

## **EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. NUEVOS RETOS UN HORIZONTE DE CRISIS.**

SUGERENCIAS PARA UNA CORRECTA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

*Nagore Dávila Cabanillas\**

*\*(Doctora en Geografía. Profesora Sustituta de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea)*

Esta comunicación se basa en los resultados obtenidos en la tesis doctoral “La planificación territorial como herramienta de gestión sostenible del territorio. Los Planes Territoriales Parciales de Donostialdea-Bajo Bidasoa y Gernika-Markina”. En esta tesis se realiza un análisis del grado de efectividad que pueden llegar a desarrollar los planes de ordenación teniendo en cuenta la adecuación de los mismos respecto a la tendencia que marcan los territorios a gestionar. El análisis se ha realizado sobre los Avances, ya que tanto el plan de Donostialdea-Bajo Bidasoa como el de Gernika-Markina no se han aprobado.

En primer lugar se explica el origen y la motivación de la investigación y la metodología aplicada para mencionado análisis. Posteriormente se expondrán las conclusiones obtenidas para finalmente presentar algunas ideas que puedan orientar a la futura planificación territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

### **1. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

Indudablemente, la CAPV cuenta con un potente marco legislativo para la ordenación del territorio, encabezado por la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco, así como con varios instrumentos con los que aplicar las determinaciones establecidas en la misma. La Ley de OT señala que su aprobación no es sino la base habilitante para la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores que habrán de desarrollarse. Según Ávila Orive (1993, p.67) se trata del “*deseo de implicar que el conjunto de objetivos cuya materialización llevan al bienestar de la población no se logra con la promulgación de la ley, sino con la formulación y ejecución que la misma crea*”. De este modo, en primer lugar se aprobaron las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), mediante Decreto 28/1997, constituyéndose el

marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y ordenación urbana. En un segundo escalón quedan los Planes Territoriales Parciales (PTP's) que se redactan sobre cada una de las Áreas Funcionales (AAFF) delimitadas por las DOT. No obstante, aunque el procedimiento de iniciación y elaboración es muy similar al establecido para las DOT (avance, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva) como bien apunta Urkidi (2007), existe un aspecto diferencial en cuanto a quien realiza la iniciativa para la formulación del Plan Territorial Parcial (PTP), es decir, pueden ser desarrollados por el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco o por las Diputaciones Forales (en adelante DFFF). Sin embargo, en el caso de que en un Área Funcional (en adelante, AF) queden englobados municipios de provincias diferentes (cabe recordar que las AAFF no son unidades administrativas) la iniciativa corresponde al Gobierno Vasco. El propio mapa de los PTP's aprobados definitivamente es fiel reflejo de la postura proactiva del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco (Urkidi, 2007). De los siete PTP's aprobados definitivamente en el 2009, cuatro se habían desarrollado con una colaboración conjunta entre el Gobierno Vasco y la diputación correspondiente, es decir, por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico, y tal y como preveía la LOTV, han tenido como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las Diputaciones Forales también participasen en el mismo (Urkidi, 2007).

Por último, bajo la denominación de Plan Territorial Sectorial (PTS) se regulan las distintas áreas de ordenación sectorial con incidencia territorial. En éstos se puede comprobar la existencia de tres áreas bien definidas: por un lado aquellos que hacen referencia a la ejecución de la política de suelo, por otro aquellos que quedan orientados a las grandes infraestructuras, y por último, los dirigidos a la política medioambiental (Lozano, 2003).

Sin embargo, a pesar de este sistema legislativo e instrumental, son varias las denuncias que nos han hecho cuestionar la efectividad de la política de ordenación del territorio en la CAPV. Por un lado, existen diversas denuncias relacionadas con la poca coordinación entre las administraciones de diferente rango (gobierno estatal, regional, diputación y ayuntamiento) y entre los departamentos (sectoriales) de las diferentes administraciones, basándose en la necesidad de garantizar la coordinación interadministrativa y la participación activa en la OT para asegurar una objetiva ponderación de las necesidades sociales, económicas y ambientales. Efectivamente, son varios los autores que citan la descoordinación como la causa de deficiencia de cualquier política de gestión. Pérez Andrés (1998) añade que para asegurar la ponderación de todos los intereses públicos en presencia y la búsqueda de la solución que los armonice y compagine, es imprescindible la regulación de un procedimiento general de coordinación y armonización de las competencias administrativas de conformación territorial, es decir, un marco dispositivo general para la coordinación o articulación de las competencias administrativas de incidencia sobre el territorio, lo cual podría terminar con una aprobación unitaria. Madurga (2007, p.3) también participa de esta idea, subrayando que la eficacia y la

coherencia de la OT exige una coordinación tanto de los diversos sectores de la actividad pública como de las distintas administraciones: *“O los planes son de “todos” los poderes y agentes públicos concernidos en la ordenación territorial (como resultado de un decidido proceso de coordinación) o, y eso en el mejor de los casos, me temo que por profundos y rigurosos que sean desde una perspectiva técnica sus análisis, no pasarán de dibujar castillos en el aire”*. Asimismo Allende (2006) también considera que de ninguna manera debe recogerse la OT como una tarea exclusiva de técnicos o especialistas, sino que debe ser un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo. Del mismo modo, Erquicia (2003), insta a las administraciones supramunicipales (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) que intervengan junto con los ayuntamientos en el gobierno del territorio, nunca desde un ejercicio de tutela sino de colaboración. Más concretamente Urkidi (2007) denuncia la insuficiencia de los instrumentos de coordinación previstos en la LOTV para lograr la coordinación y asegurar tanto las políticas sectoriales horizontales como la deseable integración vertical de las diferentes administraciones. Una de las principales dificultades en la implementación la atribuye al recelo que despierta el carácter transversal y horizontal de la política de OT. *“A veces despierta recelos en el resto de políticas sectoriales, despertando cierta “competentitis”-afán por refugiarse cada uno en su competencia y defender su visión sectorial y su parcela competencial- más que adoptar actitudes proactivas a favor de una visión territorial integral. En este sentido, el que esta política transversal se impulse desde un departamento supone una dificultad añadida, pues otros departamentos la valoran como una política sectorial que se les quiere imponer”* (URKIDI, 2007, p.789).

De tal modo, el grupo EKOLURRALDEA<sup>1</sup> destaca el escaso grado de coordinación inter e intradministrativo en las políticas con incidencia en la OT. Según los agentes entrevistados<sup>2</sup> la descoordinación se debe principalmente a la dificultad de activar procesos de coordinación entre departamentos y diferentes niveles administrativos por el gran volumen de estos mismos, así como por su heterogeneidad, es decir, apuntan al hecho de que los departamentos de las diferentes administraciones implicados en la política territorial tengan diferente estructura y dimensión (por ejemplo, en Álava existe el departamento de Urbanismo y Medio Ambiente, en Bizkaia de Agricultura y Medio Ambiente, en el Gobierno Vasco solo Medio Ambiente, en Gipuzkoa Desarrollo Rural y Medio Ambiente) como obstáculo para fomentar y agilizar los procesos de coordinación. Asimismo, comentan la dificultad de llegar a un consenso en la gestión de un determinado territorio debido a las diferentes percepciones que cada uno de los departamentos y niveles administrativos tiene en torno a los problemas territoriales, y por tanto en la definición de objetivos y estrategias. Las

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación Estratégica-ETORTEK (2005-2008): “Ekolurraldea. Gestión Medioambiental y Sostenible del Territorio”.

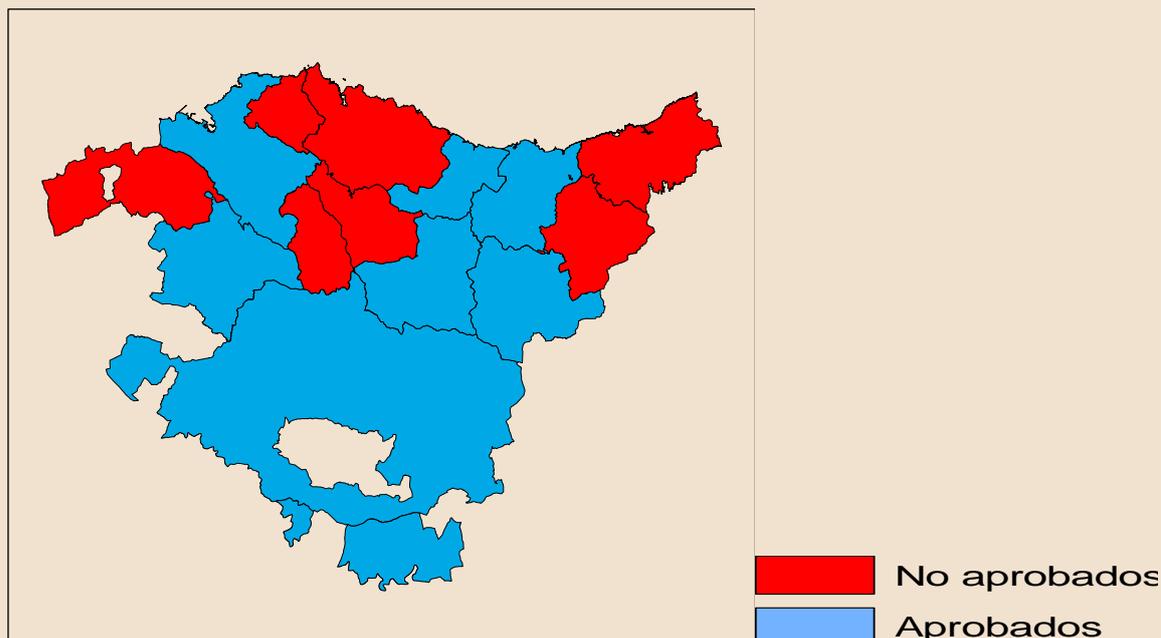
<sup>2</sup> Entrevistas realizadas por el grupo de Ekolurraldea a personas con responsabilidad en la gestión de políticas territoriales y de sostenibilidad.

desavenencias pueden explicarse por varios motivos, sin embargo los más destacados en las entrevistas han sido los siguientes: por un lado, las discrepancias entre partidos políticos (especialmente abundantes en gobiernos de coalición) y por otro lado, la diferente formación, sensibilidad, valores o perfiles profesionales de los equipos directores. Asimismo, se matiza la problemática de la escala como motivo de tales desavenencias, y es que cuando se plantea el problema a nivel interadministrativo, se ha de tener en cuenta que cada administración cubre diferentes ámbitos territoriales con una distinta realidad económica, social y política, por lo tanto los problemas identificados por la entidad municipal, comarcal, o incluso provincial pueden ser muy diferentes.

Por otro lado, otra de las cuestiones que ponen en duda la adecuación de la política de OT, se basa en el largo periodo de elaboración, tramitación y por tanto aplicación de los diferentes planes. El territorio está cambiando a un ritmo que los planes de OT parecen no poder alcanzar. Y es que tal y como señala Ruiz Urrestarazu (2006, p.13), *“son lapsos de tiempo demasiado largos para que los instrumentos resultantes muestren su total eficacia. Muchos procesos territoriales se realizan a una velocidad más alta de lo que a veces se piensa. Y gracias a los avances técnicos estos procesos cada vez se aceleran más, sobre todo en fases de crecimiento económico en los que se dispara la dinámica territorial”*. En la CAPV solo se han aprobado, y recientemente (entre 2004 y 2006), 7 de las 15 AAFF delimitadas por las DOT, a excepción del PTP del Área Funcional de Beasain-Zumarraga que se aprobó en octubre del 2009. Efectivamente, han transcurrido más de dos décadas desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, y más de 10 años desde la aprobación de las DOT y aún siguen sin una aprobación inicial 7 de los PTP's que quedan por desarrollarse. El largo proceso de elaboración, tramitación y aprobación de éstos, encargados de desarrollar las DOT en las áreas o zonas supramunicipales, pone en duda la efectividad y la adecuación que éstos pueden tener sobre la dinámica del territorio.

Son varios los autores que apuntan el acusado desfase entre la existencia de un marco legislativo general plenamente censado (Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco y las Directrices de Ordenación del Territorio de 1997) y la escasez de instrumentos de ordenación territorial aprobados y por tanto aplicados. *“Tras dos decenios del ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, los resultados son relativamente pobres en lo que respecta a la elaboración y definitiva aprobación de los instrumentos de planificación referidos, con carácter integral,...”* (Mata, 2005, p.37). Las DOT no determinan plazos para la elaboración y aprobación ni de los PTP's ni de los PTS's, encontrándose aún varios PTP's de trascendental importancia, sin haberse aprobado aún el documento avance (Allende, 2006).

Mapa 1. Aprobación de los PTP's en la CAPV, junio 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Dpto. de Medio, Planificación Territorial y Agricultura.

Vega (2001), por su parte, es contundente al afirmar que el desarrollo de la política de OT es todavía escaso, acusando la excesiva lentitud de los procesos y la relativa frecuencia de planes elaborados y paralizados que no concluyen su tramitación o no superan la fase de Avance, asimismo poniendo de manifiesto que algo está fallando en la regulación de la OT y en los contenidos de estos planes, el autor concluye con la necesidad de buscar las causas y, en su caso, modificar o completar las formativas para que el desarrollo sea más ágil y efectivo. En síntesis, dado el cambio del ritmo del territorio de los últimos años puede que las estrategias, líneas de acción, actuaciones, etc. planteadas en los planes queden desfasadas y por tanto no tengan cabida en la situación actual del ámbito o sector que se pretende ordenar.

No obstante, aún es pronto para conocer el grado de efectividad de los diferentes planes como instrumentos de OT, ya que no han tenido tiempo en el momento actual de ejercer de forma significativa su influencia real sobre los espacios de su ámbito (Ruiz Urrestarazu, 2006). Sin embargo, sí parece lógico preguntar si los actuales planes pueden ser efectivos como instrumentos de gestión sostenible del territorio, partiendo de estas dos líneas de investigación.

1. Posibles desajustes entre lo propuesto en los planes y las necesidades que actualmente se detectan para el territorio.
2. Posible desfase entre lo propuesto y la situación actual del territorio.

A la luz de lo expuesto, la línea general de investigación ha estado orientada a analizar el grado de adecuación de los PTP's con respecto a la tendencia y dinámica actual del territorio teniendo en cuenta, por un lado, el desajuste entre las propuestas y las necesidades de las Áreas Funcionales (Donostialdea-Bajo Bidasoa y Gernika-Markina), y por otro lado, el grado de desfase existente como consecuencia del periodo de elaboración, tramitación y aprobación de estos planes. Con ello se ha comprobado la efectividad de la política de ordenación territorial a escala subregional y la adecuación de estos planes en estas etapas preliminares como herramientas o instrumentos óptimos de gestión sostenible del territorio.

## 2. METODOLOGIA

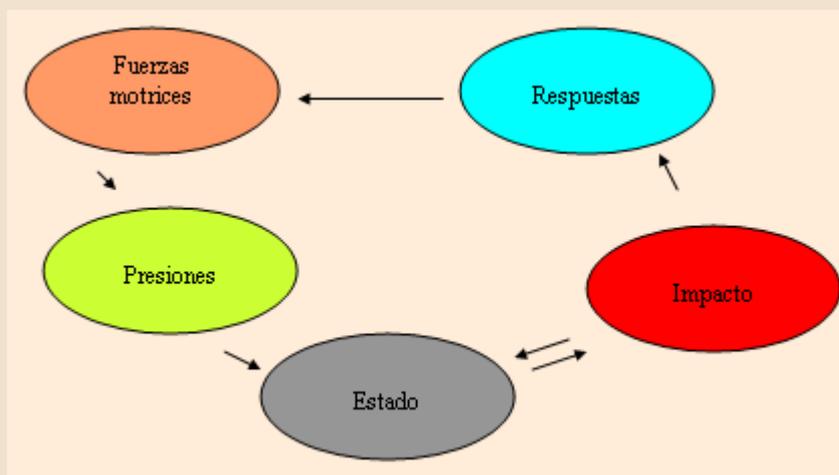
Para las valoraciones de ajuste y desfase, lógicamente, es imprescindible previamente obtener un conocimiento de la situación de las dos AAFF, es decir, es necesario realizar un diagnóstico previo del territorio. Para ello, se ha optado por un método relativamente novedoso, ya que a pesar de haberse utilizado en cuantiosos estudios relacionados con temas medioambientales —“*Environmental Indicators*” (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994); “*Europe's Environment: The Second Assessment*”, (European Environment Agency, 1998); “*Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*”, (United Nations, 2001); “*Sostenibilidad en España*”, (Observatorio de Sostenibilidad en España, 2005, 2006 y 2007), “*Estado del Medio Ambiente*”, (Gobierno Vasco, 2004) —, a día de hoy se desconoce la existencia de algún estudio enmarcado dentro de la ordenación del territorio y que haya integrado este modelo. Conocido como FPEIR responde a las iniciales Fuerzas Motrices, Presiones, Estado, Impacto y Respuestas. Estos elementos están relacionados como si de una cadena de conexiones se tratase, es decir, las fuerzas motrices ejercen presiones sobre el territorio alterando el estado del mismo. El estado a su vez, genera impactos y la sociedad toma conciencia y responde a estos cambios adoptando políticas de diversa índole, retroalimentando a cada uno de los anteriores elementos y mostrando que la intervención puede ocurrir en cualquier punto del esquema.

En muchas ocasiones, incluso en términos formales, se ha descrito como un modelo causal, incluso enfocándose desde el concepto de causalidad. Según Castro (2004) es el enfoque más utilizado para analizar las interrelaciones entre la actividad humana y el equilibrio natural, definiéndolo como una matriz de causa-efecto.

De tal modo, en primer lugar se han identificado las fuerzas motrices que ejercen presión, para posteriormente analizar el estado del territorio. Asimismo, se han identificado los impactos que genera el propio estado. La aplicación de todo ello se ha realizado mediante baterías de indicadores (indicadores de presión, indicadores de estado, indicadores de impacto) con los cuales además se ha podido observar la tendencia que presentan las dos AAFF. Finalmente, el elemento respuesta, en este caso, viene establecida en los planes de ordenación territorial a escala subregional, por lo que se ha realizado una lectura detallada y

profunda de los dos PTP's, encargados de gestionar el territorio de las AAF. Asimismo, todos los resultados obtenidos a través de todos los indicadores territoriales se han presentando con mapas elaborados con un SIG.

Figura 1: Organigrama del modelo FPEIR.



Una vez diagnosticado el territorio de las dos AAF y analizado posteriormente los PTP's, se han obtenido las correspondientes valoraciones desde el punto de vista de ajuste y desfase.

### 3. SÍNTESIS DE LAS VALORACIONES Y CONCLUSIONES FINALES

#### 3.1. Deficiencias en la ordenación del medio rural.

Tanto en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa como en el de Gernika-Markina se ha observado deficiencias en cuanto a la ordenación del medio rural. En el caso del AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa entre los diversos desajustes analizados debe subrayarse el relacionado con uno de los cambios territoriales más destacables en el área: con la pérdida de suelo agroganadero por los fuertes procesos de artificialización. El Avance del 2003, no realiza una ordenación del suelo rural justificando tal falta en que el tratamiento y conservación de éstas ya está suficientemente regulado desde las instancias administrativas sectoriales competentes sobre dichos territorios. Sin embargo, ante tal defensa es injustificable que no aplique ni respete la zonificación que viene determinada en el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural del País Vasco (actualmente todavía está en estado de Avance) elaborado por el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco en el 2001.

En el caso del AF de Gernika-Markina, la dinámica territorial viene protagonizada por los cambios sucesivos entre usos agroganaderos y forestales. Esta dinámica territorial queda enmarcada dentro de un proceso de desagrarización en el que el titular de estos espacios opta por la actividad forestal como fuente de ingresos. El PTP ante el abandono y transformación de estos espacios agroganaderos y

consciente del alto valor paisajístico y ambiental de éstos, propone proteger y conservarlos recomendando medidas económicas compensatorias por las limitaciones impuestas al titular de las tierras. Sin embargo, estas medidas pueden no resultar compensatorias para el titular ni pueden llegar a ser aplicadas correctamente si el destinatario de tales ayudas no está de acuerdo con la cuantía o con las imposiciones que desde el PTP se le asignan, es más, puede que el organismo competente en desarrollar y aplicar dichas medidas no lo haga. Por lo tanto, es necesario que en el PTP, debido a las limitaciones establecidas con el objetivo de conservar y proteger las campiñas, se determine, de acuerdo con los diferentes organismos competentes en el sector agrícola y ganadero, un programa de viabilidad económica. De hecho, basándonos en el artículo 12 de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (*Los Planes Territoriales Parciales podrán contener también otros documentos que se consideren necesarios y adecuados a sus fines y naturaleza*), dicho programa podría desarrollarse dentro del PTP.

### **3.2. La poca capacidad de los PTP's de contradecir algunos PTS's influye en el grado de adecuación desde un punto de vista de desajuste.**

Este punto es sobre todo observable en el Avance del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, ya que la mayoría de las actuaciones propuestas en él vienen ya determinadas en diferentes PTS's, como el de carreteras y el de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales. Éstos se han elaborado desde departamentos que en principio no tienen competencia sobre la gestión del territorio, por lo que tampoco recogen las consecuencias territoriales que se derivan de sus planes. Esto ha provocado, que se hayan programado, incluso ya construido, nuevas zonas para la creación de polígonos industriales sobre suelo catalogado de interés agroganadero. Asimismo, aunque en materia de infraestructuras de transporte, el Avance del PTP ofrece alternativas al diseño impuesto por el Plan Territorial Sectorial (PTS) de carreteras y ferroviario, éstas vienen a su vez determinadas en otro plan, en el Proyecto de Eurociudad Bayonne-San Sebastián, en el cual se diseña la red tanto viaria como ferroviaria sobre el Parque Natural de Peñas de Aia, declarado actualmente Lugar de Interés Comunitaria (Red Natura 2000).

### **3.3. El desfase existente entre las actuaciones planteadas y el estado del territorio evidencia el desacuerdo entre las administraciones locales y el equipo redactor (administración competente en elaborar el PTP).**

Asimismo, los desfases observados entre las actuaciones planteadas y el estado del territorio evidencian el desacuerdo entre las administraciones locales y el equipo redactor. En el caso de Gernika-Markina las viviendas calculadas han quedado totalmente desfasadas. Como se ha podido comprobar, la mayoría de los municipios, en el 2008 ya sobrepasaron el 50% de lo calculado para el año 2016, e incluso varios municipios han superado el 100%. En el AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa, al contrario que en Gernika-Markina, se propone una expansión urbanística residencial que ni siquiera los propios ayuntamientos tenían

previsto, de tal modo que de lo reservado para residencias, tan solo se ha construido aproximadamente un 7%.

En el caso del AF de Donostialdea-Bajo Bajo Bidasoa incluso se ha identificado una zona, la cual estaba proyectada para uso residencial de alta densidad por el PTP y se ha construido un polígono industrial, promovido por el ayuntamiento de Hernani, dando continuidad al desarrollo en la ribera del Urumea entre Landare y el límite de Ergobia (Astigarraga).

### **3.4. La falta de un análisis territorial en el desarrollo del PTP también ha influido en la poca adecuación del mismo.**

Bien es cierto que la accesibilidad a los datos “territoriales” es complicada, incluso en algunos casos éstos son inexistentes, sin embargo la información exhaustiva y sistemática sobre las transformaciones territoriales es indispensable para facilitar la toma de decisiones en materia de política territorial. Conocer los flujos de cambio en la ocupación del suelo y las causas de éstos, debe ser por lo tanto una tarea que debiera ser abordada por los planes de ordenación territorial. Posteriormente, el análisis de estos cambios debería constituirse como base a la hora de diseñar tanto el modelo territorial como las actuaciones para alcanzar mencionado modelo.

Este aspecto queda reflejado claramente en el caso del PTP guipuzcoano, y es que, tal y como se ha podido analizar con la aplicación del modelo FPEIR, el AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa registra un alto índice de artificialización y una dinámica que no indica una disminución de éste, con todo lo que esto supone en materia de fragmentación del territorio, desconexión ecológica, etc. Tales aspectos ni siquiera han sido recogidos en el Avance del PTP y es que, de haberlo analizado y contemplado, resultaría contradictorio con el modelo polinucleado en red propuesto, ya que éste consiste en un aumento del índice de artificialización. Asimismo, de haberse recogido los aspectos relacionados con la movilidad del AF (como por ejemplo la IMD, el número de desplazamientos, etc.) también hubieran contradicho las actuaciones planteadas en materia de infraestructuras de transporte, las cuales se han diseñado para facilitar, y su vez, incentivar nuevos desplazamientos.

### **3.5. El grado de vinculación de los mismos puede determinar también la adecuación, y a su vez la efectividad en su aplicación.**

Asimismo se ha podido comprobar que en ciertos aspectos, dependiendo del grado de vinculación que vaya a establecerse, las actuaciones y estrategias que se proponen pueden convertir al plan en un documento de “buenas prácticas territoriales”, quedando al amparo de la buena voluntad de la administración local o incluso de lo establecido por los PTS´s. Es este el caso por ejemplo del PTP de Gernika-Markina, en el que se establecen una serie de actuaciones con el objetivo de conservar y proteger las campiñas atlánticas, estableciendo ciertos condicionantes para el cambio del uso prateense al forestal, condiciones que el PTS Agroforestal y del Medio Natural de la CAPV no recoge. De este modo, si estas medidas no se determinan con un carácter vinculante, estas campiñas

quedarían bajo la normativa establecida en el PTS que de hecho, en el Avance se determina con un carácter vinculante. De tal modo, si se tiene en cuenta la presión urbanística a la que están sometidos los núcleos rurales (NR), en el Avance del PTP no se ha desarrollado claramente ninguna actuación directa en torno a éstos, es más, especifica que será la administración local la que regule y gestione los NR, por lo que el crecimiento de éstos dependerá totalmente del ayuntamiento. Sin embargo, los NR englobados en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai quedan amparados por la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad en la cual se prohíbe la desclasificación de los NR en zonas declaradas patrimonio natural, al contrario que los NR que no estén bajo esta declaración, ya que según el PTP quedarán gestionados por la administración local, lo cual significa que bajo el amparo de la nueva Ley del Suelo, éstos núcleos pueden clasificarse como urbano.

En definitiva, y tras comprobar que existen desajustes y desfases entre los PTP's y la dinámica territorial de sus respectivas AAFF, se concluye que estos planes presentan un escaso grado adecuación. Por consiguiente, el grado de efectividad de éstos como herramienta de gestión sostenible del territorio es considerado asimismo escaso.

#### **4. RECOMENDACIONES**

1- La coordinación entre administraciones es imprescindible, ya que no solo ayudaría a diagnosticar y proponer soluciones para el territorio de un modo íntegro, sino que también evitaría que ante el largo proceso de elaboración y tramitación, las actuaciones no quedaran desfasadas, es decir, favorecería una postura proactiva ante el nuevo modelo consensuado, siendo sobre todo necesaria tal postura por parte de la administración local. Por ello, se recomienda que en los planes de ordenación del territorio se introduzcan mecanismos de coordinación, siendo todas las administraciones partícipes del desarrollo de los PTP's.

2- Considerando "la evolución de los cambios del suelo" como un indicador básico para evaluar los procesos territoriales que ha sufrido una determinada área, se recomienda crear una base de datos territorial a escala subregional (AAFF o comarcas) en la que se recojan los cambios de ocupación del suelo, así como los flujos de cambio (destino-origen), y que ésta a su vez sea accesible para todos los interesados.

3- Buscar el grado de vinculación que debe establecer un PTP con el objetivo de garantizar la aplicación de aquellas actuaciones que detengan las dinámicas menos sostenibles del área, pero que a su vez no restrinjan el margen de maniobra de los ayuntamientos para poder responder ante cualquier cambio no previsto en el PTP.

4- Se apuesta asimismo, por agilizar los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los PTP's ante la impotencia de frenar los cambios insostenibles que presenta el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (1998): *Europe's Environment: The Second Assessment*, AEMA.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (2004): "Singularidades del régimen urbanístico y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, nº1, pp.121-164.
- AINZ, M.J. (2002): "La ordenación del medio rural: el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural". *Eusnonews&Media*, nº153. Documento electrónico.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2001): "Urbanización de la sociedad agraria vasca: el caserío del periurbano de San Sebastián". *Geographicalia*, nº40, pp.101-122.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2002): "La ciudad elimina la función agraria en su proximidad: el ejemplo de San Sebastián". *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº31, pp.189-217.
- ALLENDE LANDA, J. (2002): *Ordenación del territorio y las políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*, Universidad del País Vasco.
- ALLENDE LANDA, J. (2006): "La ordenación del territorio en la CAPV. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y nuevas propuestas". *Informes- diagnósticos DOT*. Gobierno Vasco.
- AVILA ORIVE, J. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas, Madrid.
- BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, Colección Kora, Sevilla.
- BIELZA DE ORY, V. (2003): "Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas". *Despoblación y ordenación del territorio*. Colección Actas Geografía. Institución Fernando el Católico, pp.15-26.
- BILBAO URIBARRI, A. (2007): "Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la Biosfera de Urdaibai". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº157, pp.83-101.

- CASTRO BOLOÑA, J. (2004): *Indicadores de desarrollo sostenible urbano. Una aplicación para Andalucía*, Universidad de Málaga.
- DOISTUA, J. (2004): *El Plan Sectorial como instrumento para la ordenación, planificación y gestión del espacio y los recursos*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- EKOLURRALDEA (2007): “Análisis de herramientas de coordinación, participación y mecanismos de compensación”. Entregable II. Documento inédito.
- ERQUICIA OLACIREGUI, (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M. (2004): “Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina. La Gestión Prudente de un Territorio Valioso”. Euskonews & Media. Documento electrónico.
- FRIEND, A. y RAPPORT. D. (1979): “Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response Approach”. Statistics Canada Catalogue, pp.11-510.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Estado del Medio Ambiente*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ OREA, D. (2008): *Ordenación Territorial*, Mundi Prensa. Madrid.
- GROOME, H. (1987): “Situación actual y perspectivas futuras del sector forestal de la Comunidad Autónoma Vasca”. Lurralde, nº10. pp.185-204
- GURRUTXAGA SAN VICENTE, M. (2007): *La conectividad de redes de conservación en la planificación territorial con base ecológica. Fundamentos y aplicaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Universidad del País Vasco.
- HALL, P. (2002): *Urban and Regional Planning*, Routledge, London.
- HILDEBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora.
- HOYOS, D. (2004): “Costes Externos del Transporte en la CAPV”. Unidad de Economía Ambiental, Universidad del País Vasco.

- HOYOS, D. (2009): “Movilidad sostenible, el transporte a dieta”. Unidad de Economía Ambiental. Universidad del País Vasco. Documento inédito.
- KRISTENSEN, P. (2004). “The DPSIR Framework”. UNEP Headquarters, Nairobi, Kenya.
- LASAGABASTER HERRATE, I., et al. (1999): *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate.
- LOZANO VALENCIA, P. (2003): “La ordenación territorial en el País Vasco: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia”. *Investigaciones Geográficas*, nº32, pp.157-176. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.
- MADURGA, A. (2007): “La coordinación en la planificación, elemento esencial de la ordenación territorial”. Seminario Replan-POT. Criterios de ordenación territorial: De la Estrategia Territorial Europea a la aplicación de los POT. Nasursa, Pamplona.
- MATA OLMO, R. (2005): “Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio”. Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español, Serie monografías EUROPARC-España, nº1.
- MURUA MUGICA, J.R, et al., (2006): *Costes de la no agricultura en el País Vasco*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz.
- NACIONES UNIDAS (2001): *Indicators of sustainable development: framework and methodologies*, Department of Economic and Social Affairs: Division for Sustainable Development. New York.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006b): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (1994): *Environmental Indicators: OECD Core Set*, OCDE, Paris.

- PÉREZ ANDRÉS, A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Marcial Pons, Madrid.
- PORTUGAL ORTEGA, J. (1998): "La organización espacial de la Comunidad Autónoma del País Vasco: evolución de sus diferentes modelos territoriales que culminan con los D.O.T". Lurralde, nº20, pp.345-361.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Síntesis. Madrid.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Síntesis, Madrid.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2006): "Informe sobre la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". Informes- diagnósticos DOT. Gobierno Vasco.
- SAEZ PEREZ, L. et al., (2001): "Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº1, pp.211-232.
- SANSINENEA ICHASO, G. (2001): "La Eurociudad Bayone-San Sebastián". Lurralde, nº24, pp. 45-76.
- TORRES ELIZBURU, R. (2005): "El proceso de la contraurbanización en la CAPV. Indicadores demográficos, residenciales y socio-económicos reveladores del fenómeno en el periodo intercensal 1991-2001". Proyecto de suficiencia investigadora. Documento inédito.
- TORRES RIESCO, J.C (1982): "Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España". Estudios Territoriales, nº8, pp.47-96. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Servicio de Publicaciones.
- URKIDI ELORRIETA, P. (2007): *Análisis del tratamiento del medio físico en el Planeamiento Territorial de la CAPV (1940-2006)*, Universidad del País Vasco.
- VEGA GONZALES, G. (2001): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España". Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio. Gijón.

### Documentos de planeamiento

- Avance del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa (2003). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del

Gobierno Vasco y Dpto. de Obras Hidráulicas y Urbanismo de la Diputación de Gipuzkoa. IKAUR, Arquitectos e Ingenieros.

- Avance del Plan Territorial Parcial del Área Funcional Gernika-Markina (2002). Departamento de Urbanismo de la Diputación de Bizkaia. Ezkiaga Arquitectura Sociedad y Territorio, S.L.
- Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV (2001). Dpto. de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Araba, Dpto. de Agricultura de Bizkaia y Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de Gipuzkoa. Equipo redactor IKT. Vitoria-Gasteiz.
- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Análisis y Diagnóstico (1997). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Libro Blanco Eurociudad Bayonne-San Sebastián (1999). Departamento de Deportes y Acción Exterior de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Plan de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (1998). Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Plan Rector y Uso de Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (1993). Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco Dpto. de Industria y Comercio del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor IKAUR.
- Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV (2000). Dpto. de Transporte y Obras Públicas del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

## Legislación

- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (B.O.P.V nº145, de 29 de julio de 1989) y modificada por la Ley 15/1997 de 31 de octubre (B.O.P.V nº220 de 17 de noviembre de 1997).