

Reflexiones para la discusión sobre el Documento Base de Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV de noviembre de 2015

Eugenio Ruiz Urrestarazu

UPV/EHU

Abril 2016

En este escrito se ofrecen unas breves reflexiones sobre algunos aspectos del Documento Base. No se hace una revisión total, sino que se han recogido aquellas que, en opinión del autor, han sido consideradas reseñables. En concreto se hace referencia a tres apartados:

- Bases del modelo territorial: bases territoriales, bases sociales; equidad territorial
- El policentrismo del sistema urbano vasco
- Un territorio interrelacionado con el exterior

Bases del modelo territorial

Las bases del modelo territorial se definen en la conformación deseable de un territorio inteligente, sostenible, social e integrador, interrelacionado y participativo. A este respecto se ofrecen las siguientes consideraciones:

1. Aunque todas estas bases, expresadas en forma de adjetivos del territorio, parecen razonables y apetecibles de alcanzar, su formulación resulta forzada, y puede provocar cierta confusión entre los conceptos de sociedad y territorio. Los adjetivos inteligente, social e integrador, y participativo, al menos, se deben referir más al concepto de sociedad que al de territorio. Un territorio en sí mismo no es inteligente, o socialmente equilibrado, o participativo; lo será la sociedad que lo habite y estructure, principalmente sus sectores más empoderados e influyentes. Son las sociedades las que crean, modelan y hacen evolucionar los territorios. La ordenación del territorio, que obedece a un plan preconcebido, tiene como finalidad esencial la mejora de la calidad de vida de las personas organizadas en sociedad. Como ya apuntaba el arquitecto Santiago Peñalba, las personas deben considerarse en la base de toda actuación, pero como, en muchas ocasiones, tienen intereses diferentes e incluso contradictorios, es necesario establecer prioridades y jerarquías de planificación y de actuación, teniendo como criterio rector el bien común. Aunque muchas veces sea difícil en la práctica definir este concepto de bien común, la participación social constituye una herramienta indispensable para su determinación. Una vez definidas las necesidades y prioridades sociales, se podrá proponer un diseño de modelo territorial a alcanzar.

En definitiva, y en mi opinión, las bases del modelo no deben ser preferentemente territoriales, sino sociales, en el sentido más amplio de la expresión. De acuerdo con esas bases sociales, con esa sociedad que se desea lograr, se proyectará un determinado modelo territorial. Bases sociales que no pueden ser ajenas al territorio concreto y sus características. El territorio siempre debe estar presente en la configuración de las bases del modelo, para no caer en dislates o en quimeras inalcanzables. Por mucho que deseen los vitorianos tener playa, o los bilbaínos vegetación tropical, o los donostiarras menos lluvia, su territorio se lo impide.

2. La equidad territorial debería formar parte de las bases del modelo. Aunque cabe colegir de la lectura del texto que este concepto está presente de un modo implícito,

ya que existen numerosas referencias indirectas al mismo, sería preferible hacerlo explícito. Podría constituirse como una más de las bases del modelo o integrarla en otra existente. Su importancia en la planificación territorial es decisiva, en la búsqueda de una sociedad más cohesionada, inclusiva e integradora. Porque hace referencia a una configuración territorial que asegure a toda la ciudadanía las mismas o similares condiciones de acceso al empleo, a los servicios públicos y a la vida de relación social. Representa la dimensión espacial de la justicia social. Y exige la aplicación en el territorio del principio de discriminación positiva a favor de los lugares más desfavorecidos.

3. Como cuestión secundaria, la redacción de este capítulo resulta un tanto confusa, ya que existe mucha mezcla de conceptos y actuaciones que, muchas veces, se repiten en uno y otro epígrafe, si que se llegue a establecer una jerarquía de importancia (p. ej., la regeneración urbana).

El tema del policentrismo del sistema urbano vasco

Un asunto de una importancia extraordinaria en la conformación del modelo territorial, y al que en el documento de revisión actual no se le presta mayor atención, es al carácter policéntrico del sistema urbano. En eso se sigue sin mayor análisis lo que se plasmó en las DOT vigentes como el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, huyendo de una estructura más jerarquizada (¿por imperativos políticos, reticencias provinciales?). Este policentrismo unas veces se aplica a las capitales, otras, a todo el territorio vasco que, según las DOT “se encuentra modélicamente estructurado”. Sin entrar en este escrito en la catalogación real del sistema urbano vasco, las propuestas hasta ahora realizadas parten de la premisa, manifestada de forma explícita, de que el policentrismo, que en ningún momento se define, es bueno, sin que se haya demostrado tal virtud. Pero, en todo caso, una vez adoptado como objetivo en las anteriores DOT, no creo que se sepa a ciencia cierta qué avances o retrocesos se han producido, durante la vigencia de las directrices, respecto del logro de ese supuesto estadio beneficiosos del sistema urbano. Sin ese conocimiento previo, mal se puede avanzar. ¿Conocemos si desde 1997, año de aprobación de las DOT, se ha asentado o se ha potenciado el policentrismo en el sistema urbano vasco, o se ha “retrocedido” hacia un sistema más jerarquizado o más macrocefálico? ¿Cuáles han sido las medidas o actuaciones de los instrumentos de ordenación que han favorecido una u otra evolución? Consecuencia directa de estas reflexiones y estas preguntas es que se precisa establecer un procedimiento de control de los planes de ordenación que sea capaz de monitorizar a tiempo real, o casi, la evolución del sistema. Sería una magnífica herramienta-guía para propuestas posteriores.

En segundo lugar, si en la revisión de las DOT se sigue apostando por el policentrismo del sistema urbano, habrá que proponer medidas, actuaciones o recomendaciones para avanzar en su consecución. No resulta fácil hacer propuestas y tomar decisiones, sin ese conocimiento previo que se mencionaba en el anterior párrafo.

Territorio interrelacionado

Estamos habituados a pensar y trabajar sobre territorios estancos, definidos por fronteras precisas. Reflejo de esa conformación mental son las representaciones cartográficas dominantes: los mapas-isla. Se dibuja el territorio que se desea mostrar y en su entorno sólo se representa el vacío, cuando es muy importante observar lo que le rodea. En general y

aunque pueda haber excepciones, las auténticas fronteras son construcciones humanas, no naturales, pero de una transcendencia colosal en la organización de las sociedades y en la estructura territorial, sobre todo la de las fronteras administrativas. Pero los territorios no se cierran en sí mismos, sino que continúan en el exterior, con un flujo de relaciones cada vez mayores. Por eso y con acierto, en el Documento Base (p. 38 o p.39) se plantea la oportunidad de relacionarse con los territorios limítrofes desde una perspectiva territorial. Se dice que la relación se podría establecer a través de marcos de colaboración entre los diversos entes territoriales concernidos. Dentro de estos marcos de colaboración, quizá sea el momento de dar un paso adelante e intentar lograr, en aquellas comarcas que estén implicadas, la redacción de instrumentos de planificación comunes y consensuados por ambas partes. No sé si esta propuesta es audaz o, peor aún, quimérica, dada la fortaleza que muestran las fronteras administrativas, no sólo internacionales, sino también autonómicas, y el celo de las administraciones públicas por defender sus competencias exclusivas.