

1.- INTRODUCCIÓN

1.1.- BASE LEGAL Y DENOMINACIÓN

En las Directrices de Ordenación Territorial se prevé expresamente la redacción del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas, documento en el que se deberán establecer, entre otras, las siguientes determinaciones (DOT. Capítulo 9. Apartado 5) :

- a. Identificación de los emplazamientos en los que van a llevarse a cabo las operaciones de creación pública de suelo para actividades económicas.
- b. Cuantificación de la superficie de suelo sobre la que se va a actuar en cada punto del territorio y determinación de las características a las que tendrán que ajustarse cada una de las actuaciones.
- c. Programación de las inversiones necesarias y estudio económico que exprese el enfoque y la viabilidad de las intervenciones públicas propuestas.

En las DOT no se prevé de forma expresa la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales, aunque sí se contemplan de forma genérica en el Capítulo 18, Apartado 2.5., unos criterios para su elaboración.

Sin embargo, en el acuerdo programático para la formación del Gobierno en la C.A.P.V. (Legislatura 1.999 - 2.002) se dice expresamente :

El comercio representa igualmente un importante sector de actividad en nuestra Comunidad Autónoma. En la actualidad, el reto más importante en el sector de la distribución comercial es la convivencia de las grandes superficies junto con el pequeño y mediano comercio que deben cada vez más tender hacia la especialización.

En dicho acuerdo programático se decide, por tanto, entre otras cuestiones, proceder a la elaboración y aprobación del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales.

**PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE CREACIÓN PÚBLICA DE SUELO
PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES**

En contactos mantenidos entre responsables políticos y técnicos del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y del Departamento de Industria, Comercio y Turismo se consideró oportuno canalizar la elaboración del P.T.S. de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y la del P.T.S. de Equipamientos Comerciales en un único documento, dadas las importantes cuestiones vinculadas y concurrentes sobre la ocupación del suelo y la ordenación urbanística del Territorio.

Se procede, por tanto, con el presente trabajo a la elaboración del Plan Territorial Sectorial de Creación de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, con arreglo a las disposiciones establecidas para este tipo de documentos en la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco.

1.2.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PLAN

1.2.1.- OBJETO

El término “Suelo para Actividades Económicas” define un uso urbanístico de problemática acotación.

El mismo nombre del Plan Territorial Sectorial encierra la necesidad de relativizar con flexibilidad el alcance de su ámbito de aplicación, tanto en lo relativo al alcance de la acepción genérica de Suelo para Actividades Económicas, como en lo referente al término más preciso de Equipamientos Comerciales.

La acepción Suelo para Actividades Económicas abarca hoy en día la amplia gama de intervenciones empresariales que necesitan para su desarrollo de un soporte espacial o territorial de cierta entidad superficial. El problema que se plantea es el de acotar y sistematizar esta realidad económica, dispersa y dinámica, en el marco de una reglamentación urbanística que, inevitablemente, debe regular y categorizar mínimamente su casuística, por muy flexible que ésta se plantea.

Aceptando como actividades económicas indiscutidas el grueso de los procesos productivos tradicionalmente incluidos bajo la acepción de industriales (Sector Secundario, según clasificación de la CNAE), el problema se suscita ante el análisis de otras actividades económicas adscritas a los sectores primario o terciario que, por su naturaleza, demandan de suelo de características equiparables o concurrentes con el comúnmente aceptado como suelo industrial. Simplemente, a modo de ejemplo, apuntamos algunas instalaciones que, inicialmente generadas en el sector primario, adquieren una escala y funcionalidad de carácter intensivo (granjas, bodegas, serrerías, canteras, etc...), y las actividades del sector terciario que, para su desarrollo, demandan de amplias áreas espaciales, conformando zonas de problemática espacial concurrente a la de los polígonos industriales tradicionales (hipermercados, centros de transporte, áreas de distribución con almacenes y oficinas, zonas de servicios para las empresas, etc...).

Se adopta como criterio esencial del presente Plan Territorial Sectorial la consideración global de las posibles demandas de suelo generadas indistintamente por el conjunto de los agentes económicos que necesitan de suelo preparado urbanísticamente, exterior a los centros urbanos de carácter residencial y dotacional, como soporte físico para el desarrollo de sus actividades económicas, bien sean estas directamente productivas o estén incluidas en el sector terciario.

En el epígrafe 7.2. se precisa, así mismo, el objeto de estudio del presente P.T.S. en lo relativo a la regulación territorial del campo específico de los Equipamientos Comerciales.

1.2.2.- GRADO DE VINCULACIÓN

El alcance del Plan no pretende incidir sobre la problemática económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni sobre las problemáticas sectoriales industrial o comercial, cuestiones que requerirían, si ello resultara factible y operativo para una comunidad pequeña y fuertemente dependiente del exterior, la realización de sofisticados Planes Estratégicos que definen las políticas generales o coyunturales pertinentes en cada caso.

En la elaboración de un Plan Estratégico Industrial deberían intervenir con especial protagonismo, además de otros muchos agentes sociales, los Departamentos de Economía, Industria, Trabajo, Hacienda, Obras Públicas y Transportes, etc..., del Gobierno Vasco y de las respectivas Diputaciones Forales, con mayor pertinencia que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, éste como responsable de ordenar el suelo que constituye el soporte necesario para la implantación de los desarrollos planteados.

Sí resulta, sin embargo, procedente que, con independencia de la posible elaboración de un Plan Estratégico de Actividad Económica, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, que posee la competencia específica de la Ordenación del Territorio, disponga de un instrumento de planeamiento que establezca los criterios generales sobre la ordenación del suelo necesario y proponga las líneas principales de localización territorial y dimensionamiento cuantitativo de los suelos reservados para el desarrollo de la actividad económica.

Asumiendo la inviabilidad de establecer a medio y largo plazo cualquier planteamiento prospectivo con una mínima credibilidad sobre el devenir económico e industrial e, incluso, la extrema dificultad de establecer a corto plazo hipótesis de crecimiento contrastadas y asumidas por el conjunto de los agentes implicados, el planteamiento que se estima más eficaz para la redacción del Plan Territorial Sectorial consiste en adoptar una estrategia de "ordenación marco", abierta en el tiempo a distintas fases y dinámicas de crecimiento, flexible en el espacio para la acogida de desarrollos localizados alternativamente en las diferentes Áreas Funcionales o comarcas en las que se ha subdividido el territorio de la Comunidad Autónoma y adaptable, lógicamente, a diferentes escalas de intervención presupuestaria y contenido económico, en función de las distintas políticas de promoción pública de suelo para actividad económica que en el tiempo puedan adoptarse.

La necesidad de flexibilidad que debe conferirse a este instrumento de planeamiento, para que pueda incorporar necesidades no previstas, asumir nuevos programas, acoger dinámicas territoriales inesperadas y corregir sobre la marcha los desfases que se vayan produciendo, resulta evidente. Se plantea, por tanto, el Plan Territorial Sectorial como un Plan abierto que constituya sustancialmente un instrumento de canalización y sistematización para la localización territorial de los asentamientos de la actividad económica, con criterios globales de máxima racionalidad en economías de escala, óptimo aprovechamiento de las infraestructuras generales, equilibrada distribución espacial y ponderada sensibilidad ante la problemática medio-ambiental.

Un plan de estas características puede resultar operativo sin plantear contradicciones insalvables con las determinaciones que vayan emanando del desarrollo de las diversas políticas sectoriales de índole económica.

Las propuestas básicas y los criterios fundamentales del Plan Territorial Sectorial deberán, por tanto, consistir en la definición de los corredores elementales de desarrollo económico, como marco espacial en el que primordialmente debe desarrollarse el crecimiento empresarial, en la selección de los focos estratégicos que puedan ser objeto de una impulsión preferente por parte de los estamentos públicos y en el establecimiento de políticas de protección y restricción hacia la ocupación industrial de los ámbitos espaciales situados al margen de los corredores principales o que constituyan áreas de potencial uso urbanístico alternativo o zonas naturales de especial interés agropecuario o medio ambiental.

Se trata, por consiguiente, de proponer un modelo abierto de previsión de situaciones a largo plazo que facilite la toma de decisiones por encima de intereses coyunturales que puedan causar graves contradicciones en la estructura territorial así como daños irreparables en el medio físico.

Por otro lado, el mismo proceso de formulación y tramitación contemplado en la Ley 4/1.990 con sus correspondientes fases de Avance, Aprobación Inicial, Provisional y Definitiva, la participación de diferentes Departamentos, tanto autonómicos como forales, corporaciones locales y su necesaria compatibilización con otros instrumentos de planificación económica y territorial, garantiza que las determinaciones que se adopten en el Plan con carácter vinculante presenten un perfil flexible, aproximativo e indicativo. Se ha procurado evitar, en todo caso, la fijación de un modelo cerrado y rígido cuyo cuestionamiento global restaría virtualidad al conjunto de las determinaciones y propuestas del Plan.

En el capítulo 8 del P.T.S., de Normas de Ordenación, se establecen con precisión el conjunto de las disposiciones y propuestas a las que en el Plan se les confiere carácter normativo y se especifica su correspondiente grado de vinculación.

1.2.3.- HORIZONTE TEMPORAL

El conjunto de los contenidos básicos del P.T.S. obedecen a una lógica argumental sustentada en el análisis y la proyección de dinámicas económicas y procesos urbanísticos de amplio aspecto temporal, por lo que conviene definir un horizonte acotado en el tiempo como marco de referencia para el conjunto de las propuestas del Plan.

Con la finalidad de coordinar este trabajo con los correspondientes al proceso de elaboración de los Planes Territoriales Parciales del conjunto de las Áreas Funcionales de la C.A.P.V., para los que se ha establecido un marco de referencia de 16 años, se ha adoptado este mismo horizonte temporal de 16 años como límite cronológico al que remitir las cuantificaciones y previsiones aportadas en el P.T.S.