

**APORTACIONES AL DOCUMENTO BASE DE LA
REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CAPV
DE NOVIEMBRE 2015**

A mediados de marzo he recibido la convocatoria de una nueva reunión del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco a celebrar el próximo día 20 de abril en Vitoria.

Con anterioridad recibí asimismo el acta de la reunión anterior, así como la documentación en formato papel que en esa reunión se indicó que sería enviada.

Así, de acuerdo con lo solicitado en aquella reunión, procedo a redactar algunas aportaciones en relación con los cuatro primeros apartados del documento Base para la Revisión de las DOT, en relación con los cuales versará la próxima reunión, según lo previsto.

Dichos apartados son:

- EL MARCO JURÍDICO Y LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV.
- LAS BASES DEL MODELO TERRITORIAL (territorio inteligente, territorio sostenible, territorio social e integrador, territorio interrelacionado, y territorio participativo).
- EL MODELO TERRITORIAL.
- CUESTIONES TRANSVERSALES (Perspectiva de Género, Cambio Climático, La Salud, Lurraldea eta Euskera, y La Interrelación Territorial).

Si bien estas últimas cuestiones se califican en el documento Base como nuevas, entiendo que no lo son en realidad, pues ya se venían considerando por el planeamiento urbanístico, en alguna medida. No obstante, es cierto que son cuestiones de actualidad.

La salud está de hecho en el origen del urbanismo. La interrelación territorial dio lugar a la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco hace ya más de 25 años. La perspectiva ambiental está introducida en el planeamiento urbanístico y en la ordenación territorial desde hace más de 10 años. Y en la perspectiva de género y el euskera se trabaja con éxito desde hace unos cuantos años también. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de seguir trabajando en estas y otras materias.

Eso sí, al igual que todas las políticas sectoriales no demandan Planes Territoriales Sectoriales, como el tiempo ha mostrado claramente, parece oportuno considerar que tampoco todas las cuestiones transversales tienen una relación estructural o básica con el territorio que demande estudios específicos del impacto en dichas materias de cada Plan.

Así, la perspectiva de género y el euskera son probablemente dos cuestiones que deben abordarse preferentemente desde otras premisas, sin perjuicio de las medidas que puedan tomarse con ocasión de la ordenación territorial o urbanística como consecuencia de ello. A mi juicio, la reciente experiencia de la evaluación del impacto lingüístico realizada en relación con el proceso de revisión del PGOU de Orio muestra claramente cuanto apunto. Invito así a una lectura completa de dicho documento al objeto de contar con una opinión fundada.

Debemos de evitar por lo tanto que la actualidad, o la moda, o lo políticamente correcto, inunden el proceso de revisión de las DOT, desatendiendo el papel principal de un documento como el que se pretende revisar, que debe centrarse en resolver la estructuración, la coordinación y la compatibilización en un territorio único de las múltiples y diversas políticas, estableciendo las oportunas prioridades.

Dicho esto, en esta primera aproximación a la Revisión de los DOT, hemos de centrarnos en el objetivo de buscar el Modelo Territorial oportuno.

Y hemos de acertar con la elección de ese modelo. Hagamos para ello memoria. Con ocasión de la primera fase de la redacción de las vigentes DOT, a finales del pasado siglo, se planteó originalmente un modelo con centralidad en Bilbao, con un único parque tecnológico en su Área Funcional, entre otras determinaciones, rectificándose seguidamente hacia un modelo que se llamó plurinuclear y que incorporó cuestiones inicialmente no consideradas como la relación del País Vasco con la red de ciudades periféricas y el eje transfronterizo Donostia-Baiona. De hecho, de ahí surgió el concepto de “rótula europea”.

Estas son las cuestiones clave a considerar y en las que centrar la atención en el contexto que nos ocupa. Vuelve a tocar hacer una reflexión sobre el modelo, tanto interno como en su integración en el entorno inmediato, pero también, en el entorno global.

Y hay que definirlo en positivo, conscientes de lo que suponen las decisiones que se toman, y no como resultado de muy diversas prohibiciones. Algunas de estas, sin decirlo expresamente, tienen implicaciones territoriales singulares, que, de consolidarse, requieren que el Modelo Territorial lo asuma.

Por otra parte, la prioridad principal, que se hecha en falta, no es tan sólo la ya apuntada por el Sr. Antigüedad de poner por delante el territorio, como referente básico, sino la de anteponer incluso a este a las personas, a los ciudadanos, y a sus razonables necesidades.

Hemos de cuidar el territorio, así como garantizar la salud, la igualdad y la identidad, pero ello ha de hacerse poniendo por delante de todo a las personas: a todos nosotros, incluidos mayores y niños, así como las generaciones venideras.

Esa es la prioridad y ello exige que propiciemos un marco que facilite una debida, razonable y oportuna planificación que pueda realizarse teniendo en cuenta a todos y con la participación pública de todos, pero, necesariamente, en unos plazos lógicos.

No cabe que tardemos más de diez años en tramitar un Plan General cuya vigencia se propone para un horizonte temporal de ocho años; no cabe que invocando uno u otro objetivo sectorial echemos por tierra soluciones necesarias desde una perspectiva integral que deben constituir prioridades, y menos aún en las fases finales de los procesos; y todo ello, con mayor razón, en una coyuntura de crisis como la que vivimos.

Hoy, si pensamos de verdad en las generaciones venideras, resulta imprescindible contar con objetivos claros, salvando diferencias. Y para ello hay que tomar decisiones.

Urge tomar decisiones.

En la década de los 50 del pasado siglo ya se apuntaba que nuestro territorio estaba agotado y, sin embargo, este fue capaz de acoger la transformación industrial del País y a la población que la hizo posible. Esta referencia se ha reiterado muchas veces, casi siempre. Y hoy vuelve a repetirse y volverá, una vez más, a ser incierta, pues hemos de encontrar, como entonces, la respuesta debida. Y ese es el fundamento de la tarea que aquí nos ocupa. Además, de no ser así, la juventud y las futuras generaciones habrán de buscar lugares alternativos de acogida, acrecentando el nivel de envejecimiento ya advertido y poniendo en cuestión el futuro de las personas en nuestro territorio.

Y en este contexto, a modo de ejemplo: no podemos plantear, al menos, sin cambiar de modelo, la necesidad de migrar frente al riesgo de avenidas, cuando por otro lado protegemos los únicos suelos a los que cabría migrar. Es por ello por lo que hay que tomar decisiones sobre ese modelo y actuar en consecuencia, conociendo lo que supone cambiarlo, sin cambiarlo de facto prohibiendo determinadas acciones sin ser conscientes de lo que suponen. Y, de optarse por un modelo sin alteraciones singulares del actual, deberemos tomar medidas que lo hagan sostenible, minimizando los riesgos.

Mis aportaciones quieren referirse por otra parte a una cuestión que me preocupa cada vez en mayor medida, y que guarda relación con lo hasta aquí señalado: la extensión y la burocratización de los trámites administrativos, sin que ello aporte ventajas que los justifiquen.

Y un ejemplo vale más que mil palabras: en plena crisis, un municipio decide abordar con su propio y reducido presupuesto la revisión de su PGOU entendiéndolo como una prioridad; consigue, tras un proceso de participación pública, y a pesar de todos los obstáculos que dejaré para otra ocasión, aprobar el Plan por unanimidad, tanto inicial como provisionalmente, en un tiempo record de dos años; sin embargo, cinco meses después, sigue esperando que el Órgano Ambiental emita la preceptiva Memoria o Declaración Ambiental; y la COTPV le ha rechazado la tramitación del correspondiente informe en tanto en cuanto no se dé término al procedimiento medio ambiental; y, hasta que este organismo emita su informe, no puede elevarse el Plan a su aprobación definitiva. En el mejor de los casos, puede pasar un año desde la aprobación provisional hasta la definitiva.

Y, la Revisión de las DOT lleva el camino, en base a lo políticamente correcto, de introducir en el planeamiento y la ordenación del territorio más Memorias o Declaraciones sectoriales en relación con la salud, la perspectiva de género, el euskera, el cambio climático, el paisaje y, ¿por qué no? con la afección a la geología, a la hidrología, a la cultura, a la educación, al deporte...

Y, como se hace de hecho desde la perspectiva ambiental, cabe suponer que estas perspectivas pueden pretender también introducirse en la ordenación del territorio cuestionando el modelo económico, la cuantificación de las viviendas, la intervención sobre el patrimonio cultural... desde cualquier perspectiva sectorial. No quiero decir que cada perspectiva sectorial no deba integrarse en el planeamiento. Como he dicho antes, la integración de las políticas sectoriales es precisamente el objetivo del urbanismo y la ordenación del territorio. Quiero decir que ello ha de hacerse considerando debidamente el oportuno marco y el objetivo fundamental de procurar la realización de planes viables en plazos razonables.

El camino que llevamos lleva a la ineficacia en la búsqueda de la perfección, y digo búsqueda porque en muchos casos las dinámicas devienen de cuestiones burocráticas o de razones de protagonismo, y no de esa perfección como objetivo.

Contamos con una larga cultura en materia de planificación urbanística y ordenación del territorio y ello nos permite conocer bien cual es la necesidad y la relevancia del urbanismo y de los planes. No podemos permitir que el camino que llevamos haga que el urbanismo y la ordenación del territorio resulten algo imposible, renunciando a disponer del necesario marco (el urbanismo y la ordenación del territorio) de conciliación de las políticas sectoriales en el territorio.

Me detendré en otro ejemplo: el de aquel municipio que superpone sobre su término municipal las categorías, distintas, que plantean los distintos planes territoriales parcial y sectoriales (del litoral, agroforestal...), excediéndose cada uno de ellos en ese objetivo de categorizarlo todo, sin seleccionar de forma exclusiva aquello que le resulta propio a cada cual en razón de su competencia, generando contradicciones y dificultando la tarea del Ayuntamiento de concretar la zonificación global del suelo rural en su Plan General.

En este contexto, me ha parecido de interés el calendario propuesto para el proceso de Revisión de las DOT y, a mi juicio, de acuerdo con cuanto antecede, cumplirlo debería ser un objetivo básico.

Necesitamos planes, y compromisos para impulsarlos y hacerlos realidad.

Sólo así podremos lograr un territorio inteligente, sostenible, social e integrador, interrelacionado y participativo, de verdad.

Volviendo a recurrir a la memoria, debemos recordar el legado de nuestros antepasados y ser conscientes de que para ello resultó indispensable intervenir sobre el territorio. El territorio no es virgen o natural, ni siquiera los hayedos de Pagoeta que en su día sustituyeron a los bosques de tejos que hoy vuelven a recuperar su espacio de la mano también de la acción de nuestra sociedad sobre el territorio, ahora de una manera más naturalística. Es por ello por lo que además de proteger y recuperar, no debemos denostar de forma generalizada la actuación sobre algunos lugares para dar respuesta a las necesidades de las personas, eligiendo bien esas acciones en función del Modelo Territorial.

Y cuando me refería a recordar el legado de nuestros antepasados me refería por ejemplo a los ensanches de Bilbao o Donostia, o incluso de cascos históricos como los de Laguardia o Vitoria, que nacieron de la ocupación ya de marismas y arenales, ya de altozanos, dando una respuesta eficaz y mayoritariamente aplaudida que, en la actualidad, no podría darse con la legislación vigente. Debemos por lo tanto incluso readecuar en alguna manera la legislación al respecto, sin perjuicio de cumplir los compromisos con las directivas europeas, con el cambio climático y con todas y cada una de las cuestiones transversales. Debemos ser capaces de diagnosticar con acierto la situación, de interpretarla y de responder adecuadamente a las necesidades de nuestra sociedad, de las personas.

La revisión de las DOT constituye precisamente la oportunidad de recuperar el Norte.

En otro orden de cosas, el objetivo de la reciente modificación de las DOT referida a la cuantificación de vivienda lo considero acertado; no obstante, tal y como trasladé a este Consejo con ocasión de la tramitación de dicho documento, sin éxito alguno de mis propuestas concretas, todas ellas desechadas, discrepo de la solución adoptada para ello, que, además de vaciar de su contenido a los vigentes PTPs, propicia el crecimiento de los núcleos con mayor desarrollo en los últimos años en detrimento de aquellos otros que limitaron en los momentos de "bonanza", con buen criterio, sus crecimientos. Con ello se eliminan precisamente las medidas singulares previstas en los PTPs para el equilibrio territorial, a la vez que se favorece que se produzcan desequilibrios propiciando mayores desarrollos allí donde se han venido dando en los últimos quince años.

Espero que en este proceso de revisión de las DOT pueda subsanarse también esta cuestión.

Así, el objetivo fundamental de estas aportaciones no es otro que ayudar en la búsqueda del camino a seguir, con la esperanza de que ello sirva también para que los municipios puedan disponer de planes viables en plazos razonables para dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos; obsérvese que me he referido en todo momento a necesidades que no a demandas.

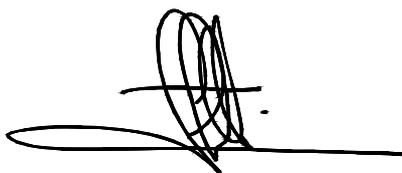
Y para ello, se ha de contar con todos, cada uno desde su propia competencia, para conocer todas las variables a considerar y decidir en consecuencia, cambiando el marco legal si ello resulta preciso y justificado.

Me adelanto a señalar que no quisiera que cuanto antecede se considere como una crítica agría o negativa; todo lo contrario, parte de alguien que entiende que son muchas las cosas que se han hecho bien, opinión que comparto, como es conocido, pero que quiere trasladar a quien corresponda la urgente necesidad de encontrar el de rumbo. Es por ello y por la responsabilidad de mi condición de miembro de ese Consejo por lo que me he decidido a trasladar estas notas.

Están basadas en la experiencia acumulada y en la actividad diaria como profesional liberal en ejercicio en el campo del urbanismo, trabajando fundamentalmente para la Administración Pública. Y, a la vista de la composición de la mesa del Consejo Asesor, creo que aportan una visión distinta de todas las demás, la visión de quienes, además de ver desacreditarse progresivamente su papel, a todos los niveles, empezamos a intuir que será imposible conciliar no los objetivos pero si la burocracia de la que esta sociedad se está dotando.

Así he decidido dar traslado de estas reflexiones en voz alta a los efectos de que puedan servir como aportaciones al proceso en curso y conocerse con anterioridad al debate de los temas referidos en el marco de la próxima reunión a celebrar el 20 de abril de 2016, a la que confío en poder asistir.

En Donostia-San Sebastián, a 31 marzo de 2016

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Fdo.: Santiago Peñalba Garmendia