



DIAGNÓSTICO

Re-estudio de las DOT

OCTUBRE 2007

Asistencia Técnica

TALLER DE IDEAS 

a. UNA DÉCADA DE CAMBIO

- a.1. UN MUNDO DE CIUDADES
- a.2. NUEVAS FORMAS DE HABITAR EN EL SIGLO XXI
- a.3. PROCESOS DE CAMBIO EN EL TERRITORIO EUROPEO

b. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

- b.1. LOS OBJETIVOS DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
- b.2. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL TERRITORIO.
 - b.2.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO.
 - b.2.2. ESTABILIZACIÓN DEMOGRÁFICA.
 - b.2.3. HACIA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.
- b.3. LA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA.
- b.4. UN TERRITORIO RÓTULA EN LA NUEVA EUROPA.
- b.5. MEDIO FÍSICO Y CALIDAD AMBIENTAL
- b.6. EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS.
- b.7. VIVIENDA Y SUELO RESIDENCIAL.
- b.8. SUELO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS.
- b.9. INFRAESTRUCTURAS.
 - b.9.1. LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS DE CONEXIÓN EXTERIOR.
 - b.9.2. INFRAESTRUCTURAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN.
- b.10. EL RETO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.
- b.11. DE LAS DOT A LA NUEVA ESTRATEGIA TERRITORIAL.

c. ANEXO. DIAGNÓSTICO DEL DOCUMENTO DE DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

a. Una Década de Cambio



a.1. UN MUNDO DE CIUDADES

La innovación tecnológica, el desarrollo de las telecomunicaciones -con Internet como punta de lanza- propician la emergencia de un orden del que sólo conocemos algunos rasgos. Se generaliza el concepto de globalización. La progresiva disolución de las barreras comerciales, la formación de grandes bloques económicos y la expansión de los mercados son sus características más evidentes. Los hombres siempre han puesto a prueba su capacidad tecnológica desafiando los límites que les impone el medio ambiente. Hoy sabemos que las nuevas tecnologías están modificando las relaciones con nuestro hábitat, aunque no sepamos valorar con precisión el alcance de todo lo que está ocurriendo. A la vez que se modifica la relación de nuestras sociedades con el medio, se alteran las relaciones económicas y sociales. En las valoraciones se mezclan optimismo y pesimismo, y mientras algunos insisten sobre todo en los nuevos riesgos y en los problemas, otros siguen confiando en lo que la ciencia y la técnica pueden lograr. En el trasfondo de este balance sintético hay algo inquietante y que tiene que ver con un futuro incierto en gran medida dependiente de lo que observadores como J. E. Stiglitz, Nobel de Economía en 2001, han denominado “el malestar de la globalización”. El malestar es consecuencia del efecto devastador que

el modelo dominante de globalización tiene en los países en desarrollo, sobre todo sobre los pobres en esos países. En las últimas décadas del siglo XX y especialmente en el inicio del siglo XXI, estamos viviendo profundas y aceleradas transformaciones urbanas que permiten pensar en un nuevo episodio de la historia de la humanidad, en el que la economía, la política, la sociedad y, por supuesto, el hábitat en el que vivimos, están afectados de forma decisiva. El proceso de urbanización no tiene precedentes, tanto que se puede hablar de ciudades sin límites. En las principales ciudades del mundo y en poco tiempo se está experimentando una gran transformación espacial, que en los países en vías de desarrollo se corresponde con un gran crecimiento demográfico pero que en los países desarrollados tiene casi exclusivamente que ver con transformaciones en el consumo de espacio. En 1950, aproximadamente el 30% de la población podía considerarse urbana. En el 2000 el porcentaje de población urbana era ya del 50%. Según ciertas previsiones solventes para el año 2025, cerca del 70% de la población mundial será urbana. Los demógrafos predicen también que hacia el año 2025 habrá más de 30 megaciudades, con más de 8 millones de habitantes, y más de 500 ciudades con más de un millón de habitantes.

Un proceso de tales proporciones constituye un desafío social, infraestructural y ambiental extraordinario. No es sólo un proceso cuantitativo, las ciudades son los nodos que articulan y organizan la economía mundial, con un papel de liderazgo creciente y sin el compromiso de las ciudades, los principios del desarrollo sostenible y la continuidad de la calidad de vida en el planeta son inviables. Por ello, organizar las ciudades del siglo XXI es una de las grandes cuestiones de la humanidad. Pero las ciudades, cada vez más protagonistas de la economía, “están expuestas de forma muy abierta a la competencia internacional”, como señaló Sassen. La progresiva disolución de las trabas al comercio internacional, la mayor facilidad de acceso a la información y la mejora de los sistemas de transporte y comunicación inciden con fuerza en las ciudades. Hoy día los Estados tienen una importancia decreciente como categoría unitaria en la economía global. No sólo porque se observan cesiones de poder de los Estados hacia instituciones transnacionales y en paralelo, traspaso de poder desde los Estados hacia las regiones y ciudades. Las empresas en la economía global incrementan la demanda de servicios de apoyo a su propia producción, servicios financieros, jurídicos, gerenciales, de innovación,

diseño, administración, tecnología de producción, mantenimiento, logística, comunicaciones, distribución mayorista, publicidad... La complejidad, diversidad y especialización de los servicios avanzados, facilita que se contrate con empresas especializadas, mucho más barato que contratar profesionales que trabajen permanentemente en la empresa. Surge un “complejo de servicios” radicado en las principales ciudades, en aquellas que tienen una determinada masa crítica. A nivel internacional se están produciendo cambios importantes en la estructura y reparto del poder. Muchos Estados son demasiado pequeños y débiles para controlar los flujos globales de poder, riqueza, comercio y tecnología a nivel internacional, y con frecuencia, son demasiado grandes y heterogéneos para representar la pluralidad social y cultural de sus ciudadanos. Por otra parte, los Estados están perdiendo legitimidad como órganos de representación y organización eficiente y las ciudades y regiones están en una posición privilegiada para desempeñar estas funciones.

Hoy día, en la economía mundial no compiten los países, compiten en mayor medida las ciudades y las regiones ya que son los territorios con más capacidad para aportar ventaja competitiva a las empresas y calidad de vida a los ciudadanos. Las ciudades pueden crear ventaja competitiva construyendo estructuras urbanas eficientes, infraestructuras y equipamientos específicos para las actividades que se pretende impulsar, programas de formación apropiados, órganos de promoción y apoyo a determinadas actividades, mejora de la calidad urbana y de la calidad de vida, alianzas estratégicas, etc. Cada vez más las ciudades, como las empresas, necesitan conocer acontecimientos y condiciones del amplio contexto en el que se desenvuelven y esto exige nuevos métodos de trabajo y nuevos instrumentos en urbanismo y ordenación del territorio. Los gobiernos nacionales están perdiendo su capacidad para innovar y para dirigir la sociedad en un entorno cada vez más abierto y competitivo, las ciudades deben asumir un nuevo protagonismo y tienen un enorme potencial para poderlo hacer.

Hoy día podríamos decir que los éxitos y fracasos de nuestras ciudades van a ser hasta cierto punto los éxitos y fracasos de nuestros países. Incluso hoy día el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están reorientando sus estrategias de inversión para el desarrollo de las naciones focalizando su atención en las ciudades. Grandes temas como la competitividad económica, el equilibrio social, la calidad de vida y la sustentabilidad ambiental dependerán de nuestra capacidad colectiva para reinventar y gobernar nuestras ciudades y regiones, y en definitiva, de nuestra capacidad para innovar y compartir estas innovaciones con otras ciudades en un mundo cada vez más global e interrelacionado.



a.2. NUEVAS FORMAS DE HABITAR EN EL SIGLO XXI

Las principales ciudades del mundo están experimentando cambios muy importantes. En los países en vías de desarrollo las tasas de crecimiento urbano son espectaculares y en los países desarrollados las grandes ciudades se están dispersando por espacios regionales cada vez más amplios y aparecen procesos de cambio y transformación sin precedentes.

Diversos estudios coinciden sensiblemente en la evaluación de la intensidad del proceso de urbanización que se está produciendo a nivel mundial. En 1950, aproximadamente el 30% de la población podía considerarse como urbana. En el 2000 el porcentaje de población urbana será ya del 50%. Según ciertas previsiones solventes para el año 2025, cerca del 70% de la población mundial será urbana.

Los demógrafos predicen también que hacia el año 2025 habrá más de 30 megacities que sobrepasen los 8 millones de habitantes y más de 500 ciudades que superen el millón de habitantes. Un proceso de urbanización de estas proporciones constituye un reto infraestructural y ambiental sin precedentes.

Pero no es sólo un proceso cuantitativo, las ciudades desempeñan un papel de liderazgo creciente como nodos que articulan y organizan la economía mundial.

Además, el compromiso de las ciudades en materia de sustentabilidad es un aspecto esencial de la continuidad y de la calidad de vida en el planeta. Dar una respuesta coherente a los problemas y a las oportunidades de las ciudades del siglo XXI se convierte en un tema central, no solo desde el punto de vista urbanístico y territorial, sino también desde el punto de vista político, económico, social y cultural.

El organizar las ciudades del siglo XXI es hoy día una de las grandes cuestiones de la humanidad. Se requiere un esfuerzo conjunto de las instituciones públicas, del sector privado, de la sociedad civil, de las universidades, de los profesionales y de todos los estamentos de nuestra sociedad.

Posiblemente no haya ningún otro momento en la historia de la humanidad en el que se hayan producido cambios tan importantes y existan tensiones urbanas de transformación a nivel mundial tan importantes como las que se están produciendo en diferentes ciudades del mundo en estos momentos. El fenómeno urbano más relevante de este final de siglo es la emergencia de la ciudad-región. Con carácter general se observan los siguientes procesos de cambio.

En Europa y en ciertos países desarrollados

Se percibe un debilitamiento de las tradicionales fuerzas centrípetas asociadas a las economías de aglomeración que dieron lugar a la emergencia de la ciudad industrial y de servicios de primera generación de carácter denso y compacto en la que la residencia y las actividades productivas se desarrollaban dentro de los límites de la ciudad. En segundo lugar, la emergencia de fuerzas centrífugas (costes de congestión, precios del suelo, nueva valoración de la naturaleza y del medio rural) que llevan a la salida de muchas actividades fuera de los límites tradicionales de la ciudad. Salen hacia el exterior las actividades industriales, los parques de oficinas, las actividades logísticas, la residencia de media y baja densidad, diversas tipologías comerciales, instituciones universitarias, actividades de ocio y esparcimiento, etc. Surgen así nuevos territorios en entornos metropolitanos menos densos, más difusos y con necesidad de interconexión física y telemática. En paralelo al esquema descrito de tensiones urbanas se observa la emergencia en el centro de las ciudades de actividades dotacionales y nuevas tipologías comerciales, de empleos cualificados y residencia

sofisticada mediante operaciones de renovación urbana o de creación de áreas de nueva centralidad en los espacios vacantes que genera la reconversión económica, el desmantelamiento del aparato industrial obsoleto o antiguas infraestructuras o equipamientos tales como puertos, ferrocarriles, instalaciones militares, etc.

En las ciudades de Estados Unidos

Profundos desequilibrios entre las áreas centrales de la ciudad, los primeros anillos marginales y los suburbios ricos. Los suburbios, lugar clásico de residencia de baja densidad, se están convirtiendo también en el principal lugar de asentamiento del empleo. En 1970 solo el 25% del empleo estaba en los suburbios. Hoy casi el 60% del empleo está ya en estas zonas de la ciudad-región. Surgen asentamientos de alta tecnología como la Ruta 128 de Boston, la 202 de Filadelfia, los asentamientos de Microsoft en Seattle, el Triángulo de Investigación de Carolina del Norte, el Silicon Valley que se reconvierte de la Informática a Internet, etc. Este crecimiento residencial difuso y la aparición de nuevas actividades económicas en los suburbios se ha venido produciendo en contraste con la pérdida de vitalidad y atractivo y con el deterioro de los centros de las ciudades tradicionales.

Uno de los principales retos que tienen planteados las ciudades americanas es la recuperación de los centros de las ciudades. Emergencia masiva de la urbanización difusa o "Sprawl". Incapacidad de controlar el crecimiento urbano dentro de unos límites físicos razonables y con una cierta compacidad. El "Sprawl" genera problemas de tráfico, imposibilidad de aplicar sistemas de transporte público, aislamiento físico y falta de cohesión social, destrucción de espacios naturales y áreas agrícolas valiosas, consumo masivo de energía, etc. Para constatar la magnitud de este proceso en las ciudades americanas basta citar dos ejemplos: El crecimiento demográfico del Area Metropolitana de Nueva York en los últimos 25 años ha sido del 5%, sin embargo, el área urbanizada ha crecido el 60%. En los últimos 50 años la región urbana de Los Angeles ha multiplicado su población por 4 y la superficie ocupada por la urbanización por 20. Finalmente, otra de las contradicciones de la ciudad americana radica en la incapacidad o la parálisis para proponer sistemas efectivos de coordinación de los gobiernos de los municipios de la ciudad-región que están muy fragmentadas desde el punto de vista político y administrativo.

Ciudades en países en vías de desarrollo

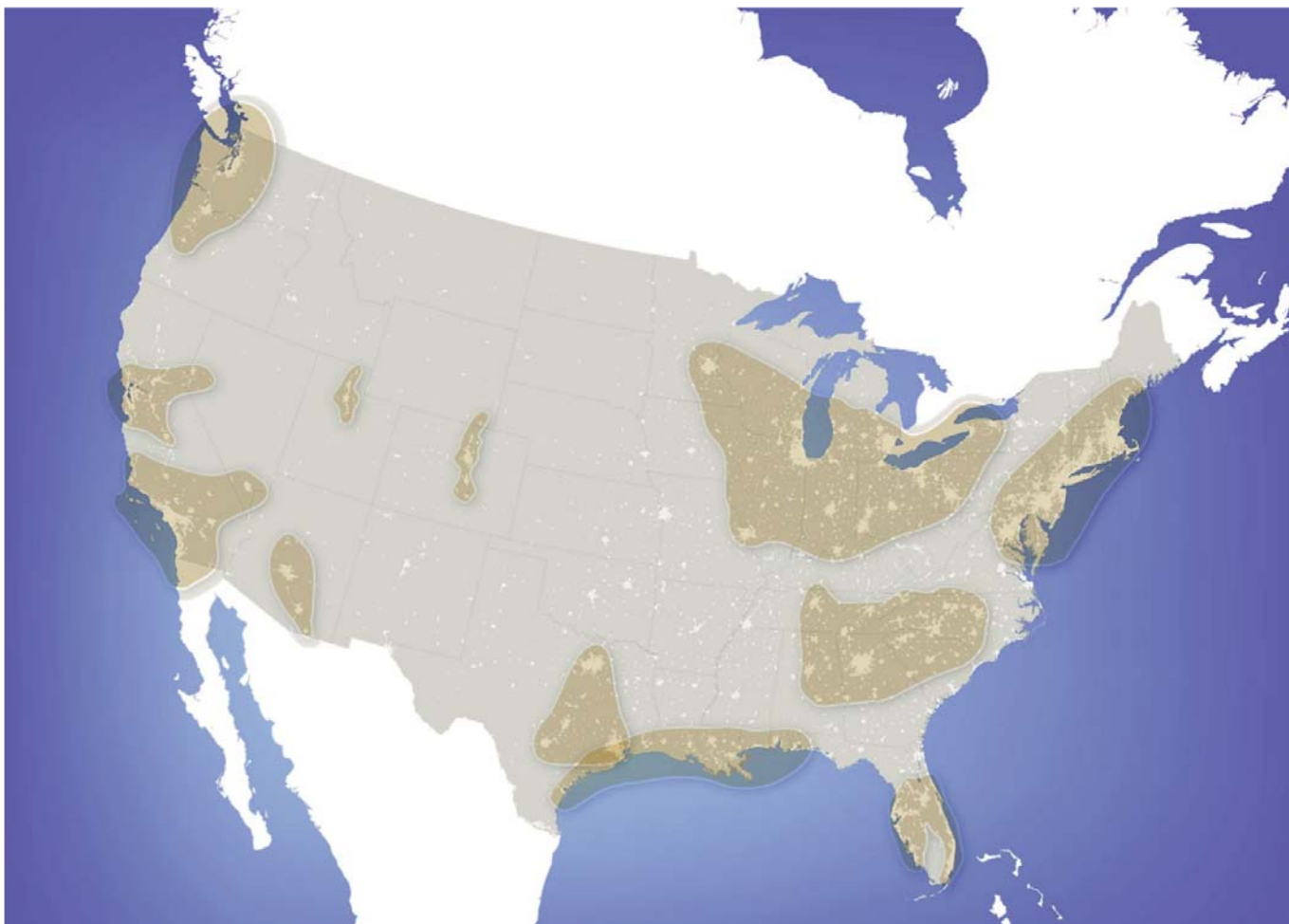
En los países en vías de desarrollo, especialmente en Asia y Latinoamérica se está produciendo un fuerte crecimiento natural de la población y una masiva afluencia de inmigrantes.

Se observa una evidente incapacidad para dar respuesta al problema de la vivienda y servicios urbanos básicos. Esto provoca la emergencia de asentamientos espontáneos marginales e ilegales en las periferias.

El resultado, desde el punto de vista social, es la marginación social, exclusión y dificultad de incorporación a la economía formal, a la sociedad, a la cultura y a las principales opciones de desarrollo de la ciudad. Esto está provocando a su vez cotas alarmantes de inseguridad ciudadana.

Es cierto que existe la posibilidad de aportar servicios y mejorar con el tiempo las viviendas que surgen espontáneamente pero en todo caso se hipoteca la forma y estructura de la ciudad. La ciudad la diseñan los promotores espontáneos, ilegales o "piratas".

En estos casos los problemas llegan cuando la urbanización sucede con tanta rapidez que hace imposible una respuesta de los gobiernos locales para aportar vivienda, servicios urbanos básicos y cuando la economía local no es capaz de generar suficientes empleos.



Londres tardó 130 años en pasar de 1 a 8 millones de habitantes. México tardó solo 30 años (del 40 al 70) en crecer lo mismo, y luego en solo 16 años volvió a duplicar la población. Esto da una idea del explosivo crecimiento metropolitano que están viviendo algunas ciudades del mundo.

En todo el mundo lo urbano se reconduce hacia un modelo policéntrico, fragmentado y discontinuo, una ciudad-región todavía confusa y con un variado y cambiante reparto de funciones entre el Inner City y las Outer Cities. En un contexto europeo, F. Ascher desarrolla en su idea de metápolis una lectura abierta de los procesos de suburbanización más recientes en las grandes áreas urbanizadas, especialmente en Francia.

Emerge una nueva forma urbana, a la que hemos denominado “metápolis”, porque parece dejar atrás y englobar, desde puntos de vista diversos, las metrópolis que conocemos hasta ahora”, dice F. Ascher interpretando esta realidad urbana formada por espacios heterogéneos, no siempre contiguos, consecuencia del crecimiento sobre sistemas conurbados, espacios difíciles de reconocer salvo por los que allí habitan ya que constituyen cierta unidad de hábitat y de actividad.

No se puede hablar sólo de periferia o de crecimiento suburbano, ya que hay un sistema de relaciones sociales y económicas que, con independencia del municipio y de otros límites administrativos y a pesar de ser muy recientes, son el sustrato de esa realidad. Un territorio donde lo dotado de sentido aparece como un objetc-trouvé dispuesto para ser incluido en un montaje interpretativo como algo reconocido en el archivo. La Metápolis consiste en un conjunto de espacios que definen una sola área de empleo.

Aunque estos lugares sean más o menos dependientes de grandes ciudades, se trata de nuevas unidades de hábitat y de actividad.

Es la evolución del campo francés -el bocage- invadido por lo urbano, no identificable exclusivamente con una ciudad o con determinado límite municipal. Pero como en las edge cities, los que allí viven saben reconocerlo.

Otro modelo de hábitat actual es el descrito por algunos especialistas italianos como ciudad difusa -“città diffusa”-, relativamente independiente de las grandes ciudades, aunque en sus entornos sea más evidente.

También ocurre cerca de ciudades medias, en regiones enteras con diversos grados de intensidad, mezclando lo rural y lo urbano.

El concepto ciudad difusa se refiere a territorios en los que la gran actividad económica se organiza sobre la red de carreteras en un sinfín de talleres y pequeñas fábricas mezclados con viviendas y servicios, interaccionando con los centros urbanos tradicionales. Algo evidente en regiones como el Véneto, Emilia-Romagna o Lombardía, pero aplicable en otras regiones europeas como el Rhur, Flandes, el Ródano o incluso partes de Cataluña, sirve para mostrar cómo lo rural -lo que queda de lo rural- y lo urbano sufren una compleja yuxtaposición generada desde los sistemas de poblamiento, incluido su parcelario, y de infraestructuras existentes.

Se trata de un “modelo post-suburbano” distinguible en regiones polinucleares con gran interacción, apoyado tanto por las infraestructuras tradicionales como por las nuevas redes. Esta dispersión extrema de residencia y trabajo, con los servicios que suelen asociarse espontáneamente, es un singular caos espontáneo inmerso en un campo muy productivo, intensamente industrializado, a lo largo del río Po, desde Parma hasta Regio Emilia.

Con la aparición de estos complejos patrones regionales de urbanización, es lógico que el control de la forma urbana dispersa -control del sprawl- y la propia comprensión de las formas de crecimiento urbano se convierten de nuevo en un tema central, dominante en la reflexión sobre la ciudad contemporánea, a la vez que el tema de su sostenibilidad o las formas diversas y simultáneas de renacimiento de los centros urbanos.

Centralización o descentralización, lo que la teoría parecía interpretar como antagónico es puesto en evidencia por la realidad y sucede a la vez. El desafío está quizás en lo que, con perspicacia, el arquitecto holandés Rem Koolhaas denomina “ciudad genérica”, sin confundir la ciudad moderna con la ciudad contemporánea, multiforme y compleja pero que sin embargo tiende a ser -a pensarse- como un universal, como algo con una regularidad sorprendente. ¿Son o pueden ser estas ciudades como los aeropuertos? Koolhaas es fiel a la alergia del arquitecto hacia la periferia o el suburbio, y se mueve en el marco de la megaestructura, de una gran arquitectura capaz de resolver los problemas urbanos. Pero a la vez exalta la compleja periferia.

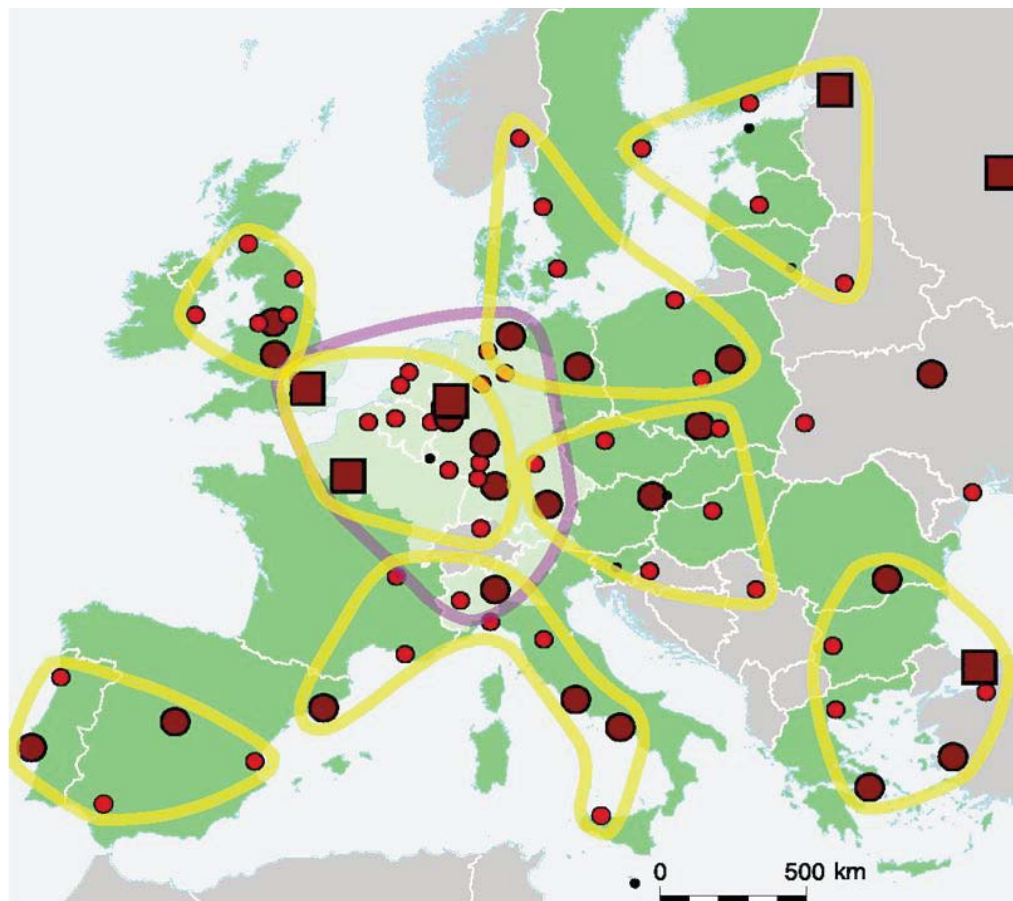
Lo visible en las ciudades contemporáneas es muy parecido, ya estemos en París o en Atlanta, si nos referimos a la regularidad y semejanza de lo edificado que se detecta en los nuevos suburbios y más allá de particularismos locales, lo universal descansa en el culto a la velocidad, al artefacto y a la fuerza de una realidad urbana dinámica y cambiante. Este razonamiento de exaltación de lo existente no contempla ninguna preocupación por comprobar si nos encontramos ante una ciudad sostenible. Koolhaas mezcla provocativamente impresiones en un delirio por el caos urbano, entendiendo la arquitectura misma como una caótica aventura. Los antecedentes de estas percepciones ya estaban en su proyecto concurso para Melun Sénart, en su idea de fases e interfases, de flujos de actividad y de tiempo, con una concepción nodal de los contenedores arquitectónicos insertos en situaciones urbanas complejas. Koolhaas no habla de una ciudad ideal, sino de la ciudad real, de sus fragmentos dispuestos en el gran teatro del mundo con un reparto elegido socialmente.

En este contexto Europa está apostando por el policentrismo tanto a escala continental con las políticas de la Unión Europea, como a escala regional y de área metropolitana. El policentrismo aparece como una respuesta inteligente que dialoga bien con los sistemas de asentamientos tradicionales y ofrece oportunidades y una luz al final de un camino difícil de dispersión desordenada de los asentamientos urbanos en el territorio. El esfuerzo que está haciendo Europa para dotarse de una sólida red de Alta Velocidad ferroviaria integrada con un buen sistema de aeropuertos y autopistas, y por supuesto, con una potente infraestructura digital, va a permitir a las ciudades medias interactuar en un sistema de ciudades cada vez más integrado y cohesionado.

Agglomerations

- $\geq 5.000.000$ inh.
- $2.000.000 - < 5.000.000$ inh.
- $750.000 - < 2.000.000$ inh.
- Smaller capital cities in EU Member States and in Accession Countries
- New global integration zones?
- Existing zone of significant global integration

Source for the agglomeration data:
Population Division of the Department of Economic and
Social Affairs of the United Nations Secretariat (1998):
World Urbanization Prospects: The 1999 Revision



Con estas infraestructuras de conexión de última generación, las ciudades medias pueden ser competitivas para el desarrollo de ciertas actividades productivas en las que son fuertes, pero tienen muchas más opciones para lograr objetivos de cohesión social y sostenibilidad ambiental y cultural. Los sistemas de ciudades equilibrados y con unos nodos coherentes y con gran identidad urbana, puede ser una respuesta ante el desánimo y el caos como única perspectiva de organizar las ciudades de siglo XXI. También el policentrismo se presenta como una opción interesante para la articulación de las áreas metropolitanas que son territorios cada vez más complejos. En otras regiones del mundo, especialmente en Asia, América Latina y algunas grandes capitales de África, las pautas de asentamiento se orientan hacia el desarrollo de megaciudades con muchísimas dificultades de gobierno, equilibrio y articulación territorial. Posiblemente no haya ningún otro momento en la historia de la humanidad en el que se hayan producido cambios tan importantes o hayan existido tensiones urbanas de transformación tan relevantes como las que se están produciendo en diferentes ciudades y territorios del mundo en estos momentos, y ello, tanto en las ciudades de los países desarrollados que acabamos de describir como en las ciudades del tercer mundo que presentamos en el apartado siguiente.



a.3. PROCESOS DE CAMBIO EN EL TERRITORIO EUROPEO

En este contexto los grandes sistemas urbanos europeos están sometidos a tensiones y a transformaciones que podrían sintetizarse de la siguiente forma:

1. Desplazamiento de la Megalópolis hacia el Sur

Desplazamiento del centro de gravedad de la Megalópolis o Dorsal Europea hacia el sur. Hay un claro deslizamiento según el cual ciertas zonas de Inglaterra están en retroceso y progresan relativamente espacios del norte de Italia. Este es sin lugar a dudas el aspecto básico de las tensiones y de los movimientos que se identifican en el sistema de ciudades de Europa. De forma similar al incremento de protagonismo que en décadas anteriores alcanzó California con respecto a la Costa Este de Estados Unidos, asistimos a una emergencia clara del Arco Mediterráneo que conecta con la Dorsal Europea en la zona del norte de Italia y particularmente en la región metropolitana de Milán.

2. Espacios de Desarrollo Inducido

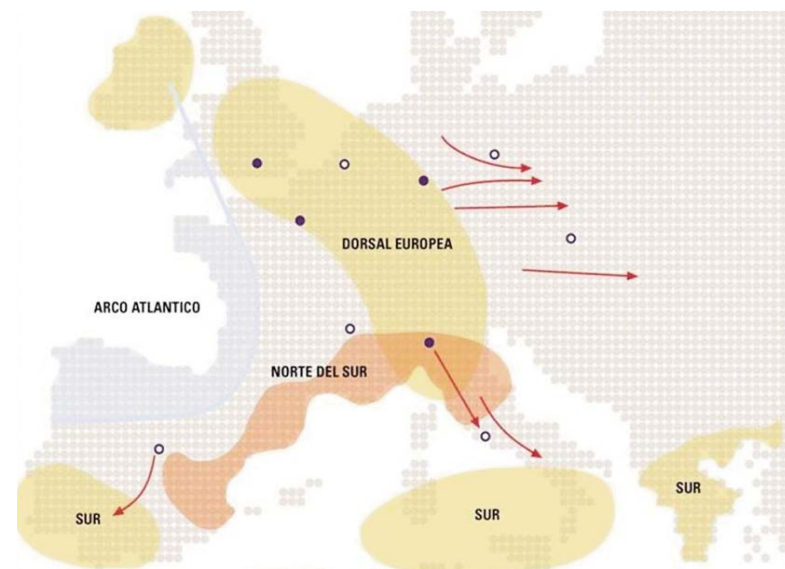
La Dorsal Europea ha ido históricamente generando una serie de espacios de desarrollo inducido a ambos lados, que por el oeste llega hasta París y Lyon, y por el este hasta Berlín y Viena. La Megalópolis y los espacios de desarrollo inducido configuran el gran ámbito central de desarrollo europeo, el gran motor actual de la economía del Continente. Hay una serie de "enlaces" en curso que apuntan hacia la conexión de este espacio central europeo con la Europa del Este y hacia una integración de las regiones atlánticas francesas con el nodo de París.

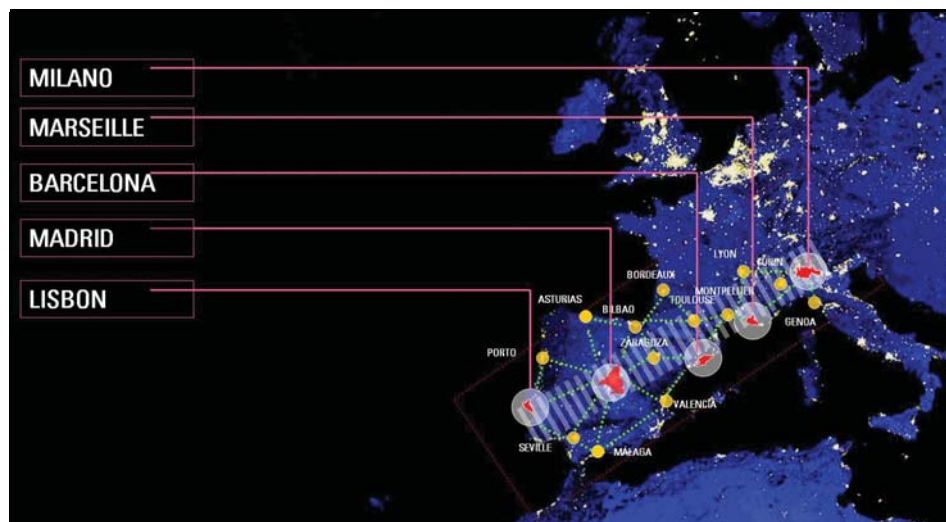
3. Emergencia del Norte del Sur

Los nuevos desarrollos que emanan del espacio anterior se dirigen hacia el sur de Italia y hacia el este de la Península Ibérica. Se configura un nuevo arco dinámico denominado el "Norte del Sur" que está liderado por una serie de ciudades mediterráneas importantes como son Roma, Marsella, Barcelona y Valencia. Surgen tensiones para el alargamiento hacia el sur del Eje Mediterráneo español y para la conformación de un eje más sólido en dirección Zaragoza-Madrid. Se han iniciado acciones para la articulación y conexión con Madrid de nodos urbanos más alejados como Lisboa y Sevilla.

4. La "Orbita de las Altas Tecnologías"

En un momento en el que la innovación tecnológica aparece como el principal factor explicativo del desarrollo, conviene hacer referencia a la línea denominada "Orbita de las Altas Tecnologías", en la cual la Península Ibérica globalmente aparece en una situación periférica. La costa mediterránea francesa es el único espacio del sur europeo integrado claramente en esta zona de Europa en la que se ha consolidado un desarrollo tecnológico relevante. La integración de Galicia en la Orbita de las Altas Tecnologías de Europa es un auténtico reto, uno de los puntos esenciales que garantizarán una paulatina diversificación de nuestra base económica.





5. La "Diagonal de las Dificultades"

Dentro de este escenario general europeo se observa una línea que se ha convenido en denominar la "Diagonal de las Dificultades" que señala el límite entre el sistema norte y el sistema sur europeo que es el más dinámico. Al norte de esta Diagonal se concentran una parte sustancial de los problemas económicos y estructurales del sistema de ciudades de Europa. Galicia se encuentra en una situación desfavorable en el macroespacio europeo, en una zona alejada de los centros de dinamismo continental y de los nuevos espacios emergentes ocupando una posición periférica en un ámbito, el Arco Atlántico, que experimenta globalmente una evolución estructural negativa.

6. Tensiones en la Distribución de la Población en Europa

La cartografía de evolución para los municipios de la Comunidad Europea permite observar las tensiones de densificación y despoblamiento en las diferentes regiones de la Europa comunitaria. Las conclusiones básicas que pueden extraerse de la evolución del poblamiento en las últimas décadas son las siguientes.

6.1. Carácter Dual

Progresiva dualización del territorio entre zonas en las que se produce una densificación progresiva y otras en las que el despoblamiento es la tónica general. La proporción entre zonas de densificación y zonas de despoblamiento varía mucho de unas euroregiones a otras. En Alemania la mitad sur del país tiene un crecimiento demográfico sensiblemente superior al de la mitad norte. En Francia hay un dinamismo especial en el sureste. En España en Andalucía y Murcia, en el Algarve portugués, en el Mezzogiorno italiano, etc. Estas diferencias se reproducen a escala regional apreciándose de forma generalizada un despoblamiento intenso en los espacios rurales que contrasta con la densificación de los principales ámbitos urbanos.

6.2. Crecimiento y Suburbanización en las Principales Ciudades Europeas

Se observa una clara tendencia al crecimiento de las principales áreas metropolitanas con una dinámica interna caracterizada por la pérdida de población residencial en las áreas centrales y el surgimiento de procesos de suburbanización y dispersión demográfica por el conjunto de municipios de la región metropolitana. Este fenómeno va asociado al surgimiento de

desequilibrios espaciales y sociales importantes. Este proceso es particularmente intenso en Francia en el entorno de París; en Portugal en los entornos de Lisboa y Oporto; en España en el caso de Madrid, Barcelona y otras capitales de rango regional; en Grecia en los alrededores de Atenas y Tesalónica; en Italia es un fenómeno muy generalizado que no sólo se produce en Roma, Milán y Turín, sino en toda una serie de ciudades de tamaño medio como Verona, Padua, Parma, etc. Estos fenómenos parecen tener más fuerza actualmente en los países del sur de la Unión Europea dado que la suburbanización y desconcentración demográfica de las grandes ciudades es un fenómeno más antiguo en la mitad norte de Europa. Como se ha señalado, al mismo tiempo que crecen las grandes regiones metropolitanas se produce un declive demográfico de sus áreas centrales. Entre las zonas más afectadas por los fenómenos de pérdida de población en la última década aparecen tanto las tradicionales áreas rurales como muchas de las áreas centrales de las principales aglomeraciones. Este fenómeno es en general más claro en la mitad norte de la Unión Europea y particularmente en Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca. Vestigios similares empiezan a afectar a países del sur de la Unión tales como Italia, y en menor medida, España y Portugal. Estas importantes tensiones de pérdida de población son especialmente relevantes en las grandes aglomeraciones de Londres, París, Bruselas, Milán, Munich y Copenhague.

6.3. Fenómenos de Litoralización

Se observa una tendencia general hacia la litoralización, es decir, hacia la densificación relativa de las zonas costeras en relación con las áreas interiores. Sin duda alguna, las zonas costeras presentan grandes atractivos que se manifiestan en la progresiva densificación de algunas de ellas, especialmente en la mitad sur del territorio de la Unión Europea.

Este fenómeno es particularmente intenso en Portugal, sobre todo en la costa del Algarve y en el corredor discontinuo Setúbal-Braga. También se observa en Francia a lo largo de la costa mediterránea y del litoral atlántico. En Italia se percibe sobre todo en la costa adriática y en las islas de Sicilia y Cerdeña. En Grecia se produce especialmente en la costa del mar Jónico y en la isla de Creta. En España el proceso de litoralización tiene mucha fuerza en el arco mediterráneo y en la costa atlántica de Galicia y es más escasa en el litoral cantábrico.



En los países del norte de la Unión Europea existen importantes concentraciones demográficas a lo largo de espacios costeros, especialmente en Holanda y en los Países escandinavos. Sin embargo, en la actualidad no se está produciendo un fuerte proceso de densificación de la costa, con la excepción de zonas concretas de Alemania, y de los entornos de ciudades costeras relativamente pequeñas y atractivas del Reino Unido. En el este y sureste de Irlanda se observa litoralización en el entorno de las aglomeraciones urbanas costeras más importantes.

6.4. Reforzamiento de los Grandes Corredores

Se aprecia una clara densificación de algunos de los grandes ejes a lo largo de los cuales se escalonan las principales ciudades de Europa, y la emergencia de nuevos ejes de densificación como "zonas grises" entre polos que desempeñan un papel estratégico dentro del sistema urbano europeo. Este fenómeno, que ha sido muy característico de algunas zonas de Alemania como el valle del Rin, es igualmente significativo en Francia en los valles del Ródano, Sena y Loira. En Italia sucede algo similar en el corredor del Po desde Milán hasta Bolonia y Florencia. En España se percibe una densificación del Arco Mediterráneo y del valle del Ebro y de forma mucho más discontinua del eje Madrid-Sevilla. En Portugal se produce este fenómeno sobre el eje costero Setúbal-Braga y de forma más suave en el eje Lisboa-Evora.

El proceso de integración europea va a permitir la emergencia de nuevos ejes que tradicionalmente no han sido muy dinámicos por diversas vicisitudes de la historia pero que ahora encuentran una situación más favorable. También se observa que determinados espacios europeos que disponen de atractivos naturales específicos están sometidos en casi todos los países a tendencias de densificación.

6.5. El Rol de las Ciudades Importantes

Las ciudades europeas han experimentado cambios significativos que han afectado a su población, superficie y funciones. En las ciudades del norte, muchos de estos cambios pueden atribuirse a la evolución de la estructura económica, al declive de las industrias tradicionales y al crecimiento de la industria ligera y del sector servicios que han venido localizándose en la periferia de las grandes urbes o en zonas urbanas más pequeñas. Las tendencias más recientes apuntan un retorno al centro de las ciudades, a menudo como resultado de iniciativas conjuntas del sector público y del privado. La consolidación del mercado único aumentará la competencia entre ciudades y provocará ajustes en la jerarquía de las ciudades europeas. Aunque las principales regiones metropolitanas conservarán su protagonismo, las ciudades más alejadas de estos núcleos tendrán la posibilidad de desarrollar mercados especializados.



6.6. Protagonismo de la Red de Ciudades Pequeñas y de Tamaño Medio

Las zonas rurales de la Comunidad Europea han sufrido una pérdida incesante de su población. Hoy en día, esta disminución se debe más a los movimientos migratorios del campo a la ciudad dentro de la misma región, y no de una región a otra como sucedía en el pasado. La política agraria comunitaria se está orientando hacia el control de los niveles de producción, mantenimiento de la población agraria, diversificación de la economía de estas zonas y apoyos en aspectos sociales y ambientales.

Hay un convencimiento generalizado de que la solución de los problemas de las zonas rurales se hallará en gran medida fuera de la agricultura, y de que las pequeñas ciudades de estas zonas deberán jugar un papel clave para la atracción de pequeñas empresas y ofrecer nuevas oportunidades a los trabajadores que sólo se dediquen a tiempo parcial a la agricultura.

Por otra parte, el declive demográfico de las regiones rurales, que ha sido una característica de las décadas anteriores en casi todos los países de la Unión Europea, se está produciendo ahora de una forma mucho más selectiva que afecta a áreas rurales en declive, a las zonas de montaña y a aquellos enclaves que carecen de atractivos para la población exterior y para las empresas.

El cambio de signo de las tendencias negativas de un gran número de zonas rurales y la revitalización demográfica que de ello se deriva ponen de manifiesto el importantísimo papel que están empezando a desempeñar las ciudades pequeñas y de tamaño medio. Sin duda alguna, la potenciación de este tipo de ciudades puede ser un camino estratégico para frenar el declive de las zonas rurales de su entorno inmediato.

b.

Diagnóstico Territorial

Las DOT y La Nueva Ciudad-Región de Euskal Hiria

EuskalHiria // **NET**
Nueva Estrategia Territorial

b.1. LOS OBJETIVOS DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque las DOT fueron aprobadas definitivamente por el Consejo de Gobierno en el año 1997 (Decreto 28/1997 de 11 de Febrero) su origen disciplinar y conceptual, y el sentido de sus propuestas y determinaciones, se encuentra en los finales de la década de los 80.

Su elaboración coincide con un periodo crítico de la reciente historia de la CAPV. Es el momento en el que se hace evidente el final del modelo económico basado en la industria tradicional. Se trata de una situación de crisis en la que un sistema ha dejado de ser válido pero todavía no acaba de surgir aquel que lo sustituirá. Esa crisis se manifestaba en declive demográfico y falta de dinamismo económico, con aumento del paro, cierre de empresas y reducción de la inversión.

En este contexto las DOT se plantean como un instrumento que debe dar respuesta a objetivos específicos de ordenación y coordinación territorial pero, además, debe aportar una configuración y unas iniciativas territoriales adecuadas para impulsar el proceso de cambio hacia una nueva etapa de desarrollo.

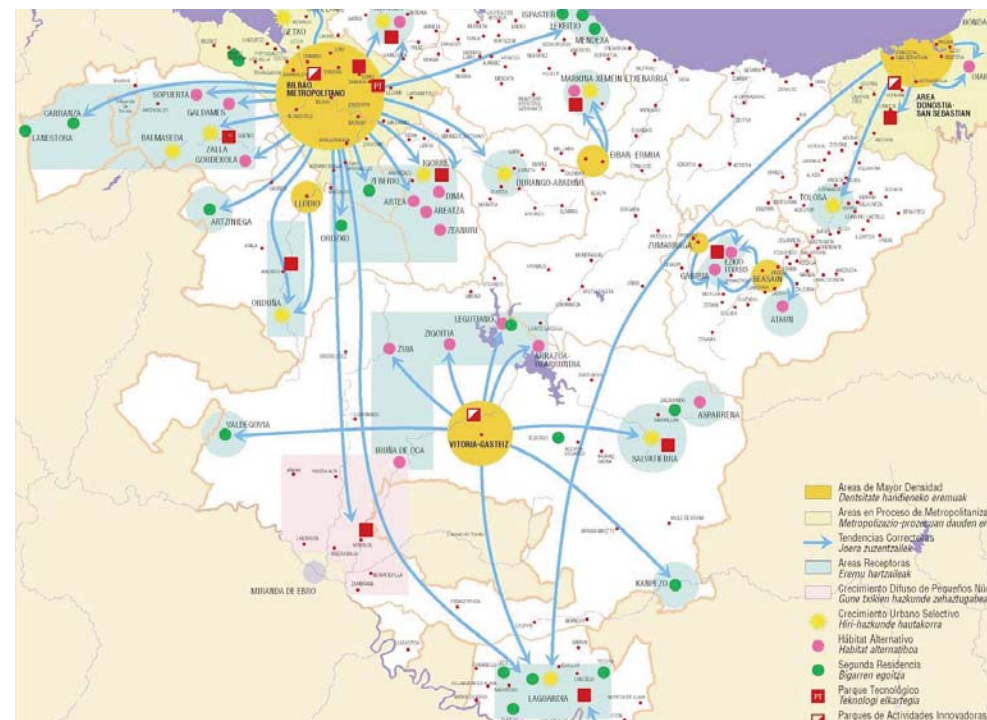
Estos objetivos se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
- Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
- Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
- Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.
- Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.
- Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.

- Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de Planes Sectoriales y configurar las características de los Planes Territoriales de escala intermedia.
- Aportar referencias para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad de forma coherente con el modelo territorial.
- Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los centros históricos y los núcleos rurales

En definitiva, se trata de configurar un instrumento capaz de orientar procesos de planificación posteriores, intervenir directamente en el territorio, planteando iniciativas y estableciendo normas en tanto no se dispusiera de instrumentos específicos para ordenar procesos activos en el territorio, y configurar un modelo territorial más integrado, sostenible y equilibrado que facilitara lograr la renovación y dinamización de los procesos de desarrollo económico.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA



b.2. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL TERRITORIO

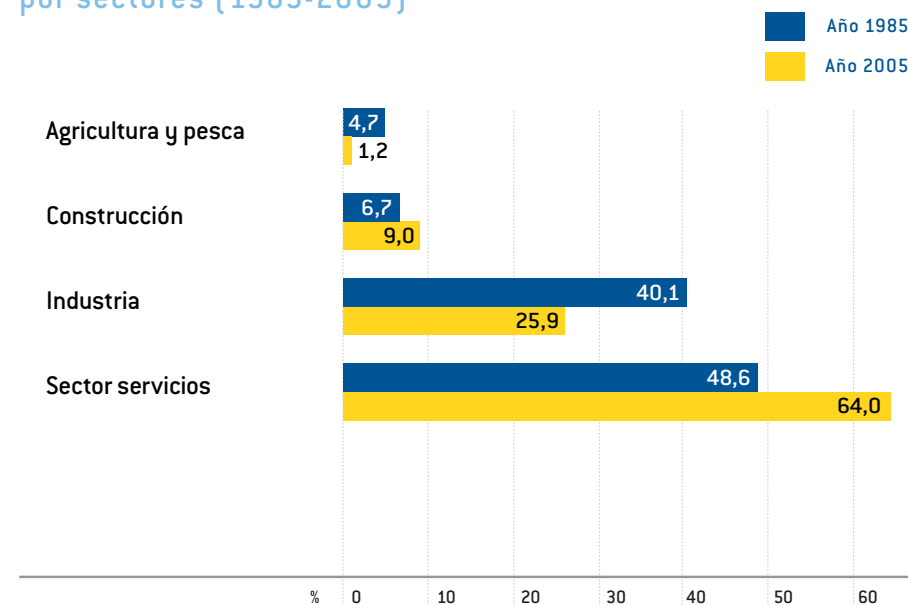
b.2.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

La estructura productiva de la CAPV ha experimentado una rápida y profunda transformación en los últimos años.

De una economía industrial se ha pasado a una sociedad de servicios, en línea con las pautas de evolución de las economías desarrolladas. En este mismo sentido las actividades primarias han reducido su importancia en la economía vasca hasta el punto que, el conjunto del sistema pesquero, forestal y agroganadero, apenas alcanza un anecdótico 2% del PIB de la Comunidad.

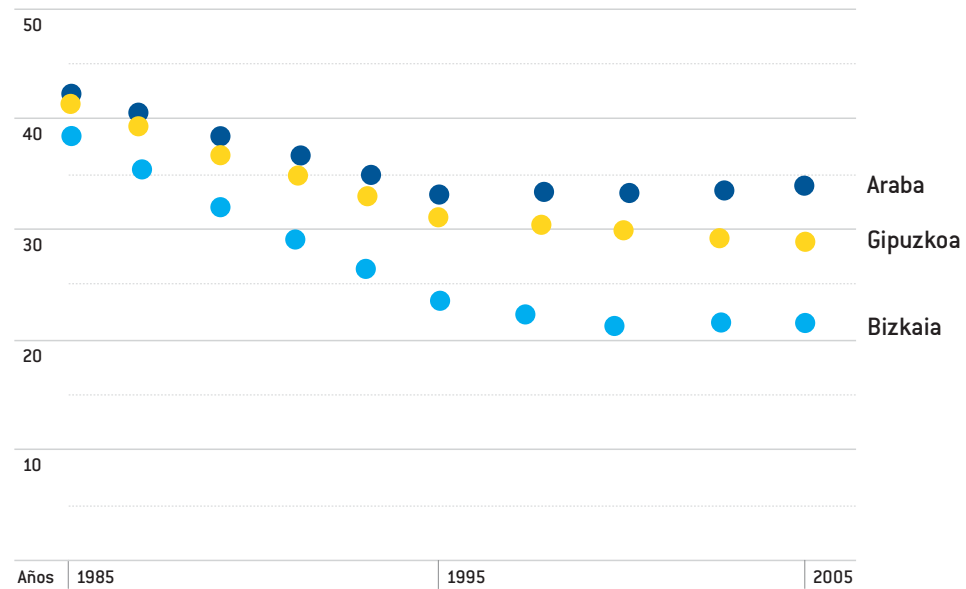
B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Cambios en la distribución porcentual de la población activa por sectores (1985-2005)



Fuente: Eustat 2006

Evolución porcentual de la población activa en el sector industrial por Territorios históricos (1985-2005)



Fuente: Eustat 2006

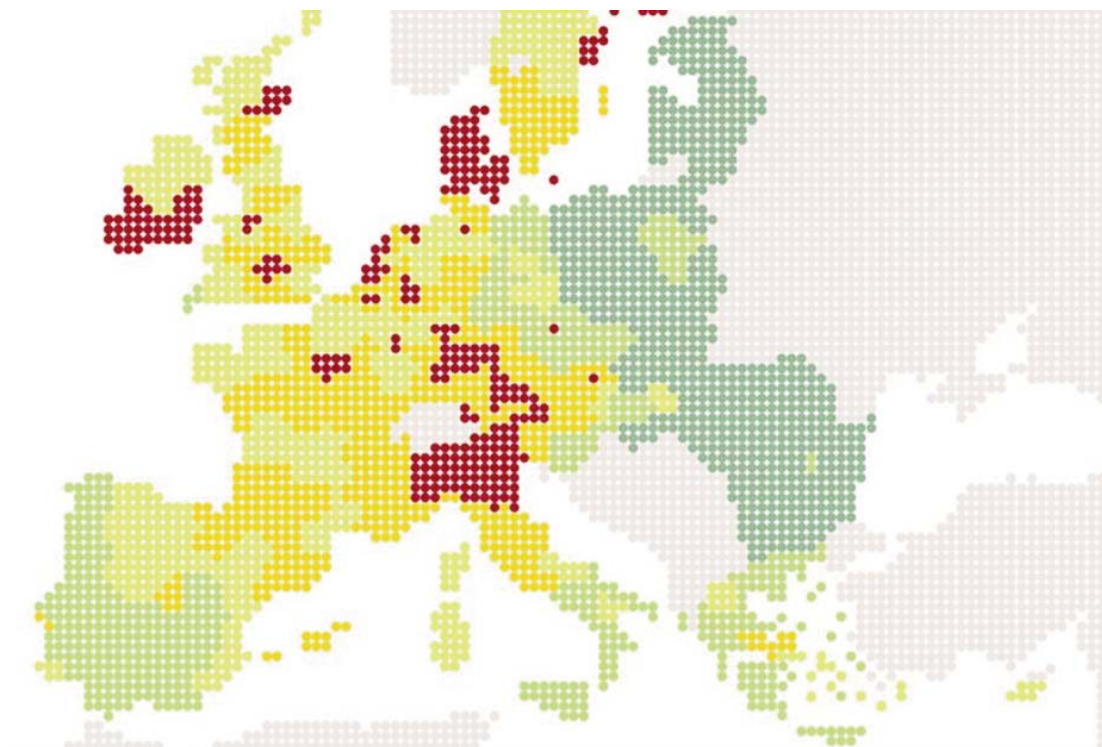
El proceso de terciarización ha sido mucho más intenso en Bizkaia y Gipuzkoa, los territorios con mayor peso industrial en el pasado, mientras que Álava ha cogido la mayoría del crecimiento de la industria en los últimos años gracias a las reservas de suelo disponibles en el entorno de Vitoria, en la Llanada Alavesa y a lo largo del eje de la A-1.

El crecimiento del sector servicios no ha implicado, de hecho, un proceso de des-industrialización significativo, toda vez que el valor de la producción industrial no ha dejado de crecer en los últimos años. Se ha dado una transformación en la estructura industrial, apareciendo un tejido formado por unidades productivas de menor tamaño, más productivas y con un creciente componente tecnológico.

La construcción es el sector que mayor crecimiento relativo ha experimentado. La expansión de esta rama productiva, y su importancia en la estructura económica, es un indicador del dinamismo de la economía y de los significativos cambios territoriales ocurridos a lo largo de la última década.

El crecimiento del sector servicios se ha dado en las ramas más productivas, que generan mayor valor añadido y que conllevan una transformación estructural más importante: los servicios financieros, los servicios a las empresas, los centros comerciales, los servicios personales de salud, ocio y cultura, junto a la emergencia de las actividades turísticas.

Este cambio estructural ha significado un aumento de la productividad general de la economía y la sustitución de actividades maduras por otras en expansión.

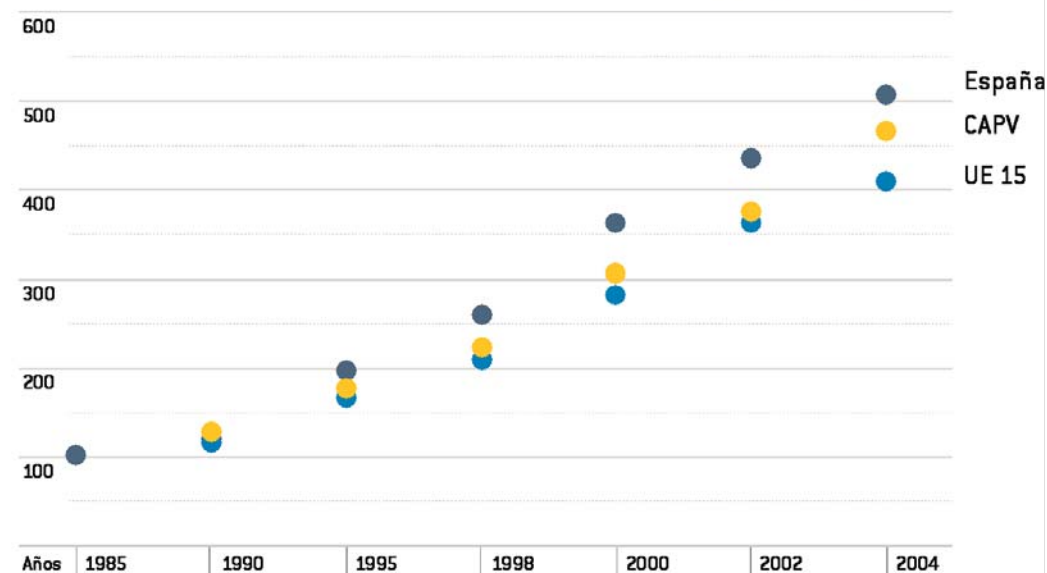


NIVELES DE RENTA EN EUROPA
Fuente: Eurostat 2004

El resultado, en el marco de una coyuntura muy favorable de un largo ciclo expansivo, ha sido un espectacular crecimiento de la economía y de la riqueza. Frente a la situación de estancamiento económico del periodo de crisis industrial se ha asistido, a lo largo de la última década, a un proceso de crecimiento sostenido a tasas superiores a la media de la Unión Europea. El resultado ha sido un espectacular aumento del valor de la producción y un crecimiento de la renta per cápita, que se sitúa hoy por encima de los valores medios de las regiones europeas.

Evolución del PIB entre 1985-2004. CAPV, España, UE 15.

Año 1985 = 100



Fuente: Eustat 2006

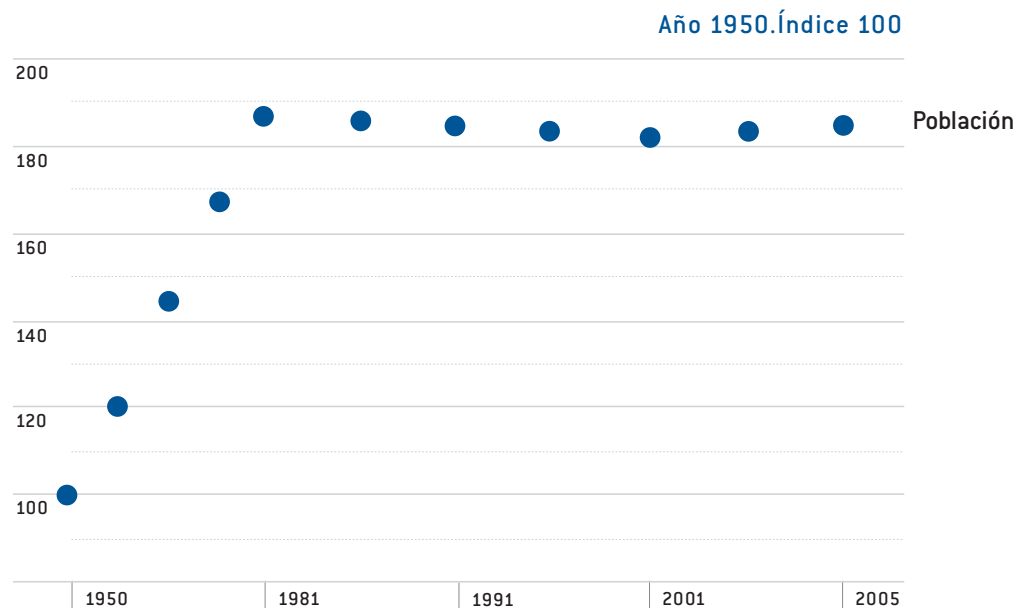
b.2.2. ESTABILIZACIÓN DEMOGRÁFICA

A lo largo de los años de crisis una serie de factores económicos y sociales confluyeron, dando lugar a un ligero pero significativo retroceso demográfico. Solo muy recientemente se aprecia un cambio en la tendencia, produciéndose una recuperación en el volumen de población hasta casi alcanzarse los máximos previos de inicios de la década de los 80.

La evolución demográfica, sin embargo, no es homogénea en todo el territorio. En el último lustro los tres Territorios Históricos han aumentado su contingente demográfico. Sin embargo, mientras Áraha ha experimentado un aumento constante de la población en Gipuzkoa todavía no se han recuperado los niveles de población de 1985 y en Bizkaia los de 1975.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Evolución de la población de la CAPV (1950-2005)

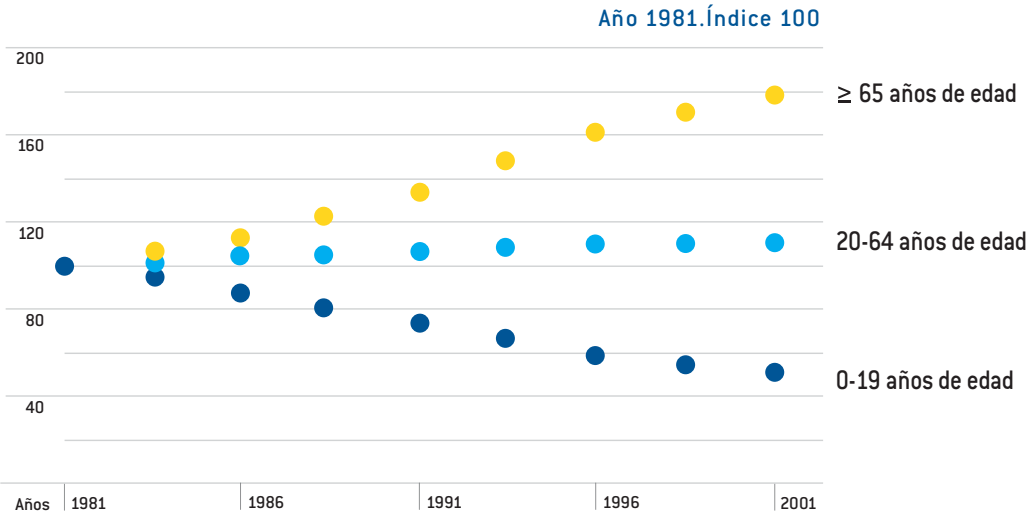


Fuente: Eustat 2006

Esta tendencia hacia la estabilización presenta rasgos estructurales peculiares y se debe, casi exclusivamente, al cambio de signo en los flujos migratorios que de suponer pérdidas de población han pasado a generar ganancias netas aunque todavía cuantitativamente reducidas.

Por el contrario, el crecimiento vegetativo es insuficiente para garantizar no ya el crecimiento, sino también la renovación de la población. En este hecho influye, decisivamente, el envejecimiento de la población habiéndose dado en los últimos años un aumento muy importante de la población mayor de 65 años, mientras que el porcentaje de población joven se ha reducido a la mitad en la última década. Se trata de un problema estructural que tenderá a incrementarse en los próximos años y que precisará de varias décadas para corregirse

Evolución de la población por rangos de edad (1981-2001)



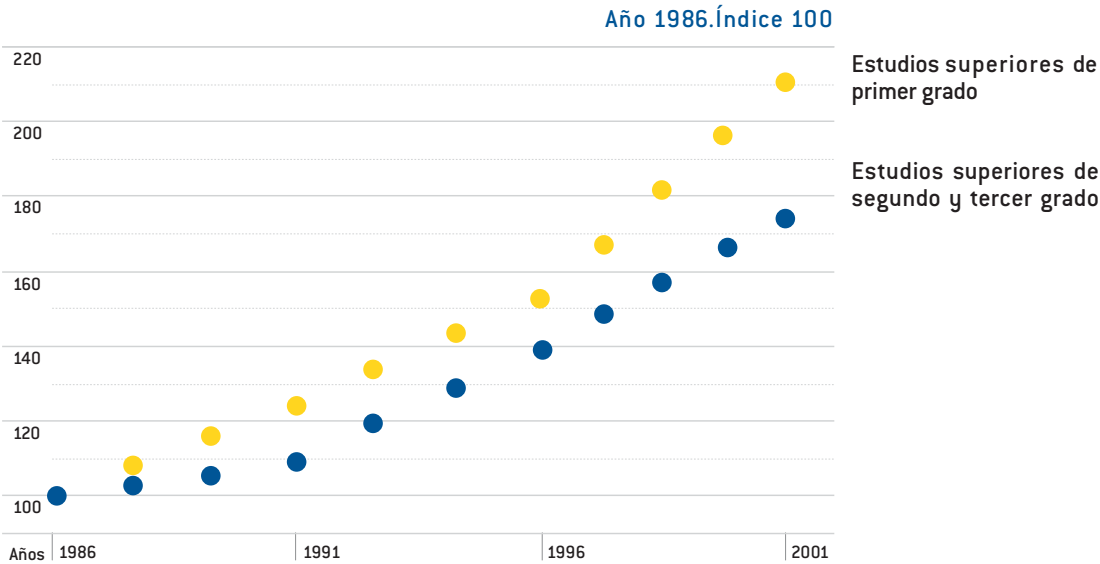
Fuente: Eustat 2006

b.2.3. HACIA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El proceso de transformación y crecimiento descrito anteriormente no habría sido posible sin la presencia de una población con alto nivel de formación y una adecuada estructura institucional.

La información, el conocimiento y la capacidad de innovación son los componentes básicos de los que depende cualquier proceso de desarrollo en las economías modernas. Se trata de una dinámica que se alimenta a sí misma. La innovación y el conocimiento generan más información y capacidad de transformación, así como la riqueza necesaria para sustentar ese proceso. Sin embargo, como demostró la experiencia del País Vasco y de tantos otros territorios de antigua industrialización, es un proceso sin fin: cualquiera que sea el nivel de los logros alcanzados es imprescindible seguir generando el conocimiento y la innovación que hará posible la siguiente etapa de desarrollo y, sin los cuales, acecha el riesgo del declive y la pérdida de competitividad.

Evolución del porcentaje de población con estudios (1986-2001)



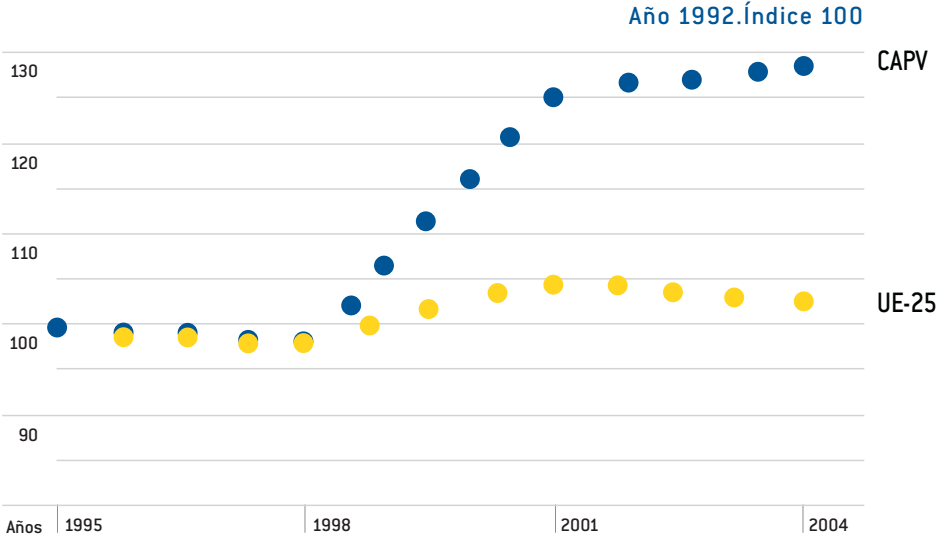
Fuente: Eustat 2006

En la última década se ha avanzado de forma importante en este camino. Los niveles educativos de la población han seguido creciendo y hoy el número de personas con estudios universitarios es más alto que en cualquier otro momento. El esfuerzo y la capacidad de innovación se muestran en la notable transformación de la estructura económica y en un creciente peso de las inversiones en I +D. Sin embargo, estas todavía no alcanzan los niveles medios de los países más desarrollados. Este va a ser uno de los principales retos para el aumento del bienestar y del crecimiento económico durante los próximos años.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

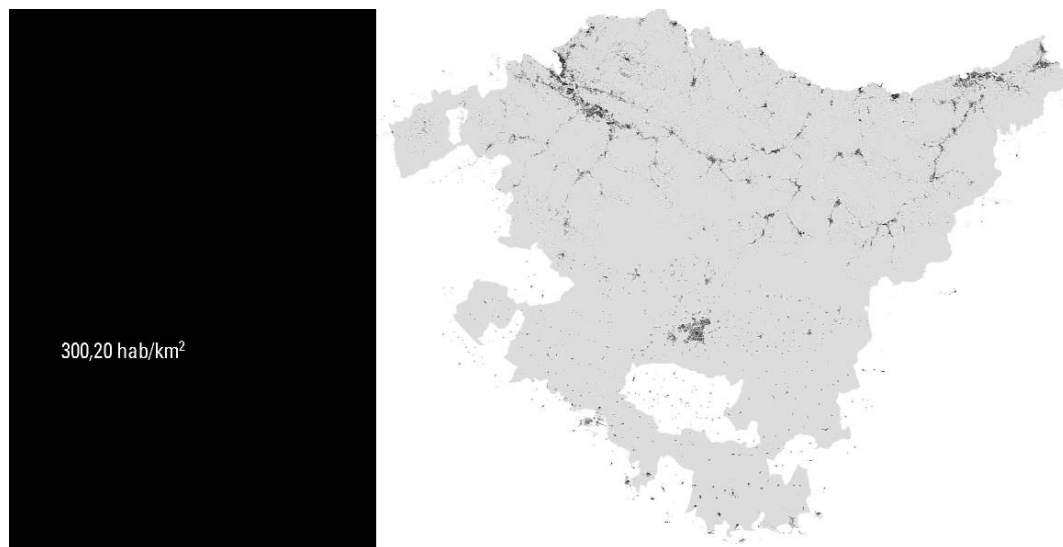


Evolución del gasto en I+D en porcentaje del PIB (1995-2004)



Fuente: Eustat 2006

Es imprescindible que, en torno a aquellos sectores clave para los que la CAPV dispone de ventajas competitivas, se desarrollen estrategias de excelencia capaces de consolidar liderazgos en un entorno global, de convertir a nuestro territorio en un punto de atracción de talento desde el exterior y de evitar la marcha de los miembros de nuestras clases creativas. Ello requiere no sólo inversión y mejora de las universidades y de los centros de investigación públicos y privados sino también la creación de espacios y formas de vida atractivos y estimulantes.



En la actualidad la CAPV, con una población de 2.133.684 habitantes sobre una superficie de 7.089 km², tiene una densidad de 300,1 Hab/km² lo que la sitúa con la región no metropolitana con mayor densidad de la Unión Europea. Según los datos del Departamento de Medio Ambiente (Medio Ambiente en la CAPV. Indicadores ambientales 2004) la superficie artificializada era en ese año de 455,58 Km². Si tomamos en consideración este dato el resultado es de 4.683,44 Hab/ km² lo que la caracteriza como una territorio con una densidad propia de las zonas urbanas más centrales.

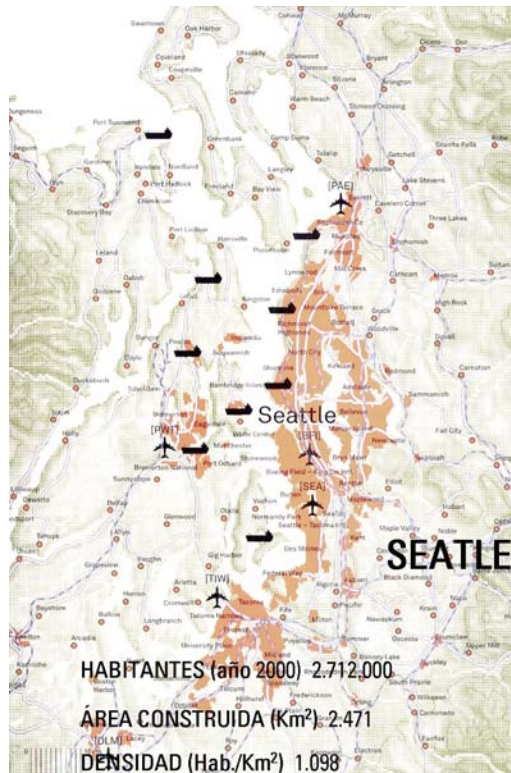
Se trata de un dato expresivo de la transformación territorial más decisiva de la última década en la CAPV. De un espacio organizado en torno a ciudades centrales, núcleos industriales y núcleos rurales con funciones bien definidas y jerarquizadas y muy vinculadas a sus estructuras económicas se ha evolucionado hacia una Ciudad-Región en la que los límites de los centros y las funciones y actividades se difunden por territorios cada vez más amplios y más diversos.

La emergencia de la ciudad-región como una realidad compleja e interrelacionada aparece como uno de los fenómenos urbanos más relevantes que estamos viviendo en las últimas décadas a nivel internacional. La Ciudad-región plantea nuevos retos y oportunidades para la vida humana y para el desarrollo de las actividades económicas, la residencia, el ocio, la cultura, la educación, las infraestructuras y la relación con la naturaleza.



La CAPV aparece, de forma cada vez más definida, como una auténtica ciudad-región en el contexto internacional. La escala del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco es similar a la de otras ciudades-región del mundo. Ciudades-región internacionales que acogen funciones y centros económicos globales como Amberes-Bruselas, Frankfurt, Seattle o Minneapolis-Saint Paul presentan un tamaño demográfico muy similar al de la CAPV con un tamaño geográfico similar y densidades en ocasiones menores, fruto de modelos menos densos y, por tanto, capaces de aprovechar de forma menos eficaz su masa crítica poblacional y económica.

Cada vez más, encontramos personas que viven en Donostia y trabajan en Vitoria, empresas de Gasteiz que utilizan el puerto de Bilbao, profesores de Bilbao que dan clase en el campus de Donostia, turistas que visitan el Guggenheim y luego se desplazan a Chillida Leku o al Artium, empresas situadas en la Llanada Alavesa que utilizan servicios de consultoría de Bilbao. En definitiva, cada vez con más intensidad se está creando un único mercado de trabajo en EuskalHiria y un espacio cotidiano de relación más estrecho. La mejora de las infraestructuras está posibilitando que las opciones de vivienda, de empleo, de educación, de ocio, cultura y de disfrute de la naturaleza y de los pequeños núcleos urbanos, puedan ser compartidas por el conjunto de los habitantes de este territorio.



Tres rasgos territoriales probablemente sean los más característicos de la moderna ciudad-región:

- La expansión urbana y las nuevas formas de ocupación del territorio: la transformación de núcleos rurales en centros residenciales, la evolución de los centros tradicionales, la aparición de nuevas comunidades, el surgimiento de nuevas centralidades en ámbitos antes periféricos vinculados a los grandes centros comerciales y de ocio...

- Los nuevos sistemas de transporte que articulan espacios antes distantes y encauzan demandas de movilidad crecientes (elementos de conexión global asociados a puertos y aeropuertos, trenes de alta velocidad, nuevas plataformas logísticas, sistemas de metro, tranvía y cercanías en los espacios más centrales, creciente intermodalidad y conectividad entre los diferentes sistemas, elevados niveles de infraestructura de telecomunicaciones)
- Un sofisticado y crecientemente complejo sistema de servicios y equipamientos de alto nivel. En la nueva economía, operar globalmente requiere un nivel de complejidad extraordinario. Para que las empresas puedan operar globalmente necesitan el apoyo de un complejo de servicios muy especializado (capital intelectual, consultoría, asesoramiento jurídico, de marketing, nuevas tecnologías, transporte, servicios financieros, etc.) que sólo puede ubicarse en nodos urbanos de un cierto tamaño, es decir, en ciudades y territorios de una determinada masa crítica. La disponibilidad de un complejo de servicios especializado de apoyo a empresas es una condición clave para que las ciudades puedan atraer empresas competitivas e innovadoras que operan globalmente.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

La ciudad-región de EuskalHiria presenta, de forma cada vez más notable, muchos de estos rasgos y numerosos indicadores de que nos encontramos ante una nueva realidad territorial. El surgimiento de una potente economía terciaria y de un importante aumento de la riqueza se ha visto acompañado de fenómenos territoriales tan relevantes como el espectacular aumento de la movilidad intercomarcal y, particularmente, del crecimiento de los desplazamientos que utilizan sistemas de transporte colectivo, característicos de los viajes regulares de alta frecuencia. Las capitales vascas han visto como se incrementa su protagonismo mediante la acogida de nuevas infraestructuras, dotaciones y funciones de alto nivel a la vez que se expande el espacio urbanizado, se amplía el ámbito territorial de los espacios metropolitanos y crece el asentamiento en zonas hasta ahora rurales.

Estas dinámicas apuntan hacia las oportunidades, y los riesgos, de la configuración de la ciudad-región y de los elementos centrales que deben ser objeto de especial atención en la nueva etapa: problemas de urbanización difusa y desordenada, articulación de sistemas de movilidad sostenible eficaces, desajuste en la localización relativa de las áreas de residencia y empleo, ocupación sistemática de espacios agrícolas y naturales, falta de identidad de las diferentes áreas de la región urbana, reciclado de espacios de actividad y residenciales en declive, impulso a los nuevos espacios de la economía creativa, etc.

b.4. UN TERRITORIO RÓTULA EN LA NUEVA EUROPA

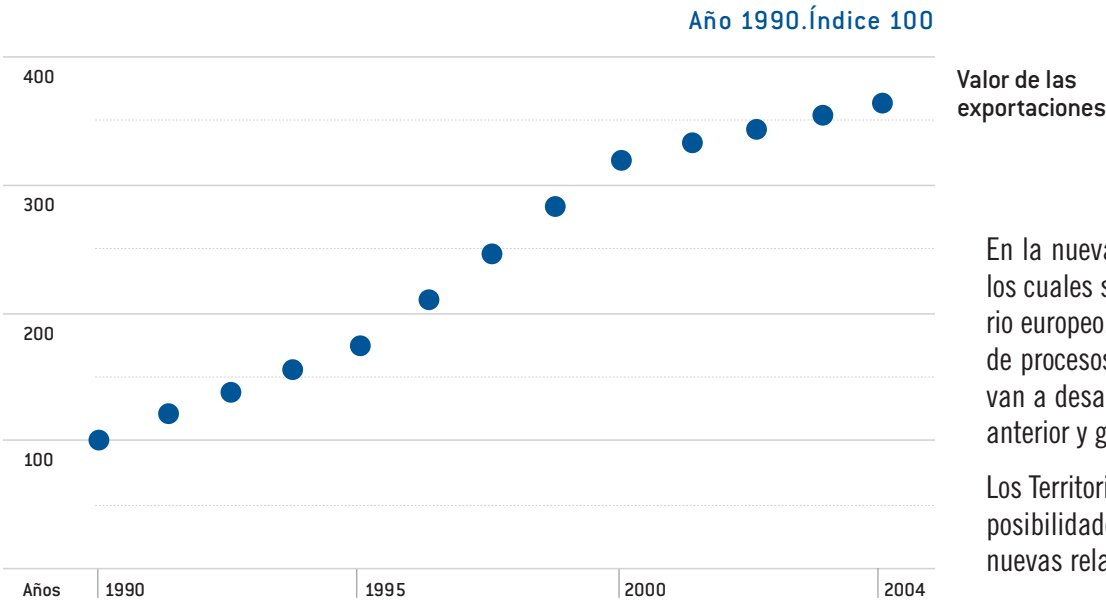
La concepción que hacen las DOT de la CAPV como una futura Rótula en la que, mediante el liderazgo de un sistema urbano regional que se proyecta fuera de la Comunidad Autónoma, las iniciativas para un mayor acercamiento a los espacios que lideran el desarrollo europeo y el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de localizarse sobre grandes ejes de desarrollo potencial como el eje Norte-Sur de Madrid a París, o la conexión Atlántico- Mediterráneo, ha demostrado ser un concepto con un enorme potencial para la dinamización y transformación del conjunto del territorio más allá de sus límites administrativos.

Procesos como la transformación de Bilbao han permitido a esta ciudad recuperar su papel como centro de servicios avanzados, de comercio y de ocio para un amplio territorio del Norte peninsular y del Sur de Francia.

Los intercambios comerciales, el número de visitantes y turistas, los flujos de transporte y la captación de inversiones exteriores son algunos indicadores de la creciente consolidación del concepto de Rótula y del nuevo protagonismo de nuestro territorio.



Evolución del valor de las exportaciones de la CAPV (1990-2004)



Fuente: Eustat 2006

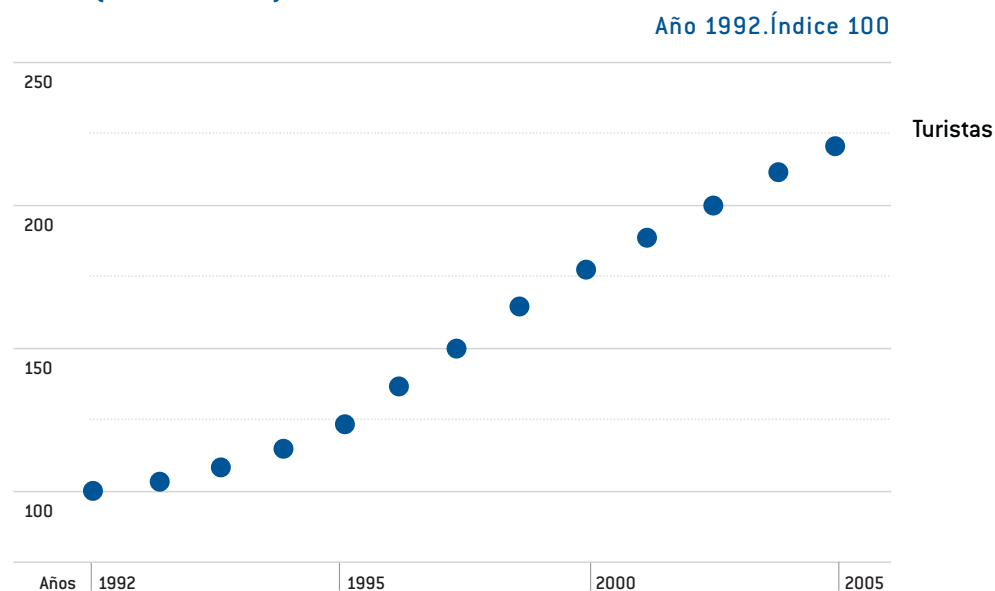
En el momento de elaboración de las DOT, situaciones como la desaparición de fronteras o la moneda única, estaban todavía en un futuro incierto.

En la nueva Europa los Territorios Rótula son los ámbitos emergentes a través de los cuales se está dando el proceso de transformación y reconfiguración del territorio europeo. Son espacios que, a partir de nuevas conexiones físicas y telemáticas, de procesos de integración funcional y productiva y de iniciativas de cooperación, van a desarrollar nuevas funciones, ocupando los vacíos dejados por la estructura anterior y generando nuevos ámbitos de relación entre espacios próximos.

Los Territorio Rótula aprovechan las nuevas oportunidades territoriales al descubrir posibilidades de interacción, complementariedades y fortalecimiento a través de nuevas relaciones espaciales.

Algunos territorios europeos han abordado ya estrategias para configurarse como nuevas rótulas de integración. Así, el nuevo puente sobre el estrecho del Öresund constituye el elemento de conexión que expresa, físicamente, una ambiciosa propuesta de integración territorial y económica entre las regiones urbanas de Copenhague en Dinamarca y Malmö en Suecia.

Evolución del número de turistas que pernoctan en la CAPV (1992-2005)



Fuente: Eustat 2006

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

En torno a este proyecto está organizándose una potente región urbana con más de 4 millones de habitantes y un poderoso aparato productivo y de innovación, que conecta las dos orillas del Báltico y aspira a constituirse como el principal nodo del norte de Europa.

En la Europa central, el denominado Diamante Alpino, Lyon-Ginebra-Milán, representa una de las experiencias más interesantes de la nueva perspectiva supranacional del territorio en Europa. Cada una de estas tres ciudades ha emprendido ambiciosos programas de fortalecimiento urbano, tanto en sus grandes infraestructuras de conexión exterior como en la generación de propuestas para la atracción de capital humano y empresarial ligado a los servicios avanzados y las actividades innovadoras. La configuración de una red urbana de estas características, a través de proyectos conjuntos, mejora de las interconexiones entre las tres ciudades y el desarrollo de perfiles complementarios, está dando lugar a una Rótula clave para el nuevo espacio europeo al enlazar los espacios centrales del crecimiento europeo con los ámbitos emergentes del Mediterráneo y los Alpes.

Existen numerosos ejemplos similares. El Raanstad, el sistema policéntrico de ciudades que constituyen la región urbana de los Países Bajos está configurándose como una gran rótula en el Mar del Norte, a través de la cual se integran los sistemas urbanos del Benelux, del norte de Francia y Alemania con las Islas Británicas y Dinamarca. En el norte de Inglaterra la denominada Supercity articula el espacio central de Gran Bretaña.



Los Territorios Rótula son espacios policéntricos que surgen a partir de la suma y la reorganización de elementos existentes, integrando y dando nuevas oportunidades de desarrollo a espacios que, tradicionalmente han funcionado de forma independiente.

Se trata por tanto de un proceso que abre enormes oportunidades a las ciudades medias y a los sistemas de ciudades regionales al generar nuevas estructuras que permiten que estos territorios desarrollen iniciativas y acojan dotaciones y actividades de mucho mayor rango que el que les correspondería por su tamaño, creando condiciones para su participación activa en el nuevo escenario de globalización. Probablemente el aspecto más singular e interesante del territorio europeo en comparación con otros ámbitos de desarrollo de América, Asia y Oceanía es la importancia de las ciudades medias en la organización del espacio y en el mantenimiento del dinamismo económico.

Estas ciudades medias se organizan en sistemas regionales con una larga tradición histórica, configurando estructuras urbanas policéntricas.

Frente a las grandes megalópolis que en otras zonas del mundo se están configurando como los hábitats de la globalización, los sistemas policéntricos europeos constituyen ámbitos que disponen de ventajas competitivas singulares fundamentales para participar con éxito en el nuevo escenario.

Son espacios con una fuerte identidad y con una escala humana que aumenta su sostenibilidad y es garantía de una mayor calidad de vida.

Este tipo de territorios está demostrando una enorme capacidad para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos de las ciudades y regiones.

Su atractivo les permite captar capital humano e iniciativas innovadoras que constituyen la clave de la nueva economía. Su flexibilidad y capacidad de cambio son idóneos para mantener y mejorar sus perspectivas de éxito en un contexto de cambio permanente, en el que ninguna situación es segura y en donde territorios históricamente débiles pueden posicionarse globalmente en un corto período de tiempo.

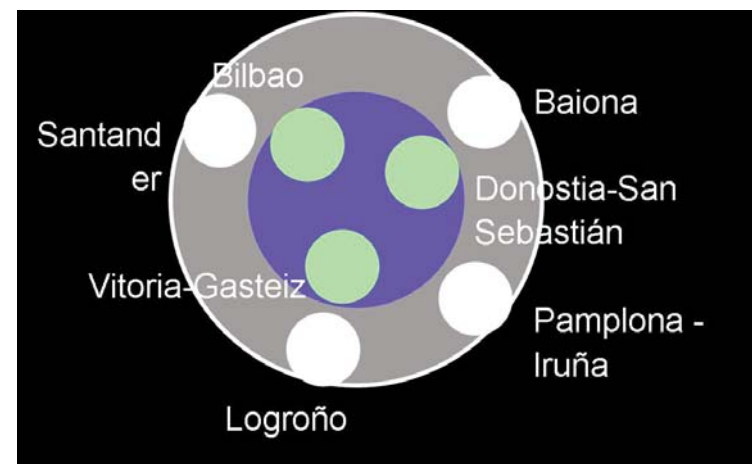
Seguir avanzando en esta configuración constituye una de las mejores oportunidades de nuestro territorio para un futuro en el que aparecen además nuevos elementos a considerar como factores esenciales de integración regional:



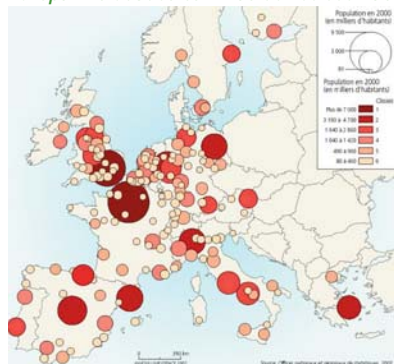
- La puesta en servicio de las conexiones de Alta Velocidad va a suponer una sustancial reducción en los tiempos de viaje entre las capitales vascas y las ciudades de su entorno regional, aumentando el mercado potencial para sus servicios urbanos de mayor nivel y su rango urbano.
- El crecimiento del aeropuerto de Bilbao como gran aeropuerto internacional, dota al conjunto de la CAPV de un elemento de extraordinaria capacidad para las conexiones globales. El desarrollo de sistemas eficaces para la conexión entre el aeropuerto y la red de Alta Velocidad aparece como una de las grandes oportunidades de crecimiento funcional.
- La red logística supone una oportunidad cada vez más importante para atraer actividades y generar opciones de desarrollo en un marco regional en el sistema Puerto de Bilbao- Aeropuerto de Vitoria-Plataformas logísticas internacionales.
- La consolidación del nuevo espacio de la Ciudad-Región implicará una mayor diversidad de opciones territoriales, un enriquecimiento de la oferta de actividades, ocio, servicios y también, de actividades turísticas. Este fortalecimiento interno de la Rótula, constituye la principal herramienta para la aparición de sinergias derivadas de la localización y la integración con los territorios del entorno.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

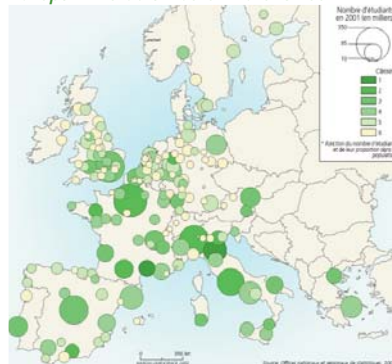
Los análisis del sistema urbano europeo muestran el extraordinario potencial que se deriva de una creciente integración entre las capitales vascas y, en general, del conjunto del territorio, lo que implicará un nuevo protagonismo y un aumento de las posibilidades de intervención exterior. Esta mayor capacidad de proyección, es especialmente importante en un momento en el que se plantean nuevos escenarios de integración.



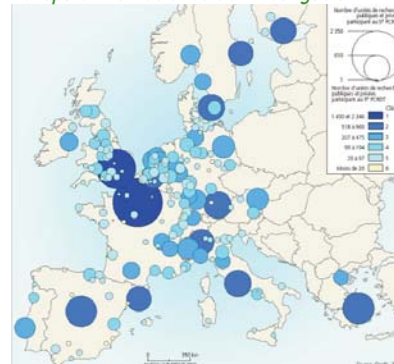
Europa 1: Ciudades con más de 200.000 hab.



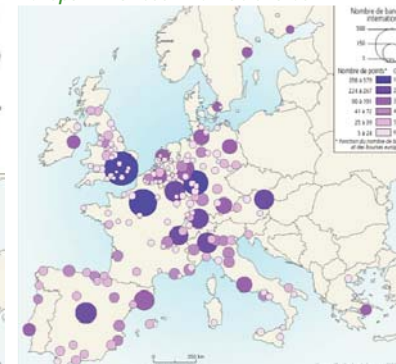
Europa 2: Estudiantes Universitarios



Europa 3: Instituciones de Investigación



Europa 4: Bancos Internacionales



La Comunidad Autónoma del País Vasco como Ciudad-Región. Un nuevo protagonismo europeo

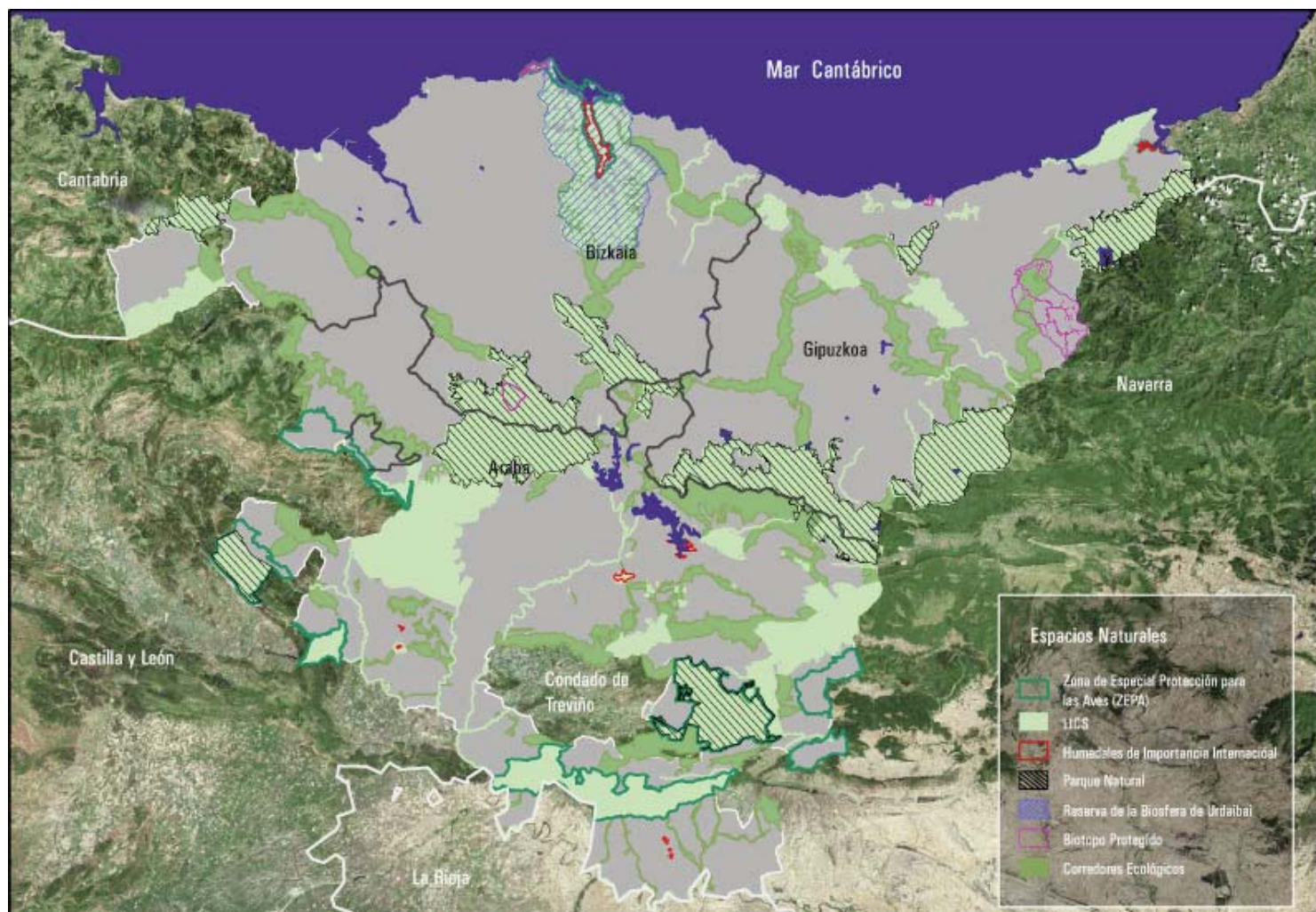
En primer lugar, la creciente interacción con el Sur de Francia, que plantea oportunidades para la configuración de un gran corredor urbano entre San Sebastián y Baiona y para la aparición de una nueva Euroregión País Vasco-Aquitania, lo que implica reflexionar sobre aspectos clave del sistema urbano y las redes y nodos de infraestructuras en este espacio emergente en el Golfo de Bizkaia.

A la vez que los ámbitos tradicionales del desarrollo europeo se consolidan y se desplazan al este, aparece un nuevo espacio emergente en el Sur de Europa. Es la llamada Diagonal de las Oportunidades que se desarrolla en torno al eje Lisboa-Madrid-Milán y en el que pueden incorporarse espacios extraordinariamente dinámicos como el Arco Mediterráneo entre Valencia y Barcelona, el País Vasco, el Eje del Ebro, los centros tecnológicos y turísticos del Norte de los Pirineos y la Costa Azul y los espacios más dinámicos del Norte de Italia.

Por último, las oportunidades de conexión global crean una nueva opción para la interacción global a través de la diáspora Vasca.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA





Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente 2007

b.5. MEDIO FÍSICO Y CALIDAD AMBIENTAL

La Directriz del Medio Físico de las DOT se planteó en un momento en el que las profundas transformaciones experimentadas por los sistemas naturales de la Comunidad Autónoma durante las épocas de industrialización y el crecimiento demográfico se hacían cada vez más patentes en el territorio. El deterioro de los ecosistemas, la contaminación de aguas y suelos, las agresiones al paisaje, la ocupación del territorio por todo tipo de edificaciones, etc., se percibían como obstáculos para lograr una nueva etapa de desarrollo en la que la calidad ambiental y la preservación de los sistemas naturales son componentes básicos de sostenibilidad, calidad de vida y competitividad territorial.

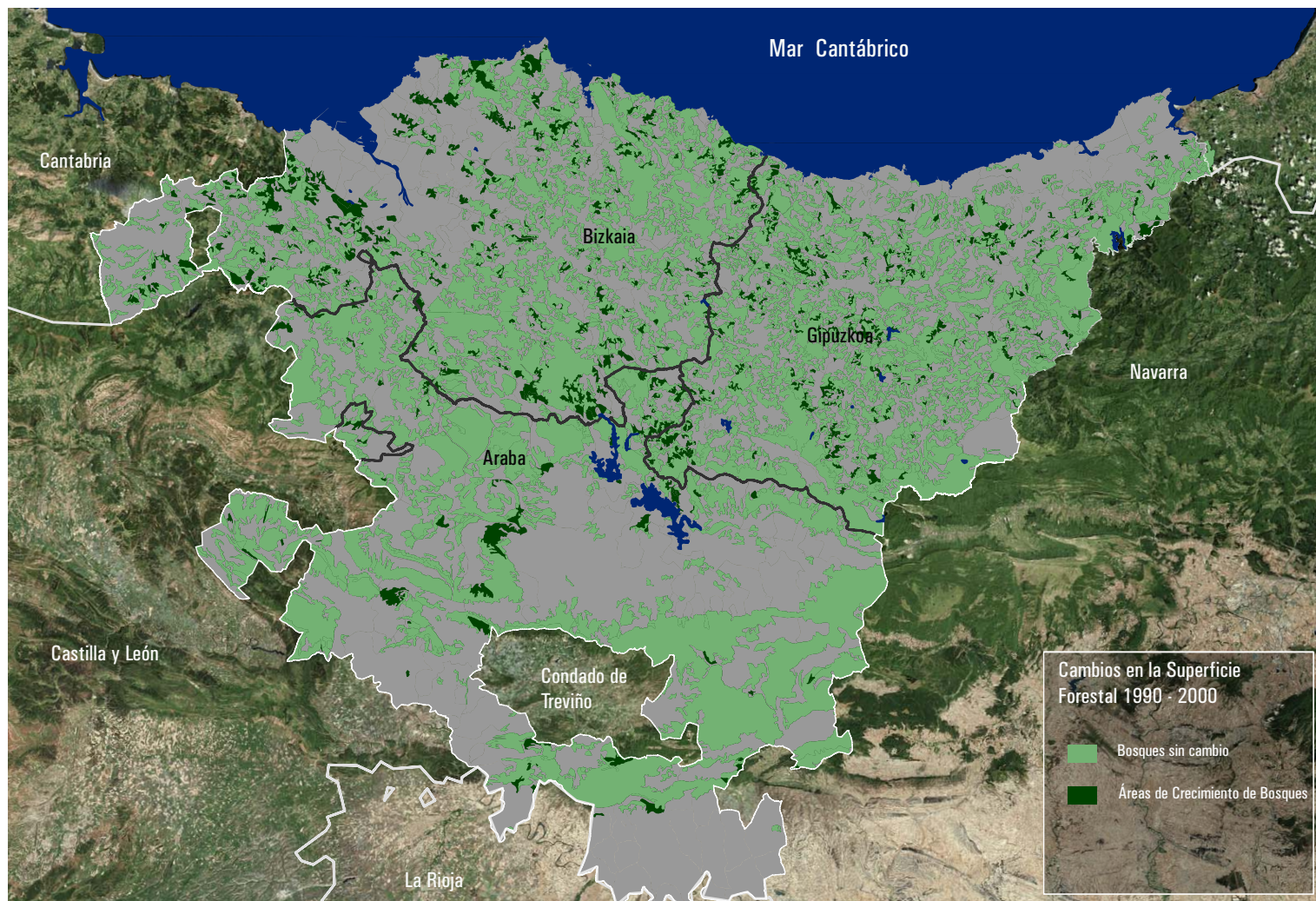
A esta situación contribuía, en buena medida, la carencia hasta ese momento de una legislación adecuada en materia de protección de la naturaleza y la falta de tradición y criterios para el tratamiento de los recursos naturales y del medio ambiente por parte del planeamiento urbanístico.

Así las DOT plantean cuatro líneas de acción principales para la ordenación del medio físico:

- El establecimiento de denominaciones y criterios homogéneos para la Ordenación del Suelo No Urbanizable mediante la definición de categorías de ordenación y el establecimiento de un régimen de usos para cada una de ellas que se refleja en la Matriz de Ordenación del Medio Físico.

- La protección urbanística de Espacios de Interés Natural mediante la inclusión en la directriz de los diversos espacios naturales protegidos existentes en el momento de su elaboración y la incorporación de una lista de Espacios de Especial Interés Naturalístico, cuyas singularidades de diverso tipo les hacen acreedores de la máxima protección frente a procesos de ocupación o cambio de uso.
- Evitar procesos de urbanización difusa mediante la prohibición de nuevas viviendas aisladas en suelo no urbanizable y la exigencia de vincular los nuevos desarrollos a los núcleos ya existentes.
- Aportar orientaciones para el tratamiento del medio ambiente y de los recursos naturales por parte de los planeamientos urbanísticos y sectoriales, así como para su consideración en las actuaciones públicas y privadas.

Se puede afirmar que, en buena medida, estas determinaciones han cumplido los objetivos para los que fueron formuladas. Las categorías de ordenación y su regulación son hoy la referencia universal para la ordenación del suelo no urbanizable por parte de todos los instrumentos urbanísticos y territoriales de la CAPV, adaptando a las circunstancias de cada ámbito las determinaciones de las DOT. La aprobación de la mayor parte de los Planes Territoriales Parciales ha permitido fijar ya en gran parte del territorio los suelos no urbanizables de protección y su incorporación al planeamiento urbanístico.



Fuente: CORINE Land Cover 2006

En relación con los Espacios Naturales protegidos se ha pasado de una situación en la que apenas el 5% del territorio contaba con alguna figura de protección en 1994 a que, en la actualidad, se cuente con un 22,7% del territorio incluido en una u otra de las figuras de protección existentes: Red Natura2000, Lista Ramsar, Red Vasca de ENP (Parque Natural, Biotopo Protegido, Árbol Singular), Reserva de la Biosfera de Urdaibai, Red de corredores ecológicos y Áreas de Interés Naturalístico de las DOT.

Estas figuras junto con la protección de recursos y especies establecida a partir de la Ley 16/1994 del Parlamento Vasco, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, proporcionan un marco de protección de la naturaleza suficientemente amplio y completo, que hace redundante buena parte del contenido de la directriz de medio físico en este sentido. A ello hay que añadir la posterior Ley 3/98, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y los numerosos programas en marcha destinados a recuperar la biodiversidad del territorio.

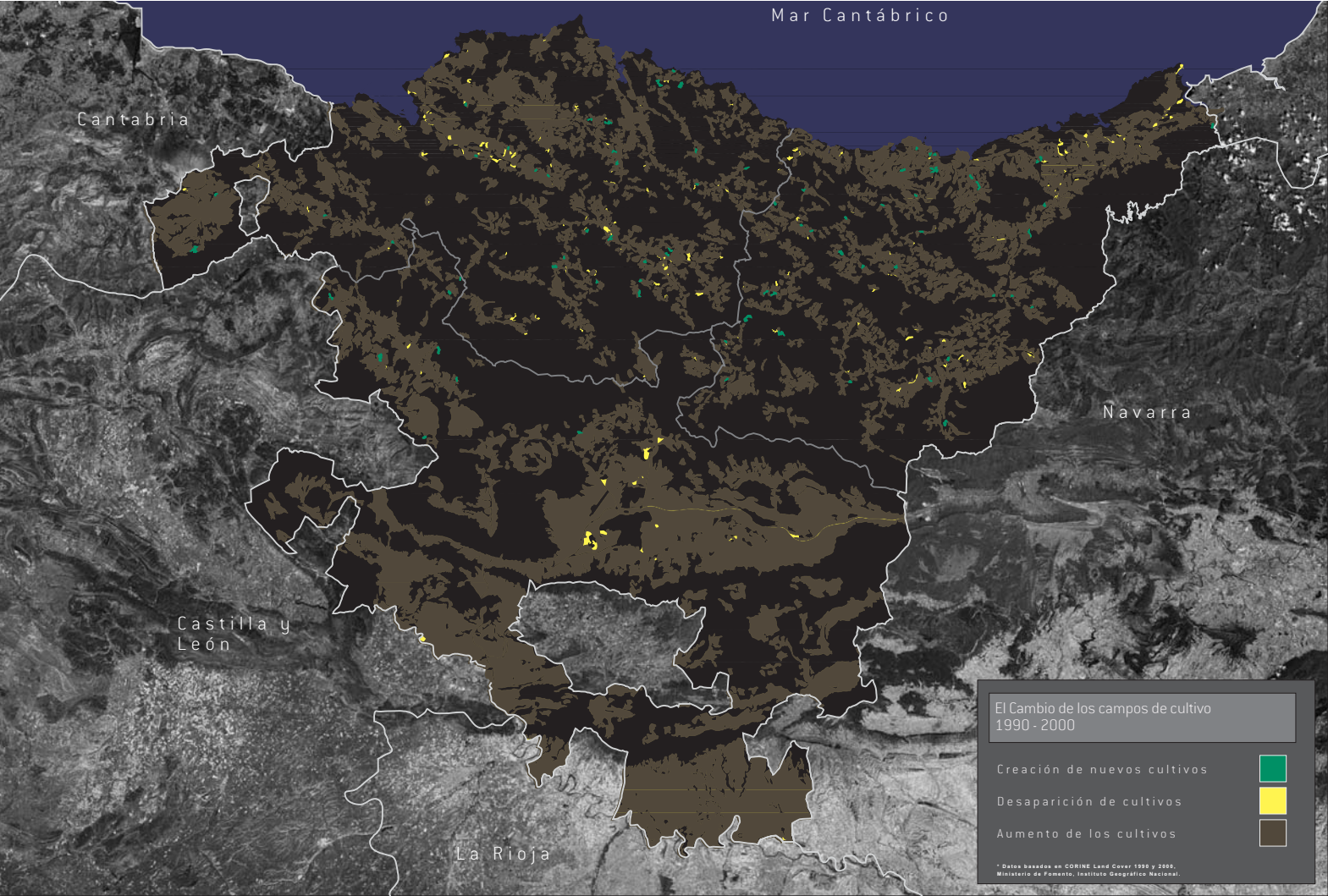
En estos años se han elaborado Planes Territoriales Sectoriales como los de Ordenación de Cauces, de Zonas Húmedas, el del Litoral (ya aprobados) y el Agroforestal (en tramitación), que amplían y concretan lo dispuesto en las DOT planteando estrategias de gestión y protección específicas para los sistemas ambientales y naturales más sensibles del territorio. Se dispone, en fin, de un amplio número de instrumentos adecuados para lograr una gestión sostenible del territorio y garantizar la preservación y mejora de los espacios y recursos naturales.

El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de forma apreciable en los últimos años. Las salvaguardias establecidas por las DOT han contribuido sin duda a ello, junto con las acciones territoriales y sectoriales y las demandas de un nuevo modelo de crecimiento y una mayor conciencia por parte de la población, las empresas y las instituciones, de la necesidad de preservar y mejorar la calidad ambiental del territorio.

Este conjunto de factores hace que buena parte del contenido de la Directriz del medio físico mantenga su vigencia y siga siendo un instrumento fundamental para la regulación de los suelos no urbanizables habiendo sido desarrolladas y ampliadas muchas de sus determinaciones por la normativa y la planificación sectorial.

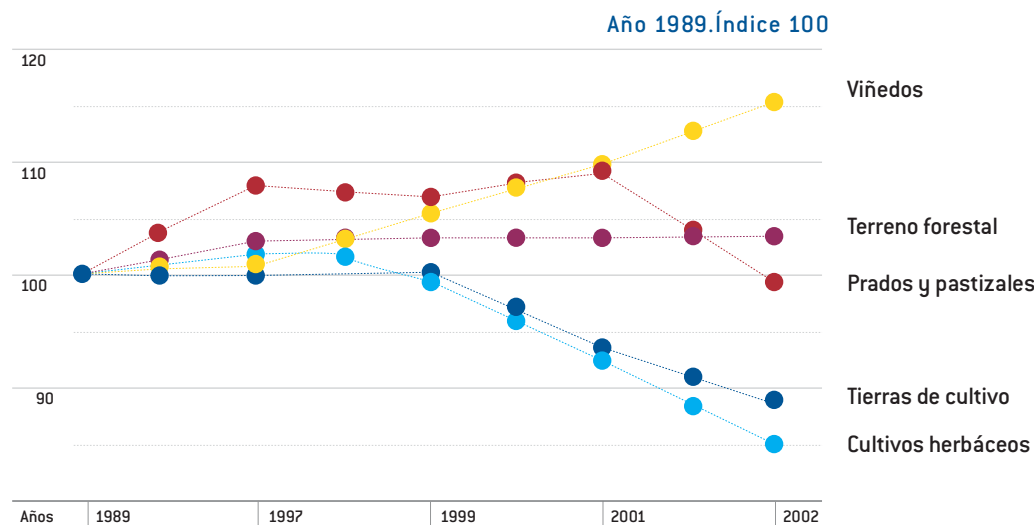
Estos desarrollos implican la necesidad de revisar y actualizar el contenido de la Directriz para adaptarla a las novedades aparecidas en los últimos años. En concreto, es preciso:

- Incorporar la nueva estructura del sistema espacios protegidos que implica la aparición de nuevas figuras, lugares y sistemas de ordenación de estos ámbitos y aportar, en su caso, orientaciones territoriales específicas para su desarrollo en aspectos clave como la relación con otros ámbitos de interés, la accesibilidad y la relación con los espacios construidos.
- Adaptar las propuestas referentes a los Planes Territoriales Sectoriales, y a otros instrumentos y acciones de desarrollo de las DOT que propone la Directriz, a la nueva estructura de planificación derivada de las acciones de diversos Departamentos.



Fuente: CORINE Land Cover 2006

Evolución de la superficie ocupada por los principales aprovechamientos agrarios y forestales (1989-2002)



Fuente: Eustat 2006

- Revisar las “Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del Medio Físico y al control de las actividades” adaptando su contenido a la legislación y a la planificación sectorial aparecida en los últimos años así como, cuando se considere necesario, aportando referencias territoriales para la aplicación de dicha legislación.
- Adaptar la definición de usos regulados por la Directriz a las nuevas demandas del territorio incorporando en su caso nuevas definiciones de usos y actividades no contemplados.
- Revisar la regulación de usos realizada por la Matriz de Ordenación del Medio Físico incorporando nuevos usos si se considera necesario y adaptando algunos de los sistemas de regulación a los PTS ya elaborados así como a la experiencia desarrollada por el planeamiento municipal y los PTPs.
- Desarrollar líneas de actuación específicas en relación con los ámbitos de protección que doten de contenido territorial a estos espacios incentivando su mantenimiento e incluso identificando proyectos estratégicos o de demostración que puedan desarrollarse en torno a ellos.

Junto a esta labor de actualización y mejora es preciso que la Directriz contemple nuevos aspectos para dar respuesta a los nuevos retos del medio físico en el contexto de la ciudad región de EuskalHiria.

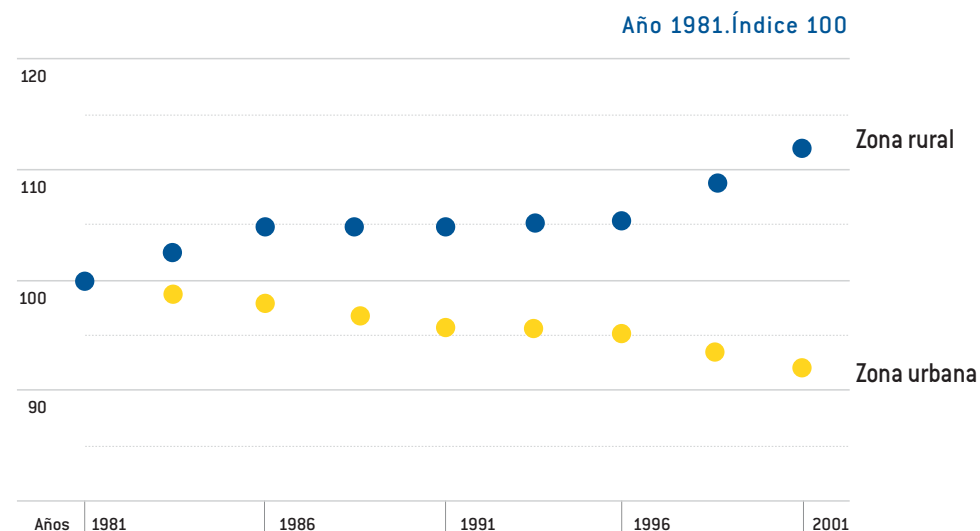
La pérdida de importancia económica del sector primario es un hecho constante desde hace casi medio siglo. Sin embargo es ahora cuando empiezan a manifestarse importantes efectos territoriales ligados a este proceso. Es en la última década cuando el envejecimiento de la población activa del sector agrario empieza a traducirse en un efectivo abandono de las explotaciones y en una reducción de la superficie ocupada por cultivos y prados ganaderos.

Tan solo se mantiene, o aumenta ligeramente, la superficie de viñedo en La Rioja Alavesa y en algunas zonas productoras de txakolí. Parte de la superficie abandonada, está siendo ocupada por aprovechamientos forestales, debido a las ayudas de la PAC. Otras, quedan abandonadas sin más.

Este proceso significa una profunda transformación del paisaje. A la vez que el sector primario pierde importancia en las zonas rurales en estas habita, cada vez más, una población de origen y formas de vida típicamente urbanas.

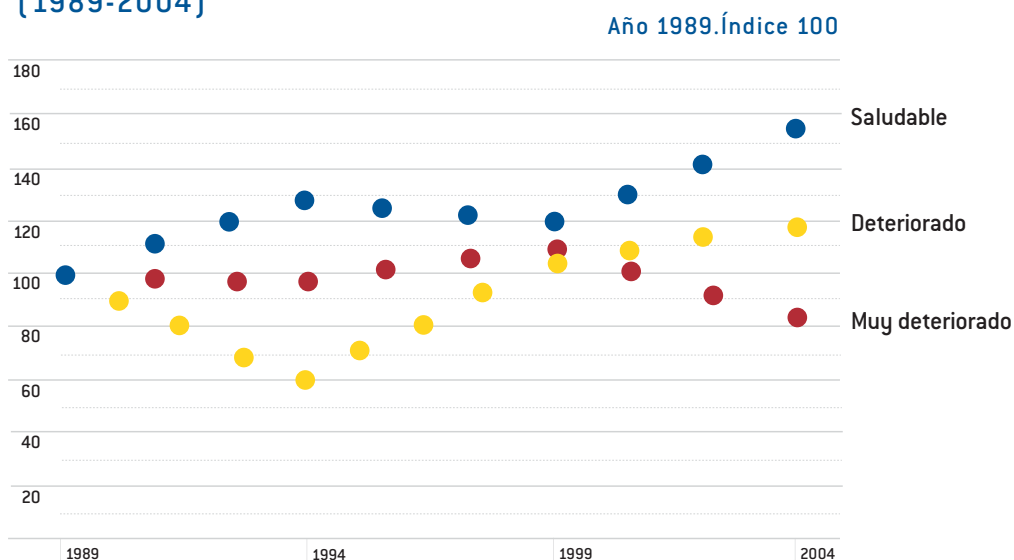
En la última década, el crecimiento de las zonas rurales ha sido, proporcionalmente, mayor que el de las urbanas, como consecuencia de una creciente población de las ciudades que traslada su residencia a estas zonas, atraídas por los menores costes, una forma de vida menos intensa, viviendas de mayor tamaño, etc. Segundas residencias que pasan a ser primeras viviendas, nuevas promociones, rehabilitación de viviendas tradicionales con distintas fórmulas, que están transformando las zonas rurales y diluyendo las diferencias con las urbanas. Tan solo las zonas menos accesibles, como las Encartaciones o las montañas alavesas permanecen hoy casi ajenas a este proceso.

Evolución de la población en las zonas rurales y urbanas de la CAPV PIB entre 1981-2001



Fuente: Eustat 2006

Evolución de la percepción de la calidad ambiental del territorio (1989-2004)



Fuente: Eustat 2006

Un tercer elemento de diagnóstico se refiere a las demandas que el conjunto de la Ciudad-Región realiza hoy a los espacios rurales. Son actividades como los campos de golf, terrenos para la producción de energías renovables, espacios de ocio, paisajes de calidad, actividades al aire libre, nuevas formas residenciales, opciones turísticas, mantenimiento de recursos básicos, etc. Es un proceso que requiere además reflexionar sobre los procesos de artificialización del territorio en un contexto en el que las superficies urbanizadas crecen a una tasa mucho mayor que la población y en el marco de una oferta de suelo limitada.

Se trata por tanto, de una situación inédita, en la cual muchos paisajes van a experimentar una profunda transformación. Establecer la nueva configuración visual y funcional de los espacios rurales, garantizar su contribución decisiva a la calidad global del territorio y orientar los procesos de cambio en función de los objetivos globales de sostenibilidad y calidad de vida aparecen como una de los principales retos de la nueva etapa.

Es de destacar que recientemente se ha finalizado la elaboración del anteproyecto del Catálogo de Paisajes Sobresalientes y Singulares de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En él, se han analizado diversas características intrínsecas de las cuencas visuales (forma, tamaño, relieve), las texturas paisajísticas (diversidad y riqueza) y los distintos impactos visuales producidos por infraestructuras. Gracias a la información recabada en el Catálogo, se está en disposición de ofrecer dos índices sobre el grado de alteración de los paisajes en la Comunidad Autónoma del País Vasco:

a) Superficie afectada por impactos visuales negativos.

Se han considerado impactos negativos los producidos en el paisaje por la red de infraestructuras de transporte de interés preferente, canteras, vertederos, líneas eléctricas de alta tensión, grandes repetidores de telecomunicaciones y parques eólicos. Para cada una de las cuencas visuales se ha calculado la superficie afectada por estos impactos. La superficie sometida a impactos visuales negativos supone 321.868 Ha (45%). En 308 cuencas visuales (50%), la superficie afectada por impactos visuales negativos no alcanza el 25 %, en 153 (25%) la superficie afectada por impactos visuales negativos supone entre el 25 y el 66 % de las mismas, mientras que en 158 (25%) más del 66 % de su superficie está afectada por impactos visuales negativos.

b) Superficie de paisajes naturales.

Se han definido como paisajes naturales aquellas porciones de más de 10 Has situadas en espacios de interés naturalístico sin influencia de elementos que causen impacto visual negativo. Con este criterio, se han identificado 380 cuencas con una superficie total de 171.063 ha (24% de la superficie de la Comunidad Autónoma del País Vasco). En 62 de ellas, este tipo de paisaje supone más del 99 % de la superficie.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

b.5.1. CALIDAD AMBIENTAL

Frente a la situación de grave crisis ambiental que quedó como resultado de la etapa de la industrialización, y que se tradujo en contaminación de suelos y aire, proliferación de vertidos incontrolados y la práctica muerte biológica de los cursos bajos de casi todos los ríos de la CAPV, en la última década se han producido espectaculares avances que suponen un radical cambio de tendencia y una notable mejora en la percepción de la calidad ambiental del territorio por parte de los ciudadanos.

a) Agua

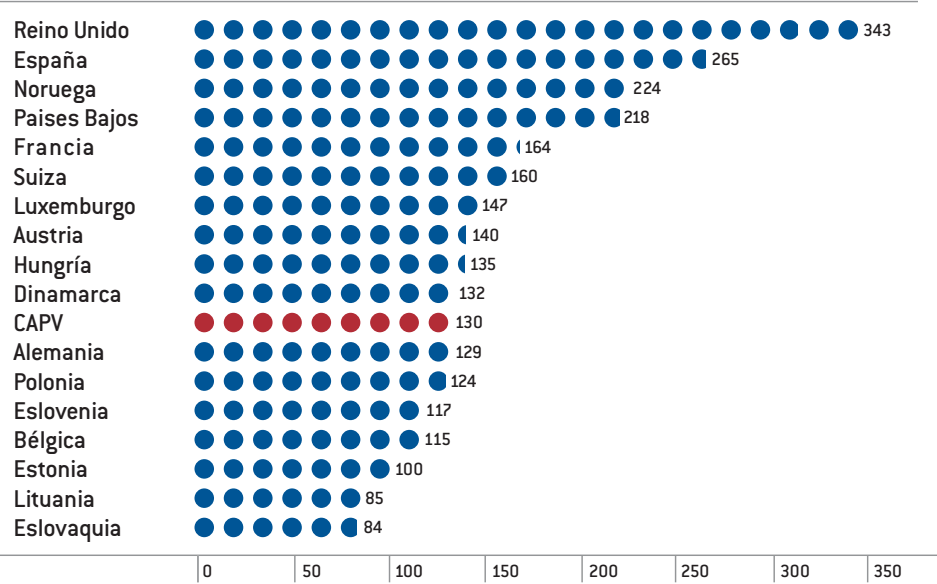
Sin duda la mejora de la calidad de los cursos fluviales es uno de los elementos de transformación del territorio más evidentes y característicos de la última década. El importante esfuerzo realizado en materia de saneamiento de aguas residuales urbanas e industriales ya ha ofrecido resultados positivos, y éstos deberán mejorar aún en los próximos años.

No obstante, en la actualidad aún quedan importantes tramos en mal estado, especialmente en las cuencas del Nerbión-Ibaizabal, Deba y del Oria. La finalización de las actuaciones previstas en el Plan Director de Saneamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco, junto con la progresiva ejecución de actuaciones en materia de recuperación y protección de riberas, la materialización de programas específicos para la reducción de la contaminación, etc. permitirá en el futuro una creciente mejora del estado de los ríos.

En cuanto al consumo de agua los datos disponibles indican una estabilización en el gasto. Los consumos per capita en la CAPV son moderados en el contexto europeo y a ello contribuye decisivamente una agricultura poco intensiva en cuanto al uso del riego y una elevada densidad demográfica con modelos urbanos tradicionalmente muy densos que favorecen una limitación del consumo.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Consumo doméstico de agua per cápita [l/hab./día]



Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 2007

En una situación de estabilización demográfica parecería lógica una situación de mantenimiento de los niveles de consumo, máxime cuando los datos muestran una notable mejora en los sistemas de abastecimiento que han permitido reducir de forma notable las pérdidas en la red de suministro. No obstante la situación es todavía susceptible de mejorar siempre que se eviten los riesgos asociados a los nuevos modelos de ocupación del territorio.

La creciente proliferación de tipologías de baja densidad, la aparición de nuevos usos como campos de golf y el aumento de piscinas y jardines privados apuntan a una tendencia al alza en los consumos de este recurso. Los modelos extensivos de ocupación del espacio, cuando se generalizan, aumentan la superficie impermeabilizada, reducen la eficacia de los sistemas de suministro, provocan mayores consumos y aumentan los costes de abastecimiento y depuración. El abandono de las zonas rurales priva de usos tradicionales a grandes extensiones del territorio que son ocupadas por actividades que entran en conflicto con el mantenimiento del ciclo hidrológico.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

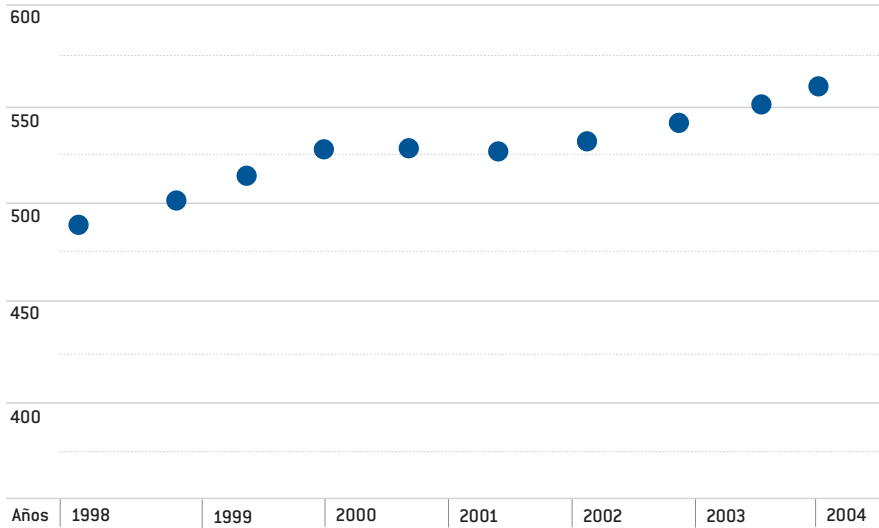
La reducción de cultivos y la deforestación en las zonas de montaña reduce la capacidad de producción de agua con nuestros propios recursos. Sólo desde una perspectiva integral del territorio y sus vocaciones podremos abordar una solución satisfactoria a largo plazo al gran reto del agua.

b) Residuos y suelos contaminados

Las mejoras experimentadas en la gestión de los residuos de todo tipo suponen uno de los avances más significativos logrados en la calidad ambiental del territorio a lo largo de la última década.

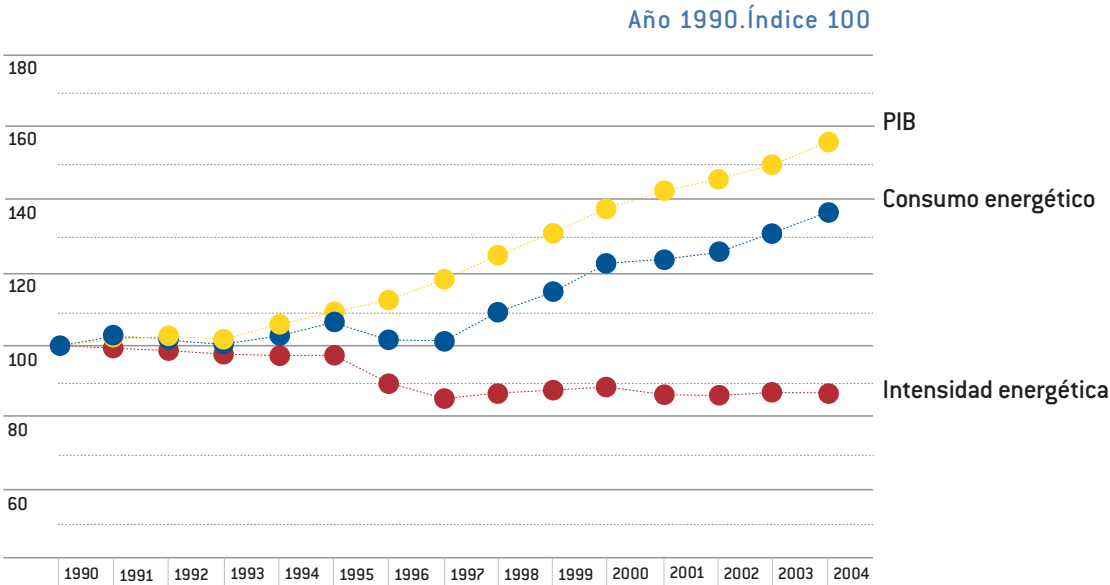
Entre 1998 y 2004 el porcentaje de residuos urbanos destinados a vertedero ha disminuido en 20 puntos (del 85% en 1998 al 65% en 2004). Además, hay que destacar que se ha doblado la cantidad de residuos domésticos recogidos de forma selectiva. En el año 2004, el 65% de los residuos urbanos generados se depositaron en vertedero, mientras que el 35% se valorizaron. Desde 1998 la proporción de residuos urbanos valorizados respecto del total de residuos urbanos generados ha aumentado del 15% en 1998 al 35% en 2004.

Generación de residuos urbanos por habitante (Kg per cápita) en la CAPV (1998-2004)



Fuente: Eustat 2006

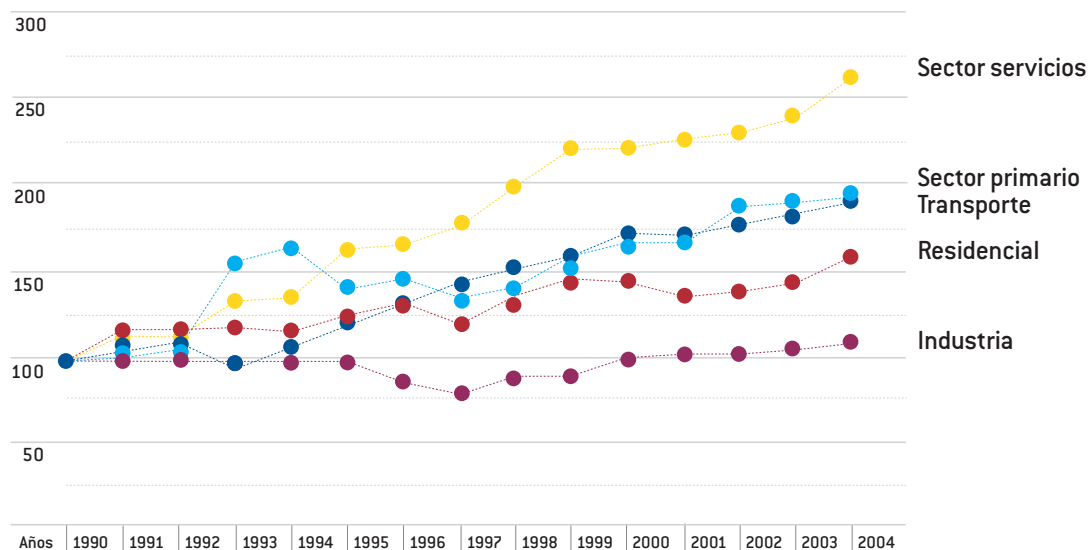
Evolución de la intensidad energética, el consumo energético y el PIB en la CAPV (1990-2004)



Fuente: Estado del Medio Ambiente de la CAPV, 2006

Evolución del consumo final energético por sectores en la CAPV [1990-2004]

Año 1990. Índice 100



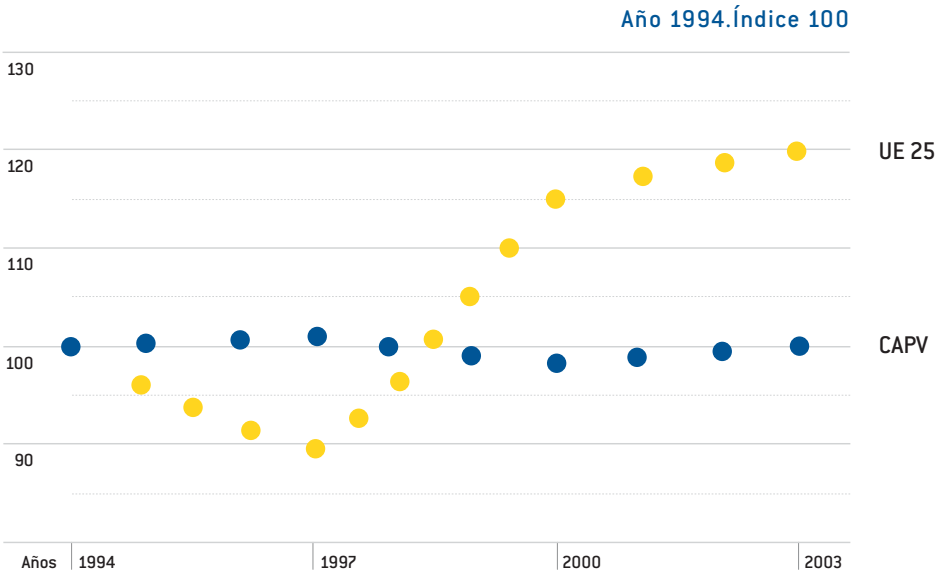
Fuente: Eustat 2006

En cuanto a los residuos peligrosos ya desde el año 2003 se gestiona el 100% de los inventariados, frente al 72% de 1994, y se valorizaron el 51%. En cuanto a los suelos contaminados, una de las herencias más gravosas del periodo de la industrialización, en el período comprendido entre 1990 y 2004 se han investigado 582 hectáreas (191 emplazamientos) de suelos potencialmente contaminados y se han recuperado 227 hectáreas (95 emplazamientos).

c) Energía

Frente a los notables avances logrados en la mejora de la calidad de las aguas o en la gestión de residuos la gestión energética no ha seguido el mismo camino. El importante crecimiento económico experimentado ha implicado un notable incremento del consumo energético y, en particular, de los productos derivados del petróleo.

Evolución de la emisión de gases invernadero (1994-2003)



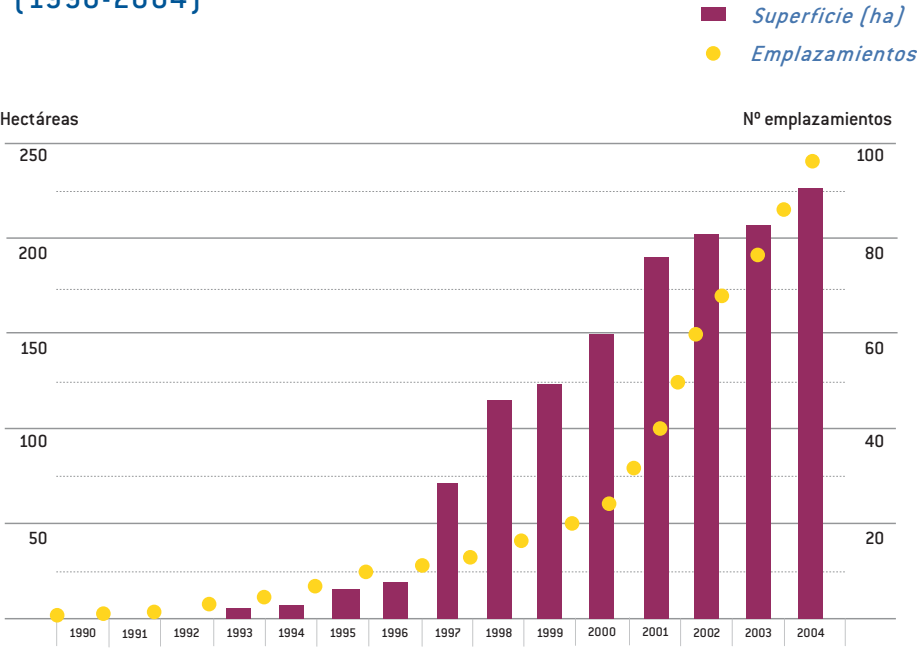
Fuente: Eustat 2006

Los cambios en la estructura económica, las mejoras en la eficiencia y la introducción de nuevas fuentes energéticas menos contaminantes (gas natural, energía eólica) no han sido suficientes para compensar los aumentos derivados de un mayor nivel de desarrollo y de los aumentos en la movilidad.

El consumo final de energía ha aumentado un 38% entre los años 1990 y 2004. Solo en 2004 este consumo aumentó en un 4,6% respecto al año 2003.

Las energías renovables representan el 4,9% de la demanda energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, habiendo aumentado desde 1990 en un 77%.

Evolución de suelos contaminados recuperados en la CAPV
(1990-2004)



Sin embargo los derivados del petróleo todavía aportan un 37% del consumo final de energía siendo el transporte, los servicios y el consumo doméstico los principales sectores que impulsan al alza la demanda energética de la CAPV. Como resultado, aunque han mejorado notablemente las condiciones de calidad del aire en la totalidad del territorio, la emisión de gases de invernadero sigue siendo muy elevada y con una tendencia al alza que contrasta con la de los países de nuestro entorno.

b.6. EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

La ordenación del sistema de asentamientos de las DOT se apoya en el análisis de la funcionalidad del sistema de ciudades y responde a la oportunidad de buscar interrelaciones y complementariedades entre las capitales vascas, y entre éstas y el resto de núcleos de distinto tamaño que componen el sistema de ciudades del País Vasco. La clave es mantener la identidad de cada una de nuestras ciudades, pueblos y aldeas y alcanzar las ventajas derivadas de una ciudad región coherente, equilibrada y competitiva.

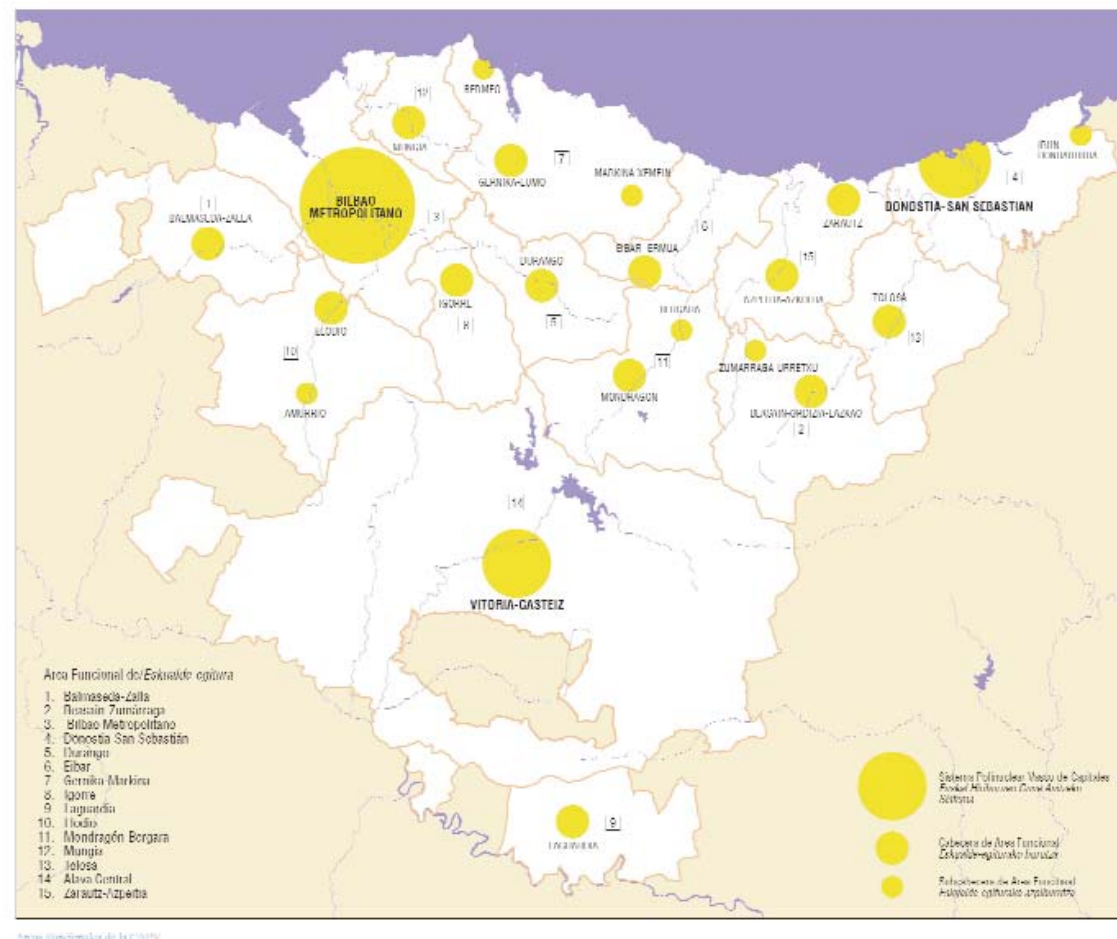
Es importante hacer referencia al valor estratégico de una integración económica y funcional mayor de las tres capitales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de éstas con la “gran rótula” que incluye además Pamplona, Logroño, Santander y Bayona. Es crítico trabajar en la construcción de perfiles urbanos complementarios

basados en la identidad y en los elementos de excelencia de cada una de las ciudades que componen este singular sistema policéntrico de capitales.

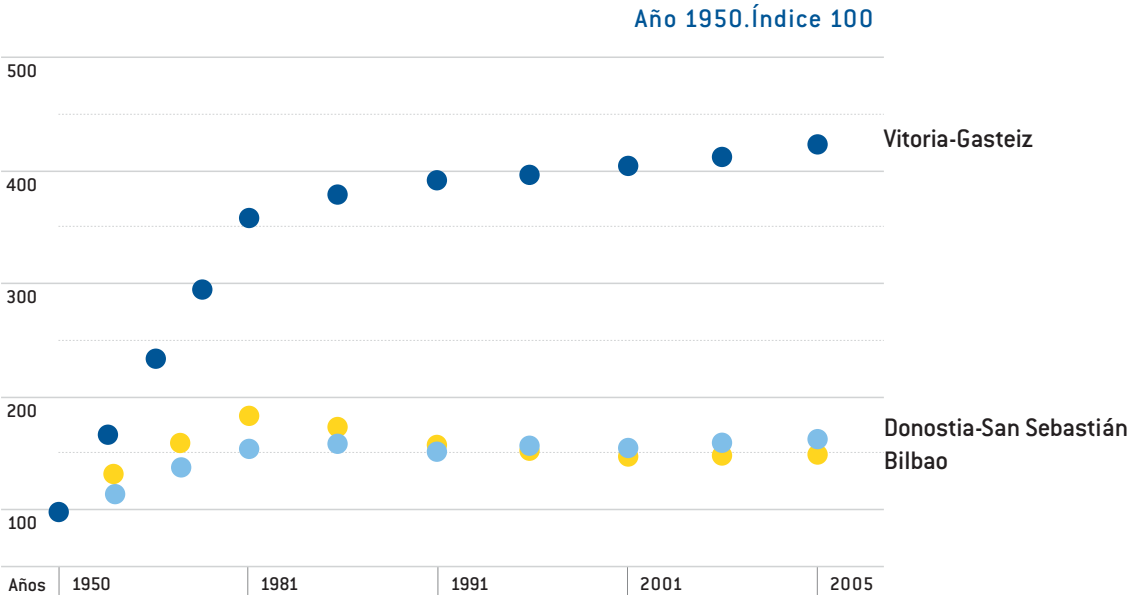
Ninguna de las ciudades que componen el sistema urbano vasco, de forma aislada, puede jugar un papel relevante en el nuevo escenario internacional de ciudades globales, ninguna de las capitales vascas tiene la masa crítica para poder ofrecer el complejo de servicios especializados, las infraestructuras, los equipamientos y las opciones que sí ofrecen las ciudades que están operando con éxito a nivel internacional. Sin embargo, la estructura del territorio vasco tiene unas singularidades únicas y presenta importantes ventajas competitivas en el marco de referencia de las ciudades-región actuales.

En primer lugar el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales es un factor clave para la consolidación de la Ciudad-Región. El disponer de tres importantes áreas urbanas distribuidas modéricamente en el territorio, a escasa distancia entre ellas y con perfiles y personalidad diferenciados es una importante ventaja comparativa. Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz son tres ciudades llenas de atractivos, con crecientes complementariedades entre si y que están experimentando, cada una de acuerdo con su propia idiosincrasia, apasionantes procesos de desarrollo y mejora urbana.

El reto de futuro consiste en seguir trabajando en la calidad y coherencia interna de cada uno de estos nodos urbanos, buscar una sólida interrelación entre ellos y consensuar complementariedades estratégicas entre los perfiles urbanos de cada una de ellas.



Evolución de la población de las capitales vascas (1950-2005)

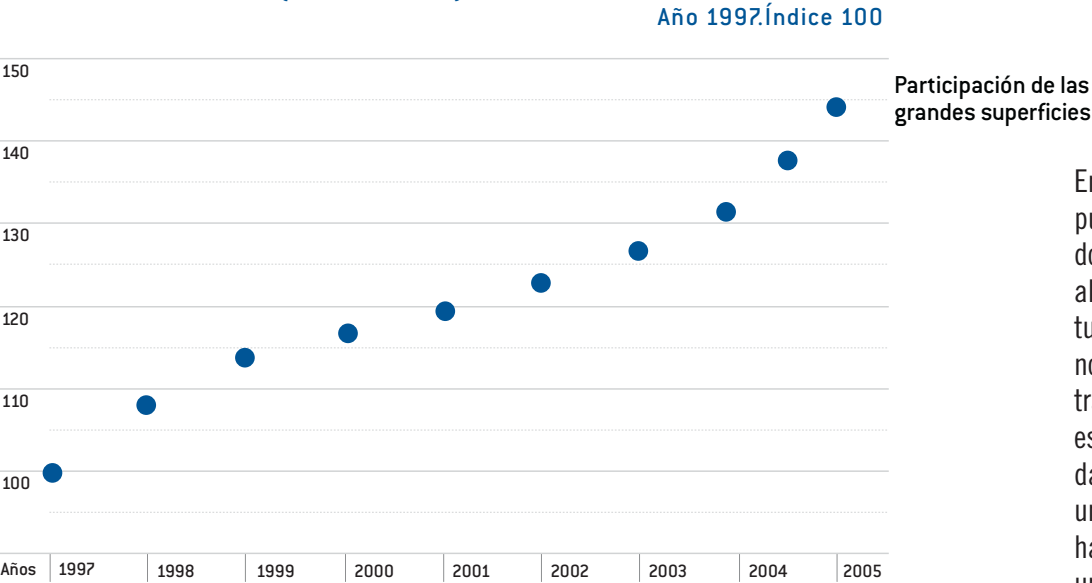


Fuente: Eustat 2006

En el segundo escalón de la jerarquía urbana el País Vasco tiene una atractiva red de ciudades medias que constituyen espacios clave para la integración de lo urbano y lo rural y en las que paisajes construidos y ámbitos naturales coexisten definiendo un paisaje característico de nuestro territorio.

Estas ciudades medias son centros urbanos de gran importancia para el equilibrio global de la estructura territorial, para el equilibrio social por el fuerte sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos y para el equilibrio entre lugares de residencia, trabajo y ocio que debe definir el modelo futuro. En ellos el reto es la mejora de la calidad urbana y de su integración con el entorno como una de las claves de su atractivo y de su potencial de desarrollo, frenar el declive de alguno de ellos y fortalecer la economía y la diversificación productiva en este escalón intermedio y modélico del sistema vasco de ciudades.

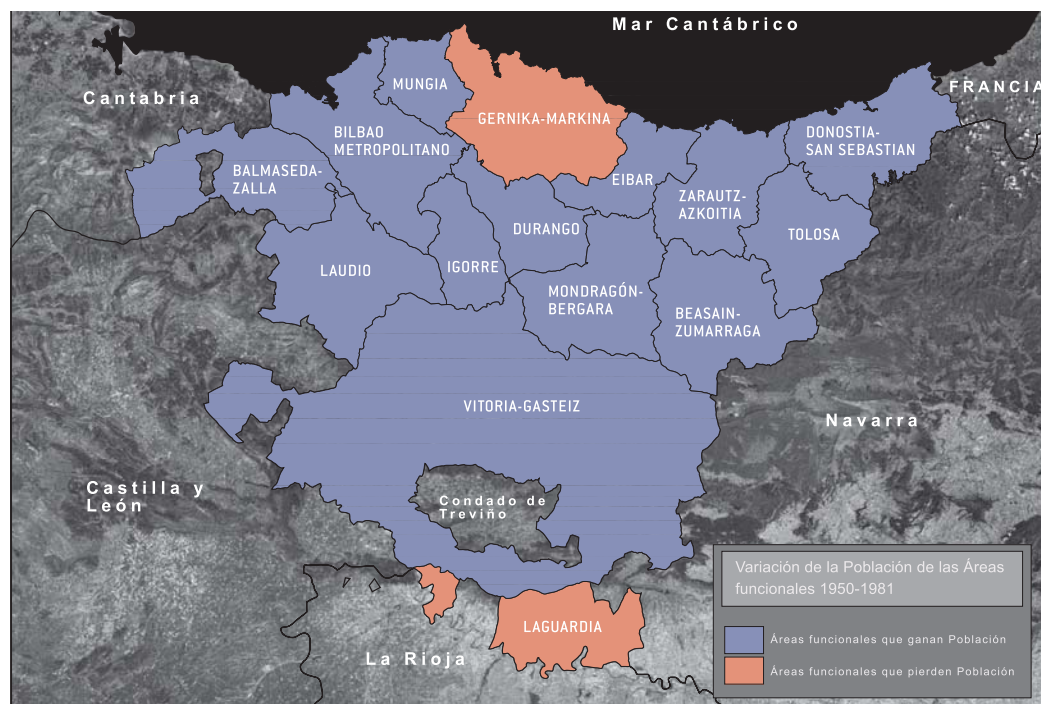
Evolución de la participación de las grandes superficies en la actividad comercial de la CAPV (1997-2005)



Fuente: Eustat 2006

En los espacios rurales el País Vasco dispone de una magnífica red de pequeños pueblos que mantienen su identidad, morfología e imagen. Perfectamente integrados en su entorno, siendo con frecuencia elementos que dotan de un valor añadido al paisaje rural, estos núcleos son esenciales para la pervivencia de nuestras costumbres, tradiciones e idiosincrasia. En casi 100 de ellos existe un singular fenómeno de segunda residencia procedente de los centros urbanos del País Vasco que contrasta con el modelo clásico de turismo de sol y playa y que constituye una base esencial para el emergente turismo rural que se presenta como una actividad fundamental para el futuro de estos espacios. Esta red de núcleos rurales constituye una singularidad única en el contexto de las ciudades-región actuales y en la que hay que destacar los 69 Centros Históricos que conforman un patrimonio cultural y una oferta de espacios urbanos atractivos y singulares de primera magnitud.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

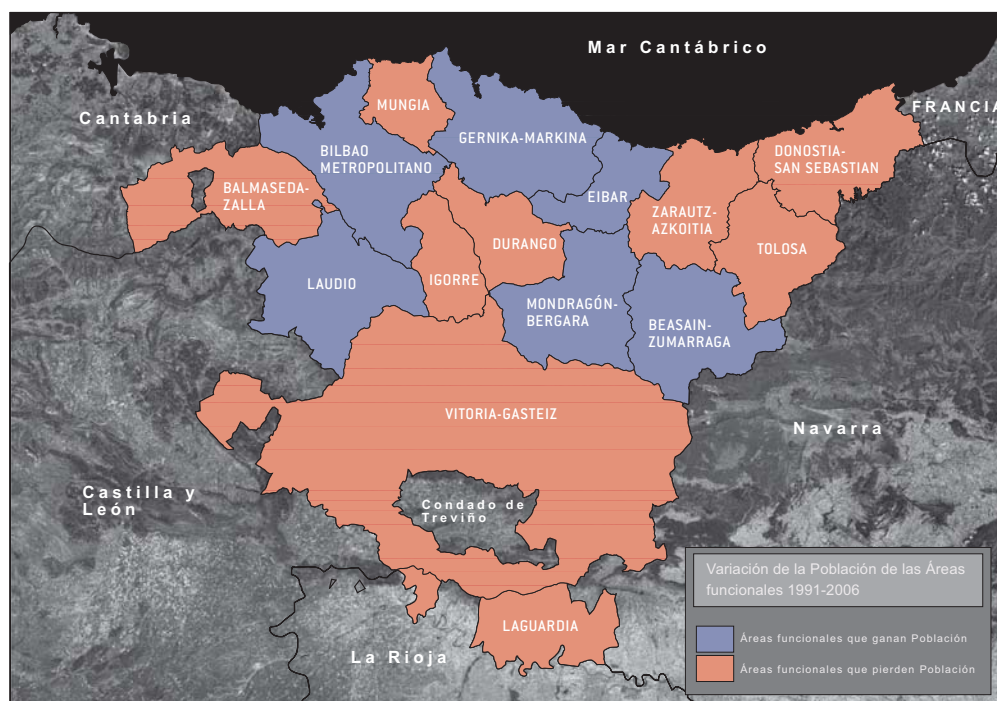


Fuente: Eustat 2007

Estos tres niveles urbanos, que definen diferentes ámbitos territoriales y paisajísticos, se disponen sobre un territorio con una enorme diversidad física, desde los espacios litorales a las llanuras mediterráneas y los valles atlánticos, en los que los ámbitos naturales y agrarios son un permanente telón de fondo. Estos espacios, muy entrelazados con los sistemas urbanos y siempre próximos a los centros habitados, constituyen un valioso activo visual y ecológico que mantiene la biodiversidad y la calidad paisajística y proporcionan variadas opciones de disfrute y ocio del territorio en contacto con la naturaleza.

Diez años es un tiempo muy corto para que se hayan producido transformaciones importantes en el sistema urbano. No obstante son apreciables ciertas tendencias y cambios que apuntan hacia una dinámica muy distinta de la vivida en etapas precedentes.

Así las áreas metropolitanas de las capitales han experimentado un importante proceso de reconfiguración que se plasma en la transformación funcional de los espacios centrales, la expansión superficial del ámbito metropolitano y la aparición de nuevas centralidades. La recuperación integral y el cambio de la imagen urbana del Bilbao Metropolitano es, probablemente, la empresa más conocida y también la que tendrá un peso más decisivo para el conjunto del territorio.



Fuente: Eustat 2007

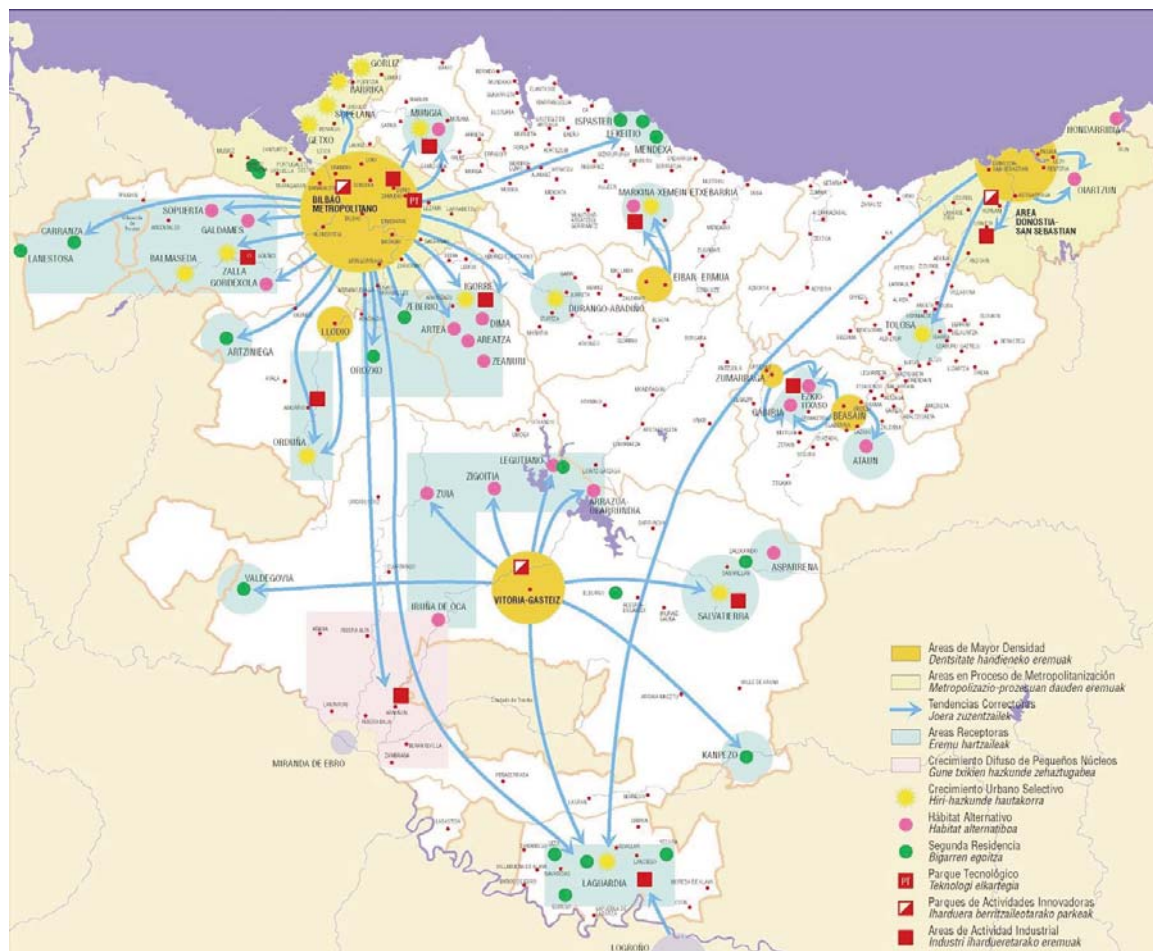
A diferencia de Bilbao, Donostia-San Sebastián ha sido tradicionalmente una ciudad de enorme atractivo urbano siendo la belleza de la ciudad uno de sus rasgos más importantes y decisivos a la hora de asumir nuevas funciones urbanas en el marco de la Ciudad-Región. Ello no ha impedido sin embargo que en su entorno metropolitano aparezcan importantes puntos de deterioro urbano de los cuales tal vez el ejemplo más significativo sea la Bahía de Pasaia. Vitoria-Gasteiz, cuyo gran crecimiento es mucho más reciente en el tiempo, se ha desarrollado como una ciudad emblemática de la calidad en los nuevos desarrollos urbanos.

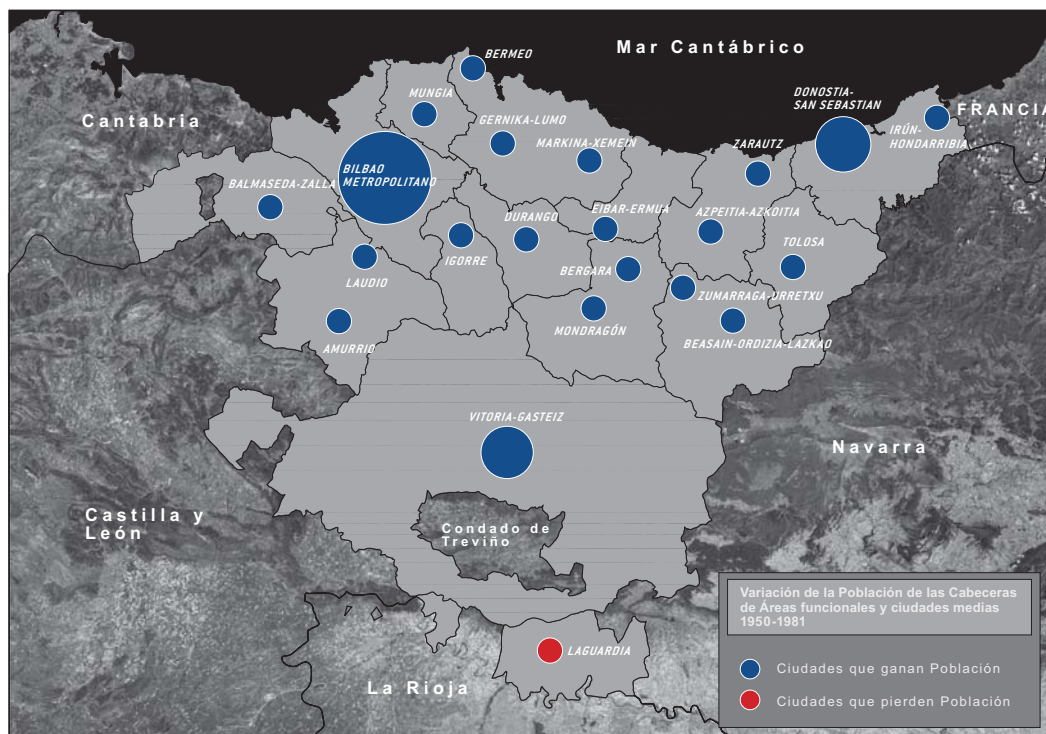
En estas tres ciudades el proceso de renovación y recualificación de los espacios centrales ha tenido un impacto decisivo en el fortalecimiento de sus perfiles urbanos, en la mejora de su imagen, especialmente de espacios emblemáticos de las tres ciudades y ha hecho posible que se desarrolle una parte importante de su potencial para acoger nuevas funciones y actividades de alto nivel que han sido esenciales en el impulso a la economía vasca durante los últimos años.

Estos procesos de renovación, lejos de suponer una “terciarización” de los centros han generado las oportunidades de creación de suelo y de espacios atractivos que han permitido, de forma particularmente significativa en Bilbao, recuperar el dinamismo demográfico de las zonas centrales, configurando un espacio urbano más vital y diverso en su imagen y en sus funciones.

Los logros alcanzados con estos proyectos emblemáticos en los últimos años son un excelente indicador de las acciones que todavía pueden acometerse en los próximos años: la finalización del proyecto de la Ría, la renovación de la Bahía de Pasaia, el nuevo paisaje ligado a las grandes plataformas logísticas de Álava, las acciones de renovación en espacios obsoletos, deteriorados o con un futuro por definir existentes en las tres ciudades, las oportunidades ligadas a las nuevas estaciones de Alta Velocidad, etc.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA





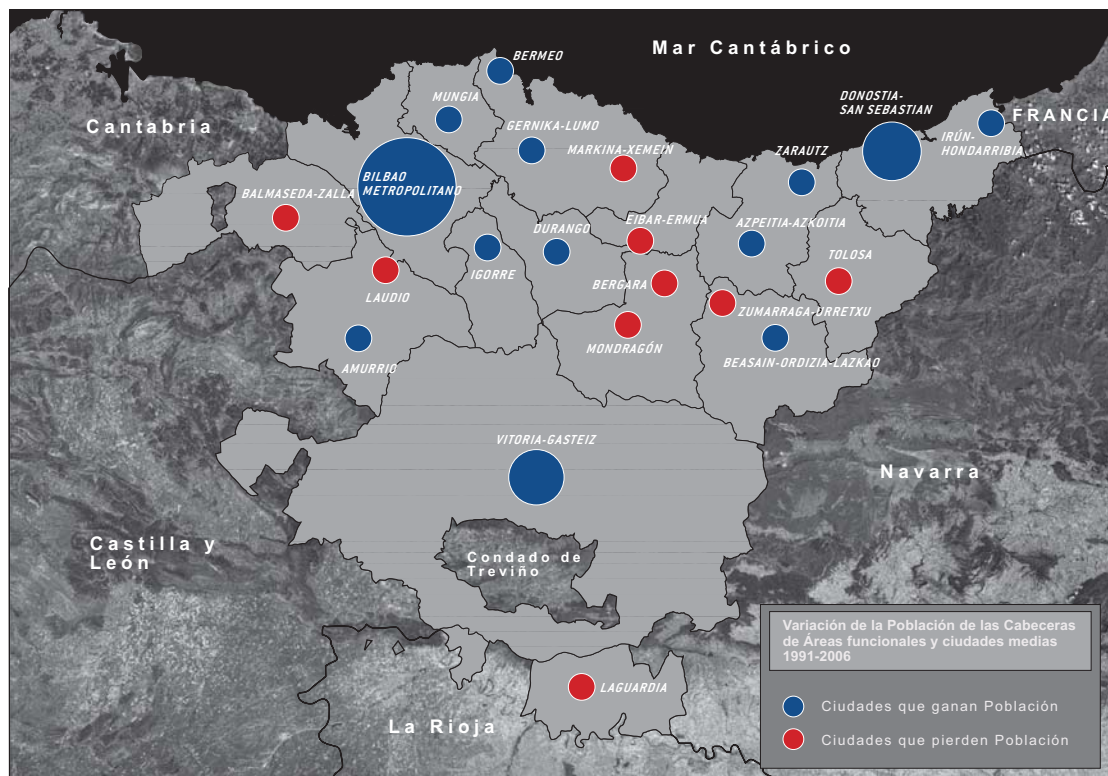
Fuente: Eustat 2007

En paralelo al nuevo papel de los centros de las capitales se ha producido una creciente expansión de los ámbitos metropolitanos al aparecer nuevas formas de ocupación del territorio y de organización de las periferias.

Este proceso simultáneo de renovación de los centros y surgimiento de nuevas periferias significa, sobre todo, la transformación funcional del espacio. Lugares que tradicionalmente han acogido unas actividades determinadas pasan a acoger otras completamente nuevas. Esta transformación funcional requiere, a su vez, un cambio formal, una transformación efectiva de los espacios públicos, de las arquitecturas y, en definitiva, del paisaje de cada espacio.

Estos cambios funcionales son hoy ya perceptibles en muchos ámbitos de la CAPV.

En las áreas centrales de las capitales se detecta la emergencia de nuevas actividades dotacionales. Así está ocurriendo de forma muy evidente en Bilbao donde, en torno a la Ría han desaparecido los antiguos espacios industriales y portuarios para acoger nuevos equipamientos de alto nivel. En Vitoria-Gasteiz se ha abordado una activa labor de recuperación del Centro Histórico. En Donostia-San Sebastián han sido iniciadas como la red de museos o la concentración en el ensanche de propuestas turísticas y actividades intensivas en conocimiento o, lo que puede ser, la renovación de la Bahía de Pasaia.

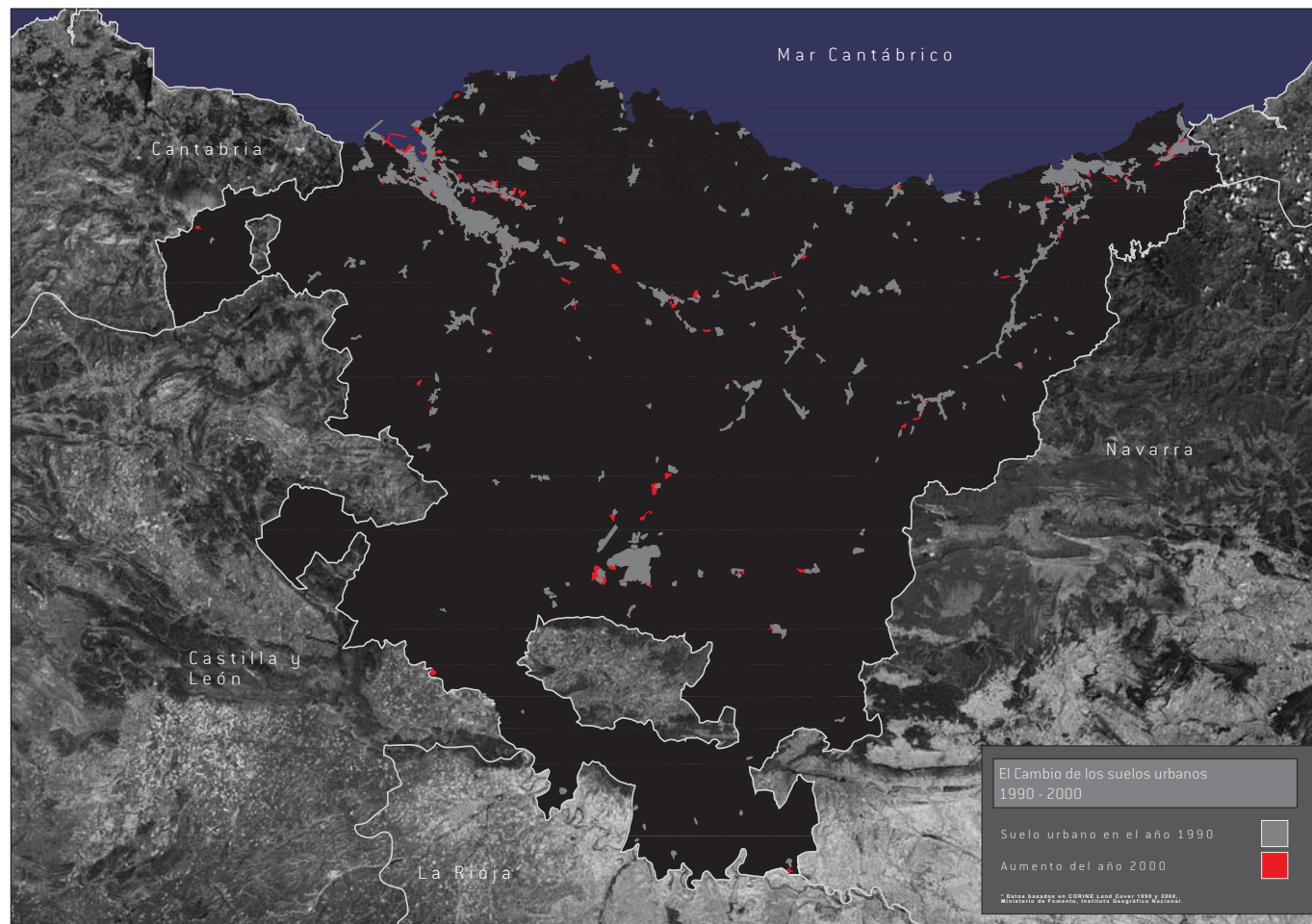


Fuente: Eustat 2007

Por su parte el proceso de descentralización y reconfiguración de las periferias constituye el principal motor del desarrollo urbano de la última década. Evidentemente la condición necesaria para el funcionamiento de este modelo es el incremento y generalización de la movilidad mecanizada privada medida en niveles de motorización, número de viajes, distancias recorridas, etc.

Si, inicialmente, la expansión metropolitana estuvo asociada a una suburbanización residencial selectiva, le siguió la salida de la industria, y más tarde a extensos sectores de las clases medias acompañadas de los equipamientos locales correspondientes. En la última década se asiste sobre todo a la descentralización de importantes segmentos del empleo terciario y a la generalización de las grandes superficies comerciales suburbanas así como de grandes equipamientos públicos o privados.

Este proceso es uno de los fenómenos característicos de la Ciudad-región y la experiencia de otros territorios, y de forma incipiente también en la CAPV muestra el riesgo de presentar efectos territoriales discutibles: fragmentación espacial (ruptura de la continuidad en el proceso urbanizador), especialización funcional (cada fragmento, más o menos aislado, se constituye en soporte de una actividad exclusiva) y segregación social. En buena medida este proceso de descentralización se corresponde con las propuestas de reequilibrio territorial de las DOT, de forma que la expansión y el aumento de la complejidad de las nuevas periferias ha superado los límites tradicionales de los espacios metropolitanos para



Fuente: CORINE Land Cover 2006

abarcar ámbitos funcionales situados fuera de su influencia directa y zonas tradicionalmente rurales.

Este proceso explica porqué, aunque la población no ha variado esencialmente en los últimos 10 años, la superficie urbanizada ha crecido en casi un 20%. Este crecimiento se ha dado fundamentalmente en los entornos metropolitanos. Nuevos crecimientos residenciales, desarrollos industriales, equipamientos singulares, parques empresariales y complejos terciarios, grandes superficies comerciales y de ocio...Se configura de este modo un territorio mucho más extenso y, cada vez más, generador de nuevas centralidades y de nuevas dinámicas territoriales.

El dato más significativo de este proceso de expansión metropolitana es, probablemente, su orientación selectiva hacia zonas de alta calidad ambiental y paisajística que han dispuesto, además, en los últimos años de nuevos y mejores sistemas de conexión con los centros de las capitales.

Se está dando así un proceso de expansión de los ámbitos metropolitanos con aparición de nuevas centralidades. La creciente fortaleza funcional de las capitales vascas en un contexto de mayor movilidad y accesibilidad está restando centralidad y protagonismo a muchas de las cabeceras tradicionales del territorio.

Aunque las ciudades medias más importantes han experimentado un relevante proceso de mejora en la calidad y variedad de sus dotaciones y su oferta de servicios

públicos y privados, el nuevo papel de las capitales implica una oferta comercial, cultural, de ocio y de servicios personales y empresariales enormemente más diversa, amplia, atractiva y especializada. Se trata de un elemento de atracción con el que difícilmente pueden competir las ofertas más convencionales y limitadas de las ciudades medias. La mejora de las carreteras y la expansión del automóvil llevan a que una parte, cada vez más significativa de las demandas terciarias que antes se realizaban en ciudades medias y cabeceras comarcales se trasladen a las capitales.

El resultado es una pérdida de la centralidad que tradicionalmente tenían estos núcleos y un empobrecimiento funcional. Este proceso es tanto más acusado cuanto menor es la dimensión del núcleo y mayor su integración en los ámbitos de expansión de las ciudades capitales.

Así, a la vez que se experimenta un creciente dinamismo en zonas tradicionalmente poco urbanizadas de la costa y de áreas de montaña se aprecia una situación de estancamiento, o de cierto declive, en muchos de los centros industriales tradicionales que habían desarrollado un papel esencial en el crecimiento asociado a la anterior etapa de desarrollo. Así ocurre en ciudades como Eibar, Laudio, Arrasate-Mondragón, Tolosa, Zumárraga...siendo su falta de dinamismo tanto más intensa cuanto más excéntrica es su posición con respecto a los ejes de conexión con las tres capitales vascas.

Este proceso ha alcanzado también a las zonas más rurales que experimentan cambios profundos que están modificando su carácter tradicional. La acusada disminución de las actividades agrarias y ganaderas coincide con la afluencia de nuevos residentes rurales. En la última década las zonas rurales han crecido proporcionalmente más que los ámbitos urbanos debido a diversos factores. Menores costes de vivienda y de desplazamiento y más bajos impuestos locales ante la necesidad de mantener redes y sistemas públicos de menor dimensión. La calidad ambiental y urbana, la disponibilidad de una mayor variedad de ambientes atractivos y diversos, menores índices de delincuencia, la sostenibilidad y la menor fragilidad ante convulsiones y accidentes, etc.

Un creciente número de viviendas secundarias se han transformado en viviendas principales y muchos núcleos rurales, situados en zonas con gran atractivo ambiental están siendo ocupados cada vez más por población procedente de los centros urbanos. Esto ocurre principalmente en los entornos de los centros urbanos principales (costa de Zarautz y de Mungia, Igorre, Llanada Alavesa, zonas más orientales de las Encartaciones) pero, también, en un espacio con una localización excéntrica pero cada vez mejor comunicado y con un atractivo especial como La Rioja Alavesa. Nuevas demandas de ocio y residencia, campos de golf, turismo rural, etc. constituyen nuevos usos que aparecen en ámbitos rurales. Cada vez más surge un nuevo paisaje rural con nuevas edificaciones, toda vez que las construcciones tradiciona-

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

les frecuentemente no se adaptan a las demandas de confort y servicios que realizan los nuevos residentes. En las zonas rurales más alejadas, con peor accesibilidad desde las capitales, o con menores alicientes, el panorama es el contrario según se pierde población y se abandonan explotaciones y caseríos.

Todos estos cambios apuntan a una cierta reestructuración del sistema de asentamientos en el que más que cambios jerárquicos aparece una situación de creciente complejidad y de interrelaciones más estrechas entre diversos ámbitos territoriales.

Así en Bizkaia el protagonismo de Bilbao aumenta pero se ve acompañado de un ámbito metropolitano cada vez más extenso y diverso que se extiende por los valles del Kadagua, Arratia e Ibaizabal y el litoral entre Plentzia y Bermeo. Aparece así un modelo más equilibrado desde el punto de vista funcional y, sobre todo, en el que aparecen mayores interrelaciones entre espacios tradicionalmente poco integrados.

En Gipuzkoa por el contrario el modélico equilibrio asociado a un potente sistema de ciudades medias puede verse amenazado a medio o largo plazo ante las tendencias de declive de muchos de estos espacios urbanos que están reclamando importantes acciones de renovación y mejora para recuperar su atractivo. Así ocurre en el valle del Deba y en los cursos altos del Oria y el Urumea en contraste con el dinamismo del litoral de Zarautz-Zumaia.

Álava constituye en este contexto un espacio emergente y fuertemente dinámico en el que Vitoria-Gasteiz sigue siendo el elemento dominante pero ahora con una estructura mucho más extensa en el que el dominio de la capital integra un ámbito más amplio que incorpora los importantes desarrollos de espacios de actividad de la A-1 y los nuevos crecimientos residenciales e industriales de la Llanada.

Se trata por tanto de una nueva situación, compleja e interrelacionada. Incluye fenómenos como la expansión espacial, funcional y demográfica de los principales centros metropolitanos, la diversidad de situaciones que presentan las ciudades medias de la CAE, el crecimiento de los espacios construidos y el cambio de carácter de los asentamientos rurales. Son procesos que presentan diversas causas y manifestaciones y que serán analizados más detalladamente en fases posteriores de este trabajo para profundizar en ellos.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA



b.7. VIVIENDA Y SUELO RESIDENCIAL

En este nuevo paisaje de la Ciudad-Región uno de los procesos más significativos ha sido el constante aumento del precio de la vivienda y los cambios experimentados por la demanda residencial.

El aumento del precio de la vivienda no es ni mucho menos un fenómeno exclusivo de la CAPV. Factores como el aumento de las rentas, los bajos tipos de interés, el atractivo de la vivienda como inversión, etc. han confluído para impulsar una fuerte demanda que eleva los precios de la vivienda y del suelo ante una oferta a veces muy inelástica.

Este aumento de precios se ha dado en un contexto de fuerte aumento del parque de viviendas, incluso en ausencia de crecimiento demográfico. Según los datos del PTS de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda (en tramitación) entre 1986 y 1999 el crecimiento global del parque de viviendas fue del 15%. En este crecimiento, la vivienda protegida ha venido a suponer, como media, un porcentaje en torno al 25 % de la vivienda de nueva construcción.

El PTS mencionado plantea una continuidad en este crecimiento estimando la necesidad de 133.600 nuevas viviendas en el periodo 2000- 2016 y esto en base a una proyecciones de constante reducción demográfica que se han demostrado ya erróneas ante el repunte demográfico del periodo 2000- 2005.

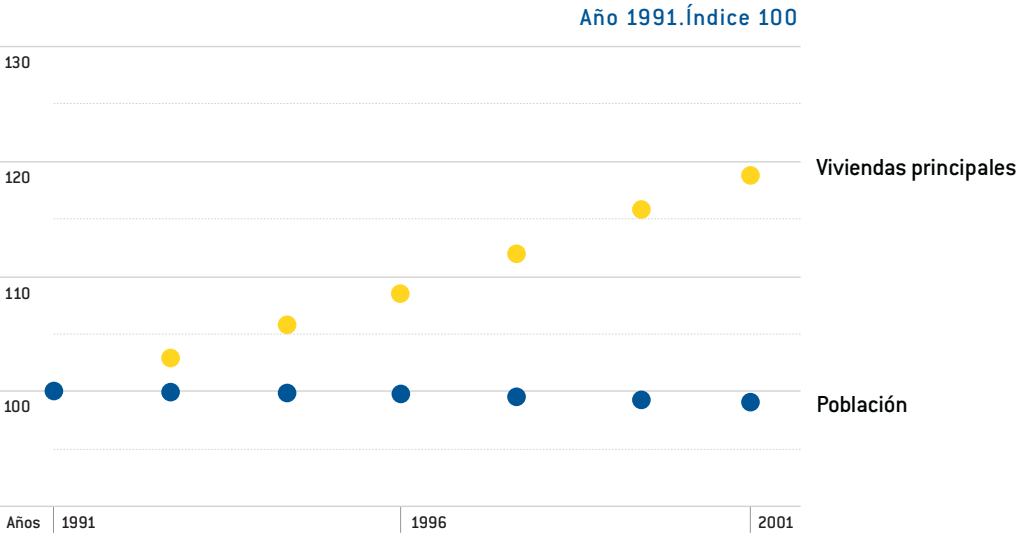
B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

En este fuerte crecimiento del número de viviendas, destaca el continuado descenso de la vivienda de alquiler, que apenas alcanza el 10%, cifra inferior al 14% de media española, que es la más baja de la Unión Europea.

Territorialmente, hay otros cuatro fenómenos que merecen reseñarse en el proceso de desarrollo de espacios residenciales.

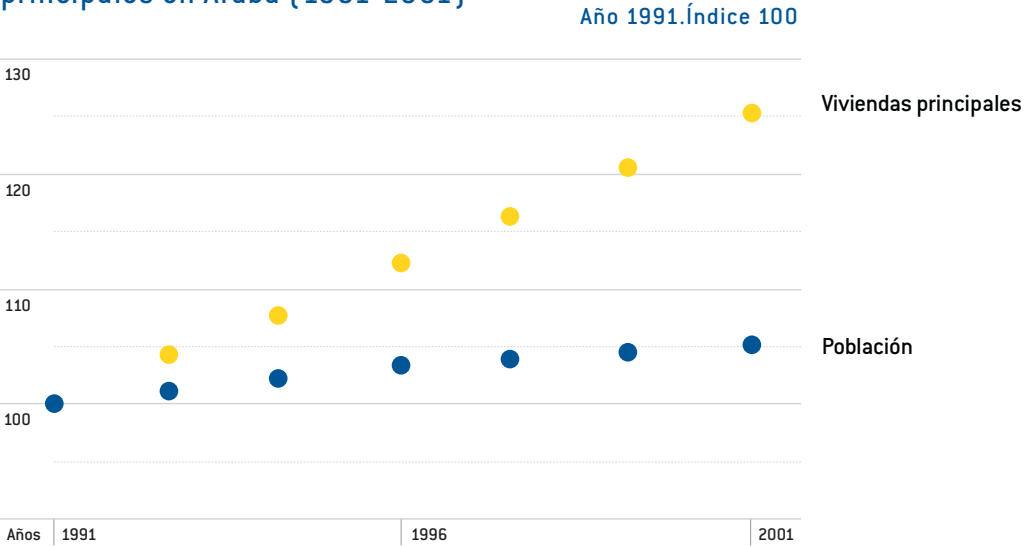
1. En primer lugar el aumento generalizado del parque de viviendas, con cifras que no guardan relación con la variación de la población, creciendo tanto el número total de viviendas como, especialmente, el de viviendas principales muy por encima del incremento demográfico especialmente en Bizkaia y Gipuzkoa y, en menor medida en Álava. Este dato es coherente con los procesos de cambio de residencia hacia nuevos desarrollos periféricos detectado en la última década. Es también un indicador de que la mera ampliación de la oferta no contribuye por sí sola al descenso de los precios cuando, de hecho, un elevado número de viviendas están fuera del mercado por su localización, su obsolescencia o la escasa calidad de su emplazamiento o su edificación mientras existe un exceso de demanda de nuevas tipologías de vivienda y de residencias localizadas en enclaves específicos que aportan un valor añadido a la vivienda (áreas centrales, nuevos desarrollos en zonas de alta calidad, etc.).

Evolución comparada de la población y las viviendas principales en CAPV (1991-2001)



Fuente: Eustat 2006

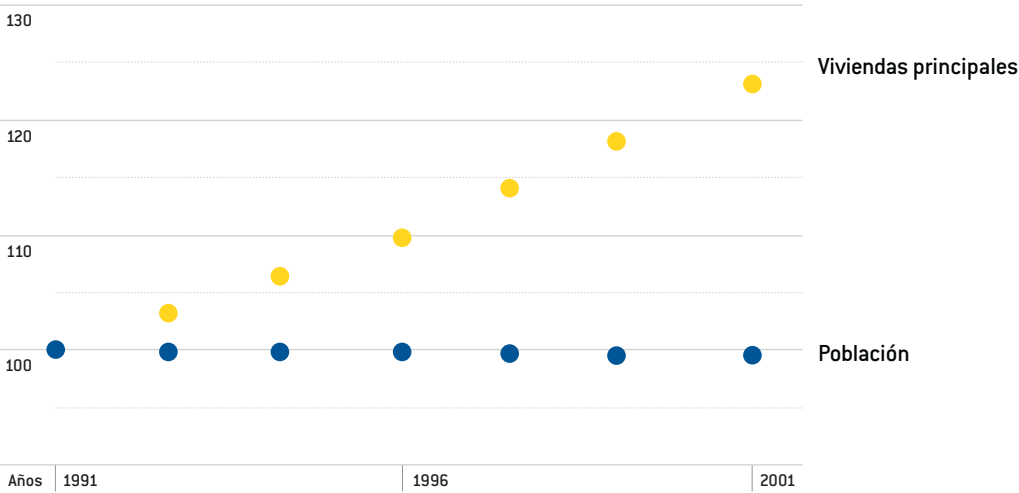
Evolución comparada de la población y las viviendas principales en Araba (1991-2001)



Fuente: Eustat 2006

Evolución comparada de la población y las viviendas principales en Gipuzkoa (1991-2001)

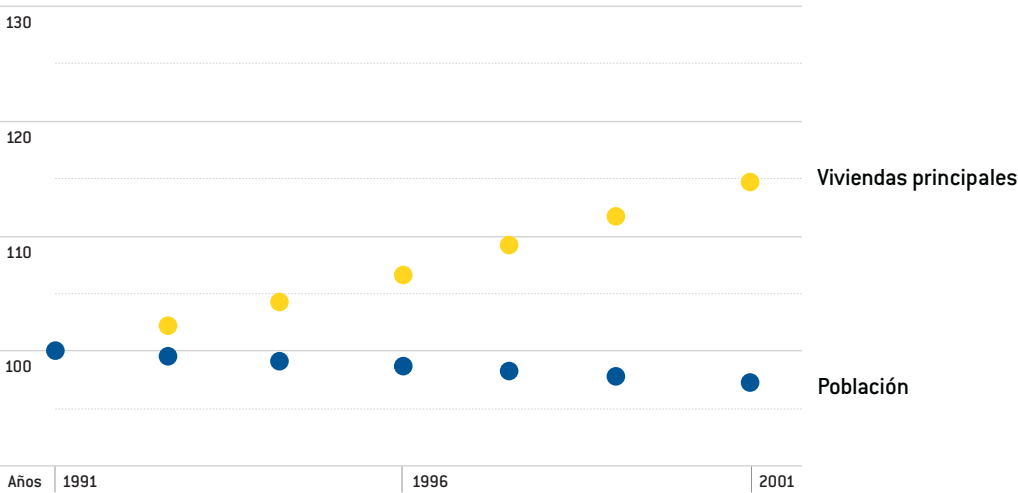
Año 1991. Índice 100



Fuente: Eustat 2006

Evolución comparada de la población y las viviendas principales en Bizkaia (1991-2001)

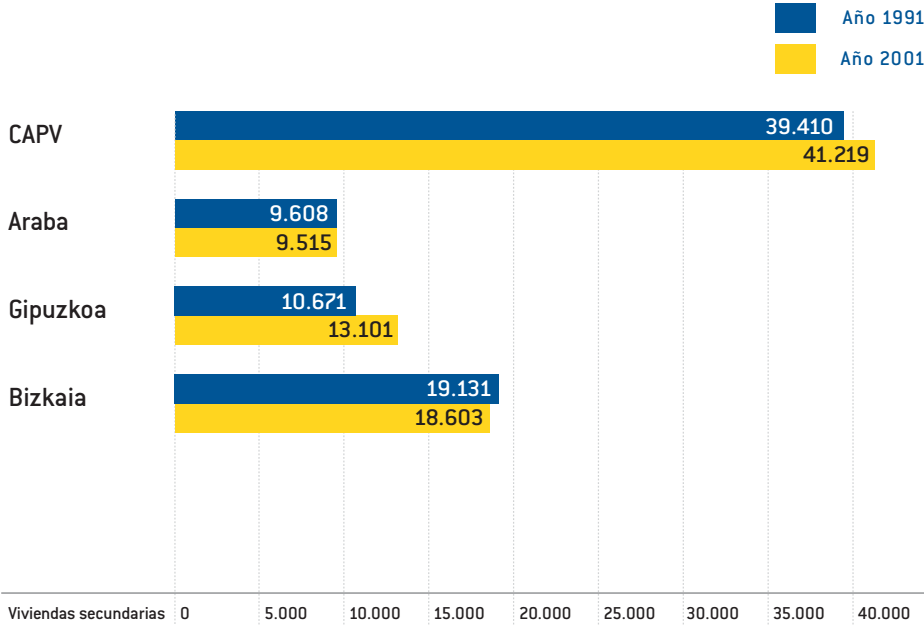
Año 1991. Índice 100



Fuente: Eustat 2006

2. Un segundo fenómeno destacable es el estancamiento del número de segundas residencias, de tal forma que solo aumenta su número en Gipuzkoa mientras que en Álava y en Bizkaia se reducen en términos absolutos lo que muestra la existencia de procesos activos de conversión de segundas viviendas en residencias principales y el traslado de buena parte de esta demanda durante los últimos años hacia espacios situados fuera de la CAPV.

Evolución del número de viviendas secundarias (1991-2001)

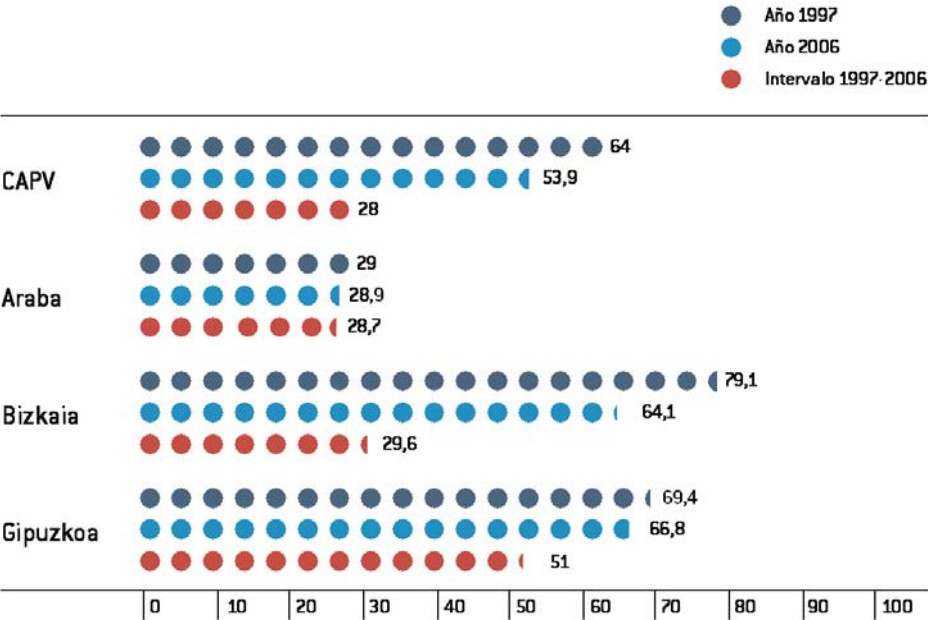


Fuente: Eustat 2006

3. Pese a la escasez de suelo que tradicionalmente se experimenta en los valles cantábricos se aprecia una extensificación del proceso de urbanización con una reducción de las densidades medias en las zonas residenciales. Así la densidad global de los espacios de uso residencial se ha reducido progresivamente en el conjunto de la CAPV y, especialmente en Bizkaia. Notablemente la densidad disminuye menos en Gipuzkoa, donde más ha crecido la oferta de vivienda en relación con la población y también donde se mantienen precios medios más elevados. Si se toma en consideración exclusivamente la densidad de los desarrollos producidos en los últimos diez años el efecto de la extensificación se hace más evidente en Bizkaia y sobre todo en Álava donde la densidad de los crecimientos más recientes desciende hasta las 29 viv/ha. Se trata de un claro indicador de procesos de desarrollo con un mayor componente de la vivienda unifamiliar y de los modelos extensivos que se dan en los entornos metropolitanos de Bilbao y, con mayor disponibilidad de suelo, en la Llanada Alavesa. Por el contrario la densidad media de los desarrollos de Gipuzkoa en el periodo 1997-2001 es de 51 viv/ha, lo que implica una reducción frente a las densidades históricas de este Territorio aunque mucho menor que en el resto de la CAE.
4. Por último hay que destacar la reducción en términos absolutos de la vivienda en Suelo No Urbanizable. Según los datos de Udalplan estas han pasado de ser 46.111 en 1996 a 45.800 en 2006. Se trata de un dato singular cuya explicación puede estar en la importante reducción de este proceso en toda la CAPV así como en la inclusión en espacios urbanos, por los nuevos planeamientos, de numerosas viviendas rurales aisladas especialmente en Álava.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Densidad comparada de los desarrollos residenciales (viviendas/ha)



Fuente: Udalplan 2007

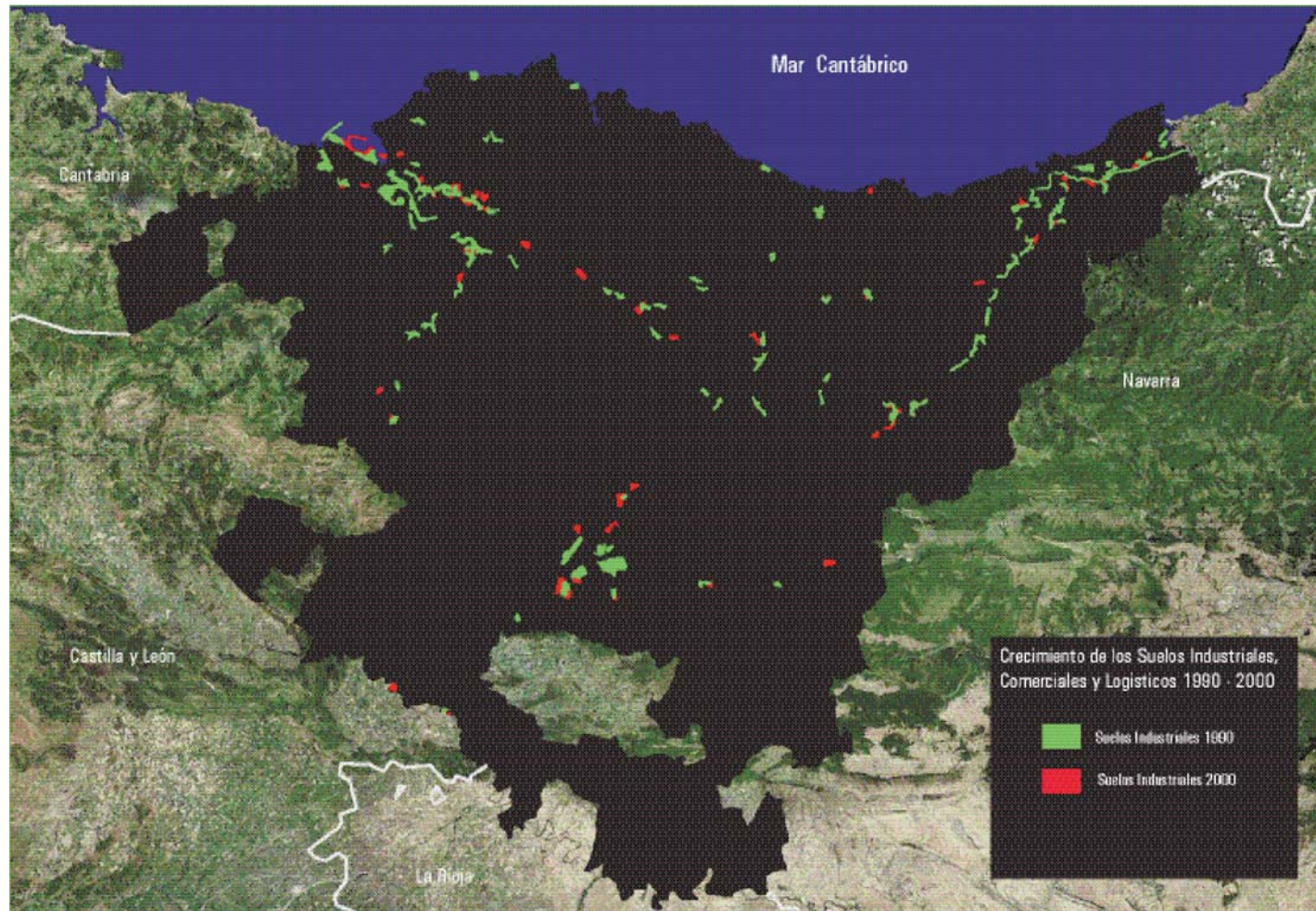
b.8. SUELO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La pérdida de peso relativo de la industria de la CAPV no ha significado una reducción de las necesidades de suelos para actividades productivas. No solo la demanda de suelo industrial ha crecido, sino que han aparecido nuevas demandas vinculadas a los nuevos espacios comerciales y de ocio y a las nuevas implantaciones terciarias que han venido a añadirse a las demandas tradicionales.

Los procesos de ocupación de suelos para actividades económicas han seguido las pautas de localización propuestas en las DOT, consolidando o manteniendo los corredores industriales planteados en el modelo territorial. En este sentido el principal cambio territorial ha sido el crecimiento de los espacios de actividad en Álava Central, donde se han localizado las implantaciones de mayor dimensión. En Bizkaia y en Gipuzkoa el proceso de reconversión ha conducido a una reducción del número de establecimientos de mayor tamaño. Se dan así situaciones tanto de mantenimiento de algunas grandes implantaciones obsoletas, o con localizaciones poco adecuadas en relación con su nuevo contexto territorial, como de espacios cuya transformación les han llevado a acoger nuevos usos, todo ello a un contexto general de escasez de suelo y fuerte competencia entre los diversos usos.

Un análisis de los suelos clasificados para actividades económicas en base a los datos de Udalplan 2006 muestra que las mayores extensiones de este uso se localizan en los entornos de las Áreas Metropolitanas. Más del 25% del suelo con esta clasificación se encuentra en el Bilbao Metropolitano y otro tanto en el Área de Álava Central mientras que la de Donostia-San Sebastián acoge el 10% del total. Si se toma en cuenta el dato del porcentaje que los suelos clasificados para actividades económicas suponen sobre el total del suelo clasificado las áreas donde este uso tiene mayor peso relativo corresponden a los centros tradicionales de la industria vasca (Beasain, Eibar, Mondragón, Durango) además de Zarautz-Azpeitia y Álava Central.

Los datos de Udalplán muestran también la fuerte presión sobre estos espacios y la competencia de usos existente. Salvo en el caso de Laguardia el porcentaje de ocupación de los suelos para actividades económicas supera el 80% y en muchos casos se encuentra en una situación cercana a la de saturación como ocurre en Mungia (100% de ocupación) o en Donostia-San Sebastián, Durango e Igorre con porcentajes de ocupación en torno al 95%



Fuente: CORINE Land Cover 2006

La aprobación del PTS de Suelo para Actividades Económicas ha supuesto el desarrollo completo de las Directrices a este respecto. Ha permitido racionalizar el proceso de desarrollo de estos suelos, aportando una referencia general para todos los operadores. La integración urbana y territorial de las actuaciones industriales y de los grandes espacios comerciales, y la reflexión sobre las reservas estratégicas de suelo en la vertiente cantábrica, han sido aportaciones fundamentales de este documento.

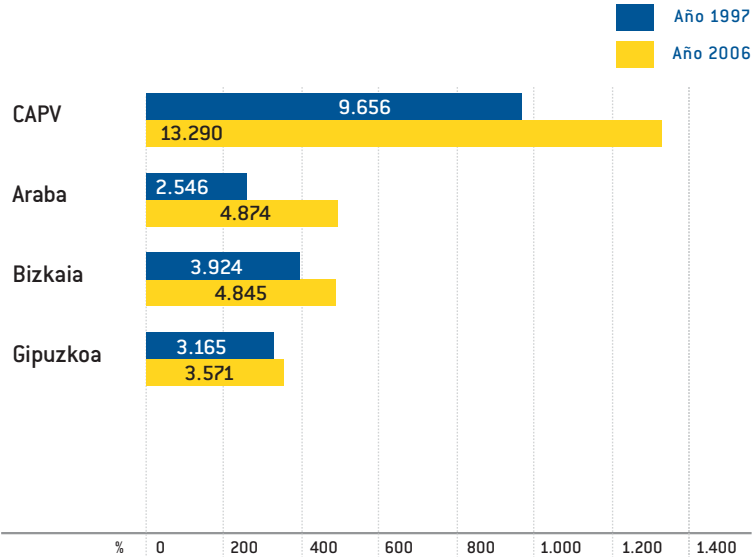
En los últimos años las grandes plataformas logísticas aparecen como los elementos fundamentales del desarrollo de suelo para actividades económicas, no solo por sus grandes dimensiones y su estratégico significado territorial y económico, sino porque actúan como elementos aglutinantes en torno a los cuales se concentran de forma creciente las demandas de implantación empresarial.

El Plan Territorial Sectorial de la Red Intermodal y Logística del Transporte ha diseñado una estrategia basada en grandes centros de transporte, que van a ser decisivos en los próximos años y que requiere una adecuada coordinación con los sistemas de transporte internacional, las redes de infraestructuras y su incidencia general a los nuevos desarrollos territoriales.

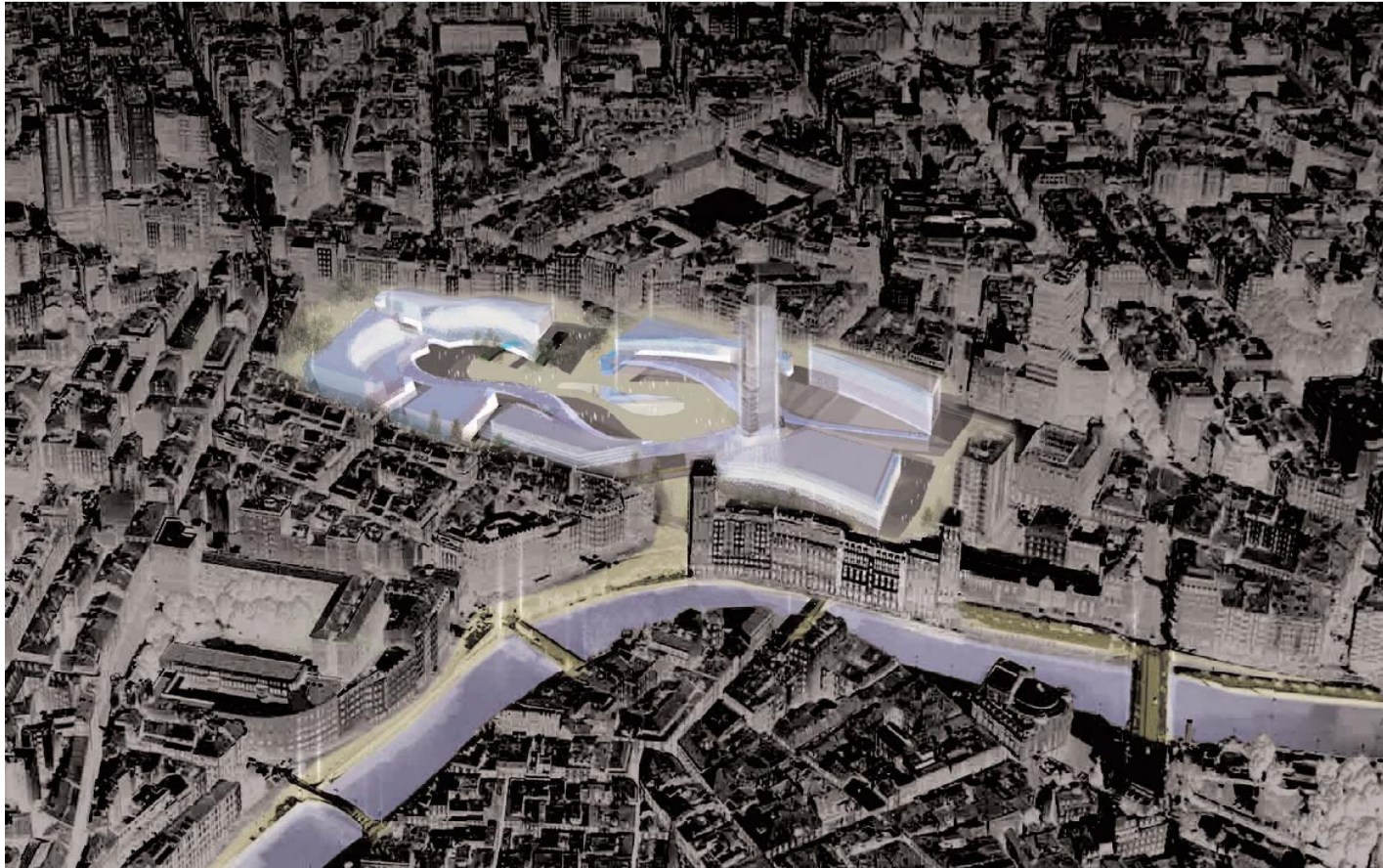
Otro elemento clave para los próximos años en relación con el suelo para actividades productivas van a ser las acciones de renovación de espacios de actividad que, no solo incluyen antiguas áreas industriales, sino también espacios ferroviarios o áreas portuarias siendo probablemente, el Puerto de Pasajes el caso más señalado de todos ellos. El diseño de soluciones operativas y coherentes con el entorno territorial y urbano en el que se inserta y con auténtica capacidad de transformación y dinamización a la perspectiva de la Ciudad-Región va a ser sin duda uno de los retos decisivos para el nuevo Modelo Territorial.

El tercer reto, que aparece como prioritario para los próximos años, es la incorporación de las actividades económicas en la escena urbana como elementos de dinamización y de creación de nuevos atractivos en capitales, ciudades medias y núcleos rurales. Especialmente, la generación de los denominados espacios de la economía creativa, aparece como una de las estrategias prioritarias para la rehabilitación de piezas valiosas del territorio, el aumento de la capacidad de innovación y el atractivo del territorio.

Evolución del suelo clasificado para actividades económicas en el intervalo 1997-2006



Fuente: Udelplan 2006



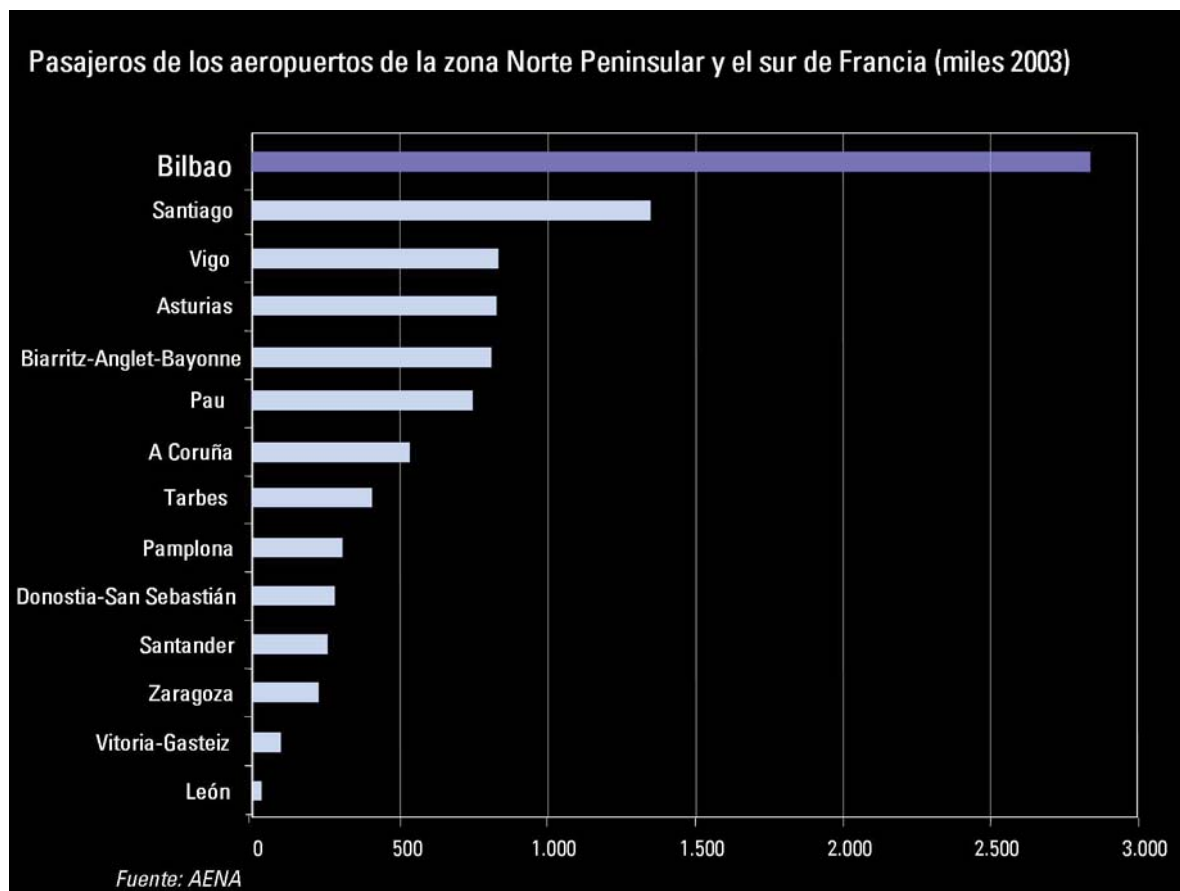
b.9. INFRAESTRUCTURAS

b.9.1. LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS DE CONEXIÓN EXTERIOR

Sin duda uno de los aspectos críticos en los que se ha plasmado la transformación del modelo territorial de la CAPV en los años transcurridos desde la aprobación de las DOT es en la aparición de nuevas grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones. Se trata de iniciativas fundamentales para que nuestro territorio se posicione favorablemente en el complejo e interrelacionado mundo global. Es además una estrategia fundamental para apoyar el conjunto de las iniciativas territoriales como una apuesta para configurar una de las grandes rótulas territoriales que van a articular en el futuro el nuevo espacio europeo. De entre estas actuaciones cabe destacar las siguientes por su impacto en la estrategia territorial global de la CAPV:

- Mejora sustancial de la infraestructura telemática del País Vasco, que permite afrontar un futuro económico apoyado en el desarrollo de las nuevas tecnologías e integrado en la economía y en la sociedad global. Los esfuerzos de creación de la red de fibra óptica apuntan en esta dirección.

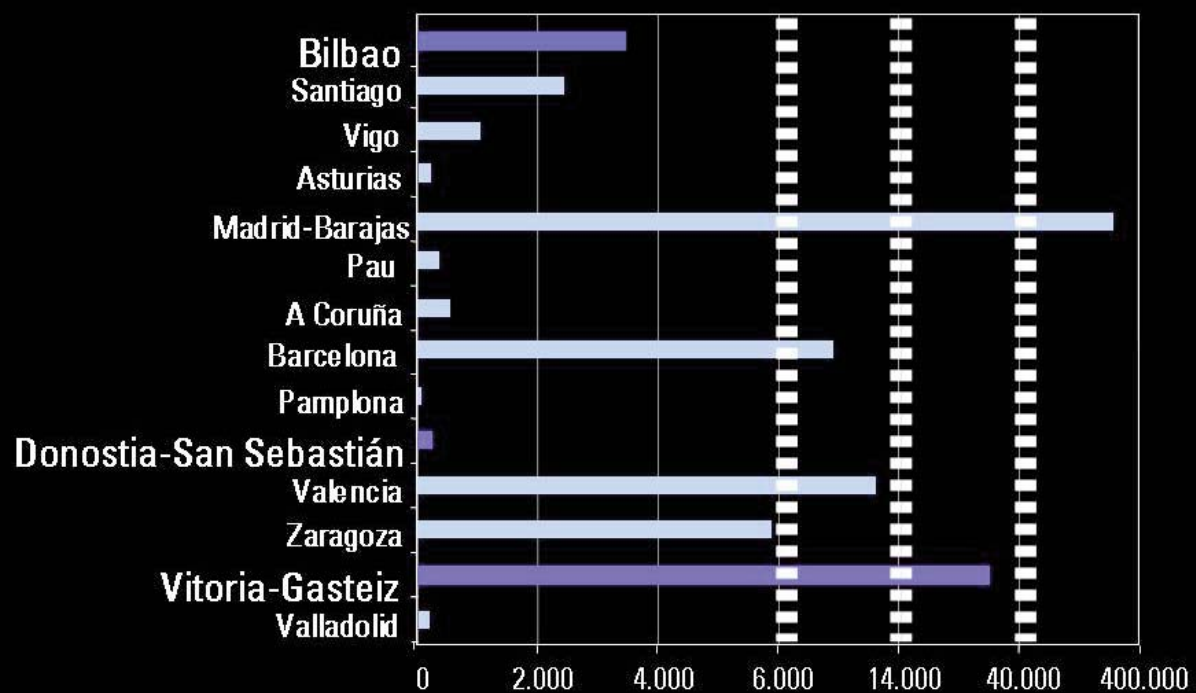
- Se ha construido un nuevo aeropuerto en Bilbao que es el principal aeropuerto internacional del norte de España y con conexiones con los principales aeropuertos internacionales de Europa tales como Londres, París, Madrid, Barcelona, Frankfurt, etc. Junto a este el aeropuerto de Vitoria se está consolidando como nodo logístico internacional. En la actualidad es ya el tercer aeropuerto de cargo español y constituye una infraestructura clave que posiciona a la capital alavesa como uno de los grandes centros logísticos del sur de Europa.
- Se está trabajando en la ampliación del Puerto Comercial de Bilbao y en la mejora de los accesos por carretera y ferrocarril con objeto de aumentar su ámbito de influencia e incrementar su protagonismo en el contexto europeo.
- Se han mejorado las conexiones del sistema policéntrico vasco de capitales por carretera con el Eje del Ebro a través de Miranda y Pamplona. Las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco prevén que en el futuro se mejore la conexión de Vitoria con Logroño.



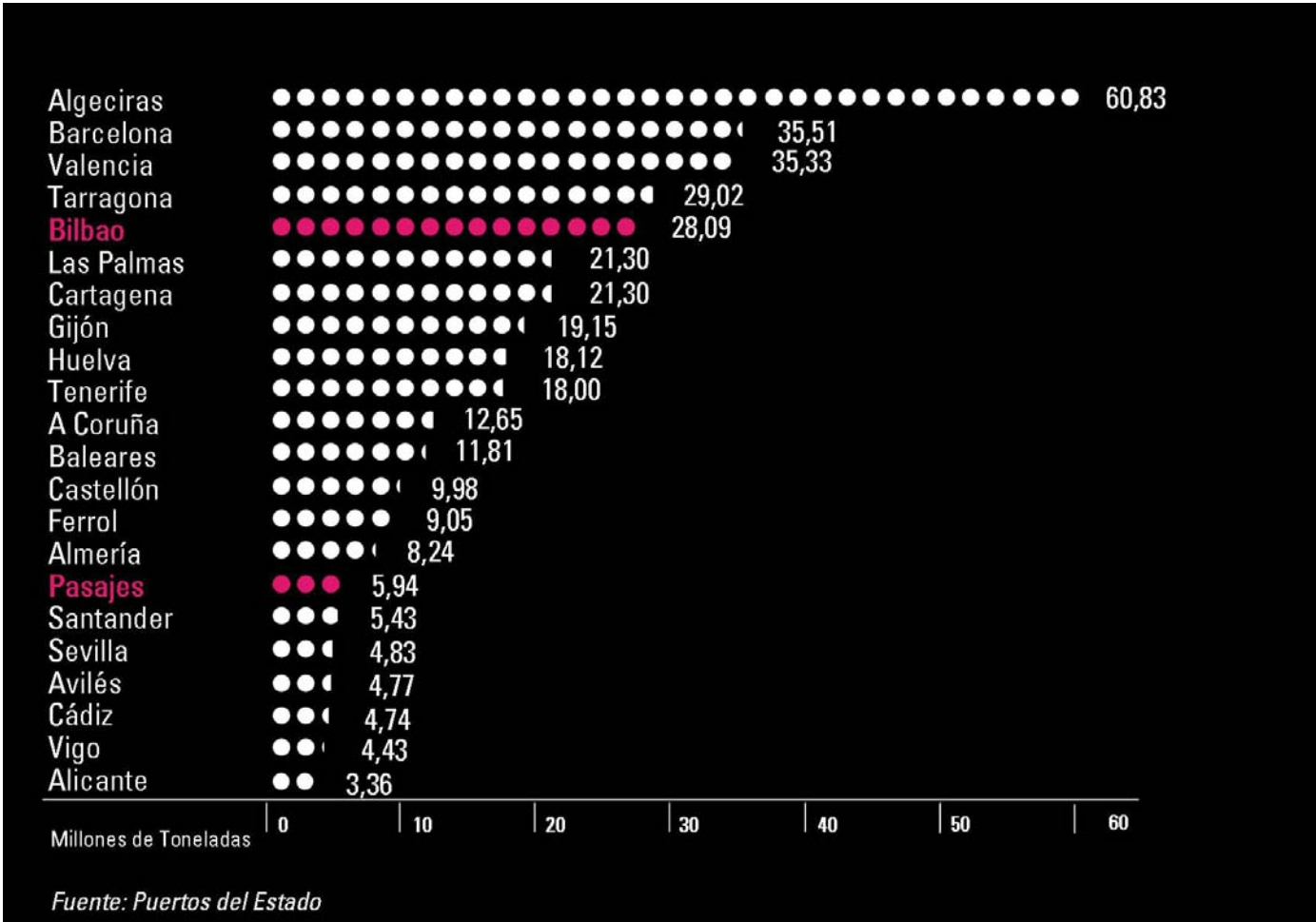
Fuente: AENA Y AEROPORTS FRANÇAIS

- La conexión por autovía con Cantabria ya es una realidad y se completará con la prolongación hacia Asturias y Galicia, lo que permitirá integrar estas regiones del Arco Atlántico con el resto del sistema urbano europeo y fortalecer así la centralidad del País Vasco en este espacio europeo cuyo futuro pasa por estas estrategias de articulación entre los principales nodos urbanos que se localizan en él.
- De todas las operaciones de infraestructura, quizá la más importante de cara al futuro de la CAPV es la incorporación del País Vasco en los trazados de la Alta Velocidad ferroviaria, particularmente a través del eje continuo norte-sur (París, Burdeos, País Vasco, Valladolid, Madrid, Sevilla), el eje del Cantábrico y también la conexión de Donostia-San Sebastián con Pamplona y Zaragoza. Es una infraestructura clave para aumentar la centralidad y la accesibilidad del territorio. Aumenta, además, las oportunidades para aumentar el peso del ferrocarril en los flujos de transporte de mercancías.

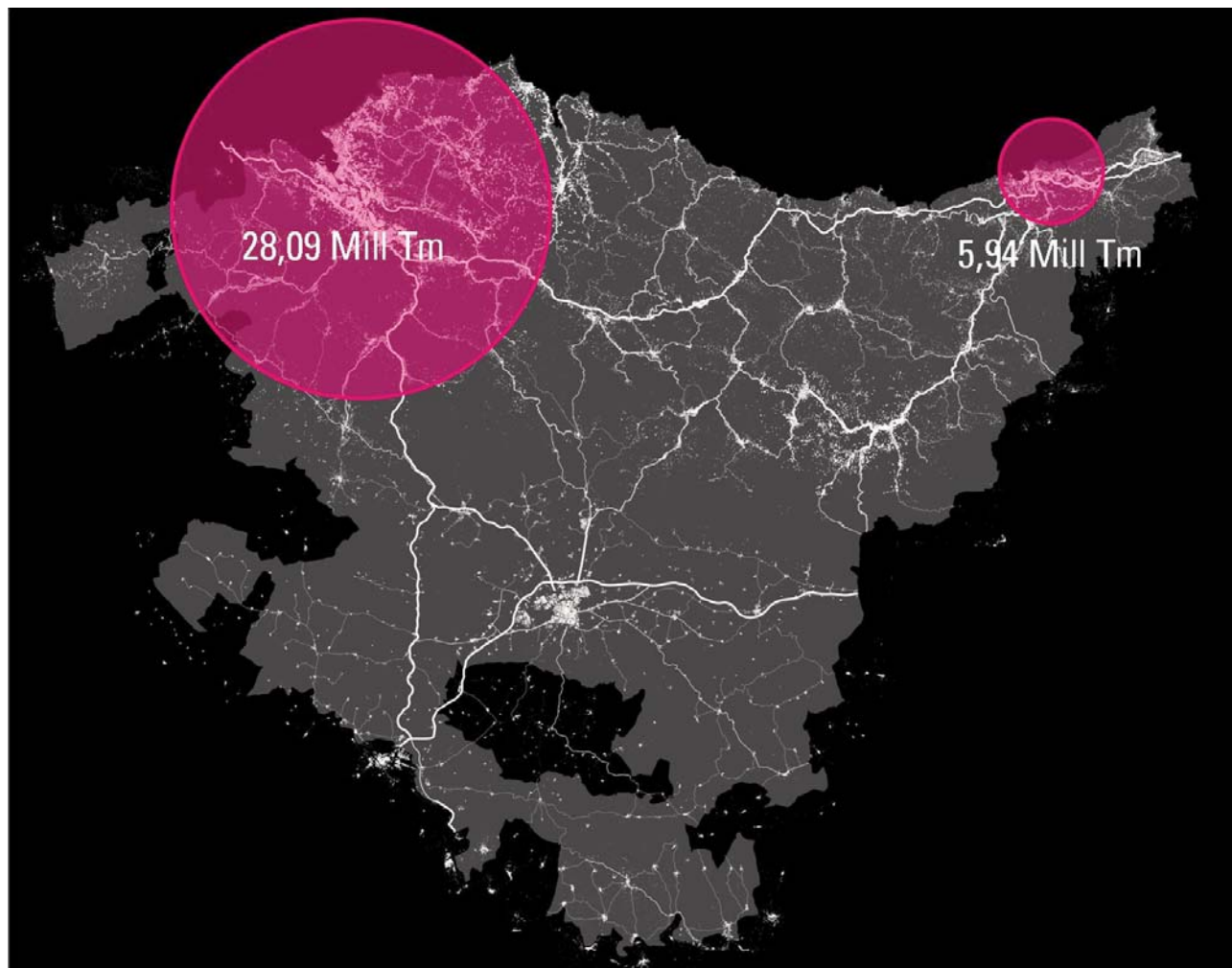
Clasificación de aeropuertos por carga total (Toneladas) 2006.



Fuente AENA Y AEROPORTS FRANCAISES



CLASIFICACIÓN DE LOS PUERTOS
ESPAÑOLES POR CARGA TOTAL
(2004)

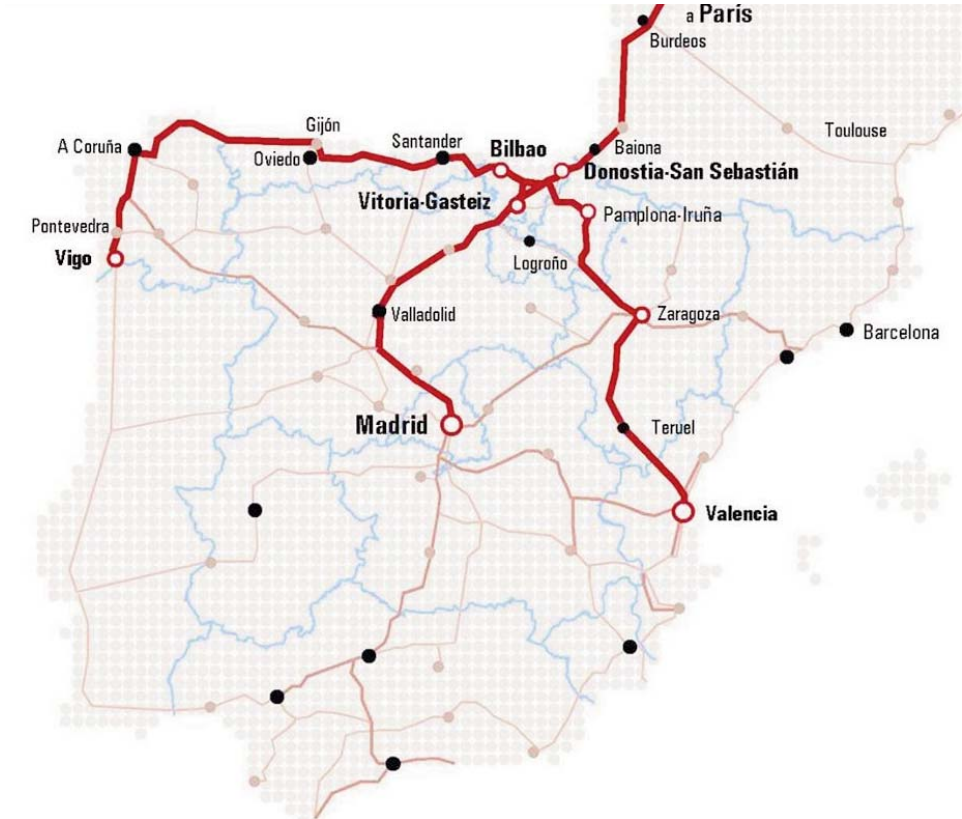


MOVIMIENTO TOTAL DE MERCANCÍAS EN LOS
PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DE LA CAPV
(2004). Fuente Puertos del Estado.



RED DE CARRETERAS DE ALTA CAPACIDAD

Fuente PEIT



PROPUESTA TAV

Fuente PEIT

b.9.2. INFRAESTRUCTURAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN

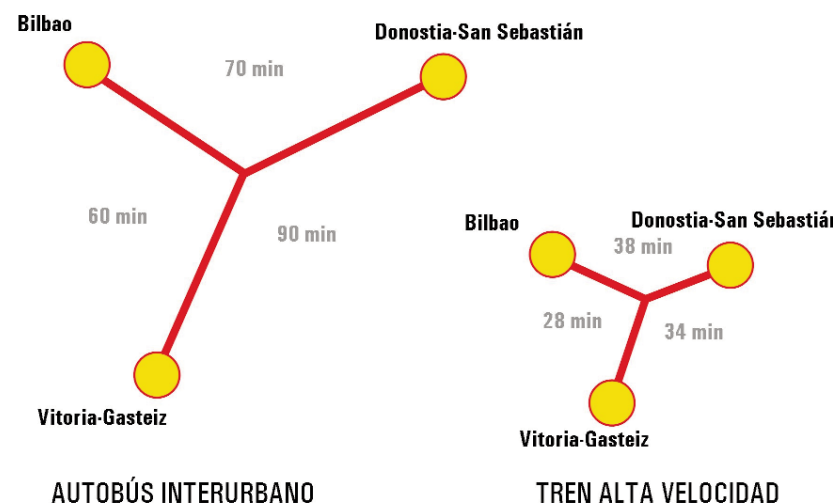
En el marco de esta apuesta por el ferrocarril de Alta Velocidad un aspecto clave para el futuro de la CAPV es utilizar la infraestructura de alta velocidad ferroviaria para facilitar las interconexiones entre las tres capitales vascas. El Proyecto denominado “Y Vasca” supondrá un salto sin precedentes para la integración del sistema urbano vasco y permitirá el surgimiento de una auténtica “ciudad-región” que pueda ser competitiva y atractiva desde la perspectiva internacional.

La “Y” vasca de alta velocidad ferroviaria conectará las tres capitales vascas en un tiempo medio de recorrido de unos 30 minutos. Desde este elemento central las líneas de alta velocidad se prolongarán para crear nuevas conexiones de alta calidad con los principales sistemas urbanos del entorno del País Vasco.

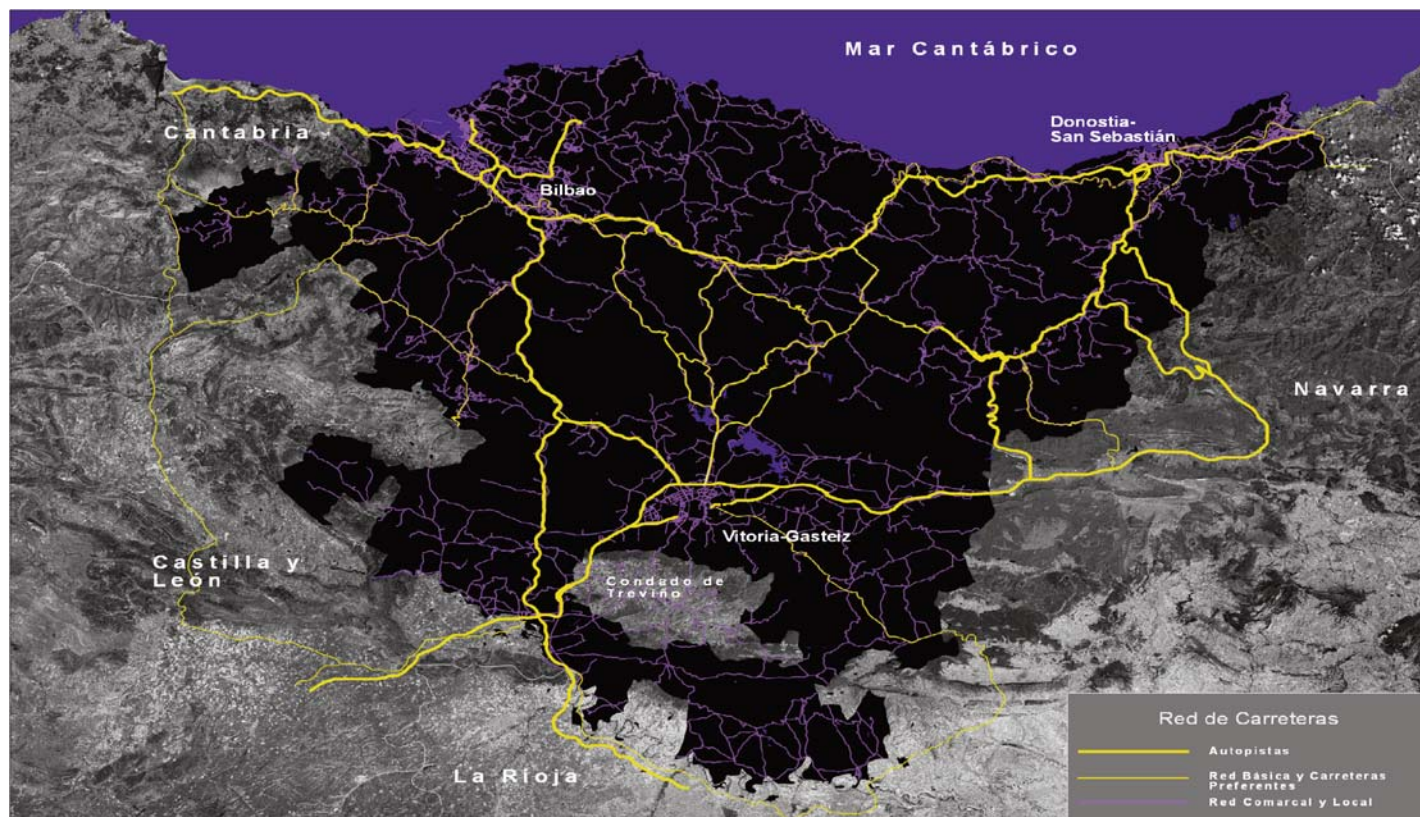


TRANVÍAS EXISTENTES Y PROPUESTOS

Fuente Departamento de Transportes



Fuente Departamento de Transportes



Fuente: Departamento de Transportes 2007

Un segundo nivel en la articulación ferroviaria de la CAPV corresponde a los elementos de conexión entre el sistema polinuclear de capitales y las ciudades medias y que se resuelve mediante servicios de cercanías ferroviarias con centro en Bilbao y Donosti mediante las redes de RENFE, de FEVE y de Euskotren.

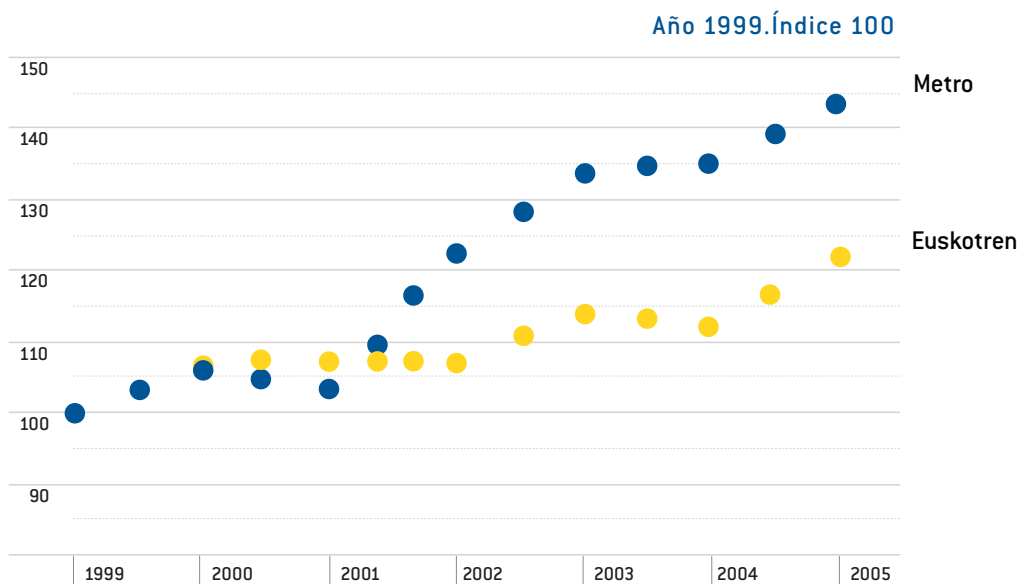
En un tercer nivel aparecen los elementos de conexión interna de los ámbitos metropolitanos mediante los servicios de metro y tranvía ya en funcionamiento o en proyecto.

En relación con la red de carreteras los esfuerzos se han dirigido a mejorar la calidad y el nivel de servicio en toda la red viaria. Se dispone de autovías y autopistas que conectan a la CAPV con todos los territorios de su entorno, que proporcionan conexiones de alta capacidad entre las tres capitales vascas y que articulan ejes secundarios de alta densidad.

Incluso en itinerarios de menor intensidad (Alto Nervi3n, Rioja Alavesa...) se han desarrollado actuaciones de mejora de trazado, eliminaci3n de travesías y ordenaci3n de accesos, que han representado una notable mejora en la seguridad y en la facilidad de los desplazamientos.

B. DIAGN3STICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGI3N DE EUSKALHIRIA

Evoluci3n del n3mero de viajeros en Metro y Euskotren en el intervalo 1999-2005



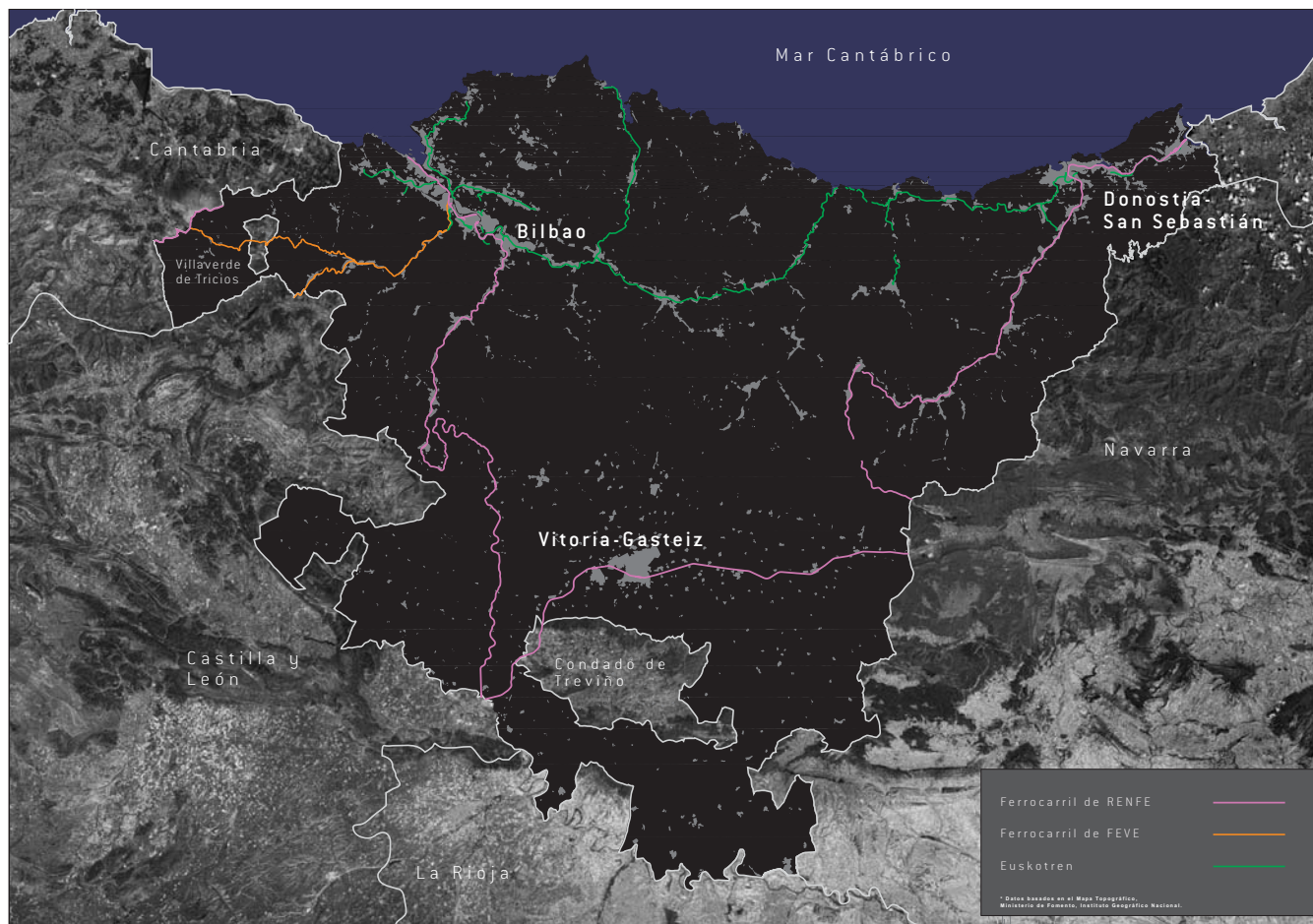
Fuente: Eustat 2006

Se ha completado así en gran medida, la malla viaria básica que proponían las DOT y que constituye una base excelente para articular los crecientes flujos de personas y mercancías a lo largo de la ciudad-región. De este modo se ha logrado una importante mejora de las interconexiones por carretera de las ciudades del Sistema Policéntrico Vasco de Capitales, con objeto de alcanzar una integración y complementariedad mayor, y configurar un importante nodo urbano de centralidad europeo. En este momento está en marcha la construcción de la autovía Vitoria-San Sebastián por Arrasate-Mondragón que supondrá el cierre del triángulo de vías de gran capacidad que interconectan el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.

La aprobación del PTS de Carreteras del Gobierno Vasco y de los correspondientes PTSs de las tres Diputaciones Forales aporta un marco de actuación y gestión para el mantenimiento y desarrollo de esta red, que se acompaña de incentivos para incorporar los carriles bici a determinadas carreteras de la red así como para mejorar su integración ambiental.

Tan solo algunos territorios muy excéntricos y poco poblados presentan hoy problemas significativos de accesibilidad. Es el caso de las zonas occidentales de Enkarterrak o de las áreas de montaña del suroeste de Álava. La escasa entidad de los flujos de tráfico y los costes económicos y ambientales de actuar en estos territorios de montaña dificultan la mejora de estas conexiones.

En el resto del territorio los problemas derivan de la creciente congestión en los ámbitos más densos. De ahí surgen los principales proyectos y propósitos para los próximos años, como la gran variante sur metropolitana de Bilbao y la necesidad de aumentar la capacidad y el número de los accesos a las capitales desde los nuevos ámbitos de desarrollo surgidos en su entorno.



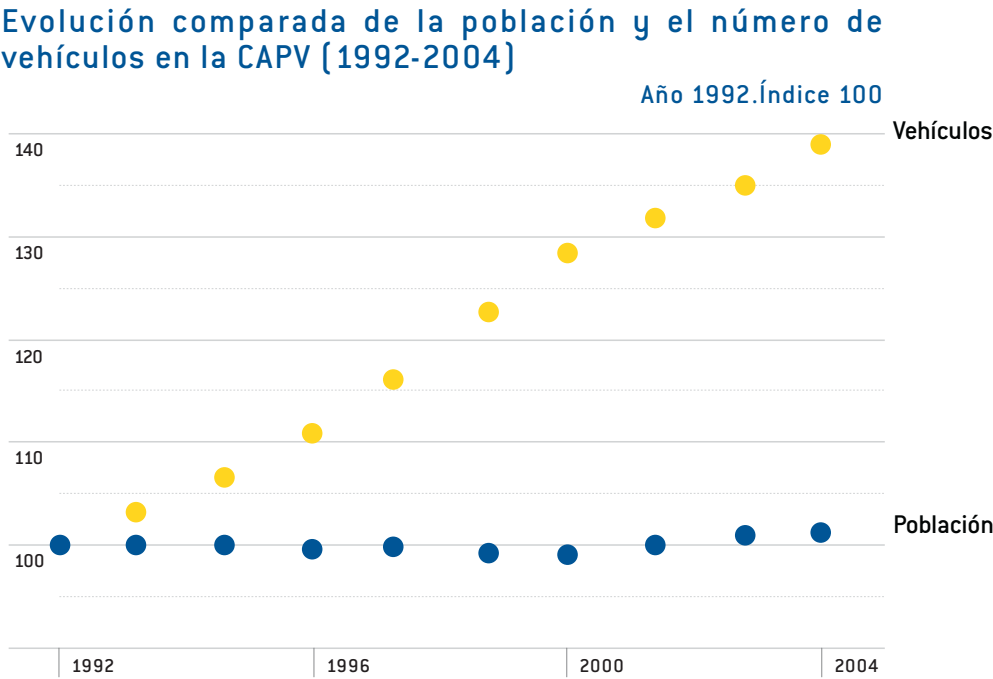
Fuente: Departamento de Transportes 2007

b.10. EL RETO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

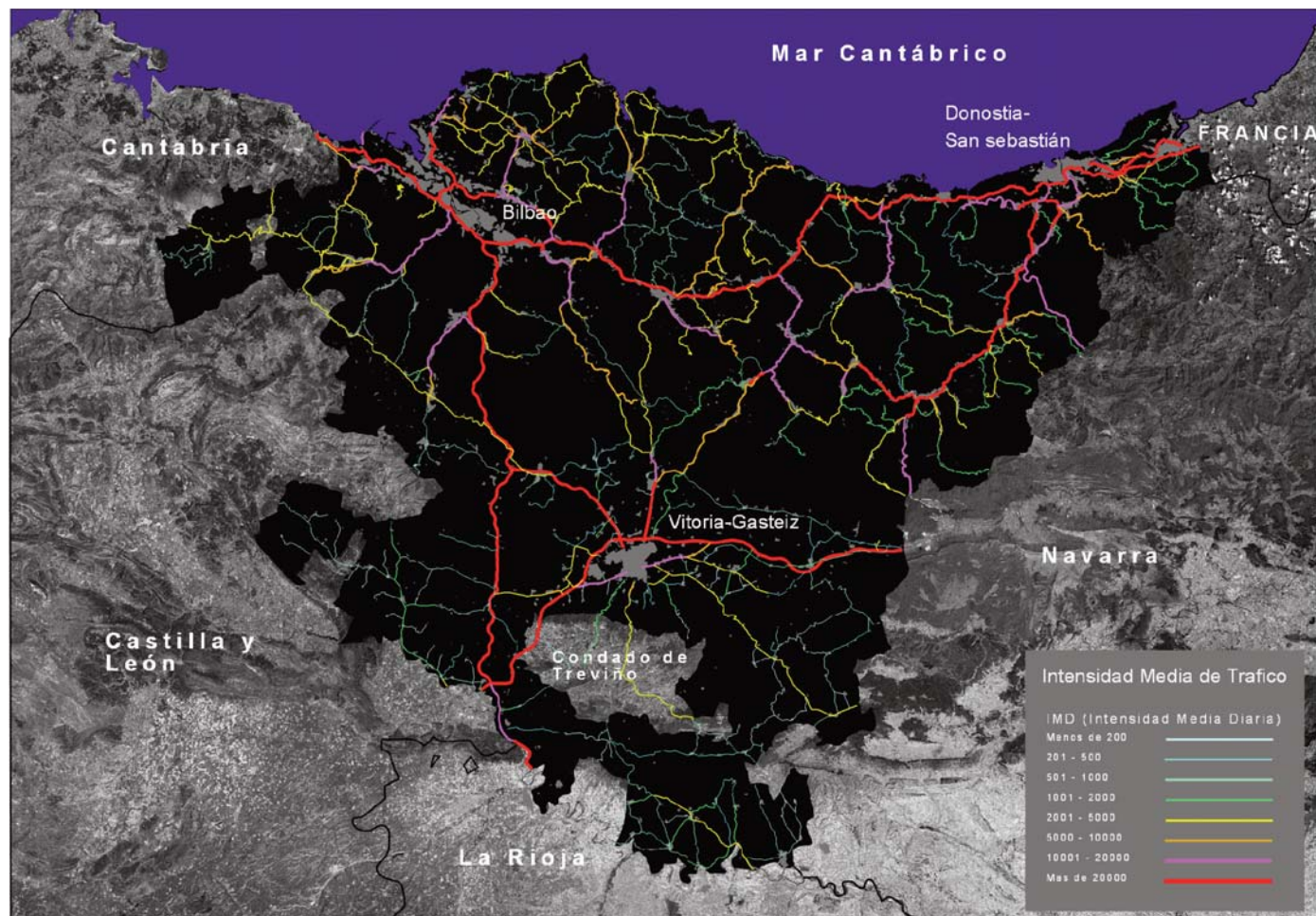
Las mejoras en la red viaria desarrolladas en los últimos años proporcionan canales más eficientes, seguros, con mayor capacidad y menores tiempos de viaje.

Sin embargo, la mera dotación de más y mejores infraestructuras no implica necesariamente una mejora de la movilidad en términos de coste económico, social y ambiental de los desplazamientos. Varios son los factores que contribuyen a esta situación:

- Un espectacular aumento de la motorización, que crece muy por encima del incremento de la población, conduciendo a una generalización del vehículo privado.
- El constante crecimiento de la economía que, junto al aumento de los intercambios derivados de la globalización y del proceso de unión europea, conllevan a un aumento de los flujos de transporte de personas y mercancías y de los desplazamientos ligados a las actividades productivas.



Fuente: Eustat 2006



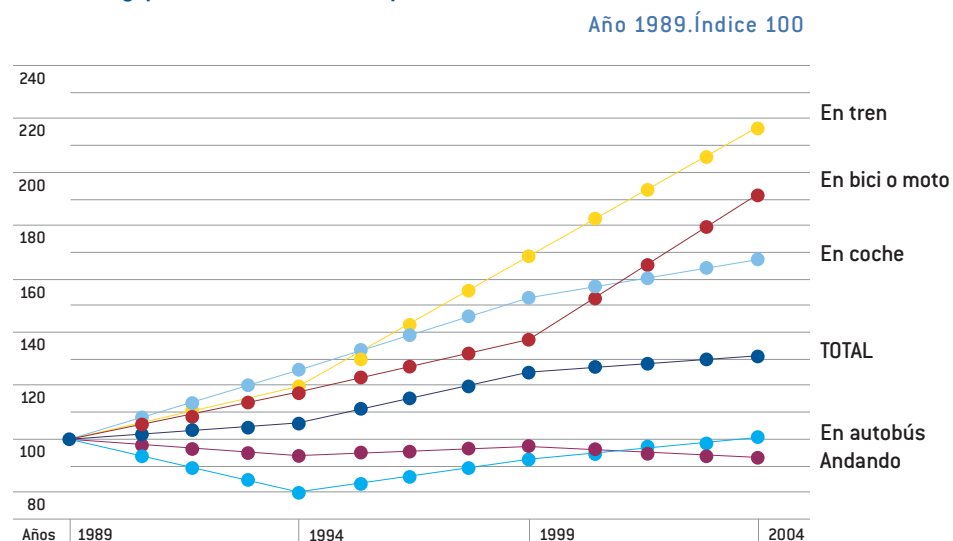
Fuente: Departamento de Transportes 2007

- Las nuevas formas de vida y de organización espacial, que implican una creciente extensión de los espacios urbanos y la aparición de nuevos ámbitos de atracción comercial y de ocio en áreas periféricas, el incremento de las actividades de ocio y turismo, una mayor dicotomía entre residencia y trabajo, etc., lo cual conlleva un importante aumento de los desplazamientos para las actividades de la vida diaria.
- La propia configuración de la CAPV como una ciudad-región crecientemente integrada da lugar a un aumento de las demandas de desplazamiento toda vez que se organiza, de forma creciente, como un único espacio de vida y trabajo.

Los datos de demanda de movilidad y del incremento del número de desplazamientos son elocuentes a este respecto. Como en todos los territorios desarrollados las necesidades de movilidad crecen de forma permanente. El resultado más evidente es el aumento de los problemas de congestión que son especialmente evidentes en un territorio denso y altamente urbanizado como es el caso de la CAPV.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Evolución en el número de desplazamientos en la CAPV. Totales y por modo de transporte(1989-2004)



Fuente: Eustat 2006



La movilidad generada por los residentes en la Comunidad Autónoma Vasca ascendió en 2003 a 5.464.160 desplazamientos, siendo el 90% de los mismos relaciones internas dentro de cada comarca, el 9% relaciones intercomarcales y 1% relaciones con zonas externas.

Los aspectos más significativos en relación a la utilización de los diferentes modos de transporte son los siguientes:

- La utilización del vehículo particular es superior a la del transporte público, siendo más intenso el uso del transporte privado en los desplazamientos interurbanos que en los urbanos.
- Las tres capitales vascas presentan unas tasas de utilización del transporte público superiores al resto del Territorio.
- El nivel de utilización del transporte público, en relación a las tres capitales, es superior en Bilbao, tanto en lo que hace referencia a los desplazamientos internos como a los de acceso al municipio.

Es de destacar que según el "Estudio de Movilidad de la CAV" los puntos de mayor atracción social de Euskadi son el Boulevard en Araba, Max Center-Ikea, Artea y Bilbondo en Bizkaia y Garbera y Urbil en Gipuzkoa. El nivel de atascos en estas zonas es alto, oscilando desde un 15% hasta un 50% en términos de porcentaje de horas de atasco al día.

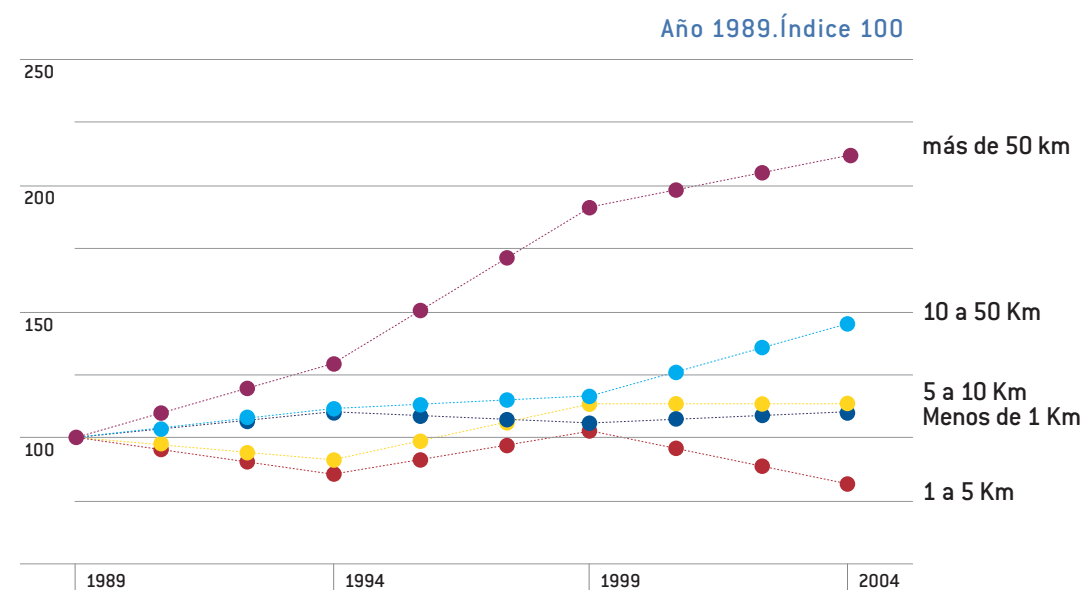
Como en otras ciudades-región emergentes, en la CAPV, los cambios en la movilidad se relacionan con procesos de transformación asociados a los nuevos paisajes urbanos y territoriales (rurbanización; expansión metropolitana; recualificación de espacios centrales; relocalización de la industria; nuevos polos de atracción comercial y de ocio en las periferias; etc.) que conllevan un aumento constante de las demanda de movilidad. En el País Vasco aparecen, además, rasgos singulares y específicos.

La elevada densidad de población, la continuidad de los espacios urbanizados, la escasez de suelos, aptos para el desarrollo urbanístico y la localización de infraestructuras, son situaciones características de la CAPV que propician la aparición de problemas al mezclarse los tráficos locales con los de carácter interurbano y de largo recorrido y al discurrir los corredores de transporte por zonas densamente urbanizadas.

El aumento de la demanda de movilidad es un fenómeno inherente a los procesos de crecimiento económico y a las nuevas configuraciones territoriales. Si no se gestiona adecuadamente este proceso surgirán problemas crecientes que pueden constituir un serio freno para la competitividad del territorio y el bienestar de sus habitantes hipotecando los objetivos de desarrollo y sostenibilidad y generando congestión, contaminación, aumento de costes; gasto creciente en nuevas infraestructuras; deterioro del paisaje urbano; invasión del territorio por nuevos viarios, etc.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Evolución de la población en función de la distancia entre la vivienda y el puesto de trabajo (1989-2004)



Fuente: Eustat 2006

Las acciones territoriales aparecen como la herramienta más eficaz para mitigar los efectos negativos derivados del aumento de la movilidad y dotar de eficiencia a las iniciativas sectoriales en materia de infraestructura y transporte.

La configuración lineal de los asentamientos de los valles cantábricos y de algunas zonas del litoral aparece como una de las grandes oportunidades de la estructura territorial de la CAPV para articular sistemas eficaces de transporte colectivo. Aprovechar esta circunstancia, y propiciar modelos similares en territorios como la llanada Alavesa o los entornos metropolitanos de Bilbao y Donostia-San Sebastián constituye una de las acciones más importantes para lograr una movilidad sostenible.

Esta configuración lineal es la base a partir de la cual desarrollar sistemas de transporte colectivo y políticas urbanas orientadas a una movilidad sostenible: densificación y orientación de los crecimientos hacia los corredores de transporte público, configuración de las estaciones y de los puntos de intercambio modal como áreas de centralidad para la localización de equipamientos y elementos de atracción de desplazamientos; integración de los sistemas de transporte, intermodalidad,

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

desarrollo de nuevos sistemas de tranvías y trenes ligeros, nuevas opciones de movilidad individual y colectiva en zonas vulnerables (centros urbanos, núcleos históricos, espacios naturales) basados en elementos de bajo impacto, la organización del transporte de mercancías mediante nuevos espacios logísticos, adecuación de las características del tráfico al carácter de los espacios por los que discurre, eliminación de barreras renovación de espacios urbanos y estructuración de continuos edificados mediante ecobulevares que definen nuevos paisajes y configuran pasillos de movilidad sostenible, etc.

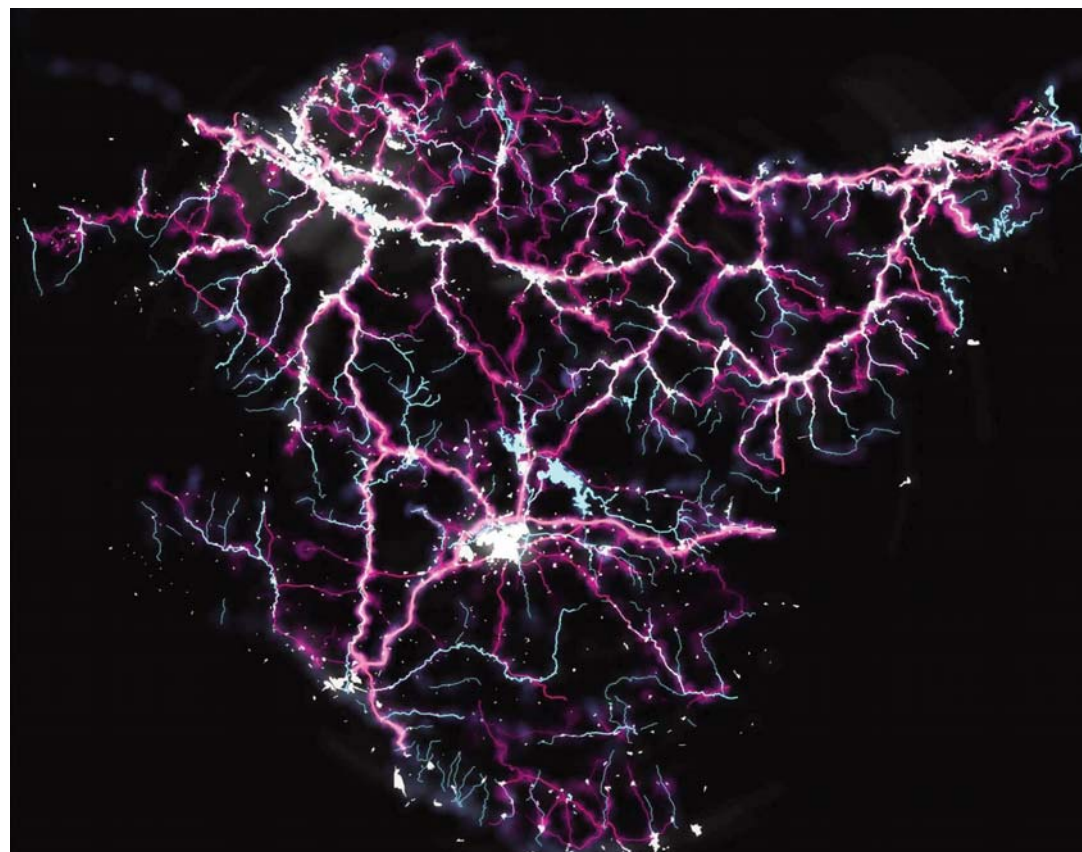
En el nuevo marco de la ciudad-región la movilidad sostenible aparece como un elemento integrante del diseño de los paisajes urbanos y rurales, coherente con la escenografía, el carácter y la funcionalidad de cada espacio y, sin duda, uno de los elementos centrales de actuación en la nueva organización del territorio.

b.11. DE LAS DOT A LA NUEVA ESTRATEGIA TERRITORIAL

La elaboración de los PTPs ha supuesto el principal desarrollo de las DOT. Tras la aprobación definitiva de 7 de ellos y el desarrollo de documentos de todos los demás se dispone de un sistema de planes supramunicipales que concretan, de forma detallada en el territorio, aspectos esenciales de las Directrices como las áreas de protección del medio físico, los grandes ámbitos de desarrollo residencial y de espacios para actividades económicas, los sistemas de infraestructuras y equipamientos, las actuaciones de renovación urbana, etc. En muchos casos estos instrumentos han surgido, además, de la integración de las diferentes propuestas del planeamiento municipal y de los Planes Territoriales Sectoriales.

A su vez se han desarrollado algunos PTSs claves para la implantación del Modelo Territorial de las DOT. Algunos ya están aprobados definitivamente, otros en fase de tramitación. Estos Planes Territoriales Sectoriales suponen desarrollos fundamentales de las DOT que proporcionan a las actuaciones sectoriales una referencia territorial coherente con el modelo de las DOT.

PTPs y PTSs son los elementos más directamente ligados a las DOT y de mayor relieve territorial, pero no son los únicos que han incidido en la transformación del territorio en la línea marcada por las Directrices.

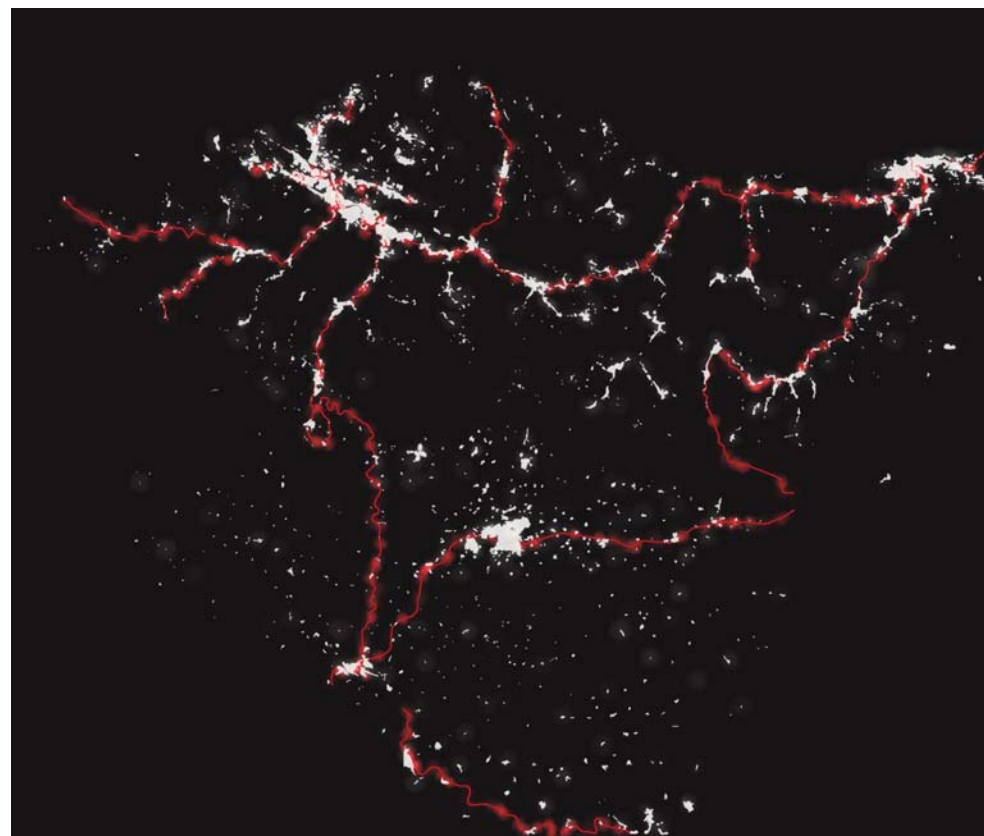


Así el ámbito del medio físico se ha desarrollado, de forma casi completa, el sistema de espacios naturales protegidos que hoy incorpora un amplio número de ámbitos y categorías (Parques Naturales, LICs, Biotopos Protegidos, Áreas de Especial Interés Natural). Además, se ha desarrollado una amplia legislación en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente y actuaciones concretas de muy diversos tipos, desde planes de recuperación de especies silvestres a programas forestales, programas de gestión ambiental, etc.

Todos estos elementos no existían, o apenas habían empezado a desarrollarse, en el momento de redacción de las DOT. De este modo gran parte del contenido del Modelo Territorial ha cumplido un importante papel, aportando criterios de ordenación y gestión de los recursos en un momento en el que estos aspectos apenas eran considerados por las actuaciones urbanísticas y sectoriales. Hoy resulta necesario aprovechar los aspectos positivos que han aportado las DOT y los desarrollos sectoriales para hacer de ellos el punto de apoyo hacia una actualización de las Directrices.

Los retos que, en este aspecto, deberían abordarse en una nueva etapa de evolución de las DOT se refieren a la gestión del paisaje rural, en un momento de profundos cambios para estos espacios, a la integración de las nuevas demandas que una sociedad altamente urbanizada realiza hacia los espacios libres al diseño de modelos de crecimiento territorial sostenible y a otros aspectos críticos para la calidad ambiental como la contaminación y el consumo de energía y a la gestión del ciclo completo del agua.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA



En materia de infraestructuras sucede algo similar. La aprobación del PTS ferroviario y de los diversos PTSs de carreteras suponen recoger y ampliar, de forma detallada, lo propuesto en las DOT, incorporando elementos de programación y compromisos financieros que garantizan en mayor medida su desarrollo.

A falta de la ejecución definitiva de algunos proyectos clave (“Y” ferroviaria, conclusión de la conexión entre Donosita y Vitoria-Gasteiz por carretera de alta capacidad) los avances en este campo han sido importantísimos: mejora de la red de conexión de las cabeceras y ejes articuladores de las Áreas Funcionales, desarrollo de infraestructuras logísticas, extensión de los sistemas de cercanías, metro y tranvías, extensión y ampliación del puerto y aeropuerto de Bilbao, etc.

Igualmente en otros ámbitos de infraestructuras se disponen de nuevos elementos de ordenación y desarrollo: extensión de la red gasística, de la red de telecomunicaciones, de los sistemas de recogida y de gestión de residuos, ordenación de tendidos eléctricos, etc.

El escenario planteado por las DOT, en todos estos aspectos, ha sido ya alcanzado o se dispone de instrumentos y programas para su desarrollo detallado.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA

Se plantea así la necesidad de actualizar estos apartados para dar respuesta a las nuevas necesidades del territorio. Son aspectos clave como la concepción integrada de modelos de movilidad sostenible; la interacción entre espacios urbanos; el acceso a los sistemas de transporte colectivo, la conectividad y la inserción urbana y territorial de los sistemas de conexión global como puertos y, fundamentalmente, aeropuertos y estaciones de Alta Velocidad ferroviaria como elementos clave del Modelo Territorial y como puntos neurálgicos para fortalecer el liderazgo regional y la proyección global de la CAPV; la integración puerto-ciudad y el perfil definitivo de espacios portuarios en proceso de cambio; la generalización de modelos urbanos con criterios bioclimáticos, el nuevo perfil energético de la CAPV, etc.

Sin duda los apartados referentes al sistema de asentamientos y a los procesos de desarrollo de suelo residencial y de actividades económicas son los que requieren un análisis más cuidadoso.

El sistema Policéntrico de Capitales, incluso sin los sistemas de interconexión definitivos, es cada vez, una realidad más importante.

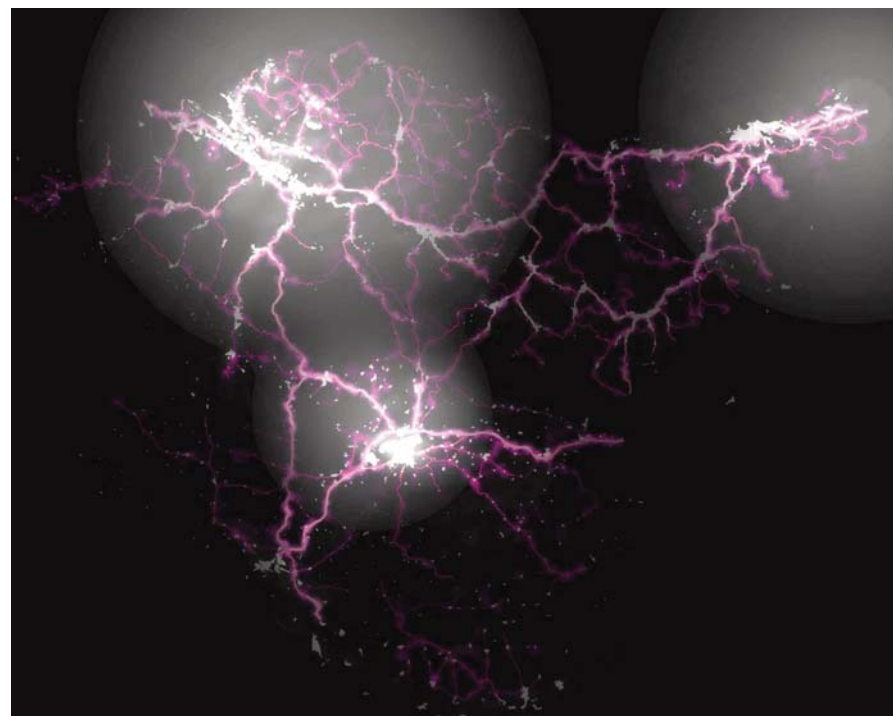
Las tres Áreas Metropolitanas han experimentado un notable dinamismo y una profunda reestructuración formal y funcional que ha aumentado su atractivo, han definido claramente sus perfiles diferenciados y han reforzado sus funciones superiores. Los programas de renovación que se han aplicado han cambiado la percepción de estas ciudades hasta el punto que podemos decir que las capitales vascas se han convertido en referentes internacionales.

Más compleja es la valoración de los procesos de reequilibrio territorial y de consolidación de las ciudades medias. En líneas generales, se puede afirmar que se han producido transformaciones importantes en línea con los planteamientos de las DOT. Sin embargo, se aprecian diferencias territoriales cualitativas en este proceso.

Así, los procesos de reequilibrio y de desarrollo de las cabeceras de las Áreas Funcionales aparecen con frecuencia como la extensión, a territorios cada vez más extensos, de los procesos de crecimiento de los ámbitos metropolitanos, más que como aparición de nuevas centralidades.

Han sido frecuentes los crecimientos periféricos de baja y media densidad y ciertas concentraciones de grandes superficies comerciales y de ocio que, en conjunto, dibujan un escenario difuso, en el que la centralidad se desplaza desde los núcleos urbanos a los nuevos ámbitos de atracción situados en entornos metropolitanos cada vez más amplios.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOTS Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA



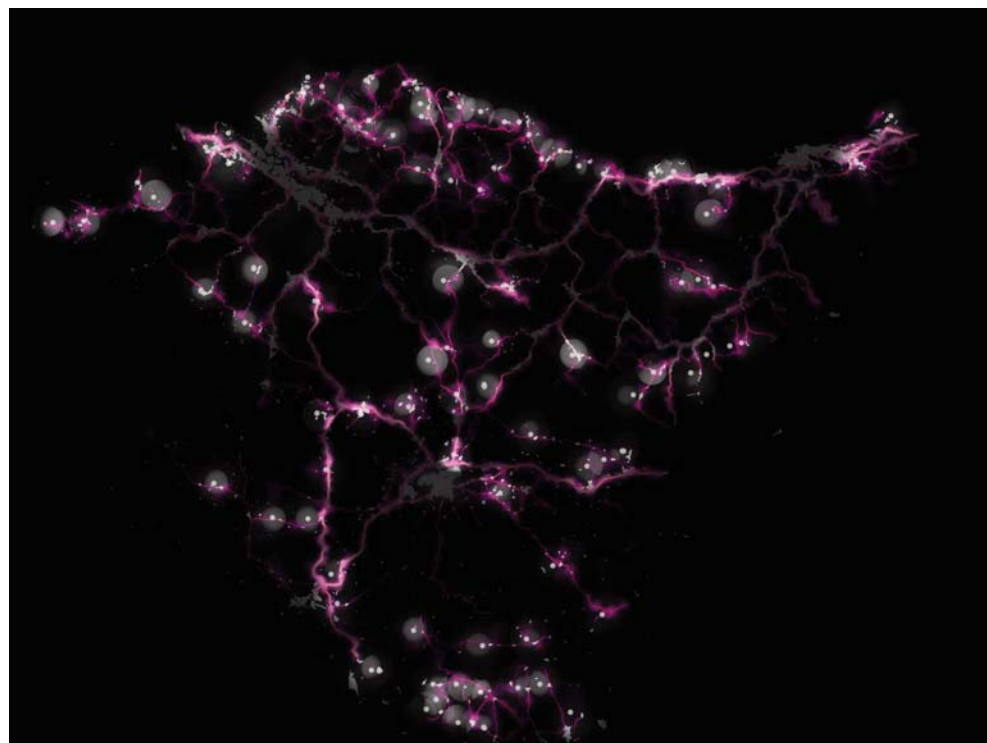
Un factor relevante es que la calidad ambiental y urbana ha actuado como un elemento determinante en los nuevos procesos de cambio territorial.

Son las zonas costeras y los ámbitos rurales con mayor atractivo paisajístico los que están mostrando mayor potencial para captar los procesos de expansión metropolitana, mediante nuevos desarrollos y la conversión de segundas residencias en primeras viviendas.

Por el contrario, las cabeceras y Áreas Funcionales no capitales con mayor peso industrial en el pasado no están mostrando la capacidad de mantener los niveles de centralidad del pasado, y están perdiendo peso relativo en el sistema urbano de la CAPV.

Un tercer factor se refiere a los espacios rurales más desconectados de los grandes centros urbanos. En estos se mantienen procesos de declive en su mayor parte, aunque como consecuencia del aumento de las infraestructuras y la expansión de los procesos urbanos, los ámbitos que experimentan esta situación se han visto limitados a un número muy reducido de espacios localizados en posiciones excéntricas como las Enkartaciones o las montañas del sudoeste de Álava.

Excepcionalmente el ámbito tradicionalmente menos dinámico, La Rioja Alavesa, ha experimentado un cambio de tendencia, en el que se combinan una estrategia de puesta en valor de sus activos con su proximidad a un centro urbano importante como Logroño, aunque exterior a la CAPV.



Junto a estas evidencias en los cambios en el sistema de asentamientos, aparecen otras dinámicas sólo parcialmente relacionadas con las DOT. Son hechos como el persistente aumento del precio de la vivienda, la emergencia de nuevas tipologías residenciales y el limitado peso de los equipamientos de rango comarcal en la capacidad de generar centralidades y perfiles urbanos, frente a los grandes equipamientos públicos y privados de alto rango. El aumento de accesibilidad tienen efectos ambiguo. Permite la difusión de residencia y actividades en algunos ámbitos, pero tiene un efecto de succión de funciones urbanas y servicios sobre los centros intermedios e induce la aparición de nuevas funciones terciarias y de nuevas tipologías de espacios de actividad económica.

Parece evidente que las propuestas de las DOT en este sentido resultan incompletas.

Buena parte de las directrices establecidas en este sentido, han sido ya ampliamente concretadas y desarrolladas por los PTPs y los PTSs, de forma que las DOT en su redacción actual, poco puede aportar a la ordenación de estos procesos.

La cuantificación de los procesos de crecimiento, independientemente de los ajustes que se hayan realizado en los últimos años en el sistema de cálculo, aunque

puede resultar útil en el control de crecimientos demasiados expansivos, o en incentivar puntualmente algunos procesos de desarrollo, ha demostrado ser insuficiente para lograr algunos de los objetivos básicos del modelo.

La intensidad y la capacidad de impacto de los nuevos procesos de desarrollo metropolitanos, el enorme protagonismo de los grandes centros urbanos, la importancia del paisaje y de la calidad ambiental, el aumento de la movilidad son aspectos cuya importancia y rapidez de evolución han resultado mucho más importantes de lo que se pudo prever inicialmente.

En buena medida, esto significa que precisamos de nuevos enfoques.

Del sistema polinuclear, pero con importantes componentes jerárquicos estamos pasando a un nuevo sistema de ciudad-región, más fluido y difuso, pero también más dinámico y diverso y en el que los aspectos cualitativos tienen un peso creciente.

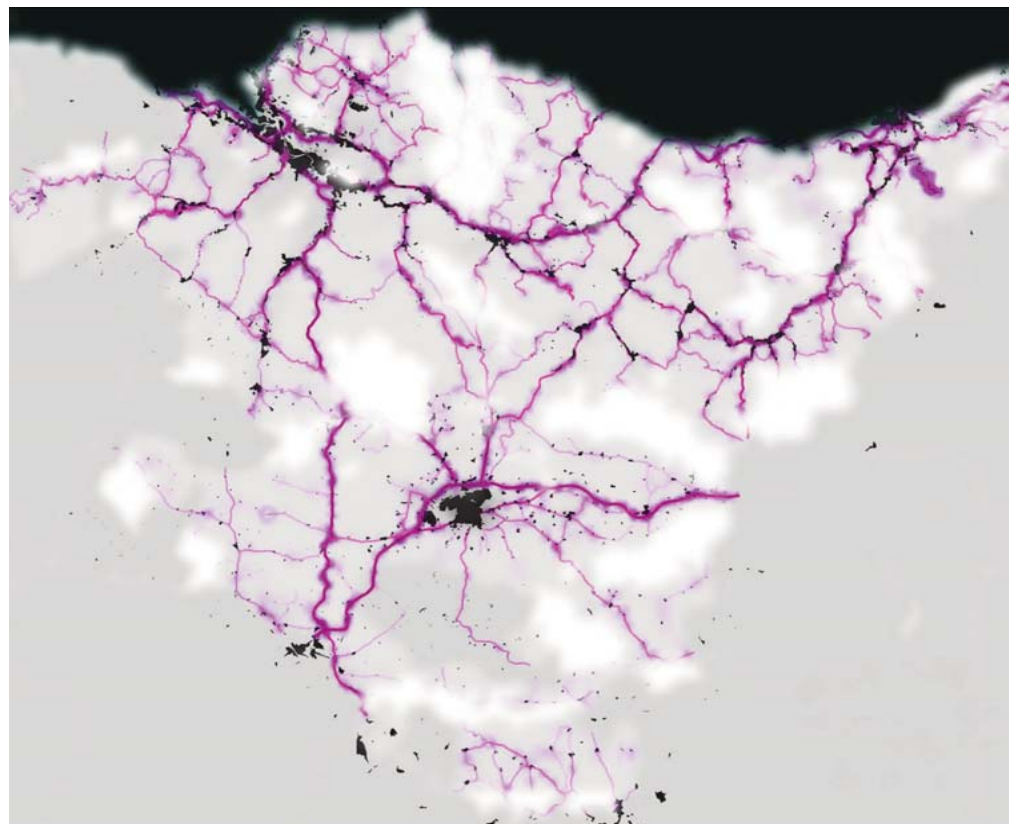
Los capítulos referentes a acciones de renovación son, probablemente, los que menor desarrollo e incidencia territorial han tenido.

Esto puede explicar, en parte, algunas de las deficiencias apreciadas en el desarrollo del Modelo Territorial antes señaladas.

Se han dado, principalmente, en los espacios más emblemáticos de las capitales, algunos procesos de renovación que pueden calificarse de enormes éxitos. Por otra parte, han sido abundantes los programas de diverso tipo desarrollados en los últimos años: Programa URBAN, Programa de Ruinas Industriales, actuaciones de rehabilitación urbana y programas de centros históricos,... Sin embargo, salvo excepciones, no han supuesto procesos de cambio efectivos con auténtica capacidad de transformación del territorio. Limitaciones derivadas de una visión demasiado sectorial, de una escala insuficiente, de objetivos limitados y con frecuencia de la falta de acuerdos eficaces por parte de los agentes implicados, han limitado la efectividad de muchas de estas intervenciones.

Las nuevas DOT deben aportar una mayor profundización metodológica y de criterios de actuación para el diseño de actuaciones integrales, la identificación y caracterización de proyectos estratégicos y de experiencias piloto de diverso tipo, y de incorporación de los sistemas de gestión como elementos básicos en la concepción de estas actuaciones.

B. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. LAS DOT Y LA NUEVA CIUDAD-REGIÓN DE EUSKALHIRIA



Como conclusión, de esta valoración general de las DOT, pueden apuntarse los siguientes puntos:

- Las DOT han constituido un excelente instrumento, que ha permitido desarrollar un completo sistema de planeamiento, dotar de un marco de referencia a los planes municipales y proporcionar una sólida orientación territorial para las actuaciones sectoriales.
- Han aportado líneas de acción importantes que han resultado decisivas para el cambio de tendencia a procesos críticos para el territorio en el momento de su elaboración, como el declive de las actividades industriales, el deterioro del medio físico y la necesaria mejora de la calidad ambiental del territorio.
- Muchos de sus planteamientos en materia de organización del sistema de asentamientos, integración exterior, protección ambiental y sostenibilidad, etc., siguen siendo válidos aunque requieren actualización y ampliación hacia nuevos enfoques para la nueva situación creada por los cambios ocurridos a lo largo de los últimos años.
- El desarrollo que han experimentado las DOT en forma de Planes, programas, legislación sectorial y actuaciones concretas en el territorio han dado lugar a que buena parte del contenido de las DOT esté hoy cumplido pues plantea acciones que ya son una realidad o han sido desarrollados y concretados de forma mucho más detallada y extensa por los instrumentos de desarrollo.
- Algunos aspectos, como los referentes al papel de las ciudades medias o las acciones de renovación, requieren de una importante actualización, capaz de dar respuestas efectivas a una realidad que ha cambiado sustancialmente en estos años.
- Por otra parte, esta nueva realidad implica la necesidad de dar un nuevo protagonismo a conceptos y elementos territoriales que apenas aparecían en el documento inicial: movilidad, paisaje, red, sostenibilidad global, reciclado del territorio y desarrollo de espacios para la economía creativa. Estos son factores fundamentales para la formación, retención y atracción de talento que es una de las claves para la competitividad y sostenibilidad de nuestro territorio.

C.

Anexo.

Diagnóstico del Documento de Directrices de Ordenación del Territorio.

El presente anexo realiza una revisión sistemática de los apartados y capítulos de las DOT, analizando la eficacia de sus propuestas en relación con la evolución del territorio y la adecuación de sus determinaciones a las necesidades actuales de la CAPV.

En los diversos capítulos del presente documento de Diagnóstico se han mostrado los principales cambios que el territorio, la sociedad y la economía de la CAPV han experimentado a lo largo de estos años de vigencia de las DOT.

En cada uno de los apartados se ha hecho referencia a las propuestas de las DOT en relación con las distintas cuestiones territoriales, y la pertinencia o eficacia de sus planteamientos en relación con la situación actual. En este anexo se aborda esta labor de forma sistemática mediante una breve revisión de cada uno de los capítulos de las DOT y el análisis de su validez actual y de su funcionamiento en relación con el presente estado del territorio.

Esta valoración se basa en el diagnóstico recogido en este documento con lo que existen aspectos que ya han sido señalados en otros puntos de este documento. El capítulo 11 recoge una síntesis de este análisis.

c.1. BASES DEL MODELO TERRITORIAL

Este capítulo presenta una síntesis del diagnóstico que corresponde al momento de su elaboración: crisis industrial y del aparato productivo en general, declive demográfico, deterioro ambiental y crisis urbana. El diagnóstico describe con precisión los retos del momento en el que el modelo industrial vasco entra en su crisis definitiva sin que todavía se vislumbre con claridad la nueva etapa.

Como se ha mostrado en este documento de Diagnóstico, la situación actual es muy diferente y, en buena medida, los retos de las DOT apuntados han sido resueltos con éxito.

Se ha producido un importante crecimiento de la economía y una decisiva transformación de la estructura económica hacia actividades emergentes y más productivas.

La población se ha estabilizado, e incluso presenta un ligero repunte gracias a incipientes saldos migratorias que, por primera vez en décadas, son positivos.

El envejecimiento de la población es, probablemente, el fenómeno más llamativo y preocupante de la estructura demográfica actual.

Igualmente, el contexto territorial de la CAPV ha experimentado importantes cambios que han incidido en el territorio. Los procesos de globalización se han acelerado y nuestro territorio participa activamente de ellos, aumentando la proyección exterior de su economía, incrementando el sector turístico y con un importante crecimiento en los flujos de mercancías y de personas con el exterior.

Frente al modelo territorial europeo de crecimiento prioritario en los espacios centrales de la Unión, los últimos años han significado cambios importantes. Países y territorios periféricos como Irlanda y el sureste europeo han experimentado importantes crecimientos. A la vez que se daba la ampliación de la Unión hacia el Este, numerosas actividades innovadoras se han desplazado hacia el Sur.

c.2. EL MEDIO FÍSICO COMO BASE Y SOPORTE DEL MODELO TERRITORIAL

Se puede afirmar que, en buena medida, las determinaciones de las DOT en relación con la ordenación del Medio Físico y del suelo no urbanizable han cumplido los objetivos para los que fueron formuladas.

Las categorías de ordenación y su regulación son hoy la referencia general para la ordenación del suelo no urbanizable por parte de todos los instrumentos urbanísticos y territoriales de la CAPV adaptando a las circunstancias de cada ámbito las determinaciones de las DOT. La aprobación de la mayor parte de los Planes Territoriales Parciales ha permitido fijar ya en gran parte del territorio los suelos no urbanizables de protección y su incorporación al planeamiento urbanístico.

En cuanto a los Espacios Naturales protegidos en la actualidad se cuenta con un 22,7% del territorio incluido en una u otra de las figuras de protección existentes.

Estas figuras junto con la protección de recursos y especies establecida a partir de la Ley 16/1994 del Parlamento Vasco, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, proporcionan un marco de la naturaleza suficientemente amplio y completo que hace redundante buena parte del contenido de la directriz de medio físico en este sentido.

A ello hay que añadir la posterior Ley 3/98, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y los numerosos programas en marcha destinados a recuperar la biodiversidad del territorio.

En estos años se han elaborado Planes Territoriales Sectoriales como los de Ordenación de Cauces, de Zonas Húmedas, el del Litoral (ya aprobados) y el Agroforestal (en tramitación), que amplían y concretan lo dispuesto en las DOT planteando estrategias de gestión y protección específicas para los sistemas ambientales y naturales más sensibles del territorio.

El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de forma apreciable en los últimos años. Las salvaguardias establecidas por las DOT han contribuido sin duda a ello, junto con las acciones territoriales y sectoriales y las demandas de un nuevo modelo de crecimiento y una mayor conciencia por parte de la población, las empresas y las instituciones de la necesidad de preservar y mejorar la calidad ambiental del territorio.

Este conjunto de factores hace que buena parte del contenido de la Directriz del medio físico haya quedado desfasado. Cumplida su finalidad y desarrolladas la normativa y la planificación sectorial necesarias, su enfoque debe reorientarse para dar

respuesta a los nuevos retos del medio físico en el contexto de la ciudad región de EuskalHiria.

La pérdida de importancia económica del sector primario es un hecho constante desde hace casi medio siglo. Sin embargo es ahora cuando empiezan a manifestarse importantes efectos territoriales ligados a este proceso

Este proceso significa una profunda transformación del paisaje. A la vez que el sector primario pierde importancia en las zonas rurales en estos hábitats, cada vez más, una población de origen y formas de vida típicamente urbanas.

Se trata por tanto, de una situación inédita en la cual, muchos paisajes van a experimentar una profunda transformación. Establecer la nueva configuración visual y funcional de los espacios rurales, garantizar su contribución decisiva a la calidad global del territorio y orientar los procesos de cambio en función de los objetivos globales de sostenibilidad y calidad de vida aparecen como una de los principales retos de la nueva etapa.

c.3. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS Y MEDELO TERRITORIAL

El capítulo de “Implicaciones del Modelo Territorial en la política de suelo” hace referencia a los desarrollos residenciales y de espacios para actividades económicas, que requieren un análisis independiente.

En relación con los espacios para actividades económicas, las DOT plantean el desarrollo de sus determinaciones fundamentalmente a través del PTS de Suelo para Actividades Económicas y de los PTPs.

- La aprobación de este PTS en el año 2.000 ha permitido disponer de un instrumento de ordenación detallado, que ha sido el elemento fundamental para el desarrollo de estos suelos a lo largo de los últimos años.
- En contraste, mucho más tardía la aprobación de los PTPs, ha dado como resultado que éstos se limiten, con frecuencia, a transcribir lo establecido en el PTS, así como a incorporar las iniciativas existentes en los diversos municipios en el momento de su elaboración.
- En general, los procesos de desarrollo de espacios de actividad han seguido en su localización las pautas del modelo territorial, en correspondencia con las disponibilidades de suelos aptos existentes en el territorio.
- Se trata de la modalidad de uso del suelo que proporcionalmente más ha crecido en los últimos 10 años, estimándose en un 46% el aumento de suelos clasificados con este fin entre 1994 y 2004.
- La mayor parte de este crecimiento se ha dado en el Área Funcional de Álava Central, dada su mayor capacidad de acogida. El corredor de la A-8 y los entornos metropolitanos de Donostia-San Sebastián y, sobre todo de Bilbao, son los ámbitos preferentes de estos crecimientos.
- En otros ámbitos previstos, como Encartaciones, Rioja Alavesa, Alto Nervi3n y Alto Deba, los crecimientos han sido menores de lo esperado.
- Los criterios de accesibilidad a los grandes ejes de comunicaci3n y de proximidad a grandes aglomeraciones aparecen como los criterios b3sicos de localizaci3n de los nuevos desarrollos en estos 3ltimos a3os.
- La preminencia de estos criterios de localizaci3n est3 asociada al car3cter singular de los nuevos desarrollos. La mayor parte de los nuevos crecimientos de espacios de actividad est3n asociados a la implantaci3n de grandes superficies comerciales y de implantaciones log3sticas de gran dimensi3n. Se trata de usos cuya implantaci3n, y la importancia territorial de su desarrollo, apenas es contemplado por las DOT y cuyo espectacular crecimiento y significado apenas eran previsibles en el momento de elaboraci3n de las Directrices.

- Ni las DOT, ni el planeamiento sectorial o municipal, han podido anticipar una respuesta adecuada al crecimiento de estas actividades, que están generando profundas modificaciones en el funcionamiento del territorio en aspectos clave como la movilidad, el consumo de suelo, la relación trabajo-vivienda y la funcionalidad de los diferentes niveles del sistema de asentamientos. Es imprescindible una nueva reflexión territorial que permita integrar estos procesos en una visión más amplia que la derivada de los planteamientos exclusivos de estos sectores económicos.
- Con carácter general, puede afirmarse que los crecimientos vinculados a las actividades terciarias siguen las pautas de los cambios en los asentamientos residenciales, mientras que los desarrollos industriales y logísticos tienden a desvincularse de los núcleos de población.

En relación con el suelo residencial, las DOT plantean el desarrollo de sus determinaciones a través de:

- El PTS de Suelo para Promoción Pública de Vivienda
- Los PTPs como instrumentos que cuantifican los máximos de vivienda y su distribución municipal a cada Área Funcional

- La identificación de Núcleos de Crecimiento Selectivo y Hábitats Alternativos, hacia los que debe dirigirse preferentemente el desarrollo residencial para lograr los objetivos de reequilibrio territorial y descongestión de los ámbitos más densos.

Las principales referencias de diagnóstico de estas directrices son las siguientes:

- No se ha aprobado el PTS de suelo para promoción pública de vivienda, con el resultado de que no se dispone de un elemento fundamental de desarrollo de las DOT, capaz de integrar los aspectos territoriales en las políticas de vivienda de las administraciones.
- Así, la política de vivienda se ha plasmado mediante programas de actuación sectoriales que responden, fundamentalmente, a criterios de oportunidad y de disponibilidad de suelo, sin tomar necesariamente en cuenta las referencias del Modelo Territorial.

- Las disposiciones relativas al desarrollo de vivienda social, como un porcentaje de la vivienda de precio libre en los desarrollos de iniciativa privada, ha conducido a una importante limitación en la capacidad pública de orientar territorialmente los procesos de desarrollo residencial. De este modo, no ha sido tanto el Modelo Territorial de las DOT, sino la oferta de las operadoras privadas, el principal motor de los nuevos desarrollos residenciales y de la configuración espacial de los procesos de reequilibrio y descongestión que se han dado a la CAPV durante la última década.
- En cualquier caso puede afirmarse que el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda mediante una oferta adecuada que limitase la subida de los precios no se ha logrado en la medida en que era planteable. La CAPV es el territorio que ha experimentado incrementos más importantes en el precio de la vivienda en los últimos 10 años, y en concreto Gipúzkoa y particularmente Donostia-San Sebastián, son los ámbitos con valores medios más altos por m² a nivel estatal.
- En cualquier caso no se puede hacer responsable a la política territorial de un proceso complejo y que se manifiesta por igual dentro y fuera de la CAPV. No obstante, sí pueden hacerse algunas reflexiones específicas de nuestro territorio que son relevantes en relación a las DOT.
- En el caso de Gipúzkoa, la escasez de suelo juega un papel decisivo y hace que cada emplazamiento tenga un valor muy elevado explicando, en parte, el elevado precio de la vivienda, situación que se da también en gran medida en Bizkaia.
- También es distintivo de la CAPV una mayor proporción de vivienda a propiedad y un carácter marginal de tenencia en alquiler con diferenciales con respecto a la media europea todavía más marcados que en el resto del Estado.
- La falta de oferta de vivienda no ha constituido, en sí misma, un factor limitante o generador de carestía. Entre 1997 y 2006, con un crecimiento demográfico inferior al 1%, el número de viviendas principales de la CAPV creció un 18%. Este incremento fue del 23 % en Álava, del 26% en Bizkaia y del 28% en Guipúzcoa.
- El aumento en el suelo clasificado para usos residenciales (urbano + urbanizable) fue aún mayor: 37% en el conjunto de la CAPV, el 54% en Álava, el 43 % en Bizkaia y el 16% en Guipúzcoa.

- A estas cifras hay que añadir otros fenómenos de crecimiento. Así, en los municipios cántabros de Castro Urdiales, Laredo y Santoña, se estima que en los últimos 15 años se han construido un total de 20.000 nuevas viviendas, propiedad en su mayoría de ciudadanos procedentes del Bilbao Metropolitano. Un fenómeno similar, aunque cuantitativamente más reducido, se da en el entorno de Hendaya-Baiona con respecto a los residentes en el Área Metropolitana de Donostia.
- En los capítulos correspondientes de este documento se analizan los procesos ligados a la segunda residencia y a la cuantificación de los desarrollos residenciales que son fenómenos cuyos importantes cambios resultan relevantes en estos procesos.
- Territorialmente, hay que señalar tres fenómenos muy relevantes que contribuyen a explicar los procesos de crecimiento del parque de viviendas y de aumento del precio y que conllevan una creciente transformación del modelo territorial.
- La nueva oferta se ha orientado fundamentalmente a puntos muy concretos del territorio. Los espacios situados en entornos metropolitanos, bien comunicados con las capitales y asociados a componentes de alta calidad urbana y paisajística han concentrado la mayor parte de la demanda, creando una escasez selectiva y una elevada valoración de áreas muy concretas del territorio. El litoral Guipuzcoano en Hondarribia y en el eje Zarautz- Getaria- Zumaia, el litoral vizcaíno desde Getxo a Bakio, el corredor de Kadagua, el entorno de Durango y las zonas rurales de Igorre y los municipios de la margen derecha de la ría de Bilbao, así como los núcleos del norte de la llanada alavesa, constituyen los ámbitos que concentran casi la totalidad de los nuevos desarrollos residenciales.
- Proporcionalmente el crecimiento del número de viviendas ha sido mucho mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Este dato expresa el hecho de que los ámbitos metropolitanos de las capitales se han expandido, de forma cada vez más amplia, sobre los espacios rurales de su entorno, incorporándolos a sus mercados de vivienda y trabajo.

- Se ha dado un activo proceso de cambio de vivienda que se ha orientado hacia nuevas tipologías (adosados, vivienda unifamiliar, bloque de manzana...) que especialmente en Álava y también en Bizkaia se reflejan en densidades más bajas durante la última década (no así en Gipuzkoa, donde los desarrollos de los últimos años presentan densidades medias muy por encima de las tradicionales debido a la localización topográfica de muchos de los nuevos crecimientos) y hacia viviendas más modernas en espacios más atractivos, en los que la calidad de la urbanización, del entorno y de las viviendas aportan un valor añadido.
- Por el contrario, en el resto del territorio aparecen bolsas de vivienda importantes que quedan fuera del mercado. Así ocurre con zonas rurales en declive, alejadas o poco accesibles desde las capitales como la mayor parte de Encartaciones, Orduña, Valderejo y gran parte de la montaña alavesa, o Bermeo y el entorno de la ría de Gernika.
- También se da este fenómeno en zonas con viviendas y espacios urbanos degradados, localizados en áreas de antigua industrialización. Así ocurre en la mayoría de los municipios de la margen izquierda y en áreas como Llodio, Éibar, Mondragón, Tolosa, Pasaia, Zumárraga...
- De este modo el modelo de reequilibrio mediante una gestión activa de la política de suelo coherente con el Modelo Territorial propuesto por las DOT ha quedado distorsionado. De los municipios que las DOT proponían como de crecimiento Urbano Selectivo sólo los del entorno de Bilbao (Igorre, Zalla, Mungia, Durango y el eje de Getxo) han jugado este papel. Balmaseda, Orduña y Tolosa han perdido población y el crecimiento de Salvatierra y Laguardia ha sido muy inferior al previsto.
- Entre los Hábitats Alternativos de nuevo son los núcleos de los entornos metropolitanos los que han jugado este papel; los núcleos del AF de Igorre, Gordexola y Meaño en torno a Bilbao, Oiartzun y Hondarribia en el Área Metropolitana de Donostia y los municipios situados al Norte de Vitoria, en las estribaciones de la Llanada.
- No se han dado los procesos de reequilibrio previstos en los ámbitos Éibar- Markina, Beasaín- Zumárraga la zona oriental de Enkarterones o a lo largo del eje Vitoria-Miranda, con una fuerte especialización industrial y logística.

- Por el contrario, han aparecido ámbitos de crecimiento no previstos. En Gipúzkoa de forma especialmente importante Irún, Zarautz y en general todo el ámbito litoral. En Bizkaia la costa de Bakio y el tramo litoral Ispáster-Mendexa, la margen derecha de la ría y las zonas exteriores de la margen izquierda (Muskiz, Abanto-Zierbana), Artziniega y el Valle de Ayala, alaveses pero funcionalmente ligados a Bilbao. En Álava, Vitoria concentra casi todo el crecimiento. Además de en municipios de la Llanada como el Burgo y Asparrena los principales crecimientos se han dado en los municipios fronterizos con La Rioja como Oión y Labastida.

La Directriz de Ordenación de la segunda Residencia y de los recursos Turísticos se plantea con el triple objetivo de impulsar el turismo y la segunda residencia como factores de dinamización del territorio, orientar territorialmente los procesos urbanos asociados a la segunda residencia y promover en determinados puntos un proceso de progresiva conversión de segundas residencias en viviendas principales como parte de las estrategias de reequilibrio de las DOT.

Los resultados de estas propuestas han sido los siguientes:

- La actividad turística ha tenido un importante crecimiento en los últimos años. El número de turistas que visitan la CAPV se ha incrementado en más de un 130% entre 1992 y 2005.
- Aunque se ha producido un extraordinario crecimiento de los establecimientos turísticos en las zonas rurales (Gernika, Tolosa, Rioja Alavesa y Alto Nervión principalmente) el turismo en la CAPV es fundamentalmente una actividad urbana. Bilbao y Donostia- San Sebastián son los principales centros de atracción y concentran casi el 80% de las plazas hoteleras y del VAB turístico de la Comunidad.
- Como ocurre en el resto de Europa occidental, el turismo rural es un elemento importante para la conservación del patrimonio edificado y para el mantenimiento de rentas y actividad en zonas en las que la agricultura es cada vez una actividad más marginal. Sin embargo, no es un instrumento, por sí solo, capaz de evitar el despoblamiento de los pequeños núcleos ni de modificar las pautas demográficas del territorio.

- La segunda residencia ha dejado de ser un componente relevante del desarrollo urbano en la CAPV. Frente al aumento del 18% de las viviendas principales, las viviendas secundarias aumentaron un 4% entre 1991 y 2001. En términos absolutos, esto significa un aumento de 900 viviendas en Álava, 2.400 en Gipuzkoa y una reducción de 530 en Bizkaia.
- La demanda de la segunda residencia se ha orientado, preferentemente, hacia espacios situados fuera de la CAPV aumentando principalmente las segundas residencias localizadas en las capitales y en zonas costeras.
- Los procesos de conversión de segunda vivienda en primera residencia han sido generalizados especialmente, en Bizkaia y en la Llanada Alavesa, extendiéndose a una amplia extensión de zonas rurales y turísticas de los entornos metropolitanos.
- No obstante, existen procesos de importante crecimiento de la segunda residencia en ámbitos de especial atractivo ambiental. Alto Nervión en torno a Orduña, Rioja Alavesa, Oñate, en toda la costa Gipuzkoana y, en menor medida, en torno a la Ría de Gernika.
- En cambio otros ámbitos que se planteaban como prioritarios para este uso han experimentado una reducción en el número de segundas viviendas y un aumento de las desocupadas. Así ocurre en la zona occidental de Enkarteraciones (Trucios, Karrantza, Lanestosa) en Valdegovía y en zonas del interior de Gipuzkoa en el Área de beasaín-Zumárraga.
- No se han desarrollado las propuestas referentes a la elaboración de planes sectoriales turísticos ni han tenido efectividad territorial las propuestas para el desarrollo turístico de ámbitos como los espacios rurales más accesibles o los espacios de antigua industrialización.

La propuesta de la Directriz de Sistemas de Áreas de Espaciamento y Núcleos de Acceso al Territorio para configurar un sistema de disfrute del medio natural compatible con la preservación de los espacios más valiosos, generar nuevas oportunidades a pequeños núcleos vinculados a espacios valiosos y aumentar el atractivo general del territorio se desarrolla esencialmente a través de los PTPs.

En la relación con las Áreas Recreativas, han sido las Diputaciones Forales las que desde hace tiempo vienen desarrollando una política de acondicionamiento de espacios para actividades de ocio en el medio natural.

La aprobación de diversos PTPs ha permitido extender y sistematizar la identificación y caracterización de Áreas Recreativas, así como introducir de forma operativa el concepto de Núcleo de Acceso al Territorio. No obstante, la aprobación de los PTPs es demasiado reciente para apreciar efectos territoriales en este sentido.

Más allá de las determinaciones de las DOT y de los PTPs, estas iniciativas precisan de proyectos concretos de demostración, de su integración con otras estrategias como los corredores ecológicos y la gestión de espacios naturales, y de su reconsideración a la luz de los nuevos procesos detectados en el territorio y los cambios en los paisajes rurales de la CAPV.

En relación con el capítulo de Necesidades de Vivienda y Cuantificación del Suelo Residencial hay que señalar que gran parte de los problemas asociados a la evolución de la vivienda y del sistema de asentamiento han sido señalados anteriormente. El sistema de cuantificación establecido por las DOT era, como afirmaba la Directriz, provisional y precisa de un ajuste a las nuevas realidades. Así a lo largo de estos años se han sucedido acuerdos de la Comisión de Ordenación del Territorio con las Diputaciones Forales que han permitido actualizar coeficientes y criterios. La aprobación de los PTPs ha dado como resultado la cuantificación a 16 años de los crecimientos municipales en su ámbito de aplicación.

Los criterios de cuantificación en cualquier caso han contribuido a un crecimiento medido y ordenado de nuestras ciudades y en si mismo puede considerarse una experiencia de smart growth". Hacia el futuro este elemento deberá incorporar novedades derivadas de las nuevas dinámicas territoriales:

- La rapidez y profundidad de los ámbitos estructurales que experimenta la sociedad, la economía y el territorio hacen poco verosímil planteamientos basados en la proyección de lo ocurrido en el pasado.
- Así ocurre, por ejemplo, con las variables demográficas básicas para el proceso de cuantificación. El tamaño medio familiar ha pasado, en diez años, de las tres personas por familia establecidas por las DOT, a 2.8 en el conjunto de la CAPV y hasta 2.5 en algunas áreas funcionales.
- La demografía ha pasado de una fase de declive a otra de leve recuperación y empiezan a aparecer saldos migratorios positivos cuya magnitud futura es impredecible en la actualidad pero que, seguramente, tendrán un fuerte impacto territorial a la luz de lo ocurrido en otros territorios europeos y de la estructura por edades de la CAPV.

- Municipios que históricamente habían sido muy dinámicos han experimentado notables regresiones en este periodo y otros, tradicionalmente regresivos, han acumulado grandes crecimientos.
- Las dinámicas de expansión metropolitana, la accesibilidad y los rasgos ambientales y urbanísticos han sido los factores determinantes de los procesos de crecimiento mucho más que las orientaciones del modelo territorial y las políticas de suelo asociadas a él.
- Por el contrario, la mera ampliación de la oferta de suelo ha resultado insuficiente para dinamizar espacios que han quedado al margen de los procesos de crecimiento y transformación de los ámbitos metropolitanos.
- El papel de la segunda residencia ha quedado totalmente trastocado por la incorporación de ámbitos rurales a los espacios metropolitanos y el aumento de la accesibilidad de grandes áreas del territorio.

c.4. INFRAESTRUCTURAS DEL MODELO TERRITORIAL

En los capítulos de infraestructuras las DOT recogen objetivos y determinaciones que en su momento eran proyectos y estrategias de carácter sectorial.

La importancia de estos elementos, y la responsabilidad de su desarrollo por parte de organismos específicos, han dado como resultado un amplio impulso a la planificación y ejecución de infraestructuras a lo largo de los últimos años.

Se han elaborado PTSs de carreteras y ferrocarriles y se han desarrollado obras importantes como el puerto y el aeropuerto de Bilbao o la consolidación del aeropuerto de Foronda como gran centro logístico.

En definitiva el desarrollo de las DOT en estos aspectos está garantizado en cuanto expresa la voluntad de actuación de diversos organismos administrativos con la competencia y los medios de llevar a cabo estas iniciativas.

Sin embargo no ocurre así cuando las determinaciones de las DOT se refieren a aspectos no vinculados directamente a la dinámica inversora de las actuaciones sectoriales, o que requieren la coordinación de diversas administraciones para su desarrollo configurando situaciones que requieren articular proyectos complejos que superan el marco competencial de los agentes implicados. Así ocurre con los aspectos referidos a la coordinación entre los diversos sistemas de transporte colectivo, la relación entre espacios urbanos e infraestructuras de diverso tipo o la capacidad de los sistemas infraestructurales para dar respuesta a cambios en el modelo territorial que se han manifestado con rapidez en el territorio.

El enfoque sectorial de estas directrices ha implicado que su atención se centrara en los elementos de planificación prioritarios en el momento de su elaboración siendo muy secundaria, o apenas existente, la atención a cuestiones que hoy aparecen como fundamentales en la nueva dinámica territorial de la CAPV:

Los criterios para la implantación, desarrollo y dimensionamiento de los espacios logísticos y sus elementos de conexión aparecen en la actualidad como uno de los factores fundamentales de estructuración de flujos de tráfico y de ocupación de grandes extensiones de suelo. Se trata de una de las actividades con mayor incidencia territorial en los últimos años y con un aumento previsible de su importan-

cia en un futuro inmediato. Sin embargo las DOT apenas aportan criterios territoriales en relación con estos usos que están siendo planificados y desarrollados desde una perspectiva exclusivamente sectorial.

Los aspectos relativos a la articulación entre los diferentes sistemas de transporte colectivo y a la relación entre crecimiento urbano y sistemas de transporte aparecen como elementos críticos que necesitan de una reflexión territorial más detallada. Todavía hoy siguen existiendo tres sistemas de transporte ferroviario de cercanías no siempre bien coordinados entre sí. Cuestiones clave como el carácter y el alcance de los servicios de trenes y tranvías, el papel de las estaciones como ámbitos de centralidad y de intercambio modal, la configuración de los desarrollos urbanos en relación con los sistemas de transporte colectivo, la integración urbana de las infraestructuras, etc. son aspectos sin desarrollar o que se dan como resultado de iniciativas individuales de los diferentes operadores.

Una situación similar se da en relación con las grandes infraestructuras de transporte. En relación con los sistemas portuarios la reorganización de los flujos de tráfico y las necesidades de renovación urbana hacen precisa una reflexión sobre el futuro del puerto de Pasajes más allá de su impulso como elemento de tráfico de mercancías como proponen las DOT.

El desarrollo de la red de Alta Velocidad Ferroviaria exige una reflexión territorial que todavía no existe sobre la localización y el carácter de las estaciones como puntos generadores de nuevas centralidades a una escala que supera el marco local. La relación entre el TAV y otros modos de transporte (cercanías, metro, autobús, avión) es clave para que este nuevo sistema de comunicación alcance todo su potencial de conectividad exterior y de articulación interna de la ciudad-región.

También el tráfico aéreo ha experimentado notables transformaciones. El TAV va a modificar en muchos aspectos el funcionamiento de los aeropuertos en relaciones importantes en las que el avión va a perder competitividad mientras surgen nuevos destinos y operadores con una oferta de vuelos más amplia y diversa. A ello hay que añadir la creciente integración y conectividad entre aeropuertos de rasgos muy distintos. Al papel que deben jugar los tres aeropuertos de la Comunidad hay que añadir el hecho de que numerosos aeropuertos del entorno (Santander, Pamplona, Logroño, Baiona, Pau...) están jugando un papel cada vez más significativo en la configuración de las relaciones aéreas de la CAPV.

En el ámbito de las infraestructuras energéticas la extensión a gran parte del territorio de la red de gas natural y la creciente implantación de parques eólicos constituyen los elementos con mayor incidencia territorial en esta última década.

No obstante no se han desarrollado los PTS de carácter energético previstos en las DOT y si el de parques eólicos que estas no contemplaban. La incorporación de criterios de eficiencia energética a los desarrollos y procesos de renovación urbana y el aumento de las energías renovables en la estructura energética vasca aparecen como retos principales que deben tener un papel más importante en la nueva estrategia territorial.

Lo dicho en relación con los sistemas e infraestructuras de transporte es igualmente válido en relación con el agua. La elaboración de los Planes Hidrológicos de la Cuenca Norte y del Ebro, de los PTS de ordenación de cauces y las importantes iniciativas en materia de saneamiento ha conllevado un cambio significativo en la situación de este recurso y en el cumplimiento de los objetivos de las DOT.

Están sin resolver sin embargo problemas significativos a medio plazo como la garantía de abastecimiento a los ámbitos en crecimiento del Bilbao Metropolitano y su entorno dependientes de forma creciente de los trasvases desde la cuenca del Zadorra.

Igualmente es preciso desarrollar una reflexión sobre los efectos sobre la gestión de los recursos hídricos, sus niveles de consumo y su reutilización a la luz de los nuevos modelos de desarrollo urbano y de la aparición de nuevos usos que apuntan a un crecimiento en las demandas de agua así como los nuevos usos y los nuevos paisajes derivados de los cambios en la superficie agrícola de regadío y la utilización eficiente de este recurso por esta y otras actividades económicas.

En lo relativo a los residuos sólidos el desarrollo de normas, planes e infraestructuras por parte de las administraciones sectoriales ha permitido dar cumplimiento a lo previsto en las DOT.

c.5. INICIATIVAS TERRITORIALES PARA EL BIENESTAR Y LA RENOVACIÓN

Estas iniciativas se organizan en tres capítulos, renovación urbana, patrimonio y equipamientos de carácter y resultados muy distintos.

En relación con las actuaciones de renovación urbana hay que destacar el carácter asistemático y disperso en el territorio con el que se han producido. La falta de un organismo sectorial responsable directo de su desarrollo y la dificultad de articular proyectos complejos que incorporan a diversas administraciones y agentes públicos y privados ha dado como resultado que estos procesos hayan tenido un alcance limitado en la transformación del territorio.

Esta situación es tanto más llamativa cuanto que la CAPV a través del proceso de renovación de la Ría de Bilbao proporciona uno de los referentes mundiales más conocidos y exitosos de actuaciones de renovación urbana. La combinación de proyectos emblemáticos, actuaciones puntuales y efectos de difusión está propiciando un proceso de transformación que ha sido de enorme importancia para la revitalización de Bilbao y su nuevo perfil como ciudad dinámica e innovadora. Sin embargo estos procesos no se han extendido de forma similar a otros ámbitos del territorio como, de forma señalada, la Bahía de Pasaia.

Una situación similar se da en los Centros Históricos donde la dinamización y mejora de espacios como el Casco Viejo de Bilbao o Laguardia contrastan con la falta de dinamismo y el creciente declive de espacios patrimoniales tan valiosos y singulares como Orduña o Balmaseda.

Los paisajes industriales han experimentado también una mejora puntual cuando están asociados a iniciativas de renovación, como en la Ría de Bilbao, y es de destacar la importante actuación llevada a cabo en relación con las ruinas industriales durante la segunda mitad de la década de los 90. Sin embargo otros espacios propuestos por las DOT, como el Alto Nervión, el valle del Deba o el corredor Donosti-Tolosa no han desarrollado estrategias específicas en este sentido o han visto con rechazo iniciativas de relocalización industrial por temor a ver debilitado su tejido productivo.

En definitiva el marco proporcionado por las DOT no ha resultado adecuado para lograr estos objetivos.

Es preciso diseñar un nuevo esquema que permita superar obstáculos de carácter urbanístico o sectorial que limitan los procesos de renovación.

Se necesita dotar a los procesos de renovación y transformación del territorio de un marco estratégico y de un sistema integrado de gestión, que dé coherencia a las propuestas y las oriente en sus aspectos formales, funcionales y socioeconómicos. Las acciones de renovación deben plantearse como iniciativas integrales, incorporando aspectos como la inserción en su marco territorial y urbano, el paisaje, la calidad ambiental, la mezcla de usos, la movilidad, la generación de espacios de actividad, la rehabilitación de viviendas y de espacios públicos de acuerdo con las nuevas demandas y necesidades. Todo ello, en un marco de gestión adecuado que haga viables y atractivas estas iniciativas para los sectores público y privado e impulse su realización. Como las experiencias de mayor éxito de la CAPV en la última década demuestran, es preciso pasar del enfoque de Directrices al de Proyectos Estratégicos.

El capítulo de Patrimonio se limita prácticamente a transcribir los contenidos de la Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la CAPV por lo que su aportación territorial es escasa. No se ha desarrollado el PTS de Patrimonio al que hacen referencia las DOT habiendo sido un aspecto del desarrollo territorial que ha quedado exclusivamente en manos de los departamentos sectoriales correspondientes.

Este enfoque, como muestra el resultado de una actuación enfoque casi exclusivamente proteccionista en relación con muchos centros históricos, limita de forma importante las posibilidades de incorporar este elemento fundamental de calidad e identidad del territorio a las iniciativas de desarrollo y recualificación.

En cuanto a los equipamientos el documento aprobado finalmente planteaba esencialmente la necesidad de establecer una relación coherente entre los niveles del sistema urbano y los niveles dotacionales sin concreción territorial alguna así como señalar la importancia de determinadas dotaciones para la calidad de vida de la población y para la transformación del perfil urbano y de la estructura económica de las ciudades de la CAPV.

No se ha elaborado ningún PTS referido a ningún sistema de equipamientos siendo su desarrollo resultado de las actuaciones que de acuerdo con sus propios criterios han realizado los diversos organismos sectoriales. Indudablemente en la última década se ha producido una mejora espectacular en la cobertura territorial y en la calidad de los servicios a la población y se han desarrollado equipamientos emblemáticos que reflejan una nueva dinámica territorial.

En gran medida esta ampliación del sistema dotacional ha seguido las pautas del modelo territorial en especial en lo referente a la prestación de servicios desde las cabeceras de las Áreas Funcionales.

Sin embargo se detectan cambios en el territorio y nuevas situaciones que exigen que la reflexión sobre los equipamientos tenga un mayor componente territorial.

En primer lugar las mejoras en los sistemas de comunicaciones y el aumento en el uso del automóvil están privando de buena parte de su función a numerosos equipamientos de nivel comarcal y local en beneficio de los servicios más complejos y diversos de las ciudades capitales. Las nuevas demandas y el envejecimiento de la población y la inducción de viajes creada por los grandes centros hospitalarios o los nuevos espacios comerciales y de ocio que se aprovechan para satisfacer otras demandas rotacionales son aspectos clave en el funcionamiento actual del sistema de equipamientos. A ello hay que añadir el crecimiento funcional de los ámbitos metropolitanos y la relocalización de importantes contingentes demográficos en nuevos espacios residenciales. Ligado a todo ello aparece como un requisito imprescindible establecer una relación coherente entre equipamientos y accesibilidad, en especial a través de los sistemas de transporte colectivo.

c.6. CLAVES Y REFERENCIAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DOT

Este apartado recoge un conjunto de referencias instrumentales para la aplicación de las directrices y el desarrollo del planeamiento derivado.

La compatibilización de planeamientos es un proceso que se ha desarrollado de forma bastante eficaz mediante dos procesos paralelos. Por una parte mediante en los procesos de revisión de los planeamientos urbanísticos municipales se han incorporado, en aquellos casos en los que lo señalaba las DOT, elementos de compatibilización y coordinación que han permitido dar una mayor coherencia a las situaciones de continuos urbanos y áreas de desarrollo conjuntas. Por otra parte los PTPs ya elaborados han tenido en cuenta esta circunstancia aportando orientaciones y sistemas de compatibilización desde la escala supramunicipal que han abarcado casos más diversos que los considerados en las DOT.

La delimitación de las Áreas Funcionales es uno de los elementos más importantes de la propuesta de las DOT en tanto que de ella se derivan los ámbitos de los correspondientes PTPs así como numerosas determinaciones referentes a suelo residencial, suelo para actividades económicas, áreas recreativas, etc.

Se trata de ámbitos fundamentales para la articulación de la escala intermedia sobre los que cabe hacer algunas reflexiones importantes:

En primer lugar es indudable que se han producido cambios de funcionalidad significativos en algunos ámbitos del territorio, especialmente en áreas de expansión metropolitana y en zonas rurales, que deben ser tenidos en cuenta de cara al futuro ya sea mediante cambios en la delimitación de algunas Áreas o a través de una estrategia territorial más específica para determinados ámbitos en los que desde la escala regional deben aportarse propuestas más concretas para ámbitos sometidos a situaciones de tensión o cambio.

Por otra parte el elemento central del concepto de Área Funcional es la cabecera de cada una de ellas. El desigual comportamiento de estas hace que sea preciso desarrollar estrategias específicas para las diferentes situaciones de las ciudades medias que permitan que éstas jueguen un papel activo en la nueva estructura de Ciudad-Región en la que el policentrismo es un valor a potenciar a la vez que se impulsa un protagonismo compartido entre metrópolis, ciudades medias y espacios rurales con nuevas funciones y nuevas plasmaciones territoriales.