

Lo que viene a continuación son una serie de reflexiones sobre el Documento Base de revisión de las DOT (Capítulos 1 a 4). No está escrito a modo de enmienda (de sustitución o de adición) a lo ya escrito en el Documento, sino como aportaciones que hacemos al debate y, que en su caso, pueden llevar a los pertinentes cambios, o añadidos, en el texto. Nos importa más, en esta fase, la clarificación de ideas y conceptos para el debate que los tecnicismos, necesarios más tarde, del texto.

## 1. MARCO JURÍDICO Y POLITICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

En el apartado 1.1.2 se recogen las tres funciones de las DOT. La primera dice así:

“Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades económicas y sociales para garantizar el equilibrio territorial de interés general y la creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos”

Nos parece pobre, y confuso, este texto, tratándose de la primera función que se reconoce a las DOT. Enfocar la Ordenación del Territorio (OT) en términos de “asentamiento” de actividades, de “interés general”, y de “creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos” lleva a menospreciar, al menos en la versión escrita, la funcionalidad del propio territorio, como medio físico dinámico, y que como tal **debe condicionar** las actividades que pueden “asentarse” en sus diferentes espacios. Lo “idóneo” de tal o cual espacio debe sustentarse en la *capacidad de carga* (concepto ecosistémico) del espacio en cuestión, muy por encima de otro tipo de condicionantes.

Es más, si, como recoge la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (1.1.5 del Documento Base), se reitera la superioridad de la ordenación territorial sobre la urbanística, debería, en lógica, reiterarse también su superioridad sobre la económica, en la medida que ésta no debe ser contraria a una ordenación territorial tendente a “garantizar el equilibrio territorial”.

Partiendo de que el Territorio es la base fundamental sobre la que se asienta cualquier modelo socio-económico, debería quedar mucho más clara la primera función de su ordenación. En este sentido, considerando que el “profundo proceso de revisión” (1.2.2) de las DOT “pretende realizar una revisión de la política y de los instrumentos de ordenación del territorio”, y que esta revisión debe responder “a los nuevos retos de la ordenación del territorio” (1.2.4), parece lógico dejar claramente expuesto, desde el principio, cuáles son esos **retos**, y cuáles los paradigmas que los justifican.

En consecuencia, en esa primera función deberían recogerse los términos “**ecosistema**”, en relación al concepto físico de Territorio, y, ligado al anterior, “**sostenibilidad**” como Reto con mayúsculas a afrontar por la ordenación territorial del siglo XXI y por las ordenaciones urbanísticas y económicas a ella supeditadas. Estos términos son, si cabe, más esenciales para entender en toda su extensión, e integración, las Cuestiones Transversales (Capítulo 4). Si bien es cierto que ambos términos aparecen en algunas partes del texto, incluso como “cuestiones sobre las que se considera oportuno abrir una reflexión” (apartado 1.2.4), también lo es que este Documento Base recoge “el enfoque o las propuestas que desde el Gobierno Vasco se presentan en el marco del proceso de revisión de las DOT” (Introducción), y, por tanto, deberían tener una plasmación clara desde el principio.

El tema de la **Sostenibilidad** aparece bastante diluido a lo largo del texto, de manera que no surge como el Reto principal, global, de la OT. Por ejemplo, en el apartado 1.2.1 (pág. 17) al hablar de las “bases del modelo territorial” se dice que se refieren a la “necesidad de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible”. Resulta chocante esta separación de criterios cuando el propio concepto, universalmente reconocido, de “desarrollo sostenible” integra los aspectos económicos y sociales, además de, obviamente, los ambientales. La sostenibilidad integra la economía y el bienestar social, que tienen una base territorial; lo contrario no siempre es cierto, ni mucho menos.

Cuando en ese mismo apartado se habla de la “necesidad de alcanzar un amplio consenso sobre los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV” lo que entendemos es que se debería recoger de forma explícita el Reto de la Sostenibilidad como gran tema global en esa definición: la OT, marco territorial de referencia de todas las actividades humanas, debe servir claramente para garantizar la viabilidad de ese reto. Además, el establecimiento de retos al inicio de este “profundo proceso de revisión” ayudaría a echar una mirada a los casi 20 años transcurridos desde la aprobación de las DOT vigentes, en 1997, y a extraer conclusiones sobre aquello que, al menos a la luz de los paradigmas actuales, no se hizo bien (no nos referimos a sentencias del Tribunal Supremo relativas a algunas normativas). Una cierta dosis de crítica constructiva parece necesaria, también aquí, tanto para lo que se ha hecho bien como para lo que no se ha hecho bien (“superar secuelas de la crisis del boom inmobiliario y de la construcción”, artificialización excesiva de suelo, grandes superficies...).

De hecho, se dice (apartado 1.2.4, pág. 23) que “cerca de veinte años desde su aprobación, se considera oportuno iniciar un proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial que capitalice las lecciones extraídas de la experiencia adquirida, que responda a los nuevos retos de la ordenación del territorio y, fundamentalmente, que se construya sobre la base de un amplio proceso participativo”. No queda claro en el documento cuáles son las “lecciones extraídas”, a eso nos referimos con lo de la crítica constructiva.

Otro aspecto a señalar es la referencia hecha a los PTS desarrollados en ciertos “ámbitos” (pág. 19). Entre ellos se menciona el “Suelo”, pero lo llamativo del caso es que se hace para citar al PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales. Esto supone una visión enormemente limitada del Suelo (como lo es también la recogida en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo; el suelo como mero soporte de actividades), motivo muy preocupante en una revisión profunda de la OT. Es lamentable la falta de una Estrategia Vasca del Suelo, que considere el Suelo como lo que debería ser, un recurso, con todas sus funciones y todos sus servicios ambientales, sociales y económicos (más aún en esta época de nuevos paradigmas; sin ir más lejos, lo establecido en la Estrategia Temática europea del Suelo (COM (2006).231 final)). No debería extrañar a nadie que se reivindique una seria consideración del Suelo, todo el suelo, en unas DOT; lo que extraña es su no consideración. Esto es más preocupante aún cuando el Cambio Climático es, con toda lógica, una de las cuestiones transversales (apartado 4.2) en esta revisión de las DOT. Más tarde volvemos sobre este tema.

## **2. BASES DEL MODELO TERRITORIAL**

El primer párrafo de este bloque hace referencia a “retos o cuestiones fundamentales” que las DOT todavía vigentes trataban de afrontar, para afirmar a continuación que “teniendo en cuenta que los fines o los retos que sustentan dichas bases del modelo territorial siguen manteniéndose, consideramos que éstas deben conservarse e integrarse en las bases del modelo territorial revisado aunque actualizadas y complementadas por nuevas bases que sean oportunas”. Insistimos en lo comentado antes, en el sentido de que los retos fundamentales deben ser muy claros desde el principio, al igual que “las nuevas bases”, sin diluciones que hagan difusa la interpretación de lo que resulta exigible a unas DOT. Más aún a la luz de los

nuevos paradigmas, algunos de los cuales hacen, al menos, criticables actuaciones del pasado. En un mundo cambiante, por activa o por pasiva, más que obstinarse en añadir nuevos retos a los ya vigentes hay que repensar qué parte de lo viejo vale para lo nuevo, para lo que va a condicionar actuaciones durante, quizás, otros 20 años. Ahí reside la necesidad del reto. O, ¿por qué no? la verdadera “innovación” de las DOT.

Las bases del modelo territorial se ordenan en el documento base en torno a 5 “visiones”. Se echa en falta, en coherencia con la reflexión de este escrito, otra visión del modelo territorial, la primera (el orden importa): **Territorio Físico**. Aunque más tarde (capítulo 6) se habla de la “ordenación del medio físico”, no nos referimos ahora a ese aspecto, sino a la VISIÓN FÍSICA del Territorio. Este aspecto es crucial, de principio (insistimos, aquí el orden importa, y mucho), y debería quedar claro que el territorio es algo vivo (concepto ecosistémico) y no un mero soporte de actividades de ámbito social y económico, o infraestructural (al menos si creemos realmente en la Sostenibilidad).

De hecho, puestos a pensar, no hemos visto en el documento de revisión de las DOT ninguna definición del término probablemente más citado: Territorio. Esa falta (¿?) de definición puede llevar a la dilución, y uso inapropiado, del concepto. No estaría mal recordar que Territorio es, se exprese como se exprese, suma de Suelo (ecosistema) y Población. Las DOT “actualizadas por nuevas bases” no deberían continuar permitiendo el uso dudoso de conceptos básicos: ¿Qué significa en la práctica “criterios de actuación *respetuosos* con el medio ambiente”?, ¿Qué “evitar artificializar más suelo del *necesario*”?, ¿Qué “ecosistemas innovadores”?, ¿Qué “territorio inteligente”?. A veces nos pasamos innovando, innovamos hacia atrás.

Todos los territorios son “inteligentes”, y ningún ecosistema necesita ser “innovado”, per se, no hay más que ver cómo se sostienen en ausencia de sistemas sociales. La inteligencia hay que exigirla a quienes ocupamos el Territorio (ecosistemas), ahí está la innovación. En un “Territorio Sostenible” no se puede hacer cualquier cosa por mucho que previamente se haya considerado “idóneo”, por alguna otra planificación.

Una mirada a algunos de los recientes Catálogos del Paisaje (por ejemplo, el de Balmaseda-Zalla; el Paisaje es uno de los elementos que aparece con cierta frecuencia en el Documento Base), del mismo Departamento del que emanan las DOT, pone en clara evidencia el peso que algunas decisiones actuales en diversos ámbitos tienen, en sentido negativo, en la consecución de los objetivos paisajísticos planteados. Es por eso exigible claridad de retos a las DOT, para que las Directrices cumplan su función de subordinar y no de ser subordinadas por planificaciones sectoriales. Así, la “sostenibilidad territorial” no “se apoya en las ventajas competitivas del territorio vasco” (2.2, pág. 36), en todo caso, sería al contrario. El orden, aquí, importa, y mucho.

#### **4. CUESTIONES TRANSVERSALES**

Nos referimos aquí sólo a la cuestión del **Cambio Climático** (4.2)

Se afirma que el “cambio climático es uno de los mayores retos” a los que nos enfrentamos, es indudable; pero por encima está el reto de la Sostenibilidad, ya que es éste el marco en el que deben darse las respuestas a aquél. Se dice que “esta problemática del cambio climático es una especialidad de la temática general de la sostenibilidad”; de acuerdo, pero demos a esa temática general el nivel que merece, también en las DOT.

Se hace referencia, no podía ser de otra manera, a la Estrategia Vasca del Cambio Climático (Klima 2050), recordando que uno de sus objetivos es “asegurar la resiliencia del territorio vasco al cambio climático, objetivo que, en consecuencia, debe reflejarse necesariamente en la revisión del modelo territorial”. Totalmente de acuerdo con esta consideración.

Ahora bien, hay dos aspectos que no están adecuadamente considerados en el planteamiento realizado (ni en las DOT ni en la Estrategia Klima 2050), en referencia a la Adaptación, y que son claves. Por un lado, se considera el territorio como receptor de efectos derivados del cambio climático, pero no tanto como causante añadido de efectos; es decir, desde la visión hidrológica (Agua, recurso territorial vital, como ejemplo) es fundamental tener en cuenta que los regímenes hidrológicos futuros no sólo van a depender de aspectos climáticos sino también de aspectos terrenales (los efectos hidrológicos de la ordenación del territorio, afectando fundamentalmente a la evapotranspiración y a la capacidad reguladora de las diferentes partes del Territorio).

Y, por otro lado, en relación directa con lo anterior, el planteamiento se centra en exceso en el rol de las ciudades, lo cual es obvio en la Mitigación (reducción de emisiones), pero de todo punto insuficiente en la Adaptación, en relación con la disponibilidad de recursos hídricos (vulnerabilidad, impactos...), que necesita la consideración integral del Territorio. En este sentido, y retomando lo citado anteriormente, hay que añadir la ausencia de referencia alguna al papel del Suelo, tanto a su capacidad de regulación hidrológica como a su capacidad para el secuestro de carbono (descarbonización de la atmósfera), aspectos ambos claves en el ámbito del Cambio Climático, y que deberían tener reflejo en cualquier documento de ordenación territorial, como son las DOT. De hecho, “la resiliencia del territorio” implica establecer medidas de Adaptación DESDE el propio territorio, considerando, al menos, los dos aspectos citados: agua y suelos.