

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

Dando continuidad a las aportaciones realizadas por mi parte con anterioridad al documento Base para la Revisión de las DOT, procedo a hacer algunas consideraciones adicionales.

Insistiré nuevamente en el objetivo fundamental de que la revisión favorezca que la ciudadanía pueda disponer de planes viables en plazos razonables para dar respuesta a las necesidades presentes y futuras. Subrayo el calificativo de viables, y preciso al respecto que la sociedad necesita evolucionar y debe hacerlo con planes, planes que no podemos hacer imposibles introduciendo objetivos contradictorios o no abordables en el horizonte temporal de referencia o procedimientos que los hagan inalcanzables.

Insistiré también en una segunda cuestión, en la que abundan muchos de los informes sobre el proceso en los que he tenido la oportunidad de detenerme. Se demanda en ellos abordar algunas cuestiones desde una “perspectiva más global”, invocando ya la visión medio ambiental, ya la perspectiva del cambio climático, ya otras. Debemos salir de ese error: la perspectiva global es precisamente la ordenación del territorio. Este es el marco en el que deben integrarse las distintas políticas y para ello se ha instrumentado la COTPV cuyo papel habría de reivindicarse en este contexto y este es el momento oportuno para ello.

A modo de reflexión general, entiendo que la ordenación del territorio y el urbanismo vivieron, a finales del pasado siglo, un difícil proceso, al final del cual se logró un cierto equilibrio en el que las políticas sectoriales, y también los ámbitos locales, encontraron un lugar común.

Así, las políticas sectoriales encontraron en los planes territoriales parciales la solución a las necesidades de coordinación, precisas e indispensables; a la vez que los municipios encontraron en ellos el marco para un debate de igual a igual con las políticas sectoriales. El péndulo se había detenido en el medio. Parecía haberse avanzado por el buen camino.

Ha bastado un cierto tiempo para el que el péndulo haya echado nuevamente a andar, escorándose de nuevo del lado de las políticas sectoriales y perdiéndose el equilibrio. Ya no se trata de las infraestructuras de carreteras o ferrocarriles, se trata de las denominadas infraestructuras verdes, de los corredores ecológicos, del paisaje, de la sostenibilidad, del cambio climático, de la eficiencia energética, del ruido, de la participación pública, de la perspectiva de género, de la salud, de la perspectiva lingüística, de la cultura, del patrimonio, etc..

Llueven numerosas y nuevas disposiciones legales que inundan una sociedad sin medios para dar respuesta a ese caudal que fluye de forma incesante. Y, de seguir así, además, los planes territoriales y urbanísticos habrán de ser sujetos a estudios específicos e independientes de impacto de las más diversas materias (impacto ambiental, impacto acústico, impacto agrario, impacto en la salud, impacto energético, impacto de género, impacto lingüístico, impacto en el paisaje, impacto del cambio climático...), estudios que, por otra parte, no se detienen cada uno de ellos en sus estrictas competencias sino que, de manera universal, extienden su alcance a cualquier materia (todos requieren sus propias consultas y participación pública, todos hablan del patrimonio cultural, del naturalístico, de la cuantificación residencial, etc., y, evidentemente, no dicen siempre lo mismo desde cada perspectiva diversa).

No hacer no es el camino. Tenemos que arbitrar los objetivos y las soluciones oportunos y fijar las prioridades precisas de forma integral, coordinada y con el mayor consenso posible en los plazos que la sociedad necesita. Hay que integrar todas las voces, todas las variables, pero hay que encontrar para ello un camino que permita alcanzar los objetivos en los plazos precisos.

Las políticas sectoriales demandan protagonismo y la crisis se ha presentado como el caldo de cultivo adecuado para ello. Así, a las importantes afecciones derivadas de la crisis económica, cabe sumar las asociadas a la “crisis” disciplinar, a la fácil crítica del urbanismo, y a la desacreditación de su ejercicio. Y ello está llevando a una visión y a un tratamiento sectorial de los temas como una nueva forma de actuar, o de no actuar, que se convierte hoy en tendencia muy acusada. Es una tendencia errónea que debería ser corregida y sustituida por el enfoque integral e integrador de dichos temas. Es el momento oportuno.

Toca encontrar de nuevo el rumbo. Toca recuperar para la ordenación del territorio y el urbanismo ese enfoque integral e integrador de políticas. Toca situar en el territorio y en las personas los referentes básicos a considerar. Y ello es hoy urgente. Y resulta sorprendente, al tiempo que preocupante, que el Documento Base de la Revisión de las DOT no haga referencia alguna a esa situación y, debido a ello, no haga esfuerzo alguno en contextualizar, justificar, etc. sus propuestas en ese marco. Estamos sin embargo a tiempo de hacerlo.

Seguidamente, me referiré más en particular, si bien brevemente, a los temas no tratados en mis anteriores aportaciones.

PAISAJE

La orientación que se plantea de forma generalizada en busca del mantenimiento de la *vegetación y el arbolado del paisaje tradicional* es confusa y sectorial. Además, entiendo que todos los paisajes pueden evolucionar, como las personas y los territorios. Nada es perenne y menos aún el paisaje. El paisaje es el resultado de la huella humana y los mejores paisajes responden a la acción de la sociedad: tanto el paisaje de las Médulas en León (resultado de las minas romanas de hierro), como los bosques de hayas de Pagoeta (resultado de plantaciones para hacer carbón), o como la bahía de la Concha, resultado de un crecimiento urbano de la ciudad de Donostia que la legislación de la que nos hemos dotado impediría hoy hacer. Es por ello por lo que creo que somos capaces, y lo serán aun en mayor medida las generaciones venideras, de procurar nuevos y hermosos paisajes.

Creo que los paisajes son efímeros, y hemos de dejar que evolucionen, no sin algún control, como de hecho lo hacen tan sólo con el cambio de la noche al día, de la marea baja a la alta, de estación en estación, cuando el trigo deja de ser verde para pasar a amarillo, cuando los cultivos rotan y la colza sustituye a otros cereales, o cuando tras la tempestad viene la calma.

El peor paisaje que podríamos esperar sería el de una Comunidad Autónoma en la que, como ya se ha propuesto por algunos para el año 3000, devolvamos el suelo artificializado y algunos de nuestros descendientes se alojen en alguna cueva natural, mientras que los demás supervivientes hayan emigrado en busca de otros lares.

El paisaje ideal podría ser el de una ciudad viva, razonablemente dimensionada, acogedora, solidaria, en la que las personas fueran felices, conviviendo las distintas generaciones en equilibrio, mirando al horizonte marino.

La cuestión del paisaje debe integrarse en la ordenación del territorio.

MEDIO FÍSICO

El territorio es el soporte fundamental para la vida y ese medio es la base del futuro de las generaciones venideras como comunidad.

Resulta preciso cuidarlo. En buena medida así se está haciendo y así se plantea, si bien debieran considerarse de forma más integrada las necesidades asociadas a los asentamientos y a la actividad rural.

Muestro mi sorpresa ante alguna propuesta que pretende transformar todo el territorio en infraestructura verde. Algunos hemos recorrido ya más de la mitad de nuestra vida pero son muchos los que deberán encontrar un lugar acogedor en el que vivir y no podemos negarles ese derecho.

El medio físico debe responder por ello a un equilibrio en este sentido que debe hacerse explícito.

Por otro lado, han de revisarse algunas pautas concretas de zonificación del suelo no urbanizable. Así, entre otras medidas, parece más oportuno proponer que los condicionantes superpuestos (protección de aguas, litoral...) se traten como condicionantes superpuestos de zonas globales identificadas por su uso predominante (alto valor estratégico u otros).

Así, también, la delimitación de las categorías de ordenación del medio físico, al tiempo de poder tener eventualmente su base en el planeamiento territorial, ha de poder ser desarrollada por el planeamiento urbanístico a una escala más adecuada y detallada.

Entiendo que no es por otra parte razonable la injerencia en la competencia municipal de determinados sectores que solicitan insistentemente a los municipios que transcriban literalmente la actual matriz de usos de las DOT. El planeamiento urbanístico municipal ha de poder intervenir para poder adaptar las categorías territoriales y la matriz de usos a la realidad municipal.

MEDIO RURAL

Las visiones parciales protectoras, paisajísticas, referidas al cambio climático... dan lugar a contradicciones que se hacen más evidentes cuando se contrastan con la visión del territorio como asentamiento de actividades rurales.

Para ello, el propio sector tiene también que facilitar esa necesaria visión integradora. Pondré un ejemplo: se incide por un lado en la protección de los suelos de clases agrológicas "altas" (suelos de alto valor estratégico), evitando la localización de usos urbanos, mientras que puede haber a posteriori que sobre ellos se instale una granja de amplias dimensiones o invernaderos sobre soleras de hormigón con cultivos hidropónicos.

Falta una visión positiva, con las medidas de control precisas, pero no inevitablemente negativa, suma de prohibiciones que niegan cualquier evolución posible y en muchos casos deseable.

Es preciso, por ejemplo, reconsiderar las condiciones de regulación de las posibilidades de actuación sobre el caserío existente en el medio rural.

Se echa en falta nuevamente una visión integradora.

MEDIO URBANO

No me detendré en reiterar mi opinión sobre las propuestas en materia de cuantificación de vivienda, remitiéndome a lo señalado en mi anterior escrito de aportaciones y a lo indicado en el escrito que en su día presenté en relación con la tramitación de la modificación de las DOT recientemente aprobada al respecto.

Entiendo asimismo que las medidas en materia de definición de perímetros de crecimiento urbano y de compatibilización deben reconsiderarse. La ordenación del territorio ha de ser más precisa en unos pocos y seleccionados objetivos y remitir al planeamiento urbanístico otras determinaciones.

Esta cuestión requiere de un análisis más detenido que habrá tiempo de abordar, si bien a corto plazo deben fijarse los oportunos criterios.

MOVILIDAD

La consideración de la movilidad es una cuestión básica en la ordenación del territorio y hoy es evidente que esta debe plantearse en claves de sostenibilidad.

Es por ello por lo que ha de profundizarse en la previsión de un modelo que ha de evolucionar de forma rotunda en esta materia en los próximos años, como ya lo ha hecho en los 25 últimos, a pesar de que parezca que esa memoria se ha perdido.

Por ello, se entiende que la propuesta debe trascender de lo hasta ahora recogido, orientándola hacia un horizonte en el que el transporte colectivo debe tener un mayor protagonismo, así como la movilidad peatonal sin barreras. Y ello va a suponer un descenso de la movilidad motorizada mediante automóviles privados en las áreas urbanas que asimismo debe considerarse en el modelo.

AGUA

Echo en falta la integración en el documento de bases de la experiencia obtenida de la tramitación y reciente aprobación definitiva de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas representadas en el País Vasco (Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental y Ebro) (Real Decreto 1/2016, de 8 de enero), y de los Planes de Gestión del Riesgo de inundación, aprobados estos mediante el Real Decreto 18/2016 (demarcación del Ebro) y el Real Decreto 20/2016 (demarcaciones del Cantábrico Oriental y Occidental), ambos de 15 de enero.

La lectura de algunos informes sobre el proceso en los que he tenido la oportunidad de detenerme muestra visiones más restrictivas que las consideradas en ese contexto que, a mi juicio, pueden conllevar un cuestionamiento de la capacidad de acogida del territorio de la CAPV, aspecto fundamental sobre el que procede fijar un criterio dado el alcance de una cuestión como esta.

ENERGIA

Se trata de una cuestión clave en la coyuntura que nos ocupa que requiere probablemente una mayor precisión en las DOT al objeto de apuntar no sólo las medidas de eficiencia energética a adoptar, y de reducción de la demanda, sino también la concreción de las fuentes energéticas necesarias para satisfacer la demanda que resulte y, a la vez, garantizar la protección del medio.

No se considera imprescindible ni la elaboración de un Plan Territorial Sectorial referido a la materia ni la promoción de un estudio independiente de evaluación de la sostenibilidad energética de cada plan o proyecto, en la línea de lo señalado con anterioridad y de lo que a continuación se indica.

GOBERNANZA

Dando respuesta a alguna pregunta que se formula en el documento de bases, considero que no todas las políticas sectoriales requieren la formulación de Planes Territoriales Sectoriales. Es por ello por lo que algunos sectores no los han producido, si bien, su propuesta en las DOT ha llevado a algunos ya a explorar dicho camino ya incluso a impulsarlo por esa única razón, aspecto que convendría reconsiderar.

Parece oportuno por otra parte medir, al objeto de evaluar y poder rectificar el rumbo. Para ello han de establecerse indicadores y, asimismo, observatorios de control de estos. No obstante, ello debe hacerse paulatinamente, fijando en principio un limitado número de indicadores para los que quepa disponer de datos adecuados y al alcance, con los recursos disponibles.

Creo que esta sociedad debe preocuparse en contar con un modelo territorial que le permita sobrevivir y creo que para ello hay que cambiar de rumbo. El proceso iniciado es el marco adecuado para ello.

Compruebo que desde las mil perspectivas que buscan su espacio no se invoca una visión integradora sino protagonismos, impactos, prohibiciones... Corremos el riesgo de caminar hacia la ineficiencia total. Estamos a tiempo de rectificar.

En Donostia-San Sebastián, a 23 de setiembre de 2016



Fdo.: Santiago Peñalba Garmendia