

## ***La actividad del sector público y la Ordenación del Territorio***

*El desorden económico y social que se ha conocido en épocas pasadas ha ido acompañado también de un desorden territorial. Compañía inevitable cuando no solo no se establecen las prioridades económicas y por tanto los objetivos a alcanzar, sino que no se reflexiona acerca del modelo territorial que se debe propiciar. Todo ese conjunto de sinrazones ha posibilitado desequilibrios, déficits y degradaciones difíciles de reparar. Se impone, por tanto, siguiendo reflexiones europeas, la configuración de un modelo territorial democrático, global, funcional y prospectivo. La próxima década debe ser el escenario temporal de un desarrollo económico programado e integrado en el esquema propositivo derivado de una diagnosis y planificación territorial. Es una deuda con las generaciones futuras.*

Joandako denboraotan ezagutu den desordena ekonomiko eta sozialarekin batera, eman da baita lurralde-desordena bat ere. Eta halaxe izan behar zuen derrigor, lehentasun ekonomikoak eta beraz, lortu beharreko helburuak ezarri gabe ezezik, bultzatu nahi den lurralde-ereduari buruz ere batere pentsatu gabe jokatzeko zelako. Desarrazoi guzti horiek bada konpontzen lanak emango dituzten desoreka, defizit eta degradazioak kausatu dituzte. Horrexegatik eta Europa ladeko gogoetei jarraituz, lurralde-eredu demokratiko, global, funtzional eta surrikusle bat eratu beharra ikusten da. Eta datorren hamarkada honek, hain zuzen, erregiomailako diagnostiko eta planifikazio batetik eratorritako proposamen-eskema batean programatu eta integratu-tako garapen ekonomiko baten aldi bateko eszenategia izan behar du. Ondorengo belaunaldiekiko dugun zor bat da eta hori.

*The economic and social disorder which has been experienced in previous eras has also been accompanied by territorial disarray which is inevitable when not only economic priorities are unestablished, and, therefore, the objectives to be aimed for, but also no reflections are made regarding the territorial model which must be propitiated. This set of absurdities has brought about imbalances, deficits and degradations which are difficult to repair. Therefore, and still with reference to Europe, the layout of a democratic, overall, functional and prospective territorial model is imposed. The next decade must be the temporary setting of an economic development which is programmed and integrated into the intended design which is derived from territorial diagnosis and planning. It is a debt with future generations.*

- 1. Aproximación a un significado.**
- 2. Futuro para un modelo territorial de la C.A.P.V.**
- 3. Conclusiones.**

Palabras clave: Sector público, modelo territorial, planificación territorial.

Nº de clasificación JEL: H11, R5, R 52, R58.

#### **1. APROXIMACIÓN A UN SIGNIFICADO**

Siempre que se trata de la ordenación del territorio, se plantea la ineludible necesidad de definir conceptos y delimitar significados al objeto de evitar la confusión que, con exceso, ha prodigado en la materia y en el tiempo. Tal vez su complejidad, fruto de la intervención de múltiples disciplinas, la escasa investigación realizada y desde luego el retraso con que España empieza a considerar el problema son algunos aspectos que pueden explicar el no muy extendido conocimiento de la ordenación territorial.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la sesión de la Conferencia Europea de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio dice que «la Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y

global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector» (1).

Esta visión conceptual tiene dos partes perfectamente diferenciables: una, la primera, fáctica y la otra teórica. La primera de ellas, sin la segunda, supondría la consolidación de una ciencia sin alma propia que camina al paso de las políticas sectoriales que, con proyección territorial, marcan un acento permanente y un desarrollo desequilibrado y caótico. La presencia de la segunda parte, minimiza los efectos que inicialmente se perciben de esa aseveración fáctica y resitúa todo el concepto.

¿Por qué la ordenación del territorio no es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad? ¿Por qué decíamos que se trataba de una consideración fáctica?

---

(1) Carta Europea de la Ordenación del Territorio. Consejo de Europa. 6.ª CEMAT. Torremolinos 20 mayo 1983.

Toda sociedad, por vital necesidad, tiene una política económica, una política ecológica, una política social, etc. cosa distinta será, si esa política determinada es o no acertada, conviene o no a la sociedad a la que trata de servir, o incluso si esas políticas son la práctica consciente de no hacer ningún esfuerzo en la materia de que se trate. No costaría excesivo trabajo localizar países cuya política social es precisamente no tenerla, lo cual implica una decisión al respecto.

Y algunas de esas políticas tienen una proyección territorial. Es decir, que el territorio forma parte necesaria de esa serie de elementos con los que debe contar para la materialización de la política. En la medida en que las políticas son diversas y cada una de ellas tienen centros autónomos de decisión, se produce una dispersión decisional cuyo elemento común es el territorio. El análisis que conlleva la correspondiente decisión es sectorial, las necesidades que pretenden satisfacerse son sectoriales, los objetivos sociales y políticos son sectoriales y la perspectiva es sectorial, lo cual, como se ha dicho, produce una inevitable sectorialización de la dimensión, que desemboca en el territorio.

De este modo, la expresión espacial de las diversas políticas sectoriales que desarrolla cualquier sociedad, es la ejecución de las propias políticas utilizando uno de sus elementos, cual es el territorio.

Así, tendríamos al territorio como soporte aséptico de los diversos aspectos que muestra el desarrollo; un desarrollo que sólo atiende a los objetivos que se marca en sí mismo y está ausente de los elementos que infrutiliza o simplemente despilfarra, entre los cuales puede contarse el territorio.

En la medida en que el determinante son las actividades y el determinado el espacio y en que al resultado de todo ello le denominamos ordenación del territorio, estamos elaborando una interpretación fáctica del fenómeno.

Decíamos que mediante la segunda parte, se producía una resituación de concepto. Esto ocurre, porque se utiliza una expresión que vitaliza a la disciplina

y le proporciona independencia: «...La organización física del espacio según un concepto rector».

Vamos a tratar de analizar las causas que fundamentan la afirmación de que es precisa la determinación de criterios rectores para la organización del medio físico y las implicaciones que produce dicha afirmación. Mejor aún, detectar los factores que hacen que el establecimiento de conceptos rectores supongan la cuestión básica de toda la construcción metodológica posterior, la demostración de que cualquier coordinación podría ser positiva en el establecimiento del orden operacional si atiende con eficacia la interconexión de las actuaciones sectoriales, pero nunca en la óptima utilización de recursos si prescinde de la aplicación de criterios orientadores y rectores de cuál debe ser el lugar, el momento y la intensidad de la proyección espacial de la actividad humana generalmente considerada.

Así, es preciso señalar el bien o elemento sobre el que se proyecta la actividad en cuestión. Un elemento peculiar y absolutamente diferenciado de cuantos intervienen en los procesos productivos, transformadores o comerciales: el territorio.

Un elemento que difícilmente es ampliable, nunca reproducible y en todo caso sustento de operaciones con un determinante factor de permanencia.

Por todo ello, el territorio se configura en un elemento sobre el que es preciso reflexionar, para proporcionarle un destino correcto, dado que cualquier incorrección provoca un estado de cuasi permanente desequilibrio que condiciona su entorno físico, social y psicológico.

Las actividades sociales y económicas que tienen una proyección espacial, no son susceptibles en la mayoría de los casos de prescindir con cierta elasticidad del elemento territorial. Desde lo físico del asentamiento, hasta lo inmaterial de la relación humana y social impiden la provisionalidad de la ubicación y por tanto la versatilidad del medio físico.

La perpetuidad de los destinos territoriales condicionan de forma intensa todo lo que les rodea. Tal como aseveraba Damián Quero: «Respecto a la irracionalidad de los procesos

territoriales cualquier obra pública es culpable o redentora; ninguna es inocente» (2).

La configuración del hábitat, la tipología de construcciones, el modelo territorial en suma, si es que puede hablarse en todo caso de modelo territorial, influye en los comportamientos sociales de aquellos que les ha tocado en suerte o en desgracia sobrevivir en él y proyecta generacionalmente sus procesos degenerativos.

Es pues, un hecho evidente que para que exista una correcta distribución de usos del territorio o lo que es lo mismo un modelo territorial equilibrado y coherente es preciso establecer los mecanismos y procedimientos de análisis que proporcionen la caracterización del territorio y su idoneidad para uno u otro uso en función del modelo de desarrollo social.

## 2. FUTURO PARA UN MODELO TERRITORIAL DE LA C.A.P.V.

Resulta imprescindible el establecimiento de un marco legal de actuación para la elaboración y consolidación de un modelo de desarrollo territorial. Antes de analizar esa ya inaplazable necesidad desde la dimensión institucional y competencial y la caracterización de la materia a tratar, vamos a hacer una breve alusión a la situación de la que se parte.

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 en su artículo 148.1.3.º establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la competencia de ordenación del territorio, y la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco a través de su artículo 10.31 lo hace de forma exclusiva.

Sin entrar aquí, ya que no es el objeto de este trabajo, en la consideración de la exclusividad de la competencia, es preciso señalar que las posibilidades de mayor entidad de dicha competencia son: por una parte la definición de una tipología de instrumentos que permitan el análisis y la planificación territorial

y por otra la coordinación interinstitucional para la ejecución de los programas económico-territoriales.

Si cualquier Comunidad Autónoma que pretenda un desarrollo equilibrado y un uso racional del territorio debe utilizar necesariamente las posibilidades antes citadas, la Comunidad Autónoma del País Vasco con mayor motivo, dada su especial configuración institucional y competencial y los graves problemas espaciales que acusa, consecuencia de un desarrollismo desaforado de décadas anteriores.

Otras Comunidades ya han dispuesto sus instrumentos legislativos (3) con objeto de proseguir en la tarea antes señalada. Sin embargo, nuestra Comunidad arrastra un considerable retraso y sustanciales contradicciones.

Retraso y contradicciones provenientes no sólo de la inexistencia de una Ley de Ordenación del Territorio, sino también de la ausencia de cualquier análisis o directriz territorial global que haya procurado, en tiempos pasados, criterios de territorialización de inversiones en general y de grandes obras infraestructurales, en particular, que han condicionado el desarrollo social y económico de partes muy importantes de la Comunidad y, lo que es más grave, que condicionan igualmente la definición de su modelo territorial.

Los intentos de establecer una norma que defina los criterios de elaboración de una política territorial han resultado fracasados. El último de ellos debido a la retirada por parte del actual Gobierno del Proyecto de Ley que ya se encontraba en trámite parlamentario. Un Proyecto de Ley realmente complejo y críptico, en el que se apreciaba una intensa

(2) Quero Castanys, Damián: Estudios Territoriales. N.º 12. mayo-agosto 1985. Pág. 27.

(3) Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, en Cataluña; Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial de Asturias; Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, en Navarra; Ley 8/ 1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares; Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid; Decreto 204/1984, de 17 de julio, de Formación del Plan Director Territorial de Coordinación del Entorno de Doñana y Decreto 76/1985, de 3 de abril, que autoriza la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

influencia urbanística y una nada recomendable visión reglamentista en un intento de replantear integralmente la vigente Ley del Suelo.

Al margen de la existencia o no de cobertura legal necesaria para implantar criterios territoriales, es indudable el interés que tiene el disponer de Directrices de Ordenación Territorial. Y si es preciso reconocer que sin Ley ordenadora, no es posible disponer de criterios territoriales vinculantes, también es cierto que dada la complejidad y por tanto la laboriosidad del proceso de confección de un documento de Directrices, no hubiera sido malo ir adelantando la tarea, para disponer de la orientación territorial que tanta falta hace en la Comunidad.

Sea como fuere, la cuestión es que la capacidad inversora pública se ha ido territorializando absolutamente al margen de criterios de índole territorial y las consecuencias del hecho, en algunos casos de considerable entidad, están formando parte del diagnóstico y planificación, que en la actualidad se está llevando a cabo y condicionando, como ya se ha dicho, el modelo territorial a diseñar.

## **2.1. La inaplazable necesidad de un marco legislativo**

Anteriormente, ya se ha hecho alusión a la necesidad de disponer con cierta urgencia de una Ley de Ordenación del Territorio. No vamos a insistir en ello, parece una cosa evidente.

Ahora bien, antes de entrar a valorar los objetivos que debe cubrir la futura Ley, sería conveniente analizar una serie de extremos que de alguna manera configuran la realidad objeto de regulación legal.

### **2.1.1. *Perspectiva institucional y competencial***

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos», comúnmente denominada de Territorios Históricos, comienza

su Exposición de Motivos de la siguiente forma:

«Uno de los aspectos más importantes del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía consiste en la vertebración política de Euskadi, lo que plantea, a su vez, la necesidad de conjugar las exigencias derivadas de una organización político-administrativa nueva en el respeto a los regímenes jurídicos privativos y competencias de sus Territorios Históricos.

Para ello, se requiere, y ésta es la finalidad última de la presente Ley, coherente el respeto a los Derechos Históricos y el deseo secular de autogobierno, desde la perspectiva de la actual situación histórica».

Esa necesidad de conjugar una situación nueva con el respeto a los derechos de los Territorios Históricos implica la adopción de una filosofía de respeto de competencias entre Instituciones Comunes y Forales de la que desde luego, no se sustrajo ni el Urbanismo, ni la Ordenación del Territorio.

Sin embargo ese reparto no se produjo de manera clara; el artículo 7 c) 5 de la L.T.H. enormemente confuso, trajo como no podía ser menos considerables discusiones interpretativas. Discusiones, que desembocaron en la interposición de recursos a los Decretos 35, 44 y 54/1985 de traspaso de Servicios de la Comunidad Autónoma a los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Bizkaia en materia de Urbanismo, por entender que su contenido no respetaba lo establecido en la citada Ley.

El Artículo 7 c) 5 de la L.T.H. dice:

«En materia de Urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos».

Los Decretos de traspasos citados se articulan basándose en la interpretación relativa de la expresión «en desarrollo

de», o lo que es lo mismo, en la consideración de que no es preciso la existencia de planeamiento de rango superior, para tener la facultad de aprobación del inferior, es decir, posibilitan a los Órganos Forales la aprobación definitiva de:

- Planes Generales Municipales de ordenación urbana.
- Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal.
- Planes Especiales de su ámbito territorial que no sean desarrollo de Plan Director Territorial de Coordinación, Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal o Programas de Actuación Urbanística, en materias que no sean competencia de las Instituciones Comunes.

Todo ello, teniendo en cuenta que la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, informa de manera vinculante cuando los instrumentos urbanísticos citados no desarrollen determinaciones de planeamiento de rango superior. El carácter vinculante de los informes se encuentra referido a la cuantificación de los desarrollos residencial, industrial y de servicios; infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actuaciones y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos.

Esta interpretación suscita la interposición de los recursos contencioso-administrativos a que antes se ha hecho referencia ante las Salas de Bilbao y Pamplona.

La Sala de Bilbao resuelve el recurso con fecha 7 de noviembre de 1987 admitiendo la causa de inadmisibilidad solicitada por el Gobierno Vasco (falta de legitimación activa de los recurrentes) y sin entrar por tanto en el fondo del litigio.

La Sala de Pamplona resuelve el 18 de noviembre de 1986 a favor de los demandantes, considerando no ajustados a derecho algunos de los apartados del

Decreto de traspaso de Servicios de la Diputación Foral de Guipúzcoa. El recurso de apelación ante el Tribunal Supremo es resuelto favorablemente para los recurrentes, Gobierno Vasco y Diputación Foral de Guipúzcoa, declarando la inadmisibilidad del recurso en primera instancia sin entrar en el fondo de la cuestión.

La inexistencia de resolución sobre el fondo del litigio planteado, transmite una cierta intranquilidad a los órganos urbanísticos implicados, en la medida en que no existen garantías jurisdiccionales sobre la interpretación efectuada de la L.T.H. y materializada en los Decretos de traspasos de Servicios.

Por lo demás, puede decirse que la práctica administrativa resulta generalmente pacífica. Sólo resta proporcionarle seguridad jurídica e instrumentar legalmente la ordenación del territorio con objeto de que ésta no suponga la yuxtaposición de instrumentos urbanísticos municipales que, por otra parte, no están actualizados conforme a la legislación vigente, en una proporción bastante considerable (ver cuadros n.<sup>os</sup> 1 y 2).

#### 2.1.2. Caracterización de la materia a regular

Conviene señalar algunos aspectos que definen y diferencian la ordenación del territorio.

El primero de los aspectos es su *capacidad integradora*:

Es múltiple la intervención de disciplinas en la formulación de teorías acerca de la ordenación del territorio, porque múltiple es también el número de perspectivas heterogéneas que intervienen en el espacio. (Arquitectura, legalidad, sociología, ingeniería, geografía, economía, etc.).

Y tal vez en esa concentración múltiple está una de sus principales virtualidades: la visión integral y globalizada del espacio.

Su integración no sólo es disciplinar, sino también espacial. La actividad de la Comunidad Internacional en la eliminación de fronteras, las uniones políticas, son el complemento necesario para el desarrollo expansivo de la integración espacial. Cuestión que favorece la ampliación de esta capacidad y ayuda a que el análisis territorial no aparezca interrumpido de manera artificial.

Cuadro n.º 1. **Situación de la revisión del Planeamiento. Mayo 1989**

|                          | ÁLAVA      |      |           |      |                 |      | BIZKAIA    |      |           |      |                 |      |
|--------------------------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|
|                          | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      |
|                          | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    |
| Aprob. definitiva        | 22         | 43,1 | 246.255   | 92,0 | 1.174,0         | 40,1 | 51         | 50,0 | 601.361   | 51,1 | 1.330,9         | 57,2 |
| Pend. Aprob. definitiva  | 1          | 2,0  | 1.557     | 0,6  | 62,0            | 2,1  | 4          | 3,9  | 12.637    | 1,1  | 65,3            | 3,0  |
| I.C.O.T.P.V.             | 2          | 3,9  | 2.567     | 1,0  | 169,2           | 5,7  | —          | —    | —         | —    | —               | —    |
| Aprob. Provisional       | 2          | 3,9  | 1.913     | 0,7  | 106,9           | 3,7  | —          | —    | —         | —    | —               | —    |
| Aprob. inicial           | 18         | 35,3 | 9.378     | 3,5  | 1.136,2         | 38,8 | 9          | 8,8  | 106.839   | 9,1  | 149,2           | 12,8 |
| Avance                   | 4          | 7,8  | 4.790     | 1,8  | 145,3           | 4,9  | 25         | 24,5 | 71.065    | 6,0  | 512,3           | 16,7 |
| Infor. urb.              | 1          | 2,0  | 470       | 0,1  | 47,1            | 1,6  | 5          | 4,9  | 382.386   | 32,4 | 92,4            | 4,1  |
| Elec. de figura          | 1          | 2,0  | 781       | 0,3  | 89,8            | 3,1  | 5          | 4,9  | 3.008     | 0,2  | 119,9           | 5,4  |
| No han comenzado su rev. | —          | —    | —         | —    | —               | —    | 3          | 3,0  | 1.161     | 0,1  | 19,3            | 0,8  |
|                          | 51         | 100  | 267.711   | 100  | 2.930,5         | 100  | 102        | 100  | 1.178.457 | 100  | 2.289,3         | 100  |

Cuadro n.º 1. Situación de la revisión del Planeamiento. Mayo 1989. (Continuación)

|                          | GUIPUZCOA  |      |           |      |                 |      | C.A. EUSKADI |      |           |      |                 |      |
|--------------------------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|--------------|------|-----------|------|-----------------|------|
|                          | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      | Municipios   |      | Población |      | Extensión       |      |
|                          | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    | N.º          | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    |
| Aprob. definitiva        | 31         | 37,3 | 188.524   | 27,3 | 664,9           | 34,8 | 104          | 44,1 | 1.036.140 | 48,5 | 3.169,8         | 44,4 |
| Pend. Aprob. definitiva  | 8          | 9,8  | 13.008    | 1,9  | 81              | 4,3  | 13           | 5,5  | 27.202    | 1,3  | 208,3           | 2,9  |
| I.C.O.T.P.V.             | —          | —    | —         | —    | —               | —    | 2            | 0,8  | 2.567     | 0,1  | 169,2           | 2,4  |
| Aprob. Provisional       | —          | —    | —         | —    | —               | —    | 2            | 0,8  | 1.913     | 0,1  | 106,9           | 1,5  |
| Aprob. inicial           | 9          | 10,8 | 47.335    | 6,9  | 276,6           | 14,5 | 36           | 15,3 | 163.552   | 7,7  | 1.562,0         | 21,9 |
| Avance                   | 22         | 26,5 | 236.891   | 34,4 | 664,2           | 34,8 | 51           | 21,6 | 312.746   | 14,6 | 1.321,8         | 18,5 |
| Infor. urb.              | 1          | 1,2  | 650       | 0,1  | 11,1            | 0,5  | 7            | 3,0  | 383.506   | 17,9 | 150,6           | 2,1  |
| Elec. de figura          | 5          | 6,0  | 176.529   | 25,6 | 142,9           | 7,5  | 11           | 4,6  | 180.318   | 8,5  | 352,6           | 5,0  |
| No han comenzado su rev. | 7          | 8,4  | 26.196    | 3,8  | 69,9            | 3,6  | 10           | 4,2  | 27.357    | 1,3  | 89,2            | 1,3  |
|                          | 83         | 100  | 689.133   | 100  | 1.910,6         | 100  | 236          | 100  | 2.135.301 | 100  | 7.130,4         | 100  |

Fuente: Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno Vasco.



Cuadro n.º 2. **Planeamiento Municipal vigente. Mayo 1989**

|                    | ÁLAVA      |      |           |      |                 |      | BIZKAIA    |      |           |      |                 |      |
|--------------------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|
|                    | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      |
|                    | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    |
| P.G.O.U. (75)      | 3          | 5,9  | 221.974   | 82,9 | 388,7           | 13,3 | 4          | 3,9  | 107.538   | 9,1  | 53,2            | 2,3  |
| N.S.b) (75)        | 12         | 23,5 | 19.665    | 7,4  | 525,6           | 17,9 | 43         | 42,1 | 490.176   | 41,6 | 1.179,2         | 51,5 |
| N.S.a) (75)        | 2          | 3,9  | 529       | 0,2  | 19,8            | 0,7  | 4          | 3,9  | 3.647     | 0,3  | 98,5            | 4,3  |
| P.D.S.U. (75)      | 5          | 9,8  | 4.087     | 1,5  | 239,9           | 8,2  | —          | —    | —         | —    | —               | —    |
| P.G.O.U. (56)      | 5          | 9,8  | 5.184     | 1,9  | 214,4           | 7,3  | 34         | 33,4 | 454.837   | 38,6 | 638,5           | 27,9 |
| N.S. y C. (56)     | —          | —    | —         | —    | —               | —    | —          | —    | —         | —    | —               | —    |
| N.U.(56)           | —          | —    | —         | —    | —               | —    | —          | —    | —         | —    | —               | —    |
| LS. (75), (56) (*) | 23         | 45,1 | 15.415    | 5,8  | 1.474,3         | 50,3 | 13         | 12,8 | 119.476   | 10,1 | 214,5           | 9,4  |
| Sin planeamiento   | 1          | 2,0  | 857       | 0,3  | 67,8            | 2,3  | 4          | 3,9  | 2.783     | 0,3  | 105,4           | 4,6  |
|                    | 51         | 100  | 267.711   | 100  | 2.930,5         | 100  | 102        | 100  | 1.178.457 | 100  | 2.289,3         | 100  |

Cuadro n.º 2. **Planeamiento Municipal vigente. Mayo 1989.** (Continuación)

|                    | GUIPÚZCOA  |      |           |      |                 |      | C.A. EUSKADI |      |           |      |                 |      |
|--------------------|------------|------|-----------|------|-----------------|------|--------------|------|-----------|------|-----------------|------|
|                    | Municipios |      | Población |      | Extensión       |      | Municipios   |      | Población |      | Extensión       |      |
|                    | N.º        | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    | N.º          | %    | Hab.      | %    | Km <sup>2</sup> | %    |
| P.G.O.U. (75)      | 1          | 1,2  | 4.611     | 0,7  | 28,2            | 1,5  | 8            | 3,4  | 334.123   | 15,6 | 470,1           | 6,6  |
| N.S.b) (75)        | 21         | 25,3 | 141.862   | 20,6 | 493,9           | 25,9 | 76           | 32,2 | 651.703   | 30,5 | 2.198,7         | 30,8 |
| N.S.a) (75)        | 7          | 8,4  | 7.228     | 1,0  | 114,1           | 5,9  | 13           | 5,5  | 11.404    | 0,6  | 232,4           | 3,3  |
| P.D.S.U. (75)      | 1          | 1,2  | 286       | 0,1  | 4,2             | 0,2  | 6            | 2,6  | 4.273     | 0,2  | 244,1           | 3,4  |
| P.G.O.U. (56)      | 19         | 22,9 | 411.910   | 59,7 | 628,5           | 32,9 | 58           | 24,6 | 871.931   | 40,8 | 1.481,4         | 20,8 |
| N.S. y C. (56)     | —          | —    | —         | —    | —               | —    | —            | —    | —         | —    | —               | —    |
| N.U. (56)          | —          | —    | —         | —    | —               | —    | —            | —    | —         | —    | —               | —    |
| LS. (75), (56) (») | 18         | 21,7 | 94.880    | 13,8 | 382,1           | 20,0 | 54           | 22,8 | 229.771   | 10,8 | 2.070,9         | 29,0 |
| Sin planeamiento   | 16         | 19,3 | 28.356    | 4,1  | 259,6           | 13,6 | 21           | 8,9  | 31.996    | 1,5  | 432,8           | 6,1  |
|                    | 83         | 100  | 689.133   | 100  | 1.910,6         | 100  | 236          | 100  | 2.135.301 | 100  | 7.130,4         | 100  |

Fuente: Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

(\*) Municipios en los que dado el nivel de tramitación del planeamiento en revisión, es de aplicación como régimen urbanístico la superposición de los dos planes (antiguo y revisión).

Por último, la integración se produce también a través de la participación de todos los agentes sociales que intervienen de una forma u otra en las determinaciones del espacio.

No es por tanto una tarea exclusivamente pública; la entidad de la problemática recomienda, la amplia participación de la sociedad a través de los agentes y grupos que la vertebran.

Otro de los aspectos que caracteriza la ordenación territorial es la *coordinación*. De una parte, una coordinación ligada a la integración disciplinar a que hacíamos referencia y por tanto de corte operativo interno, en cuanto que se trata de elaboración de criterios y de otra, la necesaria coordinación externa de carácter institucional para llevar a buen término de aplicación los criterios elaborados.

Finalmente el último aspecto que vamos a señalar es la *vocación rectora* de la ordenación territorial. Esta vocación, en cierta medida, es consecuencia y cobra fuerza de los caracteres señalados anteriormente.

No parece sensato dar criterios territoriales, establecer un modelo territorial y posteriormente condicionarlo a determinadas políticas sectoriales de oportunidad que invalidan el modelo o lo transforman. Hay que compaginar necesariamente dos directrices: una, la preeminencia del modelo territorial que se establezca y otra la concepción flexible de la construcción de dicho modelo, sin que en ningún caso dicha flexibilidad implique la configuración de un modelo distinto. Así, cuando sea posible se deberán dar alternativas, y cuando no lo sea se establecerán criterios que impliquen vinculación de administradores y administrados.

### 2.1.3. *Objetivos a cubrir por la futura Ley de Ordenación del Territorio*

Se deben constituir como objetivos básicos a alcanzar por la futura Ley de Ordenación Territorial los siguientes:

1. Definir y regular los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco.
2. Establecer los procesos necesarios de coordinación entre las diferentes

Administraciones Públicas respecto a las acciones con incidencia territorial que cada una de ellas deba llevar a cabo en razón a sus competencias.

Respecto al primero de ellos, hay que señalar lo siguiente: La construcción o diseño de un modelo territorial, implica la determinación de un marco general de referencia que en todo caso debe estar constituido por unas Directrices de Ordenación. Directrices que no pueden ser meros criterios orientadores o pautas que puedan ser transgredidas por cualquier actividad sectorial, sino que como se ha dicho, deben situarse como conceptos rectores del desarrollo económico y social en el territorio.

De este modo, es fácil percibir la necesidad de una reflexión colectiva sobre dicho documento.

Por otra parte, y dada la notable importancia que las políticas sectoriales tienen en el desarrollo en uno u otro sentido del marco espacial, es preciso regular las condiciones en que los diferentes planes sectoriales deben imbricarse en la política territorial, formando parte y desarrollando conforme a sus criterios todo su potencial inversor.

Siempre que se habla de subordinación, se corre el riesgo de tener que tratar de conflictos. En la medida en que algo se subordina se está en la idea de que ese algo pierde operatividad, margen autónomo de maniobra y gana en dependencia. Sin embargo, es necesario valorar el resultado de tantas sumas y restas. Valorar racionalmente la implicación de actuaciones sectoriales dentro de un marco espacial analizado y planificado territorialmente, un espacio donde cada ubicación, cada localización está meditada dentro del contexto en el que se encuentra.

Así pues ese marco general de referencia al que denominábamos Directrices deberá contener a modo de ejemplo:

- Un análisis exhaustivo del territorio, detectando los problemas que condicionan su propio desarrollo y valorando las diferentes posibilidades de su tratamiento.

Se deberá implicar a las Administraciones Públicas en su

solución, estableciendo los criterios prioritarios de actuación.

- Las zonas que, por diversas circunstancias, sean susceptibles de una especial protección garantizándose en todo caso el uso y explotación racional de sus recursos.
- Una evaluación pormenorizada de los déficits de equipamientos sociales.
- Las propuestas acerca del asentamiento de grandes infraestructuras, que determinan la vertebración del territorio.

Todo ello debe constituirse en la referencia legal necesaria para la utilización racional del territorio. Cualquier cosa que escape de esa vinculación, no logrará establecer un modelo respetable y seguro.

No obstante, hay que arbitrar procedimientos para que las políticas sectoriales que se impulsan tanto desde la Administración del Estado como de las Instituciones Comunes y Forales del País Vasco tengan el encuadre debido dentro de las Directrices Territoriales, dejando a salvo la posibilidad de rectificar los criterios territoriales cuando se esté ante alguna situación de excepcional interés social y/o económico.

De cualquier forma, el conocimiento anticipado de las inversiones públicas, es decir, la programación económica con la detección de déficits y carencias y el establecimiento de prioridades, ayuda a integrar perspectivas diversas.

## 2.2. La programación económica

«Elaborar un plan económico significa establecer un esquema coherente de prioridades que permitan alcanzar en el horizonte temporal preestablecido, los objetivos prefijados» (4).

Efectivamente, el hecho de diseñar un Plan en un horizonte de medio plazo, por lo que a este trabajo interesa, resuelve la

coherencia del conjunto de actuaciones sectoriales, alguna de las cuales tienen necesaria proyección espacial, y reduce la incertidumbre acerca de las actuaciones del sector público, pero no resuelve, ni tampoco en este caso lo pretende, la territorialización de ese conjunto de actuaciones sectoriales de una entidad inversora realmente importante.

Quedan por tanto establecidas en ese horizonte, las prioridades presupuestarias que indudablemente tendrán su reflejo en los presupuestos anuales que paulatinamente se irán elaborando.

Esto, tanto por lo que se refiere al Plan Económico a Medio Plazo como al Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992 elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda en el que diseña con carácter de ejecución final las diversas políticas asumidas por el Gobierno.

El desorden económico y social que se ha conocido en décadas pasadas ha ido acompañado también de un desorden territorial. Compañía inevitable cuando no sólo no se establecen las prioridades económicas y por tanto los objetivos a alcanzar, sino que no se reflexiona acerca del modelo territorial que se debe propiciar.

Todo ese conjunto de sinrazones ha posibilitado desequilibrios, déficits y degradaciones difíciles de reparar.

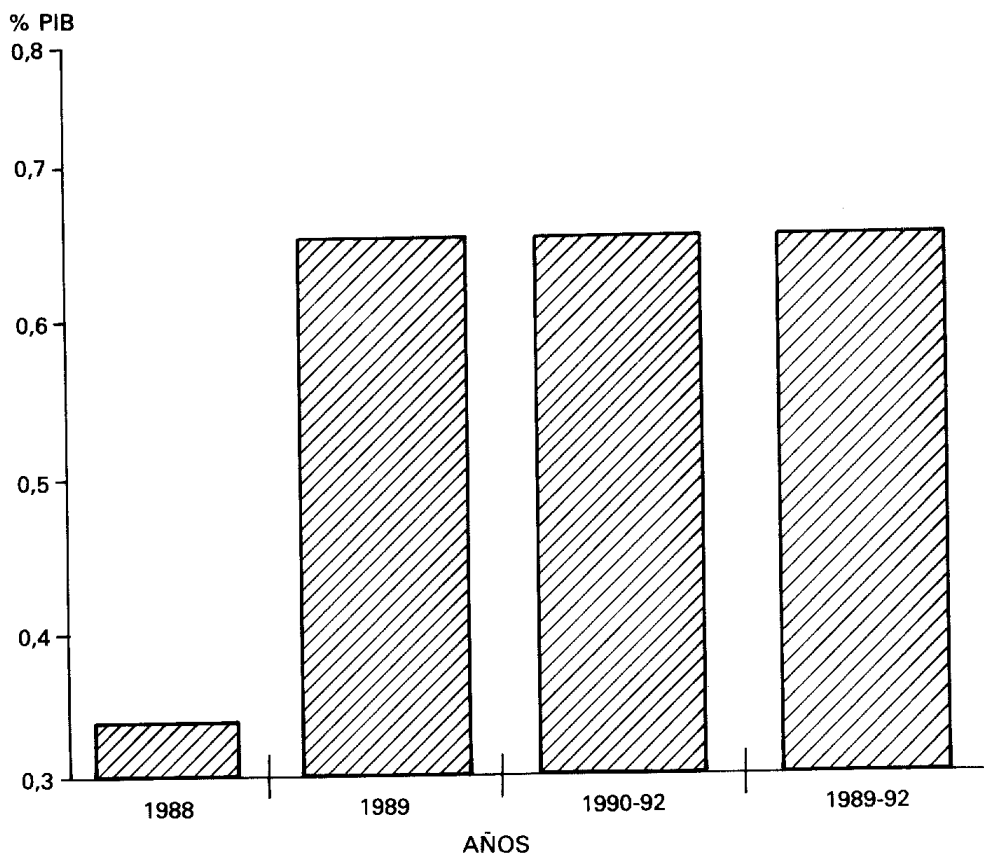
Estas programaciones económicas para los años 1989-1992 tratan de recomponer el espectro socioeconómico a través de lo que podemos denominar detección de déficits (5) en orden al establecimiento de una serie de medidas coordinadas de carácter económico-presupuestario que corrijan dichas situaciones.

Parece conveniente señalar aquellas actuaciones que catalogadas en una Planificación Económica, tienen una necesaria incidencia territorial. Evidentemente, ni todas ellas tienen la misma intensidad incidente, ni en todos los casos estamos a tiempo de incluir elementos territoriales en el debate, dada su presencia actual en el territorio. No obstante, al margen de estas consideraciones parece necesario

(4) Proyecto de Plan Económico a Medio Plazo 1989-1992. Diagnóstico y prioridades. Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco. Pág. 11.

(5) Plan Económico a Medio Plazo. Op. cit. Págs. 43 y ss.

Gráfico n.º 1. **Infraestructura de transportes. Esfuerzo presupuestario del Gobierno Vasco**



|                   | 1987    | 1988    | 1989     | Total período 1990-92 | Total período 1989-92 |
|-------------------|---------|---------|----------|-----------------------|-----------------------|
| En millones ptas. | 5.143,3 | 8.246,6 | 16.854,0 | 57.000,0              | 73.854,0              |
| En % PIB          | 0,23    | 0,34    | 0,65     | 0,65                  | 0,65                  |

Fuente: Plan Económico a Medio Plazo 1989-92. Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

hacer una valoración de la importancia del esfuerzo inversor y de las consecuencias territoriales que llevan implícitas algunas de las actuaciones previstas. Sin ánimo exhaustivo, vamos a citar alguna de ellas.

#### 2.2.1. Carreteras

La situación estratégica del País Vasco, a pesar del fuerte despegue económico

del eje mediterráneo permite concebir esperanzas acerca de la potencialidad de nuestra Comunidad. Sin embargo, parece condición imprescindible superar tanto las condiciones de accesibilidad de la propia Comunidad como la comunicación intracomunitaria.

A estos efectos se prevén unas cifras referenciales de inversión a lo largo de los doce años de vida de Plan (1987-1998) de 140.184 millones de

Cuadro n.º 3. **Inversión en carreteras. 1987-1998**

(En millones de ptas.)

| TT.HH.    | Inversión media anual (0,85% PIB) | Inversión media excep. conserv. | Inversión prevista R.O.P. | x 12 años |
|-----------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------|
| Álava     | 2.798                             | 2.330                           | 1.700(73%)                | 20.400    |
| Guipúzcoa | 6.341                             | 5.282                           | 4.437 (84%)               | 53.244    |
| Bizkaia   | 9.511                             | 7.922                           | 5.545 (70%)               | 66.540    |
| Total     | 18.650                            | 15.535                          | 11.682                    | 140.184   |

Ptas. (cuadro n.º 3) estableciéndose como objetivos territoriales:

- «Mejora de la comunicación con la red estatal y europea, mediante los corredores Irún-Madrid, Irún-Oporto y Lisboa, Cornisa Cantábrica y Valle del Ebro.
- Comunicación rápida entre los Territorios Históricos y las Capitales.
- Mejora de la accesibilidad intercomarcal.
- Dotación a todas las carreteras del País Vasco de unas condiciones mínimas de trazado, sección y firme.
- Eliminación de las barreras geográficas y garantía de accesibilidad de los principales núcleos urbanos e industriales a los ejes interterritoriales y supracomunitarios» (6).

### 2.2.2. *Transporte ferroviario*

El Consejo de Ministros aprueba el 30 de abril de 1987 el Plan de Transporte Ferroviario (PTF). Un Plan que propone inversiones cercanas a los 2,1 billones de

Ptas. (1986), en actuaciones preferentemente dirigidas a los ejes ferroviarios Norte-Sur y a los de acceso a la costa mediterránea desde Madrid.

El PTF contempla para el País Vasco la mejora del acceso a la Meseta desde Bilbao, mediante la nueva construcción de la línea Vitoria-Bilbao, lo cual permite eliminar el trazado en vía única entre Orduña y Miranda de Ebro.

Sin embargo no prevé la mejora del tramo Vitoria-Irún, motivo por el cual el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco tras el análisis de diversas alternativas dentro de lo que se denomina «Plan Ferroviario de Euskadi», mantiene distintas negociaciones hasta el logro de un Acuerdo de colaboración Gobierno Vasco-Renfe en julio de 1988.

Desde la consecución del citado acuerdo se ha venido trabajando en un «Estudio de Alternativas Ferroviarias en el País Vasco» que ha dado con la definición de la red básica.

La propuesta para la red de la C.A.P.V. puede cifrarse en unos 157.000 millones de Ptas. (cuadro n.º 4).

No vamos a señalar otras actuaciones previstas en el PTF de interés para la C.A.P.V. y situadas fuera de su ámbito.

(6) Proyecto de Plan General de Carreteras. Avance abril 1989. Págs. 42-43.

**Gráfico n.º 2. Red de carreteras objeto del Plan**

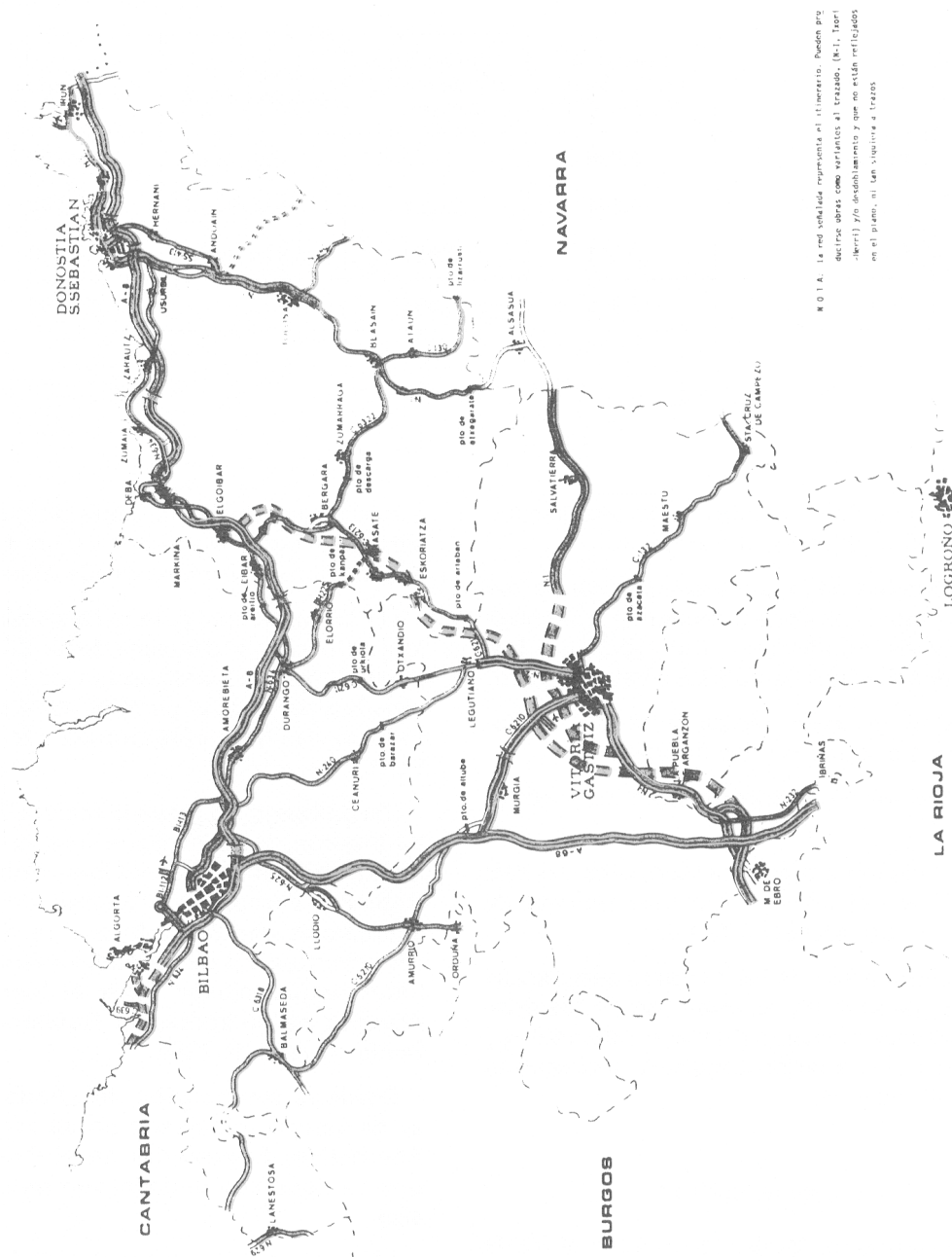
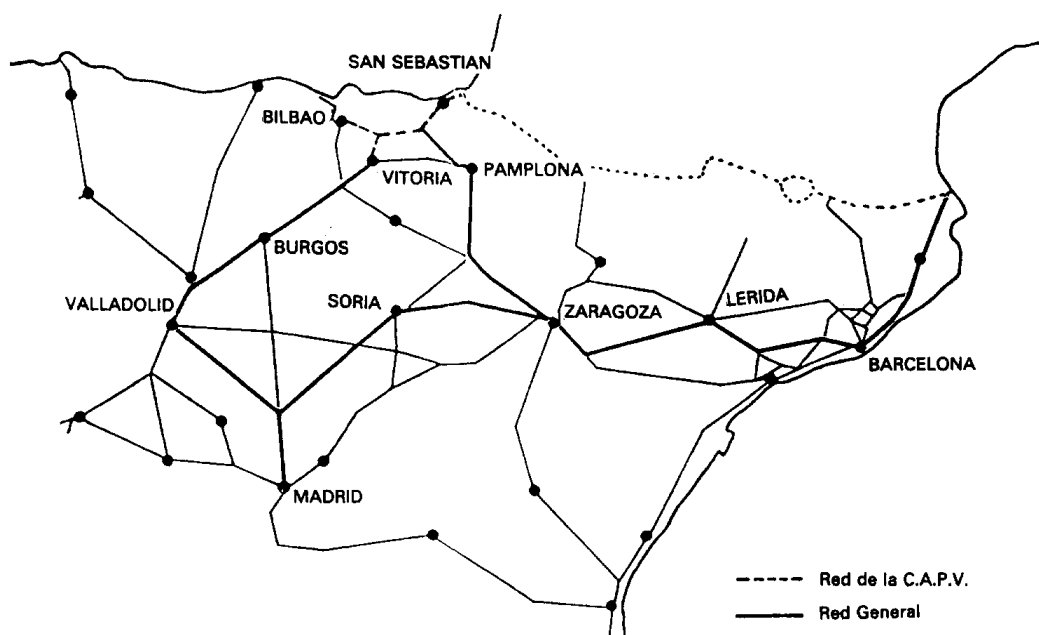


Gráfico n.º 3. Red Ferroviaria



*Nota:* La red señalada representa el itinerario. Pueden producirse obras como variantes al trazado. (N-I, Txori-Herri) y/o desdoblamiento y que no están reflejados en el plano, ni tan siquiera a trazos.

Cuadro n.º 4. Red Ferroviaria de la C.A.P.V. Resumen de presupuestos

(En millones de ptas.)

| TRAMOS ELEMENTALES     | PRESUPUESTO |
|------------------------|-------------|
| Tramo Bilbao-Elorrio   | 27.420      |
| Tramo Elorrio-Tolosa   | 60.215      |
| Tramo Tolosa-Irún      | 25.994      |
| Tramo Vitoria-Elorrio  | 40.539      |
| SOLUCIÓN PROPUESTA (*) | 157.353     |

(\*) Incluye los enlaces con el corredor Bilbao-Irún.

No incluye la conexión directa Valle del Ebro-Mediterráneo vía Pamplona.



**Cuadro n.º 5. Previsiones de inversión en los Aeropuertos vascos**

(En millones de ptas.)

| Aeropuerto   | 1989       | 1990         | 1991         | 1992         | TOTAL         |
|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Hondarribia  | 214        | 134          | 151          | 80           | 579           |
| Vitoria      | 182        | 647          | 174          | 115          | 1.118         |
| Bilbao       | 370        | 1.043        | 4.492        | 3.065        | 8.970         |
| <b>TOTAL</b> | <b>766</b> | <b>1.824</b> | <b>4.817</b> | <b>3.260</b> | <b>10.667</b> |

**2.2.3. Aeropuertos**

El Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-92 ya mencionado establece como objetivos de este sector:

- La ampliación de la oferta.
- La mejora de las condiciones de seguridad.
- La optimización de la gestión económica.

A tal efecto se pretende adecuar los aeropuertos de la C.A.P.V. a las posibles demandas de tráfico y a las necesidades que implica su desarrollo en condiciones de seguridad.

En esta línea se prevé la mejora de las instalaciones relacionadas con el campo de vuelos en el Aeropuerto de Hondarribia, con objeto de poder ampliar el horario operativo.

Para el de Vitoria, fundamentalmente la ampliación y remodelación del Edificio Terminal.

Y para el de Bilbao, igualmente desarrollar una nueva zona terminal capaz de soportar los incrementos de tráfico ya existentes y los previstos para las próximas décadas.

**2.2.4. Puerto Autónomo de Bilbao**

El Puerto de Bilbao con sus 29,3 millones de Tns. de tráfico en el pasado año 1988 se consolida como el primero de los puertos españoles y

uno de los diez primeros de Europa.

- 150 Ha. de superficie terrestre.
- 1.600 Ha. de superficie de flotación.
- 17,5 kms. de muelle útil.
- 23.000 m.<sup>2</sup> de Depósitos Francos.
- 131.000 m.<sup>2</sup> de Depósitos.
- 21 grúas puente de 10 a 50 Tm.
- 120 grúas pórtico de 3 a 45 Tm.
- 6 grúas flotantes de 5 a 400 Tm.
- Instalaciones especiales de carga y descarga.
- 3.679 buques acogidos en 1988.
- 220 líneas marítimas regulares.
- 29,3 millones de Tm. movidas en 1988.
- 177.000 Contenedores (T.E.V.).
- 500 empleados del Puerto Autónomo de Bilbao.
- 15.000 empleados directos e indirectos.

La evolución de la actividad portuaria y la necesidad de asumir con éxito la competencia que supone el desarrollo dentro de la Europa Comunitaria, aconseja satisfacer la necesidad de expansión que el Puerto de Bilbao está acusando. Esta expansión se concreta en las obras del Abra exterior; una solución que aporta una adición de 5 kms. de dique, 8 kms. de muelles y 350 ha. de superficie en tierra con un

coste aproximado de 40.000 millones de Ptas.

Este proyecto y la adecuación de las vías de comunicación terrestre, carreteras y ferrocarril, van a producir sinergias que, sin duda, tendrán una considerable proyección territorial.

### 3. CONCLUSIONES

Ante la actual situación, en que concurren elementos de verdadera importancia en cuanto a vertebración territorial se refiere (inversión pública, coordinación institucional, programación económica) se impone el establecimiento de un marco legal que regule los instrumentos de ordenación territorial que van a estructurar el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Este marco legal debe caracterizarse por su claridad y sencillez a la hora de

plantear los procesos de formulación y aprobación de los instrumentos y por su operatividad en la determinación de los sistemas de coparticipación institucional. Debido a ello será conveniente que la temática de este marco sea monográfica, es decir dedicada exclusivamente a la ordenación del territorio.

Desde esa perspectiva es preciso combinar la eficacia vinculante e integradora de los instrumentos de ordenación territorial y las políticas sectoriales que se formulen desde las instituciones.

La consideración integrada de esas políticas, renovará la esperanza en un territorio con grandes desequilibrios, déficits y potencialidades. La próxima década debe ser el escenario temporal de un desarrollo económico planificado e integrado en el esquema propositivo derivado de un diagnóstico territorial. Es una deuda con las generaciones futuras.