

Las Áreas Funcionales y las Estrategias de Ordenación Territorial. El Caso del País Vasco

El objetivo de este artículo es señalar algunos de los principales aspectos conceptuales que están orientando en la actualidad la redacción de las Directrices para la Ordenación del Territorio del País Vasco. Se trata de una de las primeras experiencias que se están llevando a cabo en España después de que la entrada en vigor de la Constitución Española y de los diferentes Estatutos de Autonomía otorgaran a las Comunidades Autónomas competencias suficientes para emprender este tipo de trabajos sobre la ordenación de sus respectivos ámbitos territoriales.

Artikulu honen helburua gaur egun Euskal Herriko Lurraldearen Antolamendurako Gidarauen idazketa gidatzen ari diren alderdi kontzeptual nagusienetako batzuk seinatzea da Espainian Konstituzioa eta Autonomi Estatutu desberdinak indarrean sartzeak Komunitate Autonomoei beren lurralde propioen antolamenduari buruz honelako lanak egiteko behar hainbateko konpetentziak eman zizkientetik egiten ari diren lehen esperientzietako bat da.

The aim of this article is to point out some of the main conceptual aspects which are at present orientating the drawing up of Guidelines for the Land Management in the Basque Country. This is one of the first experiences which have been had in Spain since the Spanish Constitution and the different Statutes of Autonomy granted Autonomous Communities sufficient powers to tackle this type of work on the organisation of their respective territorial areas.

- 1. Carácter de las Áreas Funcionales del Territorio adoptadas.**
- 2. Metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio: Identificación de Ciudades y Áreas Urbanas integradas.**
- 3. Tamaños funcionales de las Ciudades del sistema vasco.**
- 4. La Ordenación del Territorio y el reto de las nuevas tensiones ubicacionales de la población.**

Palabras clave: Ordenación territorial.

Nº de clasificación JEL: R1, R52, R58.

La redacción de las Directrices para la Ordenación del Territorio del País Vasco es una de las primeras experiencias que se están llevando a cabo en España después de que la entrada en vigor de la Constitución Española otorgan a las Comunidades Autónomas competencias suficientes para emprender la redacción de este tipo de trabajos sobre la ordenación de sus respectivos ámbitos territoriales.

La tradicional ausencia de un eficaz planeamiento supramunicipal y la experiencia de ordenar el territorio con referencia casi exclusiva a los ámbitos territoriales de los términos municipales crea una situación de partida difícil que constituye un auténtico reto para las nuevas directrices, en el sentido de que deben hacer incidencia prioritariamente sobre las estrategias de equilibrio territorial que requieren un tratamiento supramunicipal.

La delimitación de los ámbitos territoriales de intervención es una cuestión crítica, tanto en el

urbanismo como en la ordenación territorial. Con frecuencia unas delimitaciones inadecuadas provocan la imposibilidad de resolver problemas urbanos y territoriales que tendrían un tratamiento adecuado partiendo de una delimitación satisfactoria del citado ámbito territorial de referencia.

En el caso concreto de las Directrices para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco creemos que un punto esencial, un aspecto decisivo para hacer viable la identificación de problemas y la preparación de estrategias de intervención es la elección de la escala territorial-intermedia apropiada entre el municipio y la Comunidad Autónoma.

Siguiendo las indicaciones de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, estas Directrices se estructuran en torno a lo que hemos denominado «Áreas Funcionales del Territorio». En este artículo intentamos exponer el carácter de las citadas Áreas Funcionales, definir las conceptualmente, clarificar la

metodología para su delimitación y evaluar el impacto de esta estrategia metodológica en el cumplimiento de los objetivos de equilibrio territorial que se persiguen con estas Directrices.

1. CARÁCTER DE LAS ÁREAS FUNCIONALES DEL TERRITORIO ADOPTADAS

Las Áreas Funcionales del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco no pretenden constituir una alternativa a las delimitaciones comarcales que actualmente están en vigor para diversos fines de tipo administrativo, judicial, estadístico, sanitario, educativo, etc.

Son delimitaciones supramunicipales de escala comarcal, en cuanto que se trata de territorios organizados funcionalmente por núcleos urbanos de rango equivalente al de cabecera comarcal, se han identificado con criterios «objetivos» de carácter teórico y empírico y pueden servir de base para la fase analítica y propositiva de la redacción de estas Directrices.

Al ser áreas integradas funcionalmente constituyen un soporte territorial adecuado, para la comprensión de los problemas, para la articulación de directrices y, finalmente, para la propia redacción del planeamiento supramunicipal de escala comarcal.

Los diferentes estudios monográficos de base para la redacción de estas Directrices como son: Economía, Planeamiento, Medio Social, Infraestructuras de Transporte y Comunicaciones, Infraestructuras de Energía y Agua y Medio Físico, en una primera parte de su fase analítica, han trabajado con una referencia territorial municipal y a partir del momento de la aceptación de la delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio por los responsables del Gobierno Vasco han agregado la base estadística disponible para llevar a cabo un análisis complementario referido a estos ámbitos territoriales. Esta orientación general se ha adaptado, en cada caso particular, a las exigencias metodológicas del correspondiente monográfico.

La razón de esta estrategia metodológica responde a que uno de los

objetivos fundamentales que se persiguen a través de las Directrices es el lograr un desarrollo equilibrado de las distintas partes del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Consecuentemente, la identificación de las áreas diferenciales que funcionan internamente de forma integrada es un paso crítico para analizar desequilibrios y, sobre todo, para articular propuestas y sugerencias para lograr los objetivos perseguidos.

El auténtico sentido de las Áreas Funcionales del Territorio es que constituyen una delimitación coherente para la implantación de programas, sobre todo dotaciones e infraestructurales, y para el tratamiento de problemáticas de carácter socioeconómico y territorial.

Por esta razón constituyen un ámbito apropiado para el futuro planeamiento supramunicipal por estar configuradas a una escala suficientemente próxima al ciudadano y al municipio y, al mismo tiempo, suficientemente amplia y coherente para el tratamiento de la compleja problemática territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma Vasca.

2. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS FUNCIONALES DEL TERRITORIO: IDENTIFICACIÓN DE CIUDADES Y ÁREAS URBANAS INTEGRADAS

Dentro del planeamiento metodológico general adoptado para la redacción de las Directrices para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio ha sido una cuestión que se ha abordado desde un primer momento a través del Estudio Monográfico del Sistema de Ciudades.

El primer paso en el complejo proceso de delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio ha consistido en la identificación de las ciudades, o en su caso, áreas urbanas integradas, del Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma Vasca.

La metodología adoptada para llevar a cabo la referida identificación ha consistido en estudiar aquellos municipios colindantes que «en principio» eran

susceptibles de conformar áreas urbanas integradas y analizar minuciosamente en cada caso particular los niveles de interrelación funcional, el grado de complementariedad de sus actividades económicas predominantes, la similitud de la base económica, las tendencias de sus respectivas dinámicas demográficas, la posible existencia de un mercado de trabajo único entre ellos, la existencia o no de un mismo sentimiento de pertenencia, sus vínculos históricos, la existencia de infraestructuras básicas comunes y la posible formación de un continuo urbanizado. De esta forma, para cada par de municipios analizado se tomó la decisión de considerarlos o no como pertenecientes a una única área urbana.

Complementariamente a este análisis, se han estudiados aquellos municipios cuya población no estaba sensiblemente concentrada en el «núcleo principal» y en los que, consecuentemente, los datos estadísticos municipales no eran directamente aplicables al núcleo principal de población de dicho término municipal. Esta precisión permitió establecer unos coeficientes de ponderación para la corrección de la base estadística disponible equivalentes a los cocientes entre la población que habitaba en dicho núcleo principal y la total del municipio correspondiente. En los casos en los que más del 80% de la población municipal habitaba en el núcleo principal de población del municipio no se hicieron correcciones.

Los resultados de la aplicación de los criterios citados para la identificación de las áreas urbanas del País Vasco constituidas por más de un municipio han sido los siguientes:

Beasain-Ordizia-Lazkao

Bilbao

Arrigorriaga
Barakaldo
Basauri
Bilbao
Derio
Erandio
Etxebarri
Galdakao
Getxo
Leioa
Loiu

Portugalete
Santurtzi
Sestao
Sondika
Valle de Trápaga
Zamudio

Donostia-San Sebastián

Donostia-San Sebastián
Lezo
Pasaia
Rentería

Durango-Abadiño

Eibar-Ermua

Górliz-Plentzia

Irún-Hondarribia

Tolosa-Ibarra

Zumárraga-Urretxu

3. TAMAÑOS FUNCIONALES DE LAS CIUDADES DEL SISTEMA VASCO

Para poder establecer la Jerarquía Urbana y las Áreas de influencia de cada núcleo, es preciso determinar su capacidad de atracción. Muchos estudios solventes de carácter empírico manifiestan que la influencia espacial de las ciudades depende de su Tamaño Funcional y éste no es más que una síntesis de una amplia gama de variables que es preciso elegir y ponderar. Para el cálculo de los Tamaños Funcionales, hemos procedido a través del Análisis Factorial que ha sido empleado con éxito en el estudio de los sistemas urbanos de gran número de países.

El Análisis Factorial nos ha permitido condensar y sintetizar una amplia masa de información en un reducido número de «factores» o «componentes» susceptibles de ser interpretados con gran simplicidad de cara a la consecución de los citados Tamaños Funcionales de las ciudades y áreas urbanas integrados.

Los pasos concretos que hemos dado para la determinación de los Tamaños

Funcionales a través del análisis factorial han sido los siguientes:

- 1.º Elección de las Ciudades del Sistema Vasco a las que hemos aplicado el análisis.
- 2.º Elección de las variables idóneas de la base estadística disponible.
- 3.º Establecimiento de la matriz de correlaciones.
- 4.º Establecimiento de los «ejes de direccionalidad» (factores) integrados por las variables con mayor correlación en ese sentido.
- 5.º Cálculo de los factores para cada uno de los núcleos urbanos elegidos.
- 6.º Elección del factor principal que explica con suficiente nivel de aproximación el comportamiento conjunto de las variables elegidas.

3.1. Establecimiento de la Jerarquía del Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma del País Vasco

La jerarquía de los núcleos urbanos del País Vasco la hemos obtenido en función de la agrupación de ciudades con un Tamaño Funcional similar.

Para ello, hemos representado gráficamente la distribución rango-tamaño funcional, con objeto de detectar los saltos y discontinuidades de la curva de distribución y facilitar así la clasificación de las ciudades por niveles jerárquicos.

Los resultados de esta clasificación de las ciudades en niveles jerárquicos diferenciados por la entidad de su tamaño funcional se presentan en el cuadro n.º 1.

El máximo de los Tamaños Funcionales, que es el correspondiente al Área Urbana de Bilbao, se ha identificado con el valor 1.000 y los tamaños funcionales de las otras ciudades o áreas urbanas son, por tanto, valores relativos a esta referencia.

Cuadro n.º 1. Jerarquía del Sistema de Ciudades de la C.A.P.V.

| | |
|--|---------|
| Nivel 1 Area Urbana de Bilbao | 1.000,0 |
| Nivel 2 Donostia-San Sebastián | 351,8 |
| Vitoria-Gazteiz | 259,7 |
| Nivel 3 Irún-Hondarribia | 75,9 |
| Eibar-Ermua | 52,2 |
| Durango | 35,2 |
| Mondragón | 32,7 |
| Nivel 4 Beasain-Ordizia-Lazkao | 28,3 |
| Hernani | 25,2 |
| Zarautz | 24,7 |
| Tolosa | 24,5 |
| Llodio | 21,4 |
| Bergara | 20,0 |
| Urretxu-Zumárraga | 19,9 |
| Gernika-Lumo | 18,9 |
| Azpeitia | 18,4 |
| Bermeo | 17,9 |

3.2. Áreas Teóricas de Influencia Funcional

La literatura especializada ofrece diversos métodos para abordar esta cuestión. Nosotros hemos adoptado el utilizado recientemente por los profesores Huff y Lutz en el estudio del Sistema de Ciudades de Irlanda porque lo consideramos muy innovador y de gran interés, y además, porque hemos tenido ocasión de constatar su eficacia en diversas ocasiones en otros estudios similares.

El procedimiento en cuestión permite obtener las divisorias de las áreas de influencia de cada par de núcleos urbanos mediante una simple ecuación inspirada en los tradicionales modelos gravitatorios pero, en este caso, de carácter probabilístico y cuyo nivel de ajuste se ha comprobado empíricamente en diversos trabajos de este tipo.

Este estudio nos ha permitido identificar las áreas de influencia funcional correspondientes en la Jerarquía del Sistema de Ciudades Vasco. En particular, nos ha permitido obtener una primera aproximación a la definición e interpretación de las Áreas Funcionales del Territorio Vasco.

3.3. Primeros Ajustes (Términos Municipales e Infraestructuras)

Los modelos teóricos utilizados para lograr una primera aproximación a la identificación e interpretación de las Áreas Funcionales del Territorio Vasco parten de unas hipótesis de partida bastante restrictivas, sobre todo aquéllas que hacen referencia a unas condiciones de homogeneidad territorial. Consecuentemente, es necesario proceder a una serie de ajustes de los resultados de los modelos teóricos a las peculiares condiciones del Territorio Vasco.

Esta necesidad de adaptación de los resultados teóricos no limita el valor interpretativo de los mismos a la hora de identificar los núcleos estructuradores del territorio y poner de manifiesto su funcionalidad en el contexto territorial.

En estos primeros ajustes hemos analizado las posibilidades reales de conexión de los núcleos urbanos de cada área de influencia a través de la infraestructura existente. Además, hemos buscado una correspondencia

entre las delimitaciones geométricas y la realidad de las divisiones de los términos municipales, lo cual dota de mayor realismo y operatividad a los resultados del modelo.

3.4. Comprobación Empírica (Etapa de Participación Municipal)

Complementariamente y mediante sesiones de trabajo mantenidas en todos los municipios del País Vasco, hemos detectado los diferentes niveles de dependencia funcional de cada núcleo del sistema urbano con respecto a los demás en lo relativo a los servicios específicos de tipo comercial, profesional, educativo, sanitario y de equipamientos de ocio y cultura.

Esta etapa ha sido decisiva para ajustar los resultados del modelo teórico. Hemos detectado una correspondencia muy grande entre los estudios teóricos y los resultados obtenidos empíricamente, pero en todo caso, el gran valor y la utilidad que ha tenido el estudio teórico del Sistema de Ciudades ha sido el *señalar las claves interpretativas* para la estructuración de las Áreas Funcionales del Territorio Vasco.

La encuesta selectiva formulada a los alcaldes, concejales de urbanismo, secretarios y técnicos municipales de los diferentes Ayuntamientos del País Vasco nos ha servido de base para la comprobación empírica y ajuste de la delimitación de las Áreas Funcionales del Territorio Vasco. En esta encuesta selectiva se recogió información con respecto a las siguientes temáticas fundamentales:

Niveles de dependencia de cada municipio con las capitales de rango estatal, comunidad autónoma y comarcal que tienen incidencia en la estructuración del sistema de ciudades vasco.

Núcleos urbanos en los que los residentes de cada municipio satisfacen los servicios de tipo comercial, educativo, sanitario, cultural, judicial, de ocio y esparcimiento, servicios profesionales. En todos los casos el formulado utilizado para que este fin permitió una diferenciación del rango jerárquico correspondiente a cada uno de los servicios señalados.

Gráfico n.º 1. El Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma del País Vasco





Asimismo se recabó información sobre las relaciones de trabajo diario entre los diferentes municipios, e incluso, identificación de) posible sentimiento de pertenencia comarcal.

3.5. Ajustes Definitivos

Estos ajustes llevados a cabo en la última etapa del proceso de identificación de las Áreas Funcionales del Territorio Vasco se han referido únicamente a aquellos municipios en los que después de los estudios teóricos y comprobaciones empíricas subsistían algunas dudas con respecto a su incorporación a una u otra de las Áreas Fundacionales previamente delimitadas.

En estos casos se volvió a contactar con los municipios correspondientes y se debatió sobre la conveniencia de incorporarlos a una determinada Área Fundacional. En todo caso, éste ha sido un ajuste que sólo fue necesario realizarlo en un número muy reducido de municipios situados en divisorias de áreas de influencia funcional de las cabeceras comarcales vecinas.

Finalmente, se tomaron en consideración las sugerencias que se formularon desde los diferentes estudios monográficos que se estaban redactando en el contexto de estas Directrices para la Ordenación del Territorio la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.6. Resultados: Propuesta de Áreas Funcionales del Territorio

En el mapa adjunto se reflejan gráficamente los resultados de este proceso de identificación de las Áreas Funcionales del Territorio. La relación concreta es la siguiente:

1. Área Funcional de Beasain-Zumárraga.
2. Área Funcional de Bilbao.
3. Área Funcional de Donostia-San Sebastián.
4. Área Funcional de Durango.
5. Área Funcional de Eibar.
6. Área Funcional de Gernika.
7. Área Funcional de Laguardia.
8. Área Funcional de Llodio.

9. Área Funcional de Mondragón-Bergara.
10. Área Funcional de Tolosa.
11. Área Funcional de Vitoria-Gasteiz.
12. Área Funcional de Zarautz-Azpeitia.

4. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL RETO DE LAS NUEVAS TENSIONES UBICACIONALES DE LA POBLACIÓN

El precio que hemos pagado y estamos pagando en España por la consecución de altas cotas de crecimiento económico, sobre todo en la década del 60 y principios de 70 fue el desequilibrio socio-económico (entre áreas rurales y urbanas), el desequilibrio demográfico (dinámica regresiva en amplias zonas rurales y progresivo envejecimiento de la población), desequilibrio territorial (áreas despobladas y otras con excesiva congestión) y desequilibrios urbanos (pueblos en proceso de abandono y ciudades que han sufrido problemas de crecimiento incontrolado).

Estos desequilibrios generales a los que hemos hecho referencia constituyen uno de los retos principales con los que se enfrenta la Ordenación del Territorio.

Las pautas que se han venido produciendo en las últimas décadas con respecto a la dinámica de asentamiento de la población en el territorio es probable que sufran cambios significativos debido a las previsibles tensiones ubicacionales de carácter marcadamente distinto en las próximas décadas que harán necesaria una estrategia territorial de carácter supramunicipal, que canalice coherentemente estas tensiones al servicio de unos objetivos de lograr un territorio más equilibrado y en correspondencia con el nuevo estadio de desarrollo en el que va a entrar nuestra sociedad.

En efecto, la ciudad y el territorio van a estar sometidos a unas tensiones ubicacionales distintas y se tenderá muy posiblemente hacia una mayor dispersión de la población en el territorio y hacia un mayor equilibrio. Por una parte, se producirá la ruptura del modelo territorial y urbano asociado a la etapa de fuerte industrialización de nuestro país debido a la disminución de la fuerza de las clásicas economías de aglomeración y a

una valoración social mayor de los costos de congestión. Se producirá previsiblemente una terciarización importante, una aplicación casi generalizada de la robótica a los procesos productivos de carácter industrial y una mejora de los medios de transporte, y en particular, de los sistemas de comunicación, que harán posible el trabajo en equipo sin unas exigencias de contacto físico entre las personas. Por todo ello, el modelo actual de concentración excesiva de la población y de la actividad económica en determinados puntos del territorio resulta obsoleto y, en consecuencia, surgirán nuevas fuerzas centrifugas que provoquen una mayor dispersión de la población en el territorio.

En efecto, el incremento espectacular previsible del tiempo de ocio a medida que aumente la productividad de las actividades económicas y una mayor valoración personal y social del concepto «calidad de vida» harán que el disfrute de la naturaleza y la calidad ambiental del lugar de residencia adquieran un protagonismo mayor que el que actualmente tienen y, consecuentemente, que la dispersión territorial de la población por estos motivos adquiera una fuerza significativa.

Además, surgirán previsiblemente «hábitats intermedios» entre los tradicionales modos de vida urbano y rural. Además de un proceso de recuperación integral de los núcleos urbanos existentes y un reequipamiento de las áreas rurales, es muy probable el surgimiento de una fuerte demanda de un hábitat disperso de muy baja densidad conectado eficazmente con los principales centros de decisión y con una tipología residencial prioritariamente constituida por viviendas unifamiliares.

Junto a ello, se producirá una flexibilidad y movilidad mayor de las familias en lo relativo a su residencia habitual, y ello por dos razones: como consecuencia de las exigencias de flexibilidad y movilidad del mercado laboral y por el hecho de que cada uno de los tipos de hábitat descritos serán demandados en distintas

etapas de desarrollo de la vida familiar.

Como complemento de esta dinámica esperada de transformación del sistema de asentamientos surgirá una revalorización del concepto de «variedad» que llevará a la adopción de estrategias de interconexión mayor entre los asentamientos urbanos, intermedios y rurales y a una acentuación de la idiosincrasia, señas de identidad y carácter específico de cada uno de ellos.

En definitiva, tanto la dinámica de transformación de los asentamientos producida en la etapa de la industrialización como las nuevas tensiones ubicacionales que previsiblemente van a surgir en esta etapa postindustrial en la que no adentramos apuntan en la dirección de destacar la importancia de las estrategias de ordenación territorial como correctoras de los desequilibrios y como canalizadoras de una dinámica coherente de asentamientos de la población y de su actividad sobre el territorio.

Parece evidente que para asumir con coherencia las nuevas tensiones ubicacionales es necesario sobrepasar el estrecho marco de las delimitaciones municipales y enfocar las cuestiones específicamente territoriales o con incidencia territorial en un contexto más amplio.

Consideramos que las Áreas Funcionales del Territorio son delimitaciones de escala «comarcal» suficientemente próximas a los municipios y a las necesidades de los ciudadanos que permiten un tratamiento satisfactorio de los problemas de equilibrio territorial, sobre todo, en lo relativo a dotaciones y servicios a la población.

Esperemos que la experiencia vasca de Ordenación Territorial estimule una reflexión más general sobre estas cuestiones y la adopción de nuevos criterios ampliamente consensuados con respecto a las cuestiones urbanas y territoriales.