

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**

*La Ordenación del Territorio:  
qué es y algunas ideas  
sobre lo que debería ser*



# Indice

## La Ordenación del Territorio: qué es y algunas ideas sobre lo que debería ser

<b>1. Una aclaración conceptual sobre el significado de la Ordenación del Territorio</b> .....	<b>3</b>
<b>2. La Ordenación del Territorio en Euskal Herria: conceptos e ideas fundamentales.</b> .....	<b>7</b>
2.1. La Comunidad Autónoma del País Vasco .....	7
2.2. Nafarroa .....	13
2.3. Iparralde .....	14
2.4. Una planificación conjunta. ....	15
<b>3. Análisis práctico de la Ordenación del Territorio desarrollada en estos instrumentos</b> .....	<b>16</b>
3.1. La política energética y los parques eólicos .....	16
3.2. La política de grandes superficies y la ley de comercio .....	17
3.3. La construcción de campos de golf .....	18
3.4. Las grandes infraestructuras. ....	20
3.5. La privatización de la función pública urbanística .....	21
3.6. La política de vivienda .....	22
<b>4. Qué política de Ordenación del Territorio para Euskal Herria</b> .....	<b>23</b>
4.1. Instrumentos y objetivos .....	24
4.2. Participación e información .....	25
<b>5. Conclusión</b> .....	<b>26</b>
<b>Matriz para la Ordenación del Medio Físico</b> .....	<b>28</b>

ABRIL DE 2008

# *La Ordenación del Territorio: qué es y algunas ideas sobre lo que debería ser*

Iñaki Lasagabaster Herrarte

## **1. UNA ACLARACIÓN CONCEPTUAL SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

1. Al analizar la Ordenación del Territorio hay que proceder antes que nada a realizar una aclaración conceptual y terminológica. A veces no está claro qué queremos decir cuando hablamos de Ordenación del Territorio, en especial si tenemos en cuenta que la palabra se utiliza desde perspectivas muy diferentes por actores también diversos. Por una parte, con los términos Ordenación del Territorio se hace referencia de forma no técnica a todo lo que tiene que ver con el territorio, desde la política entendida en sentido estricto, es decir, quién ejerce el poder en cada territorio, sea éste un País, un municipio, varios municipios unidos, un territorio histórico, Europa, etc. y qué consecuencias tiene el ejercicio de ese poder desde la perspectiva de las personas, de la ciudadanía. De esta forma la Ordenación del Territorio da lugar a análisis desde la teoría política, la economía, la demografía, el transporte, etc. Por esta razón, sin entrar en discusiones académicas sobre qué es la Ordenación del Territorio, se hace conveniente precisar el contenido o significado que le damos a ese término en este trabajo. Para ello se hace necesario también situar la Ordenación del Territorio junto a otras cuestiones con las que está estrechamente vinculada, como son el urbanismo o el medio ambiente.
2. Con la Ordenación del Territorio se quiere hacer referencia a las decisiones humanas que tienen un reflejo en el territorio y que se adoptan además con una idea previa sobre los motivos y las consecuencias que van a tener esas decisiones. El estudio o análisis de la ordenación del territorio puede ser muy diverso. Aquí la reflexión se va a situar en una clave jurídica, es decir, analizando los



textos e instrumentos legales que se ponen al servicio de eso que se llama Ordenación del Territorio.

3. El análisis jurídico no puede hacer olvidar que la realidad no puede encerrarse en las normas y, al revés, que las normas pueden incidir de forma importante en la realidad. Las dos perspectivas de análisis deben ser tenidas en cuenta, dando a cada una de ellas la importancia que merece.
  4. La actividad humana asentada en un territorio no estaba sometida a normas jurídicas. El propietario de un terreno podía construir o hacer con el terreno que deseara, sin que hubiera norma o mandato alguno que le obligara a hacer o no hacer. Las mismas ciudades se van a desarrollar sin normas que regulen su construcción, en donde habrá solamente habrá algunas normas relativas a las llamadas servidumbres de luces y vistas, que condicionarán las posibilidades de construir en un terreno, debiéndose respetar los derechos que tiene el colindante. Las ciudades fueron creciendo y lentamente se empezaron a establecer criterios sobre la forma en que se podían desarrollar. Cuando se inician los ensanches, las ciudades se desarrollan ya de una manera más planificada, surgiendo las grandes avenidas, las cuadrículas cons-
- truidas con grandes patios interiores, etc. En cada localidad o ciudad la experiencia es diferente, a pesar de tener muchos aspectos en común.
5. La ciudad llega un momento en que no permite que su desarrollo sea improvisado, estableciendo unos mecanismos de control de su desarrollo. Estos mecanismos de control del desarrollo de la ciudad constituyen lo que se denomina urbanismo, aunque este término pueda ser también utilizado para describir la ciudad o analizar la tipología de construcciones. El urbanismo llega así a configurarse como un conjunto de normas y técnicas que regulan el desarrollo de la ciudad. Con ello se adoptan una serie de decisiones cruciales para sus habitantes, así: a) se determina si la ciudad quiere crecer, b) en qué ámbitos territoriales lo quiere hacer, es decir hacia dónde, c) lo que conlleva señalar quienes van a ser los propietarios beneficiados pro ese crecimiento de la ciudad, d) establece la estructura de la ciudad, con los servicios que la articulan, así como los lugares donde se establecen las escuelas, centros médicos, equipamientos culturales, religiosos, zonas verdes, e) las comunicaciones entre los diversos barrios o zonas de la ciudad. Estas determinaciones, entre otras, ordenan el desarrollo de la ciudad



y determinan o condicionan en gran medida la calidad de vida de las personas.

6. El urbanismo ha tenido un desarrollo muy diferente según los lugares. Con las mismas normas los resultados han sido muy diferentes. Esto se puede deber a cuestiones muy diversas. Por una parte al tamaño de las ciudades. A su importancia estratégica, que puede deberse a causas diferentes, como ser centro de comunicaciones o estar en un lugar próximo a riquezas naturales. En muchos casos el desarrollo equilibrado y armonioso de ciertas poblaciones se ha debido a una cultura de la ciudad que se vive y que permite un desarrollo urbano equilibrado. Aunque no es una relación obligada, en muchos casos la riqueza condiciona el desarrollo. La pobreza no es buena acompañante, aunque tampoco presume que el urbanismo desarrollado sea necesariamente inadecuado. Dependerá de otros factores como la climatología, por ejemplo. Según las épocas el urbanismo puede tener desarrollos aparentemente incomprensibles. Es el caso reciente del urbanismo en el mediterráneo y en Castilla-La Mancha, entre otros lugares. De forma imprevista, coincidiendo con un precio del dinero barato, y con un sistema jurídico complejo,

poco transparente y permisivo con los abusos, se ha producido un desarrollo urbano de la costa que nadie preveía y del que todo el mundo aborrece.

7. Este urbanismo es una función típicamente municipal. Esto quiere decir que las decisiones sobre el crecimiento de la ciudad, la forma en que lo hace, los servicios que establece, etc. se definen en cada Ayuntamiento. La autonomía municipal que se predica desde una perspectiva democrática, no en vano los concejales son elegidos por la ciudadanía, encuentra una de sus expresiones más acentuadas en la competencia municipal para aprobar los planes de urbanismo. Este hecho es de gran importancia. Por una parte es cierto que la aprobación de esos planes se somete a muchos requisitos y condiciones, lo que hace que se actúen mecanismos de control para garantizar el buen funcionamiento de las Corporaciones locales. A su vez, esta competencia municipal pone de manifiesto importantes carencias. La primera se deriva de la limitación del ámbito municipal como espacio para realizar la planificación en el uso del territorio. Un municipio puede decidir crecer en una medida determinada, pero no puede hacerlo olvidando las necesidades de los municipios colindantes, o



los requerimientos del transporte, de suministro de agua, energía o la existencia de infraestructura como aeropuertos o similares.

8. Esta carencia o limitación del ámbito municipal para la planificación territorial hizo surgir la idea y los instrumentos vinculados a la ordenación del territorio. Con la ordenación del territorio se intenta responder a la necesidad de determinar la forma y usos que va a tener el territorio de un determinado ámbito, coordinando los desarrollos municipales y previendo las relaciones con otros ámbitos territoriales superiores. La Ordenación del Territorio puede referirse a una comarca, un Territorio Histórico, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, a Euskal Herria o a Europa. En cada uno de estos casos la Ordenación del Territorio tiene unas funciones e instrumentos diferentes. El territorio se ordena también como consecuencia de la creación de infraestructuras, que sirven para articular sus relaciones y favorecer en consecuencia el desarrollo. En otros por establecerse su condición de bien natural, excluyéndolo de la intervención humana, lo que determina una forma o tipo de crecimiento demográfico y económico. La Ordenación del Territorio T plantea cuatro problemas de

necesaria respuesta: el ámbito geográfico al que afecta, los instrumentos jurídicos que se utilizan para el logro de esos fines, las administraciones competentes para aprobar cada instrumento de ordenación y el procedimiento que se va a seguir para esa aprobación, en particular la participación de la ciudadanía. Al hacer referencia a este último aspecto se plantea la importancia del proceso de decisión, debiéndose determinar el papel que le corresponde a la participación de los interesados.

9. Junto a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo existe otro ámbito de intervención de los poderes públicos que es el medio ambiente. La materia ambiental acoge en su interior una serie de submaterias que han ido aumentando durante el tiempo y que tienen una incidencia en la Ordenación del Territorio y en el urbanismo. Enunciando esas materias se pueden señalar las siguientes: agua, atmósfera, ruido, radiaciones, espacios naturales, flora y fauna, montes, paisaje, productos químicos, residuos y organismos modificados genéticamente. A esta lista habría que añadir otras formas de intervención de la Administración como las licencias de actividad y las autorizaciones ambientales integradas, ambas de obtención imprescindible si se quiere



ejercer una actividad que afecte al medio ambiente. La licencia de actividad para las actividades más sencillas y la autorización ambiental integrada para las actividades más contaminantes. La evaluación de impacto ambiental es un elemento analítico y preventivo de las consecuencias ambientales de un proyecto o de un plan. Esto quiere decir que los propios instrumentos de Ordenación del Territorio serán evaluados ambientalmente, para así analizar las consecuencias que se derivan de esa evaluación.

10. Como puede comprobarse la Ordenación del Territorio constituye una técnica o instrumento de intervención que debe relacionarse con otras materias como el urbanismo o el medio ambiente, para de esa manera ordenar sistemáticamente las intervenciones públicas para así poder analizar mejor las actuaciones públicas o poder exigir más adecuadamente los instrumentos que consideramos necesario utilizar por los poderes públicos para llevar a cabo una determinada política.
11. Llegados a este punto voy a realizar una definición de la Ordenación del Territorio tal como está conceptuada en Europa y que se ha definido de la siguiente forma:

"Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

## **2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUSKAL HERRIA: CONCEPTOS E IDEAS FUNDAMENTALES**

El estudio de la Ordenación del Territorio en Euskal Herria requiere analizar las normas que la regulan. A pesar de que las perspectivas de análisis de la Ordenación del Territorio pueden ser diferentes, se va a describir qué instrumentos se han previsto y qué contenido tienen.

### **2.1. La Comunidad Autónoma del País Vasco**

La Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra regulada en la Ley de Ordenación del Territorio. Esta norma no define lo que entiende por Ordenación del Territorio, limitándose a señalar los instrumentos jurídicos para realizar esa Ordenación del Territorio, así como el procedimiento para elaborarlos y las autoridades competentes para aprobarlos. Establece asimismo la relación existente entre esos instrumentos y los planes



urbanísticos. Los tipos de normas de Ordenación del Territorio prevista son tres: las Directrices de Ordenación del Territorio, los Plan Territorial Parcial y los Plan Territorial Sectorial. A continuación se describirá cada uno de estos instrumentos, para de esta manera saber su contenido y su valor. En este último sentido se hace preciso señalar que las Directrices de Ordenación del Territorio, Plan Territorial Parcial y Plan Territorial Sectorial están en una relación de jerarquía entre ellos. Y a su vez estos planes son superiores a los planes de urbanismo. El legislador vasco parece que ha querido establecer una pirámide de normas de ordenación del territorio y del urbanismo que de coherencia al conjunto. Esto no deja de ser un cierto espejismo. A pesar de que es cierta esa relación entre las normas de Ordenación del Territorio y de Urbanismo, hay otras decisiones que tienen gran trascendencia en la Ordenación del Territorio que no están ahí previstas. Este es el caso de grandes infraestructuras, como el Tren de Alta Velocidad o el puerto de Pasajes y el de Mutriku, o el de Getxo. O si se trata de infraestructuras energéticas como los parques eólicos, la central de Boroa y Bahía Bizkaia, con las ampliaciones que van a tener. Esto quiere decir que las normas de Ordenación del Territorio no pueden evitar decisiones de alcance territorial que se reali-

zan fuera de ellas. Por otra parte habría que preguntarse si todas las decisiones de carácter territorial se deben adoptar en los instrumentos de Ordenación del Territorio y si eso es razonable. ¿Podríamos discutir a la vez sobre infraestructuras de diverso tipo, amplitud de los terrenos para actividades económicas, declaración de parques naturales y alguna cuestión más que pudiera suscitarse como las zonas de protección de acuíferos?

Pasando al análisis en concreto de los instrumentos de Ordenación del Territorio se inicia su descripción empezando por el más amplio que es el constituido por las Directrices de Ordenación del Territorio.

### **A) Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Objeto de las Directrices de Ordenación del Territorio**

Las DOT constituyen el "marco general de referencia" (art. 4 LOTV) que debe ser respetado por el resto de instrumentos de ordenación regulados en la LOTV así como en los planes de urbanismo y en las actividades con incidencia territorial que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas. Las primeras Directrices de Ordenación del Territorio han sido aprobadas mediante el Decreto 28/1997, de 11 de febrero. Este marco general debe de cumplir





una serie de funciones que son: a) la formulación de forma global e interrelacionada de los criterios y normas que regulen el asentamiento territorial de las actividades económicas y sociales de los diferentes agentes públicos y privados; b) la ordenación y el uso del territorio para la realización de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas que actúan sobre el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluida la actividad urbanística; c) prever las actuaciones territoriales que requieran una actuación conjunta con el Estado o con otras CCAA, sirviendo de instrumento habilitador para celebrar los correspondientes convenios de cooperación (art. 5 LOTV). Contenido material y formal.

Para cumplir con estas funciones las Directrices de Ordenación del Territorio deben contener necesariamente las siguientes determinaciones (art. 6 LOTV):

- a) La primera, descriptiva, realizando un análisis detallado del territorio que incluya los problemas existentes y la posibilidad de solucionarlos (los problemas serán de carácter territorial, ambiental y general. El índice de paro por zonas, a pesar de no ser un criterio estrictamente territorial, debería también ser tenido en cuenta).
- b) Criterios generales de actuación para resolver estos problemas.
- c) Exacta determinación de las zonas que van a ser objeto de especial protección por razones ecológicas, culturales, económicas, asegurando la explotación racional de los recursos naturales, de acuerdo con su normativa específica.
- d) Determinación de los suelos que se van a preservar para la explotación agraria.
- e) Determinación de las zonas que deberán ser objeto de ordenación mediante los Planes Territoriales Parciales, estableciendo los criterios de la ordenación. Estas zonas se denominarán en las Directrices de Ordenación del Territorio áreas funcionales.
- f) Determinación de las áreas más idóneas para la localización de las grandes infraestructuras y equipamientos necesarios para la vertebración del territorio y las "relacionadas" con la solución de los problemas ambientales. Este apartado presenta algún problema interpretativo pues hace referencia a la definición de las áreas "más idóneas", lo que puede entenderse como que no es jurídicamente vinculante esa determinación. La determinación de áreas relacionadas con la solución de problema ambientales es



una medida interesante pero que puede provocar problemas importantes.

Quizá cabría plantearse si las Directrices de Ordenación del Territorio deben dar respuesta a todos los problemas de localización o si, por el contrario, debe de remitir ciertas decisiones a la legislación sectorial, que se encontrará ya constreñida por las Directrices de Ordenación del Territorio. Seguir el primer camino puede significar la imposibilidad de dar respuesta a todos los problemas por la contestación que puedan suscitar, con la consecuencia de que se impediría la aprobación de las propias Directrices de Ordenación del Territorio.

- g) Cuantificación de las viviendas de protección oficial y de las demás por zonas, señalando criterios de localización y los parámetros a tener en cuenta por los planes urbanísticos (Véanse la DA sexta y la DT cuarta. En la primera se establece que los Ayuntamientos delimitarán las áreas o sectores de suelo urbano, urbanizable programado o apto para urbanizar en el Plan General Municipal de Ordenación Urbana o en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, en los que deberán cumplirse las previsiones que establezcan las Directrices de Ordenación del Territorio y los Planes Territoriales Parciales. La DT cuarta esta-

blece que mientras no estén aprobadas definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio y los Planes Territoriales Parciales, la COT del País Vasco podrá cuantificar la necesidad de viviendas de protección oficial o limitadas en su precio final).

- h) Evaluación de los déficit de equipamiento por áreas.
- i) Evaluación de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico-artístico por áreas.
- j) Establecimiento de sistemas de información interadministrativos que aseguren la eficacia de las Directrices de Ordenación del Territorio y demás instrumentos de planificación.
- k) Supuestos y causas de modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio.

Como puede fácilmente desprenderse de lo hasta ahora dicho, las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio contienen desde descripciones del medio físico, a propuestas genéricas o a determinaciones concretas que impiden u obligan a adoptar ciertas decisiones a las Administraciones competentes según la materia.

En la realidad, algunas de estas funciones no se han llevado a cabo o lo han sido de forma limitada y poco exitosa. Haciendo un breve



recorrido se puede decir que algunos de esos contenidos no se han establecido con la rotundidad que sería de desear. En otros aspectos las Directrices de Ordenación del Territorio han sido muy generalistas, con escasos objetivos y sin precisar suficientemente las finalidades que persiguen. Este podría ser el caso de las viviendas de protección oficial.

Las Directrices de Ordenación del Territorio contienen disposiciones que se aplican directamente, como es el caso de la prohibición de construcciones en suelo no urbanizable, a no ser que las viviendas estén vinculadas a explotaciones agropecuarias. El suelo no urbanizable, por definición, no se dedica a actividades de carácter urbanístico dirigidas a crear ciudad, a desarrollar asentamientos de población. Por esa razón se prohíben las construcciones en ese tipo de suelo.

Uno de los instrumentos más novedosos de las Directrices de Ordenación del Territorio es la matriz de usos del suelo (Mirar figura 1). En abscisas se establece la tipología de suelos y en ordenadas los usos que se permiten, se favorecen o se prohíben, así como aquellos usos que para llevarse a cabo requieren autorización. Si una zona es suelo inundable, se podrá comprobar que está prohibido construir viviendas aisladas ( en el cuadro que señala la intersección hay un 3),

aunque sí puede haber desarrollos urbanos vinculados a núcleos ya existentes (en el cuadro que señala la intersección hay un 2\*). El modelo es interesante y puede ser útil, pero requiere ser aplicado debidamente. En muchos casos el modelo no se ha aplicado debidamente porque los propios poderes públicos han maleado su contenido. Sin embargo una adecuada clasificación de los terrenos, señalando una tipología bien construida y una precisa determinación de los usos posibles, sería sin duda alguna un instrumento de gran interés y valor para la planificación territorial.

### **Los Planes Territoriales Parciales**

Los Planes Territoriales Parciales se elaboran para cada una de las quince comarcas. El contenido de estos Planes Territoriales Parciales es el siguiente:

La LOTV (art. 12) determina el contenido de los Planes Territoriales Parciales, que pretenden ser una concreción de las Directrices de Ordenación del Territorio, que es el siguiente:

- a) Definición de los objetivos de la ordenación partiendo del análisis del estado del territorio, la situación socioeconómica y sus posibilidades de evolución.
- b) Concreción de los espacios de localización de las grandes infraestructuras (la



norma habla de espacios de "soporte de las grandes infraestructuras").

- c) Determinación de la ubicación de los equipamientos de interés común para la zona objeto del Plan.
- d) Establecimiento de los criterios, principios y normas generales a los que debe ajustarse la ordenación urbanística.
- e) Determinación de los espacios que deben ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación para evitar su degradación o conseguir su recuperación para otros usos, estableciendo los programas a desarrollar y las medidas de apoyo encaminadas a su realización.
- f) Cuantificación de las superficies de suelo que vayan a reservarse a construcción de viviendas de protección oficial, en sus actuales y futuras modalidades (véase DA sexta y DT cuarta LOTV).
- g) Cuantificación del suelo industrial de promoción pública, al objeto de lograr la formación de polígonos urbanizados.
- h) Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio. Esta última cláusula, como puede comprobarse, tiene un alcance muy amplio, aunque habría que entender que los Planes Territoriales Parciales deben limitarse a

desarrollar las Directrices de Ordenación del Territorio. Los Planes Territoriales Parciales de acuerdo con este contenido persiguen una Ordenación del Territorio completa, aunque territorialmente limitada.

El contenido formal de los Planes Territoriales Parciales es el siguiente: a) estudios y planos de información; b) memoria explicativa del Plan; c) estudio económico-financiero; d) programa de ejecución desglosado en etapas de cuatro años; e) planos y normas de ordenación; f) los demás documentos que se consideren oportunos.

En este momento se han aprobado varios Planes Territoriales Parciales, pudiendo decirse que algunos de ellos han tenido un efecto multiplicador en la ocupación del suelo, no estando justificado ni controlado el desarrollo del número de viviendas que prevén. El elemento temporal sería en esta clave muy importante. Si los Planes Territoriales Parciales tienen una previsión de vigencia de 16 años, no debe admitirse que los crecimientos previstos para esa época se agoten en cuatro años. Estos Planes Territoriales Parciales los aprueba el GV, al igual que las Directrices de Ordenación del Territorio.

Los Planes Territoriales Sectoriales. Los pueden aprobar o el GV o las DF. Como su nom-



bre indica regulan un sector o ámbito. Hasta ahora se han aprobado los siguientes Planes Territoriales Sectoriales:

- De Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- De Carreteras de Bizkaia.
- De ordenación ferroviaria en el área del Bilbao metropolitano y otros municipios.
- De Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- De Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- De la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- De la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- De Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Mediterránea).
- De Carreteras de Bizkaia.
- De Ordenación de los Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Cantábrica).

## 2.2. Nafarroa

La normativa navarra establece una serie de planes de ordenación del territorio que son los siguientes:

- a) Estrategia Territorial de Navarra
- b) Planes de Ordenación Territorial
- c) Planes Directores de Acción Territorial
- d) Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Por lo que interesa y como elemento más destacado estaría la Estrategia Territorial de Navarra. A diferencia de las Directrices de Ordenación del Territorio uno de los elementos más característicos de esta estrategia territorial es que tiene carácter meramente orientativo. El primer documento conteniendo esta estrategia puede consultarse y como valoración podría mencionarse que: 1) Es meramente orientativo, tal como dice la propia Ley, por lo que su valor es limitado y 2) Es muy genérico y dentro de sus previsiones se pueden adoptar decisiones muy diversas que condicionen el desarrollo de la ordenación del territorio navarro.

Poniendo dos ejemplos recientes la estrategia territorial navarra no dice nada sobre un hecho de tal importancia desde la perspectiva de la ordenación del territorio como es la idea de construir una nueva ciudad, sería la



segunda o tercera ciudad más grande de Navarra, en el pueblo de Gendulain. Según la prensa, la construcción de esa nueva ciudad requeriría la modificación del trazado de la autopista. A pesar de ello la estrategia territorial navarra no dice nada sobre la misma. En la misma línea podríamos considerar la construcción del tren de alta velocidad, que en la última reunión desarrollada en la Moncloa el Presidente del Gobierno de Navarra ha acordado, según parece, con el Presidente del Gobierno del Estado. Tampoco hay referencias en la estrategia territorial navarra a la construcción de una infraestructura de este calado.

Los siguientes planes de ordenación territorial, son de ámbito comarcal y sí tienen carácter vinculante. Al no estar todavía aprobados no puede señalarse ningún criterio sobre su contenido. Habrá que estar a lo que digan los planes en concreto. Lo mismo cabe decir respecto de planes, llamando la atención sobre los llamados planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. En este caso se permite que el Gobierno de Navarra pueda adoptar decisiones que se imponen a los ayuntamientos. Bajo esta cobertura pueden adoptarse decisiones vinculadas a cuestiones que no son objeto de debate o discusión especial como también decisiones que pueden afectar a temas muy controvertidos. La existencia de planes sec-

toriales de incidencia supramunicipal suscita una cuestión no resuelta y muy delicada en las relaciones entre las Administraciones como es la relativa a la localización de ciertas infraestructuras o actividades que nadie parece desear en su territorio. Piénsese en la construcción de una planta de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos o en instalaciones de eliminación de residuos.

### 2.3. Iparralde

Iparralde no tiene una estructura administrativa propia que reconozca ese ámbito territorial como sujeto de la actividad administrativa. De aquí deriva su debilidad desde la perspectiva de ordenación del territorio al no poder constituir órganos administrativos con competencias propias que prevean la organización y dirijan la ejecución de aquellas decisiones de ordenación del territorio que pudieran adoptarse. A pesar de ello el Estado francés está caracterizado por dar una gran importancia a la planificación, algo que se defiende tanto por la derecha como por la izquierda, habiéndose desarrollado unas iniciativas en esta materia como el Esquema de Ordenación y Desarrollo de Iparralde, cuyo antecedente inmediato es el documento Pays Basque 2010. En este sistema de ordenación se abordan como objetivos el plantear la dinámica de transformación voluntaria de Iparralde en los próximos



diez años, garantizando una movilización de los actores locales en pro de esa transformación e impulsando una relación contractual global y plurianual de los diferentes actores que intervienen en la ordenación del territorio. Para el desarrollo de estas políticas en Iparralde se crean estructuras que no existen en otros ámbitos del Estado francés como el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos. En el Consejo de Desarrollo están representados noventa miembros, treinta pertenecientes al Colegio de Actividades Económicas y Sociales, veinte al Colegio de Enseñanza, Formación y Cultura, quince al Colegio de Administraciones, diez al Consejo de Personalidades Cualificadas y quince Consejeros designados por el Consejo de Electos de Iparralde. El Consejo de Dirección está compuesto por veintisiete miembros, cuya composición respeta las proporciones señaladas anteriormente. El Consejo de Electos de Iparralde tiene sesenta y cinco miembros, treinta y seis representan al Biltzar de entes locales, veintiuno son Consejeros Generales, cinco Consejeros Regionales y tres Parlamentarios.

#### 2.4. Una planificación conjunta

En lo que hace referencia a Euskal Herria, al no existir una organización administrativa ni estructura de ningún tipo común a todos los territorios no es posible establecer una

ordenación del territorio que ni de forma orientativa trate de estas materias. Recientemente sin embargo, al hilo del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza adoptado en 1980 en el ámbito del Consejo de Europa, los Estados español y francés firmaron el Tratado de Baiona el 10 de marzo de 1997. En virtud de ese Tratado se prevé la posibilidad de constituir o celebrar convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de ambos lados de la muga. El objeto de este tipo de convenios es en todo caso muy concreto ya que se limita a crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y a coordinar las decisiones que adoptan en algunas materias. Para ello se pueden crear organismos de cooperación o participar en organismos ya existentes, tengan o no personalidad jurídica. Así se podría crear un consorcio para gestionar los residuos en el que pudieran participar, pongamos por caso, las autoridades de Hendaia. La complejidad administrativa para desarrollar este tipo de situaciones es sin embargo muy grande. Por lo que hace al Estado francés la permanente figura del Prefecto condiciona el desarrollo de organismos de este tipo, ya que en caso de crearse como ente de cooperación territorial las denominadas agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza o las sociedades de economía mixta local, en



todos esos casos, esos entes no tendrían competencias para dictar normas o para regular esos servicios y la participación del Prefecto en todos esos casos es obligada.

Desde una perspectiva más global están los órganos de cooperación creados en el ámbito de los Pirineos donde participan Comunidades Autónomas que van desde la vasca a la catalana y en el mismo ámbito geográfico entre el Consejo Regional de Aquitania y todas las regiones francesas situadas en los Pirineos. Esta superestructura puede dar lugar a adoptar decisiones relativas a la ordenación del territorio que pueden afectar de manera significativa a Euskal Herria. Piénsese en el desdoblamiento de la carretera que quiere unir Donibane Garazi con Eugi.

### 3. ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESARROLLADA EN ESTOS INSTRUMENTOS

#### 3.1. La política energética y los parques eólicos

El valor de las Directrices de Ordenación del Territorio, y en concreto de la matriz de usos del suelo, se puede analizar al hilo de la política de construcción de instalaciones eólicas. El GV aprobó un Plan Territorial

Sectorial eólico. Con él se seguía la política iniciada con el Plan Especial del parque eólico de Elgea. Este parque eólico suscitaba la cuestión de su compatibilidad con la matriz de usos del suelo. El suelo donde se iba a situar el parque era un "pastizal montano". En ese tipo de suelo están prohibidas las instalaciones de tipo A y permitidas las de tipo B. Según las Directrices de Ordenación del Territorio las instalaciones tipo A se definen como:

*Un conjunto amplio de instalaciones tales como grandes superficies de estacionamiento de vehículos al aire libre, plantas potabilizadoras y de tratamiento de agua, embalses o grandes depósitos de agua, embalses o grandes depósitos de agua; centrales productoras de energía eléctrica; estaciones transformadoras de superficie superior a 100 metros cuadrados; centrales de captación o producción de gas; plantas depuradoras y de tratamiento de residuos sólidos y cualesquiera otras instalaciones de utilidad pública y similar impacto sobre el medio físico.*

Las instalaciones tipo B se definen como:

*Un conjunto de instalaciones tales como torres, antenas y estaciones emisoras receptoras de radio, televisión y comunicación vía satélite; Faros, radiofaros y otras instalaciones de comunicación de similar impacto.*





A la vista de estas dos definiciones habría que determinar si un parque eólico es una instalación A o B. Todas las personas con las que se ha tenido ocasión de contrastar esta pregunta se han manifestado claramente a favor de considerar los parques eólicos como instalaciones tipo A.

Pues bien, el Gobierno Vasco al aprobar el Plan Territorial Sectorial eólico ha señalado que los parques eólicos son instalaciones tipo B. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha pronunciado la primera vez diciendo que un parque eólico es una instalación tipo A y la segunda que es tipo B. Es decir, que la funcionalidad o utilidad de las Directrices de Ordenación del Territorio en esta materia es muy limitada, entre otras cosas por la propia forma que ha tenido la Administración vasca de utilizar estas categorías. La Administración ante una definición que no le conviene simplemente no la considera. Un parque eólico se iguala así con una antena o estación emisora receptora de radio, como si el impacto fuese similar. A lo anterior habría que añadir que si se analizan las Directrices de Ordenación del Territorio se comprueba que la palabra eólico no aparece ni una sola vez en todo su texto. A la falta de previsión hay que añadir una utilización indebida cuando no interesada y claramente contradictoria con lo que dice la norma.

### **3.2. La política de grandes superficies y la ley de comercio**

Algo similar ha sucedido con la política relativa a las grandes superficies. En un período de diez años, no más, se ha desarrollado una política de puesta en funcionamiento de grandes centros comerciales que ha pasado de no existir prácticamente ninguno a ocupar grandes superficies de terreno, olvidando los efectos que este tipo de infraestructuras tienen en el medio ambiente, en especial como consecuencia de las exigencias de movilidad que tienen, es decir, del gran número de desplazamientos que su funcionamiento tiene. Pues bien, las Directrices de Ordenación del Territorio no dicen nada en esta materia (recuérdese que las Directrices de Ordenación del Territorio fueron aprobadas en 1997), y a pesar de existir una Ley de Comercio, los grandes comercios se abrieron sin que su construcción estuviese sustentada en ninguna norma planificadora supramunicipal de ningún tipo.

Si se empieza por el centro comercial Gorbea, éste se construye a las afueras de Gasteiz, en terrenos de un municipio cercano, porque el Ayuntamiento de esa ciudad era entonces contrario a la construcción de este tipo de instalaciones. Un pequeño pueblo limítrofe sirve para impedir la política de creación de grandes centros comerciales que



tenía la capital de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La sostenibilidad sería el criterio que más claramente iría en contra de aceptar que la construcción de grandes centros comerciales, tal como puede decirse de los centros creados en Barakaldo, donde se calcula que el número de desplazamientos en vehículo particular es de cinco millones. Todas las instalaciones situadas en ese lugar se han construido sin previsión alguna en las normas de planeamiento supramunicipal.

En otros casos el consumo de territorio que supone un centro comercial anula los crecimientos urbanos y rompe una dinámica urbanística que tenga como centro crear ciudad. Es el caso de Durango. La superficie ocupada con grandes centros comerciales rompe la posible y deseable relación entre Durango y Matiena, separando ambos núcleos de población. Hubiera sido más acertado desde la perspectiva del consumo del territorio haber ocupado una superficie menor y no haberlo hecho entre Durango y Matiena, sino más allá de Matiena, favoreciendo la creación de un continuo urbano entre los núcleos de población ya existentes. A lo anterior habría que añadir, a pesar de que sea una cuestión lateral, los criterios de publicidad que utilizan estos centros comerciales, elevando estructuras publicitarias por encima de las construcciones existentes, con

un impacto visual muy grande en espacios de un gran valor paisajístico, tal como sucede con las vistas sobre Anbotu y la zona de Urkiola.

Las consecuencias derivadas de la creación de estos centros no han sido consideradas en las diferentes normas de planeamiento y los poderes públicos se han manifestado más interesados en evitar los problemas que acompañan a la construcción de esas instalaciones, dejándoles el camino franco, que en someter la creación de esos centros a un proceso de decisión público. Como en otras cuestiones, los poderes públicos han seguido una política de hechos consumados.

### 3.3. Construcción de campos de golf

La construcción de campos de golf es una de las disculpas utilizadas para esconder desarrollos urbanos de otra forma irrealizables. Antes de describir sucintamente como se opera en este caso se va a hacer una aclaración. No se trata de poner en cuestión la práctica de este deporte. Al contrario, al ser un deporte que exige instalaciones que consumen gran cantidad de terreno, que no son inocuas ambientalmente (piénsese en la necesidad de agua, en la gran cantidad de fertilizantes y productos químicos que se utilizan y sus efectos en el agua, pero también en la flora y fauna, o en la sustracción de grandes superficies a la actividad agraria).



ria), estas instalaciones deberían hacerse en suelo no urbanizable. Su construcción exigiría además una planificación supramunicipal, en la que debería tenerse especialmente en cuenta el consumo de agua. No debe olvidarse otra cosa de importancia en la gestión de estas instalaciones deportivas como es su déficit financiero. Sus costos de mantenimiento hacen estas instalaciones no rentables en la mayor parte de los casos.

Pasando a describir la forma en que estas instalaciones son construidas, ocultando operaciones urbanísticas de gran calado, hay que empezar por conocer la forma en que el urbanismo se desarrolla. Partiendo de un ejemplo, si una persona es propietaria de un terreno, de una hectárea, como un campo de fútbol, y el desarrollo de la ciudad llega hasta ese terreno, se produce el siguiente proceso.

Si anteriormente en el terreno solamente se podía desarrollar una actividad agraria, ahora se van a poder construir dos casas unifamiliares. El terreno pasará de estar valorado como suelo agrícola a tener el valor que acompaña a ese derecho a construir dos casas. Ahora bien, el propietario no seguirá manteniendo su derecho sobre la hectárea entera. Tendrá que ceder terreno para construir la carretera y el parque o una parte del parque que se va a construir. Es decir que podrá construir dos casas, pero pasará de

tener 10.000 metros cuadrados a ser propietario de 6.000, porque los demás los ha tenido que ceder.

El propietario antes de construir las dos viviendas tiene más obligaciones que cumplir. Tendrá que pagar el costo de llevar las instalaciones de suministro y depuración de agua, la electricidad, telecomunicación, etc. Además tiene que pagar la construcción de las aceras y de la carretera que llega hasta su casa. Los que se da en llamar los costos de urbanización. Una vez que se pagan esos costos y se urbaniza la zona, el constructor ya puede levantar las dos edificaciones a que tiene derecho.

Aplicando este sistema a la construcción de un campo de golf, sucede lo que se ha planteado en Labastida. Se plantea construir 800 viviendas. Estas viviendas se construyen a la vez que el campo de golf, en la misma operación urbanística. Siguiendo el ejemplo anterior, los constructores establecen que en una superficie de 1.000.000 m<sup>2</sup> van a construir un campo de golf y 800 viviendas. El negocio está en primer lugar en que la construcción del campo de golf se hace a cuenta de las viviendas. Es decir que, recordando el ejemplo anterior, los propietarios de las 800 viviendas no van a pagar solamente la construcción de la carretera, las aceras, la instalación de suministro de luz, agua etc., sino que además va a pagar la construcción del



campo de golf, lo que cuesta hacerlo, incluyendo entre los gastos tres millones de €, que constituyen las pérdidas previsibles en los 10 primeros años de funcionamiento del campo. El campo de golf, no se olvide, será de propiedad privada no pública. En total significa que los compradores de las viviendas van a pagar 4.000 millones de pesetas que cuesta el campo de golf, que irán a parar a sus propietarios. Este es el increíble negocio que se está desarrollando con la construcción de este tipo de instalaciones.

Estas operaciones son ilegales, ya que las normas urbanísticas no permiten cargar como gastos de urbanización la construcción de un campo de golf u otra instalación similar. Eso es claramente ilegal. Lo más grave desde la perspectiva de la función pública urbanística es que estas iniciativas se desarrollan para satisfacer funciones para las que el urbanismo no está habilitado ni pensado. Es sorprendente, aunque parezca demagógico, que se hagan operaciones para construir un campo de golf, dando 500.000 m<sup>2</sup> de terreno a propietarios privados y pagándoles 4.000 millones de pesetas, no utilizándose esa imaginación y técnica urbanística para operaciones que realmente vayan a favor de las personas residentes en la localidad en cuestión.

### 3.4. Las grandes infraestructuras

En lo que hace a las grandes infraestructuras, las previsiones de las normas de Ordenación del Territorio han sido algunas veces muy limitadas y en otros casos inexistentes. Ciertamente no es fácil prever en algunos casos el alcance de esas infraestructuras. En otros puede legítimamente plantearse qué deberían decir las Directrices de Ordenación del Territorio en esta cuestión, ya que tratar de todas las grandes infraestructuras en un único documento no deja de ser una previsión de gran complejidad. En todo caso puede llamar la atención que al hablar del Tren de Alta Velocidad se señale la necesidad de prever paradas en puntos selectivos intermedios, lo que después no se hace. Si se leen las referencias al desarrollo aeroportuario de Hondarribia, no se dice nada sobre su ampliación, al contrario, se habla de aprovechar las conexiones vía Biarritz. En todas las Directrices de Ordenación del Territorio no se encuentra ni una sola vez la palabra energía eólica, a pesar de que es una infraestructura de una incidencia territorial muy fuerte. Tampoco se habla de la ampliación del puerto de Pasajes, que ahora se presenta como una necesidad ineludible. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, diez años, no puede menos que sorprender la ineficacia de las Directrices de Ordenación del Territorio en



la previsión de estas grandes infraestructuras. Una reflexión importante a realizar en esta perspectiva tiene que ver con las previsiones que unas normas como las Directrices de Ordenación del Territorio deberían tener al regular las grandes infraestructuras. Dicho de otra manera, la necesidad de reflexionar desde la perspectiva de las Directrices de Ordenación del Territorio y con sus procedimientos de elaboración cuando se trata de la construcción de grandes infraestructuras que condicionan y limitan, en muchos casos definitivamente, la Ordenación del Territorio. Por otra parte las Directrices de Ordenación del Territorio deben señalar claramente sus previsiones, sin acudir a sobreentendidos o normas que oculten o no expresen claramente su finalidad.

### **3.5. La privatización de la función pública urbanística**

El urbanismo se ha definido como una función pública. Esto quiere decir que el desarrollo de la ciudad y del territorio en general es una actividad de responsabilidad pública, que responde a una idea previa que sobre el desarrollo de la ciudad y del territorio tienen los poderes públicos. Esta función pública, de desarrollo de la ciudad especialmente, se ha visto sometida recientemente a un tsunami provocado por la adopción de una serie de criterios y normas

en las que los particulares adquieren un papel en el urbanismo y en el desarrollo de la ciudad que hasta ahora no tenían. La consecuencia es que la iniciativa pasa de los poderes públicos a los particulares, léase grandes promotores vinculados a partidos y a los poderes públicos, no hay nada más que ver el trasvase de responsables políticos a empresas o ingenierías vinculadas a la construcción.

Importantes desarrollos urbanísticos se producen como consecuencia de acuerdos o convenios urbanísticos difícilmente comprensibles o justificables. Por ejemplo ¿puede dejarse a la decisión municipal y es admisible que se esté produciendo el desarrollo de procesos de ocupación del suelo y de desarrollo de la ciudad creando urbanizaciones privadas? Este es el caso de algunas infraestructuras deportivas que esconden como negocio la urbanización de importantes superficies, no creando ciudad, condicionando el transporte y guetizando el desarrollo urbano. Aunque también se está produciendo la construcción de urbanizaciones particulares, que no crean ciudad, y que producen el enriquecimiento de propietarios o promotores que consiguen el cambio de clasificación del suelo, de no urbanizable a urbanizable, en suelos alejados del casco urbano existente y que por sus característi-



cas parecerían inadecuados para ser objeto de desarrollo urbanístico alguno.

Las autoridades municipales son débiles en muchos casos y en otros carecen de los medios necesarios para enfrentarse a estos procesos. Las promotoras y los intereses de los propietarios, en diferente medida según su tamaño e importancia, hacen que esas potestades públicas de dirección del desarrollo urbano se vean frecuentemente muy condicionadas. Los Convenios urbanísticos constituyen en muchos casos una política de hechos consumados, en los que el debate y la participación son mínimos. No son pocos los casos en que las autoridades municipales se involucran en esos procesos como sujetos activos en el desarrollo de algunas iniciativas urbanísticas. Con esto no se quiere decir que las autoridades municipales deban ser puestas siempre en cuestión. No es ese el tema, ya que la mayor parte de los cargos públicos actúan de forma desinteresada. Sí hay que afirmar con rotundidad sin embargo la importancia de la transparencia en el funcionamiento de las operaciones urbanísticas, especialmente en las de este tipo, así como la necesidad de que los representantes públicos mantengan claramente su independencia respecto de este tipo de funciones. Todo ello aconseja que la realización de convenios urbanísticos se limite lo más posible, sometiéndola a un régimen jurídico que

garantice un adecuado desarrollo de la función pública urbanística.

### **3.6. La política de vivienda y su cuantificación**

La política de vivienda seguida por el Gobierno vasco, en lo que hace a la ocupación de suelo, tiene una regulación que no es fácil de entender. Para explicarlo nada mejor que acudir a un ejemplo. Previamente hay que decir que la política de vivienda constituye un ámbito de actuación de los poderes públicos muy complejo, en especial en estos últimos años, como consecuencia del descenso del precio del dinero y el aumento de demanda de pisos que ha producido. A pesar de esta dificultad no hay que olvidar que la vivienda es un derecho. Difícilmente ninguna persona va a desarrollar su personalidad, constituir una familia, tener un ámbito de intimidad y desarrollo propio si no tiene el derecho a disfrutar de una vivienda. Compruébese que se dice disfrutar no ser propietario.

Pues bien, limitando el análisis a un caso práctico, se comprueba que el proceso de control del desarrollo urbano previsto en las normas tiene más sombras que luces. Así ha sido el caso del municipio de Labastida, si no se evita la aprobación de su Plan General. De acuerdo con las normas existentes, sería posible que se produjera el siguiente creci-



miento urbanístico: se quieren construir 800 viviendas nuevas en un municipio que tiene en la actualidad 569 viviendas principales y 1145 viviendas secundarias. Es decir, se prevé la construcción de un 50% de viviendas sobre las existentes, en una población como Labastida. Todo ello, por cierto, dentro de las previsiones que el Plan de ordenación de Araba central tiene del crecimiento o aumento del número de viviendas.

La planificación de la ocupación del suelo no es la adecuada si es posible que se produzcan situaciones como la que se ha descrito. No es comprensible y resulta indefendible una política de construcción de viviendas que permita desarrollos urbanos como el planteado en Labastida. Si a ello se añade que esas viviendas se construyen para financiar a su vez la construcción de un campo de golf, la situación produce una perplejidad inevitable.

#### 4. QUÉ POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EUSKAL HERRIA

La política de ordenación del territorio requiere tener en cuenta los supuestos analizados, para a la luz de la experiencia plantear la forma en que debe ser desarrollada. Tal como se ha dicho con anterioridad, la política de ordenación del territorio debe

ser transparente y debe ser una política directiva y encauzadora de las decisiones que adopta. La Ordenación del Territorio no puede ser una política que no vincula a las decisiones de los poderes públicos, tal como dice la norma Navarra. La Ordenación del Territorio debe constituirse en un punto central de la actividad pública en general, y de la económica en particular. Mientras se ha afirmado que no hay que hacer políticas dirigistas en la ocupación del suelo y que hay que dejar al mercado que funciones libremente, se olvida y oculta que en ese caso se deja la planificación a los grandes propietarios. Los ejemplos son fáciles de poner. Los alrededores de Gasteiz son propiedad de unas pocas empresas y personas, que ya han tomado posiciones pensando en el desarrollo de la ciudad. Mientras los poderes públicos hablan de mercado y olvidan que el mercado también tiene problemas producidos por los monopolios u oligopolios. Algo similar cabría decir pensando en los planes para construir viviendas en Gendulain, en las proximidades de Iruña.

A la luz de estos datos, la política de la Ordenación del Territorio en Euskal Herria entiendo que requiere considerar dos grandes aspectos o apartados. Por una parte los instrumentos u objetivos y por otra la parti-



cipación e información. Se empezará por analizar los primeros.

#### 4.1. Instrumentos y objetivos

- a) Los objetivos deben incluir los criterios generales a seguir en la Ordenación del Territorio, que luego justifiquen las opciones que se vayan adoptando. Estos criterios generales que necesariamente deberían contenerse serían, entre otros, los siguientes:
- a1) ámbito temporal de vigencia de las Directrices de Ordenación del Territorio y condiciones de aplicación temporal de sus previsiones. Si se prevé un crecimiento urbanístico determinado para un período de 16 años no se puede agotar ese crecimiento en los cuatro primeros años.
  - a2) Criterios específicos que analizando la situación concreta en que se encuentra los suelos establezcan determinaciones como las siguientes: zonas protegibles en las que se limite al máximo toda intervención humana transformadora de los usos del suelo; superficie de ocupación de suelo nueva que se va a permitir; número de viviendas de protección oficial; espacios a ocupar por nuevas industrias; criterios para el mantenimiento del paisaje; criterios para el mantenimiento de la costa y de las zonas de montaña; aguas protección, fauna y flora.
  - a3) Infraestructuras generales: discusión del criterio estratégico, carreteras, trenes, puertos, aeropuertos, residuos industriales y urbanos, energía, agua, política agrícola, forestal, minas y canteras, entre otras.
  - a4) Matriz de usos del suelo completa y parcialmente vinculante, siguiendo la pauta ya marcada por la matriz de usos del suelo integrada en las Directrices de Ordenación del Territorio y que ya ha sido analizada.
  - a5) Vinculación jurídica de las normas de Ordenación del Territorio que se consideren adecuadas, diferenciando esa vinculación jurídica según el tipo de norma de que se trate.
  - a6) Mecanismos organizativos: coordinación interadministrativa y participación pública. En la coordinación interadministrativa hay que establecer los mecanismos adecuados para que los diferentes poderes públicos afectados tengan capacidad de incidencia en las decisiones que se adoptan.





- a7) Flexibilidad y procedimientos aplicables. La Ordenación del Territorio no puede ser rígida en todos sus contenidos. Por esta razón las normas deben prever la posibilidad de su misma modificación y los procedimientos a través de los cuales esa modificación se puede producir. Se trataría de evitar que mediante modificaciones se tratara de lograr lo que la Ordenación del Territorio ha querido evitar. En otras palabras, hay que equilibrar rigidez y respeto a la Ordenación del Territorio con la necesaria flexibilidad y adecuación a un entorno cambiante.
- a2) Fases de elaboración. Los instrumentos de Ordenación del Territorio deben prever las fases de su elaboración, precisando en cada una de ellas el papel que corresponde a la participación. No es posible adoptar decisiones fundamentales sin someterse a esa participación, es decir introduciendo opciones estratégicas en una fase del procedimiento en la que la participación es ya imposible.
- a3) Formas y criterios de la participación. La participación requiere que los poderes públicos establezcan las formas en que la misma se va a llevar a cabo. A su importancia debe acompañar que se haga a través de medios que la conviertan en algo real y efectivo, no siendo una mera cláusula de estilo.

#### 4.2. Participación e información

- a1) Claridad de los documentos en la forma y en el fondo. La Ordenación del Territorio y el urbanismo se han convertido en formas de intervención que asustan a la ciudadanía. En la mayor parte de los casos resultan incomprensibles y en otros ocultan con gran facilidad su verdadera voluntad. Por esta razón hay que exigir que los documentos relativos a la Ordenación del Territorio y al urbanismo sean documentos que digan sin ocultaciones cuáles son sus objetivos, haciéndolo con claridad.
- a4) Sobre la complejidad: soluciones a una desigualdad de partida. La participación requiere que las personas y colectivos estén en condiciones de comprender y optar por políticas diferentes cuando se trata de la Ordenación del Territorio. Entre otras cuestiones habría que plantear la existencia de técnicos independientes, que financiados con el dinero público, puedan actuar como asesores que hagan real la participación, facilitando la comprensión de esas políticas y sirviendo de consejeros de los sujetos



que participen en los procesos de elaboración de la Ordenación del Territorio.

## 5. CONCLUSIÓN

Como ha podido comprobarse la Ordenación del Territorio es un instrumento fundamental de dirección política del desarrollo de la sociedad y de la influencia de ese desarrollo en el territorio y en el medio ambiente.

Planificar el territorio desde esa perspectiva y atendiendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco en su totalidad o a toda Nafarroa requiere pensar detenidamente qué decisiones se quieren adoptar en ese ámbito y con qué grado de vinculación. Habrá decisiones que se adopten en las Directrices de Ordenación del Territorio que prohíban una determinada actividad, por ejemplo construir viviendas en suelo no urbanizable. En otras en cambio se señalarán criterios que deberán respetarse necesariamente, pero que pueden permitir ser interpretados. Así cuando se hable de usos compatibles. La compatibilidad requiere motivar sobre lo que se entiende o no como compatible. La matriz de usos del suelo sería una buena técnica para, completándola, actuar una dirección política de ocupación del suelo más eficaz.

Algunas de estas decisiones deben analizarse desde la perspectiva de sus consecuencias. No se puede declarar todo espacio natural sin tener en cuenta el costo de una declaración de ese tipo, pensando desde la perspectiva de las actividades tradicionales desarrolladas en ese entorno. De la misma forma, si los crecimientos poblacionales o de zonas industriales se prevén en unas zonas determinadas, habrá que prever las consecuencias especulativas que esas definiciones tengan. Tiene que haber una política activa de adquisición de suelo por los poderes públicos. Tiene que haber una clara política de preservación de suelos para la agricultura.

La política de Ordenación del Territorio es aplicada por Administraciones diferentes. Esto requiere la existencia de instrumentos de inspección y control que funcionen adecuadamente. La conocida frase "el papel lo soporta todo" es especialmente aplicable en esta materia. El respeto a las normas se podrá lograr si además de esa inspección y control se amplían las posibilidades y medios de intervención de los particulares y asociaciones en la defensa del medio.

La política de Ordenación del Territorio requiere transparencia y accesibilidad a la ciudadanía de las decisiones que en ese ámbito se vayan adoptando.



La experiencia desarrollada en la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene luces y sombras. La principal crítica podría situarse en los siguientes hechos: aspectos críticos de la Ordenación del Territorio como a) la construcción de parques eólicos en lugares privilegiados del País, b) la creación de grandes superficies comerciales, como las desarrolladas en Bizkaia, especialmente margen izquierda, y en los alrededores de Gasteiz, tienen un efecto territorial y ambiental muy grande y se han desarrollado en los últimos 10 años, c) el urbanismo especulador decadente en el mediterráneo parece trasladarse aquí en este momento, así las política de crear campos de golf y aprovechando la disculpa urbanizar, d) la realización de desarrollos urbanísticos "conveniados" con las autoridades municipales que impiden el ejercicio por los poderes públicos locales de su responsabilidad en el desarrollo de su territorio, así entre otros los casos de Elordigane en Mungia o las construcciones de urbanizaciones particulares como en Sondika, detrás del aeropuerto, e) infraestructuras como el Tren de Alta Velocidad, la Supersur o la ampliación del puerto de Pasajes se adoptan o están en trámite de

hacerse sin que los procedimientos de participación de la colectividad y de las diferentes Administraciones Públicas se desarrollen debidamente. La crítica a las formas y procesos de participación en la adopción de decisiones públicas es inevitable. No se abren los procesos de decisión cuando las alternativas son posibles. Se da participación, en su caso, cuando la decisión ya ha sido adoptada.

Estas son las conclusiones fundamentales que podrían derivarse de todo lo dicho: 1) por una parte la necesidad de construir unos instrumentos de Ordenación del Territorio que según las diferentes necesidades y situaciones permitan tanto planificar de forma orientativa como vinculante, 2) establecer sistemas y formas de información y participación que hagan real y efectiva la democracia, 3) analizar las consecuencias que se derivan de las decisiones de Ordenación del Territorio y urbanismo que se adoptan y 4) fortalecer la política de Ordenación del Territorio y ambiental, dándole un mayor peso específico organizativo y presupuestario en la organización político-administrativa vasca.



## Matriz para la Ordenación del Medio Físico

CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN		USOS																					
		Protección ambiental		Ocio y esparcimiento			Explotación de recursos primarios				Infraestructuras				Usos edificatorios								
Especial Protección	Mejora ambiental	Recreo extensivo	Recreo intensivo	Actividades cinegéticas y piscícolas	Agricultura	Invernaderos	Canadeta	Forestal	Industrias agrarias	Actividades extractivas	Vías de transporte	Líneas de tendido aéreo	Líneas subterráneas	Instalaciones técnicas de servicios de carácter lineal Tipo A	Instalaciones técnicas de servicios de carácter lineal Tipo B	Rescombreras y verederos de residuos sólidos	Crecimientos urbanísticos no apoyados en núcleos preexistentes	Edificios de utilidad pública preexistentes	Interés social	Residencial aislado vinculado a explotación agrícola	Residencial aislado	Instalaciones peligrosas	
		1	1	2*	3	2*	3	3	2*	3	3	3	2*	3	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3
Mejora ambiental	1	2	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	3
Forestal	2	2	2	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3
Zona agrorregada y campiña	2	2	2	2*	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*
Pastos montanos	1	1	2	2*	2*	3	1	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	3	3	3	3
Sin Vocación de uso definido	2	2	2	2*	2*	2	2*	2*	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*
Protección de aguas superficiales	1	1	2	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	3	3	3	3
Vulnerabilidad de acuíferos			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	3	3	2*
Áreas erosionables			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*
Áreas inundables			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*
Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdebai			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*

- 1 Propiciado  
2 Admisible  
3 Prohibido  
\* Planamiento de desarrollo