

Lurralde. Invest. espac.	32	2009	p: 361-382	ISSN 0211-5891
--------------------------	----	------	------------	----------------

LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL UMBRAL DEL AÑO 2010: PROMESAS, RETOS Y PROBLEMAS

Recibido: 2009-03-10

Aceptado: 2009-05-22

Joseba Juaristi

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología
Universidad del País Vasco

RESUMEN: LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL UMBRAL DEL AÑO 2010: PROMESAS, RETOS Y PROBLEMAS.

En este artículo hacemos un repaso de la metodología de la Ordenación del Territorio como práctica técnica y política, desde las primeras definiciones hasta el desarrollo de la planificación estratégica. En segundo lugar, hacemos un breve repaso de los dos niveles en los cuales esta actividad es relevante: el nivel regional, propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y el nivel europeo, desde la puesta en marcha de la Estrategia Territorial Europea desde 1999.

Palabras clave: Ordenación del Territorio. País Vasco. Estrategia Territorial Europea.

ABSTRACT:

This dissertation examines the changing methodology of regional planning both as a technique and a political practice, from the early definitions until the more recent strategic planning of cities and regions. On the other hand, the paper examines the role of this activity in the two spatial scales in which regional planning is relevant: the regional scale of the Basque Country and the continental scale through the role of European Spatial Development Perspective since 1999.

Keywords: Regional Planning. Basque Country. European Spatial Development Perspective.

LABURPENA:

Artikulu honetan Lurralde antolamenduari, praktika teknikoa eta politikoa den aldetik, dagokion metodologia aztertzen dugu, oinarritzko kontzeptuak finkatu ziren garaietatik oraingo hirien eta lurraldeen plangintza estrategikoen garapenera arte. Halaber, arlo honetan garrantzitsuak diren bi

esparruak aztertzen ditugu: eskualdekoa, hots, Euskal Autonomia Erkidegokoa, eta europarra, 1999.ean Europako lurralde estrategia martxan jarri zenetik.

Gako-hitzak: Lurraldearen antolamendua, Euskal Autonomia Erkidegoa, Europako lurralde estrategia

INTRODUCCIÓN

Antes de justificar el título de esta conferencia debo agradecer a los responsables del Ateneo Guipuzcoano su amabilidad por invitarme a participar en este ciclo, que según he leído en las publicaciones de la edición anterior, trata de dar a conocer aspectos de la investigación geográfica que son, al mismo tiempo, temas de discusión y debate en la actualidad. El agradecimiento se debe también al privilegio de añadir un granito de arena a las actividades de esta institución centenaria que tanto ha aportado a la vida cultural de San Sebastián.

Aunque la actividad de ordenar el territorio es muy antigua, tan antigua como las civilizaciones, la ordenación del territorio, como materia de interés político y académico es relativamente reciente. Hace tan sólo unos treinta años se establecían las primeras definiciones “consensuadas” de esta actividad. Este consenso era necesario para la aplicación de la ordenación del territorio en nuevos marcos políticos, como el surgido en España después de la transición política, dónde las Comunidades Autónomas asumían las competencias en esta materia. Por otro lado, la ordenación de territorio ha llegado a tener un papel destacado entre los objetivos políticos de la Comunidad Europea, y esta práctica y los conceptos principales asociados a ella han estado en continua revisión.

En esta conferencia me propongo hacer un esbozo de la situación actual de la ordenación del territorio, de la evolución reciente de las metodologías, y de algunos problemas que surgen a la hora de aplicar este concepto a territorios concretos, problemas que son tanto de orden político: decisiones tomadas desde las instancias de poder, así como de orden conceptual: aquellos que se plantean debido al distinto entendimiento de la estructura territorial por parte de los diferentes agentes implicados, en particular por lo que podría llamarse la “interfase” político-técnica, es decir, el plano donde confluyen el análisis científico del territorio y su concreción en metas y objetivos sociales y políticos. También examinaremos, aunque sea de forma muy esquemática, en qué instrumentos se han concretado las principales ideas sobre ordenación territorial en la escala de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el Estado Español y en la Comunidad Europea.

Las definiciones y sus problemas

La definición más conocida y citada de Ordenación del Territorio es la establecida por la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) del año 1983, que señala:

Para el Consejo de Europa el concepto de planificación regional/territorial es la expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de responsabilidad pública a desarrollar con un enfoque interdisciplinar e

integrado y dirigido tanto al desarrollo regional equilibrado como a la organización física del territorio de acuerdo a una estrategia de conjunto.¹

Se trata de una definición de compromiso que tiene dos aspectos distintos, como han resaltado distintos autores². Por una parte, ordenación del territorio es la “expresión geográfica” de distintas políticas. Ello supone que siempre existe una ordenación del territorio, aunque no exista una política explícita que se denomine así, o incluso aunque no haya instrumentos jurídicos (leyes, normativas, etc.) que regulen esta actividad, o se carezca de instituciones de poder que se encarguen de ello, tales como ministerios, direcciones generales, consejerías, etc.

El segundo aspecto hace referencia a un interés manifiesto y explícito: es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, es decir, es una materia de estudio e investigación, un conjunto de procedimientos administrativos, y una política que se aplica desde una “visión de conjunto” del territorio. Como política se supone que tiene unas consecuencias en la organización del territorio, consecuencias que no tendrían lugar en el caso de la ausencia de esta política.

Esta definición trata de incorporar distintas maneras de ver el problema de la ordenación del territorio, así como las prácticas llevadas a cabo en distintos países. Hay un diferente sesgo en estas visiones según el significado que tiene la expresión en distintos idiomas, así como la distinta tradición. En inglés “Regional Planning” connota planificación previa, es decir, anticipación a los problemas. La influencia británica en esta disciplina ha sido notable en algunos contextos, de tal manera que en muchos documentos de planificación de los años 1920 en España, y en particular, en Cataluña, ni siquiera se traducía el término “Regional Planning”, transmitiendo así un aura de tipo técnico para esta actividad. En francés, la expresión “Aménagement du Territoire” implica no sólo organizar el territorio, sino también la explotación de los recursos naturales y humanos, un significado parecido, de alguna manera, a lo que en castellano se llama “fomento”, que tiene una cierta tradición en los gobiernos con intenciones reformadoras. En castellano, finalmente, “Ordenación del Territorio” tiene un sesgo jurídico, enlazando con las tradiciones ordenancistas (ordenanzas municipales, ordenanzas de montes, etc), y suele entenderse a veces bajo la óptica de los instrumentos legales: leyes especiales o jurisprudencia en general que se establecen para controlar las consecuencias negativas del funcionamiento de la economía o la utilización de recursos naturales. Hoy en día, la frase “delitos contra la Ordenación del Territorio” que leemos a veces en la prensa, aplicada a fraudes urbanísticos y similares, otorga a esta expresión un cierto respeto y seriedad.

Consideraremos aquí la segunda parte de la definición, es decir, la actividad de la ordenación del territorio como una actividad explícita que presupone una voluntad de modelar el territorio de acuerdo con estrategias de conjunto. En este sentido, la evolución de esta materia a lo largo de los últimos cien años ha sido objeto de diferentes modificaciones y cambios de perspectiva. Estos cambios podrían clasificarse en cuatro apartados:

Cambios en la visión global o de conjunto prometida por la ordenación del territorio debidos a la aparición de “nuevas” visiones globales, tales como los problemas de desarrollo económico regional (desigualdades económicas dentro de un mismo ámbito administrativo), o los problemas ambientales y su relación con el crecimiento

1. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa, p. 10.

2. Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Sevilla. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas.

económico, que se han subsumido bajo el paradigma del “desarrollo sostenible” o la “sostenibilidad”, a secas.

Cambios en los métodos de la ordenación del territorio, entre los cuales el más destacable es el paso de proyectos diseñados dentro de escalas temporales fijas, es decir con objetivos “óptimos” a ser alcanzados dentro de un plazo, hacia modelos de gestión del territorio como una actividad continua, con distintas escalas temporales (objetivos a largo, medio y corto plazo), y con la posibilidad de adaptación a cambios rápidos en las circunstancias económicas, sociales o políticas. La novedad en este sentido es lo que se llama “planificación estratégica”.

Cambios en las escalas geográficas de la planificación, como consecuencia de las reformas administrativas de los estados (caso de la España de las Autonomías), y nueva consideración de la escala continental, como consecuencia de la aparición de políticas de ordenación del territorio a escala europea, en particular los objetivos de la Estrategia Territorial Europea formulada el año 1999.

Cambios en las políticas de planificación como resultado de experiencias negativas o poco eficaces.

Todo hace pensar que una materia en continua evolución, como la ordenación del territorio, es algo que no se puede definir de una vez por todas, y hay que entender que es el producto de un proceso más que una invención original. No obstante a lo largo de toda esta evolución ha ido ganando interés, por varias razones, y entre agentes o actores distintos.

Por una parte desde una perspectiva crítica – y la perspectiva académica lo es frecuentemente - el territorio es la pantalla en la que se muestran las principales contradicciones en el funcionamiento del sistema económico, las discrepancias entre distintas políticas sectoriales, las fricciones entre administraciones de niveles jerárquicos diferentes. Es también la materia de encuentro de distintos enfoques disciplinarios, académicos y profesionales. Por ello, y aunque el pensamiento postmoderno desconfíe de la ordenación del territorio como “gran discurso” o “metanarrativa”, posee sin embargo un valor hermenéutico: es un campo en el cual hay que llegar a acuerdos entre distintos agentes.

Por otra parte, desde instancias del poder, el territorio se considera como una página en blanco sobre la cual se proyectan ideas e ideologías. De hecho sólo quien tiene poder ordena el territorio de una manera efectiva. Aunque la política territorial se basa en informes y estudios de diferente alcance sobre los que inspirarse, también ocurre al revés: las ideas e ideologías preceden a los análisis científicos o disciplinares. De todas formas hay muchas formas de relación entre políticos y técnicos, y no todas ellas pueden adscribirse al dirigismo (presión política sobre la investigación académica) o a la tecnocracia (enmascaramiento de las decisiones políticas bajo pretextos de eficiencia dictados por la técnica). Por ello, la ordenación del territorio es también un campo de estudio muy prometedor desde el punto de vista de la politología.

Podemos comprender el papel que desempeña hoy en día la ordenación del territorio analizando a grandes rasgos la evolución de esta idea en los últimos cien años, así como los cambios más recientes en la metodología. También haremos un pequeño esbozo sobre la aplicación de estas ideas a escala regional, estatal y europea.

La formación de la idea moderna de ordenación del territorio

Aunque la idea de ordenación del territorio es moderna, también resulta fácilmente aplicable a etapas remotas de la historia de la humanidad. De hecho, muchos historiadores se sienten cómodos con esta expresión y la utilizan para referirse, por ejemplo, a sistemas de hábitat y asentamientos prehistóricos, divisiones del territorio en lotes en el Imperio Romano, roturaciones medievales, desecaciones de lagos y marismas en la edad moderna, reformas agrarias, etc., etc.

Esta aplicación, no obstante, es parcial, y sólo reflejaría la primera parte de la definición antes citada. La idea moderna de esta materia surge a partir de los problemas que produce el crecimiento urbano en algunos países como consecuencia de la Revolución Industrial. La respuesta a estos problemas intenta ser una respuesta “racional”, tratando de incorporar las diferentes facetas o aspectos de una forma conjunta. Se trata, insistimos, de una idea moderna, porque puede considerarse un reflejo de las ideas centrales de la Ilustración: el uso de la ciencia y del pensamiento racional para regular todos los aspectos de la vida social.

Desde el punto de vista cronológico, el origen de la ordenación del territorio es el mismo que el del urbanismo moderno, de acuerdo con los esquemas de períodos que establecen algunos autores³, si bien, desde fechas muy tempranas, la ordenación del territorio se distinguirá de lo que es propiamente la planificación urbana, y su historia puede analizarse de forma paralela a la del urbanismo.

Los primeros autores cuyos nombres se añaden a la lista de precursores de la ordenación del territorio están también en los repertorios de la historia del urbanismo, pero tienen la peculiaridad, de que saben ver “más allá” de la ciudad y de la planificación estrictamente urbana, y en cierta manera aportan visiones de conjunto del territorio. El profesor Peter Hall clasifica a estos autores en dos tradiciones distintas (que no escuelas) que son la tradición angloamericana y la tradición europea⁴. Entre los primeros se encuentran figuras como el autor de la idea de Ciudad Jardín, Ebenezer Howard, y el planificador escocés Patrick Geddes. Entre los segundos, el español Arturo Soria, autor de la idea de Ciudad Lineal, y la figura del movimiento moderno en arquitectura, el francés Le Corbusier.

No vamos a entrar en detalle en las aportaciones de estos autores, ya recogidas en numerosos manuales de historia del urbanismo, pero si señalaremos que “superan” la idea de ciudad, aunque lo hacen de maneras distintas. En las primeras elaboraciones del pensamiento urbanístico del siglo XIX, se defendía una idea autárquica de ciudad: integrar las actividades económicas, residenciales, y la vida social y pública en un asentamiento urbano limitado (tal como se recogen en las propuestas de los socialistas utópicos), pero sin preocuparse por lo que sucede más allá de la ciudad. Howard supera esta idea en un tipo de asentamiento que rompe el dualismo ciudad-campo, y que puede controlar el crecimiento extendiéndose en forma de constelación de ciudades por todo el territorio. Le Corbusier propone su idea de Ciudad Radiante para solucionar los problemas de congestión haciendo un malabarismo con las densidades urbanas, y cuya imagen son rascacielos en un paisaje campestre, (idea que guarda ciertos paralelismos con la de Broadacre City del arquitecto americano Frank Lloyd Wright). Arturo Soria, propone un crecimiento urbano desligado de la localización de las actividades económicas, permitido por el

3. Benevolo, L. (1976). Los orígenes del urbanismo moderno. Madrid. Blume.

4. Hall, P. (1975). Urban and Regional Planning. Harmondsworth. Penguin.

desarrollo de líneas de transporte público-colectivo, cuya principal innovación, en los tiempos de este ingeniero (año 1892) era el tranvía.

La ordenación del territorio es mucho más que urbanismo, o al menos lo es conceptualmente, y no consiste, por tanto, en sucesivas ampliaciones de la escala de planificación, tales como la escala de ciudad, la escala de metrópoli, la escala regional, y la escala continental, sino la consideración simultánea de todo lo que se encuentra dentro de un ámbito territorial⁵. Hay una insistencia en los métodos de la ordenación del territorio en considerar primero las escalas territoriales amplias, globales, e ir descendiendo desde ahí hacia los detalles de los contextos locales.

La mayor aportación a la planificación regional en los comienzos del siglo XX proviene del biólogo británico Patrick Geddes, un personaje polifacético, por el que Peter Hall no oculta una cierta simpatía⁶. Geddes tiene la virtualidad de incorporar ideas tomadas de pensadores sociales de distintas tendencias, tales como Frederic Le Play, teórico social de ideas conservadoras, así como los planteamientos anarquistas de Piotr Kropotkin, o cultivar la amistad del geógrafo y periodista francés Eliseo Reclus, también anarquista, o inspirarse en la geografía regional francesa de Paul Vidal de la Blache. Geddes propone unos procedimientos para la planificación del territorio que van a dominar las ideas sobre planificación en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial en Europa, y aún con posterioridad se van a utilizar términos y expresiones creados por él.

Geddes plantea que la ordenación del territorio debe ser una actividad interdisciplinar, organizando los elementos a ser considerados de acuerdo con esquemas trinitarios tales como Lugar, Trabajo y Gente (Place, Work, Folk), trilogía tomada de Le Play. Estos conceptos corresponden a campos de estudio de las disciplinas de geografía, economía y antropología, respectivamente. La base para el análisis regional eran los estudios de campo, el estudio regional, que debía incluir tres aspectos relacionados con los anteriores como el entorno, la función y el organismo.

El método propuesto por Patrick Geddes al que él le da el nombre de “civics”, (y que según consideran los expertos, no tendría un equivalente exacto en castellano, a no ser que se admita la palabra “polística”), consta de tres fases o etapas, que se han popularizado entre los planificadores con sus nombres ingleses: *survey*, *analysis*, *plan*. La primera fase consiste en una exploración exhaustiva del territorio. La misma palabra *survey* parece provenir del latín *super videre*, aunque tampoco es equivalente a la expresión castellana “supervisión”. Se trata de un inventario de los aspectos más relevantes del medio físico y su relación con la economía y con el hábitat

El contenido del “*civic survey*” se expresaba en una plantilla, con un número de epígrafes que fueron aumentando en los trabajos de ordenación del territorio a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Inicialmente constaba de un listado de temas básicos, relativos a las condiciones naturales (geología, clima, suelos, etc.), los medios de comunicación, las industrias y las actividades económicas, la población, las condiciones urbanas, y la planificación urbana existente⁷.

5. Aunque hay autores que presentan la ordenación del territorio como una especie de ampliación voraz de las necesidades de las ciudades y las metrópolis. Cfr. Erquicia Olaciregui, J.M. (2003). Del Planeamiento Urbanístico a la Ordenación del Territorio. La necesidad de un cambio de escala. El Caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco.

6 Hall, P. (1997): *Cities of Tomorrow*. Oxford. Blackwell, págs, 137-156.

7. Cfr.: Benabent Fernández de Córdoba, Op. Cit. P. 53.

La segunda fase, el análisis, consistía en el estudio de la información acumulada en el inventario, e incluía reflexiones sobre las posibilidades que ofrecía la región, así como comparaciones con otras regiones, es decir, ejemplos que pudieran inspirar nuevas mejoras.

La tercera fase, el plan, era crear una imagen de la región como un objetivo a cumplir, y además, poner los medios para ejecutarlo. “Planificar” unía así los dos sentidos que tiene la palabra “plan” en inglés: construir un “plano” (mapa) con la imagen de aquello que se desea, establecer una propuesta de futuro “visible”, así como ejecutar esa propuesta. Esta segunda parte correspondía al poder político, que mediante la aplicación de leyes ordenaba los medios para esa transformación deseada.

Patrick Geddes comparó esta manera de trabajar con la tarea de un médico “de cabecera”, también llamado, según las modas “médico generalista” o “médico de familia”, en la cual se precisa mucha información antes de emitir un diagnóstico, y en la que siempre el “ojo clínico” se ha considerado una facultad decisiva, algo que distingue a las personas dentro de la profesión. El médico explora al paciente, diagnostica y prescribe medicamentos y tratamientos. De forma semejante, los técnicos que realizan los estudios de ordenación del territorio, recogen información, analizan y prescriben planes o soluciones, pero la realización de sus propuestas dependen de las instancias del poder, los políticos, lo mismo que la decisión de tomar medicamentos o seguir un tratamiento terapéutico está en manos del paciente.

La ordenación del territorio, en esos momentos, estaba muy centrada en la idea de plasmar en papel el proyecto, es decir el plano, y esto se consideraba la fase final del trabajo. El plano como síntesis de la planificación era una imagen del futuro, concentraba los esfuerzos de quienes lo habían realizado, y se supone que ejercía una cierta atracción sobre los que lo contemplaban, tenía una función comparable al de esos gráficos circulares - mandalas- en la mística oriental. Hoy en día las colecciones de planos de proyectos del pasado -ya sean proyectos urbanos o territoriales- nos permiten comparar los futuros imaginados con las realidades. También nos permiten considerar que la ordenación del territorio es una actividad que trata de convertir la utopía en realidad, localizar la utopía, como un reflejo de aquella idea recogida en las palabras de Oscar Wilde: «Un mapa del mundo que no incluya la utopía no es digno de ser observado, pues ignora el único territorio en el que la humanidad siempre atraca, partiendo enseguida hacia otra tierra aún mejor».

Pero la idea de ordenación del territorio como una actividad centrada en “un proyecto” se percibió pronto como insuficiente. En el horizonte temporal de la planificación, a veces de decenas de años, surgían cambios demográficos, económicos y sociales, que hacían necesario revisar el plan y considerar nuevos datos. El método de fases y etapas era un procedimiento demasiado lento como para dar respuesta a los problemas que iban surgiendo.

Con el paso del tiempo los proyectos de esta etapa han sido valorados, en algunos casos, como la plasmación de ideas de planificadores omniscientes, que raramente ofrecían alternativas. También se demuestra insuficiente el carácter casi exclusivamente físico de la planificación, como señala Hall: “[los planificadores] veían los problemas de la sociedad y de la economía en términos físicos, con una solución física o espacial que se concretaba en términos de una distribución particular de ladrillos y mortero, de acero y hormigón sobre el terreno”⁸. Aunque ésta es una crítica

8. Cfr.: Hall, P. (1976). *Urban and Regional Planning*. Op. Cit. p. 78.

que también se ha aplicado al movimiento moderno en arquitectura y urbanismo: la ingenuidad del argumento de que el diseño físico puede solucionar los problemas sociales, los conflictos, las desigualdades económicas, etc.

La innovación moderna en la ordenación del territorio se va a producir después de la Segunda Guerra Mundial, y no va a provenir del ejercicio de la planificación física, un campo en el que, por otra parte hay grandes avances (diseño de carreteras, viaductos, ferrocarriles, obras hidráulicas, nuevos barrios, morfologías variadas de formas de hábitat, etc.), sino más bien en la metodología, una metodología que se toma del mundo empresarial, y de las teorías de la organización que surgen a finales de los años 1950 y comienzos de los años 1960⁹.

La metodología de las formas de gestión empresarial ayuda a comprender la tarea de ordenación del territorio como un proceso continuo. La ordenación del territorio es una materia compleja en la que intervienen agentes, instituciones y personas muy distintas, y ello exige una coordinación de tareas, de objetivos, y plazos, que hacen necesario un “cambio de visión” del problema. La experiencia de la realización de proyectos es insuficiente, porque muchos proyectos nunca se cumplen, y las utopías nunca se hacen realidad. Por ello es mejor considerar esta actividad como un proceso continuo, en el que pueden considerarse los cambios e introducir modificaciones.

Las ideas principales sobre los procesos están tomadas de la teoría de sistemas, especialmente la idea de realimentación, desarrollada por teóricos como Norbert Wiener. Usando diagramas de procesos causales podemos comparar el estilo de planificación lineal que se realizaba en la primer mitad del siglo XX, con los nuevos métodos que se van a desarrollar a partir de los años 1960, en los cuales se incluye la posibilidad de cambiar los objetivos (lo que Wiener había llamado innovaciones) a lo largo del proceso. Estas innovaciones permitían presentar distintas alternativas ante circunstancias cambiantes. Las figuras siguientes recogen de forma esquemática estas dos maneras de planificar.

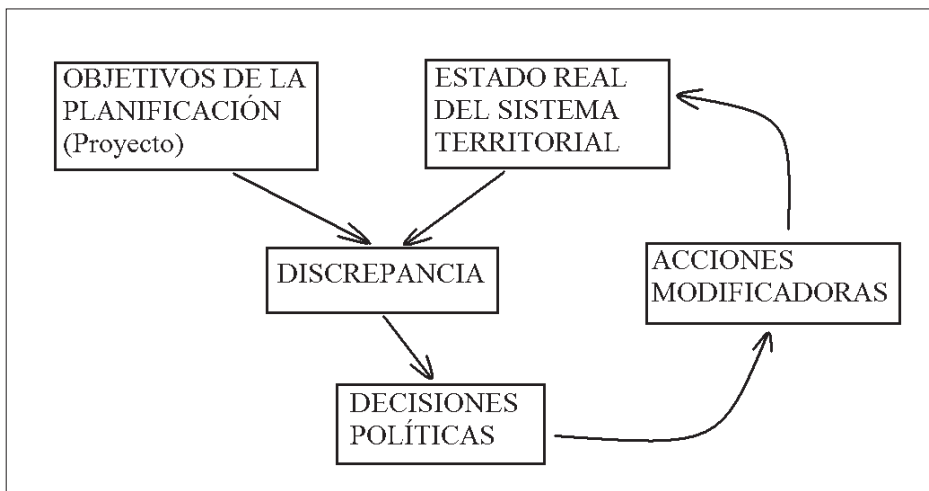
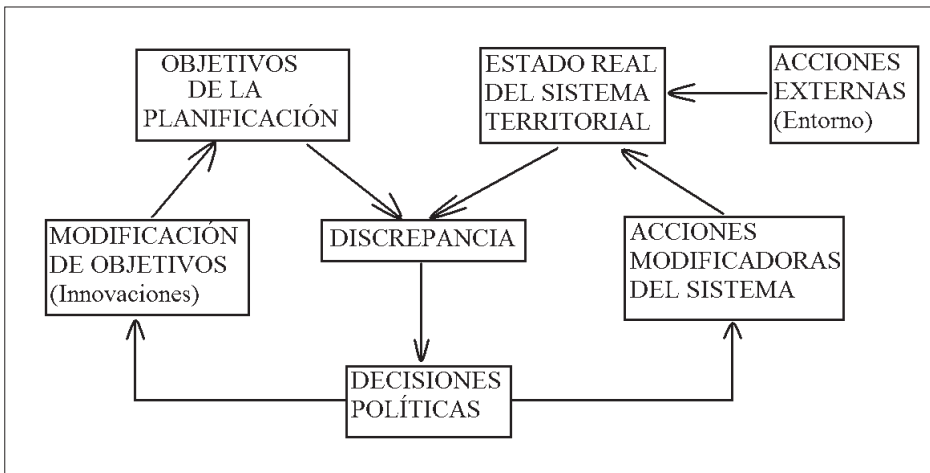


Figura 1. Modo clásico de planificación

9. Cfr.: March, J.G. y Simon, H.A. (1961). Teoría de la Organización. Barcelona. Ariel.

El primero de los modos de planificación corresponde a la etapa descrita aquí. Se caracteriza porque es un proceso lineal, que concluye una vez que se han alcanzado los objetivos, o cuando nos hemos aproximado a ellos. En caso de no alcanzarlos se reanuda un proceso semejante. En general este tipo de planificación no considera el cambio en las circunstancias externas, o bien las considera constantes.

El segundo de los modos de planificación se plantea como un proceso continuo que permite evolucionar. Considera que existen circunstancias externas, cambios de coyuntura, etc., que pueden modificar el estado del sistema, y para reaccionar frente a estos cambios se establece una infraestructura de decisiones que permita cambiar los objetivos. La ordenación del territorio como proceso también permite considerar alternativas a las soluciones exclusivamente físicas a los problemas, es decir el establecimiento de políticas que incidan sobre los comportamientos colectivos para evitar consecuencias negativas.



2. La planificación como proceso.

Lo común en ambos modos es la exigencia de una comparación entre los objetivos y las realidades, es decir, la rutina del seguimiento.

En las décadas de los años 1960 y 1970, además del método de la ordenación del territorio como proceso, también surgieron herramientas de estudio y prospectiva aplicadas a los análisis territoriales. Muchas de estas herramientas eran modelos matemáticos que permitían relacionar de manera cuantitativa los sistemas demográficos, económicos y físicos (viviendas, empresa, infraestructuras), de ciudades o regiones enteras y realizar proyecciones. Los modelos podían considerarse como una forma de “ingeniería social” que relacionaba de manera causal distintos subsistemas. Entre estos modelos, destacaron el modelo de metrópolis de Lowry, o los modelos de dinámica urbana de Forrester¹⁰.

10. Un repertorio de estos modelos puede verse en Reif, B. (1978). Modelos en la Planificación de Ciudades y Regiones. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local

Los modelos matemáticos dieron a la planificación territorial un aura científica, y alcanzaron un grado de sofisticación que no fue correspondido con un rendimiento práctico en cuanto a su capacidad de predicción: modelos muy desagregados de demografía, relacionados con tablas input-output de la economía, con movimientos de origen y destino, etc. Sin embargo, sus aportaciones teóricas fueron interesantes por cuanto que servían para ver cómo podían surgir conflictos entre políticas sectoriales distintas, o también conflictos en cuanto a la escala temporal de los problemas: por ejemplo, una determinada política de promoción de vivienda exitosa a corto plazo podía tener consecuencias negativas a medio y largo plazo, pues comprometía usos del suelo alternativos.

Estos modelos también permitían explorar distintas hipótesis sobre evolución del sistema, a veces llamadas “escenarios”, así como el ensayo de políticas correctoras. Este tipo de modelos fue muy criticado en la década de los años 1980, y su uso quedó en un segundo plano en las prácticas de planificación regional de las décadas posteriores.

En los años finales de esta etapa hay un cierto consenso acerca del contenido de la ordenación del territorio, tal como lo resume Peter Hall¹¹:

-la ordenación del territorio (llamada también planificación regional, o planificación territorial) es espacial o física. Analiza las consecuencias que las actividades humanas tienen sobre el uso del suelo.

-utiliza métodos generales de planificación para producir un diseño físico.

-a causa de la influencia de estos métodos generales, está orientada hacia el proceso, más que a la producción de un proyecto-objetivo (estado final).

-su interés coincide con la parte de la geografía que se ocupa de sistemas urbanos y regionales.

-su perspectiva es multidimensional y tiene objetivos múltiples.

La visión moderna de la ordenación del territorio como visión de conjunto se opone a la idea de planificación sectorial, ya sea física o de otro tipo. No obstante, la visión omnicompreensiva, como ya hemos señalado anteriormente, ha necesitado revisarse, debido al alcance que han tenido otros problemas paralelos y que exigían igualmente una visión de conjunto. Primero lo fueron los problemas de desigualdades económicas dentro de estados-nación, los que pusieron al mismo nivel la ordenación territorial y la planificación económica regional, como en el caso de Gran Bretaña, desde los años anteriores a la segunda Guerra Mundial, pero que cobraron una mayor importancia a partir de la década de los años 1960. Posteriormente han sido los problemas ambientales a escala global los que han retado esa visión de conjunto, que se empieza a integrar dentro de la idea de “desarrollo sostenible”.

La ordenación del territorio en el presente: entre el escepticismo de los pos-modernistas y las promesas de la planificación estratégica

En la fase que va desde los años 1980 hasta la actualidad han ido surgiendo puntos de vista críticos con la ordenación del territorio, que tienen diferentes orígenes y manifestaciones.

11. Hall, P. (1976). Urban and Regional Planning. Op. Cit

En primer lugar, desde la perspectiva de los políticos y los administradores, la actividad de la ordenación del territorio como algo transversal a distintas políticas sectoriales se ha visto como algo molesto y difícil de integrar y coordinar. En los gobiernos, ya sean estatales o regionales se adscribe esta tarea a un departamento entre otros, en general asociado con las obras públicas y el urbanismo, y raramente con la planificación económica y ambiental. El carácter coordinador y generalista de la ordenación del territorio queda así “sectorializado” y prácticamente nunca se adscribe a líneas maestras de la política o a departamentos “centrales” tales como el de presidencia.

Por otro lado el carácter técnico con el que se presentan muchas cuestiones de ordenación del territorio hace que su repercusión en la opinión pública sea muy débil, y por tanto no llegue a crear debates públicos que sean de interés para los políticos, en comparación con los debates puntuales que crean las obras de infraestructuras sectoriales: transvases hidráulicos, carreteras, parques eólicos, tren de alta velocidad, etc. Por poner un ejemplo simple: la gente está muy dispuesta a debatir sobre la conveniencia o no de construir un embalse, y a razonar sobre las distintas alternativas, pero es mucho más difícil debatir sobre cuestiones tan abstractas como los “modelos de cohesión territorial”, o las implicaciones que puede tener un “modelo territorial policéntrico”. Este segundo tipo de cuestiones raramente llega a los ciudadanos, y normalmente quedan como debates esotéricos entre profesionales, y, por tanto, no interesan a los políticos.

Una segunda fuente de críticas surgió a comienzos de los años 1980 del campo de los profesionales de la planificación, señalando que había un fallo a la hora de establecer las relaciones entre la planificación (presentada como un conjunto de ideas, procedimientos y respuestas racionales) y la sociedad a planificar. Allen J. Scott señalaba que la planificación regional se presentaba como un sistema de ideas coherente y lógico, pero que “fracasaba de forma espectacular a la hora de reflejar y explicar la realidad histórica subyacente”¹², concluyendo que esta actividad no era otra cosa que ideología. En Italia, Ceccarelli hablaba de la frustración de los profesionales a la hora de aplicar los instrumentos desarrollados en los países con mayor tradición en la intervención sobre el territorio, como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y concluía que estos instrumentos habían sido rechazados por aquellos profesionales que no podían separar su significado político¹³.

Este segundo tipo de críticas converge en algún punto con lo que son las actitudes postmodernas hacia los grandes discursos, la desconfianza ante las promesas de una visión omnicomprensiva. De hecho, los estudiosos de la planificación urbana ya detectan un abandono de los grandes discursos que defienden una visión comprensiva de la ciudad por parte de arquitectos y planificadores postmodernos¹⁴, es decir, la renuncia a aplicar nuevos modelos utópicos sobre el conjunto de la ciudad. Así, en la década de los años 1980 se oír hablar más de “diseño urbano” (pequeñas operaciones parciales sobre el tejido urbano) que de “planificación urbana”¹⁵.

Pero, en realidad, las críticas posmodernistas a la ordenación del territorio se adecuaban más con lo que hemos llamado el primer modo de planificación: la actividad de ordenar el territorio de acuerdo con un proyecto, un objetivo más

12. Scott, A.J. (1981). *The Urban Land Nexus and the State*. Londres. Pion, p.238.

13. Ceccarelli, P. (ed.) (1980), *Poder y Planificación Urbanística*. Barcelona. Oikos Tau.

14. Relph, E. (1987). *The Modern Urban Landscape*. Londres. Croom Helm.

15. Una tendencia semejante es atestiguada en el País Vasco. Cfr.: Erquicia Olaciregui. Op. Cit.

vulnerable que la ordenación como proceso continuo. Sin embargo, no se libran de las críticas el sentido retórico o persuasivo que tienen muchas propuestas de ordenación del territorio, que son fácilmente clasificables como heterotopías (utopías parciales, utopías para otros). Desde otras perspectivas críticas, de influencia marxista, se ve la ordenación del territorio en la postmodernidad formando parte de la orquestación de una economía de los símbolos, un discurso al servicio del mantenimiento de un sistema de mercado que lanza ideas sobre cómo organizar el territorio de la misma manera que se lanzan ideas sobre estilos de vida o de consumo.

Entre las críticas y las decepciones, la planificación estratégica se ha presentado como una metodología que puede ayudar a las tareas de la ordenación del territorio. Su necesidad viene justificada, en parte, por una necesidad de adaptación a las turbulencias de un entorno que cambia repentinamente, pero también por el hecho de que la planificación territorial es una tarea muy compleja que requiere de agentes muy diversos, e incluso en competencia entre ellos¹⁶.

El concepto de planificación estratégica fue tomado de la práctica militar, y comenzó a utilizarse en el mundo empresarial en la segunda mitad del siglo XX. Con posterioridad se fue incorporando a la gestión pública¹⁷. Dentro del mundo empresarial el contenido de la estrategia ha ido variando, o poniendo énfasis en aspectos distintos; surge para solventar, en principio, la coordinación de funciones dentro del organismo empresarial, y pasa a concentrarse en las cuestiones de producto y mercado, o a las cuestiones de alianzas o partenariado con otras empresas con las que compiten en los mercados.

En las cuestiones territoriales este concepto se ha aplicado primeramente a la gestión de ciudades, consideradas como unidades en competencia por atraer recursos dentro de un entorno económico cada vez más globalizado. Más adelante se aplicará a conjuntos territoriales regionales, y luego a la escala continental. En un breve esbozo, como el que presenta Fernández Güell¹⁸, la historia de la planificación estratégica comienza a aplicarse en los años 1980: el primer plan fue elaborado por la ciudad de San Francisco en 1982, y posteriormente la utilizaron en sus planes ciudades como Nueva York, Chicago, Detroit y Miami. En España comienza aplicándose en Barcelona, en 1987, con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. Luego establecen planes estratégicos el Bilbao Metropolitano, Madrid, Jerez y Cádiz. Tras la celebración de los Juegos Olímpicos y la Expo de Sevilla de 1992, llega la recesión económica del año 1993 y surge lo que el autor citado llama una “segunda generación” de planes.

En la escala europea ha sido decisiva la redacción de la Estrategia Territorial Europea del año 1999, que supone integrar estrategias estatales y regionales dentro de directrices más amplias y en plazos mayores.

A la planificación territorial anterior la gestión estratégica añade sobre todo flexibilidad y capacidad de reacción ante cambios rápidos. Su proceso metodológico parte de un análisis de las condiciones externas e internas de aquello que se pretende gestionar (una empresa, o un territorio) sobre las cuales se identifica y se define una

16. Cfr.: Bouinot, J. y Vermils, B. (1995). *La gestion stratégique des villes. Entre competition et coopération*. París. Armand Colin.

17. Cfr.: Fernández Güell, J.M. (2006). *Planificación estratégica de Ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona. Reverté.

18. *Ibidem*.

estrategia, que es implantada, y sometida a una revisión continua. También es un tipo de planificación que evita ser absorbida por “detalles” puntuales dentro de un proceso, detalles de los que en ocasiones se puede prescindir o ser sustituidos por otros detalles alternativos. Por ello importa más la filosofía del planteamiento general, en la medida en que puede generar un consenso entre los agentes implicados, que las cuestiones muy locales. El esquema general de la planificación estratégica puede verse en el siguiente gráfico.

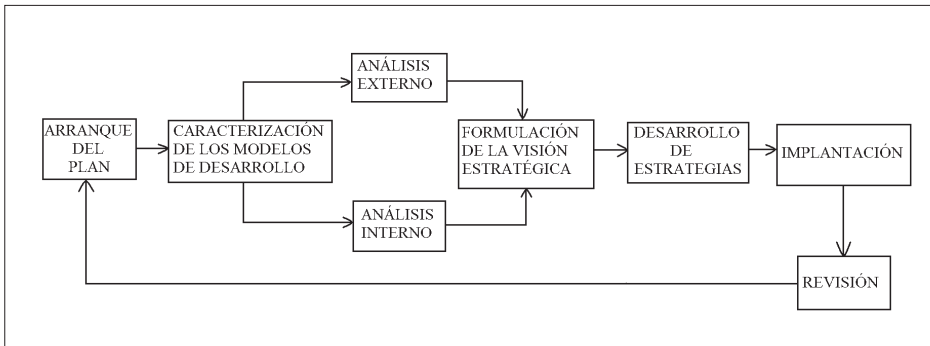


Figura 3. Modo estratégico de planificación. Fuente: Fernández Güell, 2006

La batería de métodos y técnicas implicadas en la planificación estratégica es muy amplia, por lo que este tipo de planificación no puede ser identificada con técnicas concretas, como sucedió con la anterior etapa en la planificación, que se asoció con el uso de modelos matemáticos (económicos y espaciales). Es más, en este nuevo estilo las técnicas son meramente instrumentales, y llegado el caso se pueden reemplazar por otras, e incluyen modos de selección y valoración de información, consulta sistemática a expertos, simulación por ordenador, estudios comparativos, etc. etc.

Pero, a diferencia del mundo empresarial, donde han surgido estas ideas, el mundo de la planificación territorial busca la armonización de los principios de eficiencia (eficiencia económica, nivel de vida, etc.) y de equidad (igualdad de acceso a los recursos y oportunidades) con un sentido territorial, lo que a veces se conoce como “justicia espacial”.

Para algún autor¹⁹ las nuevas formas de planificación urbana y territorial derivan de una nueva forma de racionalidad, caracterizada por la “reflexividad”, es decir, el examen y la revisión constante de las prácticas sociales a la luz de las informaciones referidas a dichas prácticas. Reflexividad implica una reflexión antes, durante y después. La necesidad de aplicación de este modo de planificación es también una consecuencia de los avances teóricos en las ciencias, tales como la teoría de la racionalidad limitada, las ciencias cognitivas o las teorías de la complejidad. Este mismo autor señala que es ingenuo considerar, como lo hacen algunos críticos

19 .Cfr.: Ascher, F. (2004). Los Nuevos Principios del Urbanismo. Madrid. Alianza.

posmodernistas, que esta diversidad científica y teórica es el indicador de una crisis de la razón moderna.

Los que practican este modo de planificación han detectado igualmente muchas limitaciones y carencias, lo cual no invalida el método. Por un lado se señala la sumisión metodológica a los métodos empresariales, lo que produce una cierta dependencia disciplinar. Como advierten Bouinot y Bermils, los instrumentos desarrollados en el sector privado sufren un retraso medio de unos diez años antes de entrar en la esfera de la administración pública²⁰. Otra debilidad es el carácter de "moda" que presenta este planteamiento, como señala Fernández Güell²¹, ya que la difusión del planteamiento estratégico ha obedecido en muchos casos a necesidades de marketing político por parte de los dirigentes y administradores, dejando en segundo plano el esfuerzo real de implantación de las estrategias, debido a una falta de voluntad política.

En definitiva, hay, detrás de esta manera de hacer las cosas, una actitud propia del racionalismo crítico, consistente en cuestionar de forma continua no sólo las hipótesis de trabajo sino el propio método, con el fin de mejorarlo. No obstante hay muchos problemas conceptuales que resolver, como los relativos a los límites éticos de la eficiencia.

Con respecto a la planificación estratégica aplicada a la ordenación del territorio pueden surgir ciertas contradicciones, ya que la planificación estratégica no asegura necesariamente un método integrador de políticas sectoriales, ya que en muchos casos, las decisiones estratégicas pueden aconsejar el privilegiar algunas actuaciones sectoriales por encima de las visiones de conjunto, que, por otra parte, son la esencia de la ordenación del territorio.

La práctica de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco

No podemos aquí hacer un balance exhaustivo del papel que ha desempeñado la ordenación del territorio en el País Vasco en los últimos 30 años, ya que ello incluiría muchas actuaciones puntuales, y distintos tipos de políticas que se han llevado a cabo, y que ya han sido evaluadas y valoradas en distintos momentos y por diferentes autores²². Lo que podemos hacer es un balance general sobre los instrumentos, los objetivos y las políticas, así como sobre los problemas de carácter conceptual que atañen a esta actividad.

Los precedentes a la planificación territorial a una escala superior a la de las unidades urbanas están recogidos en las historias de la disciplina²³. Cabe señalar, que en el País Vasco se suelen citar dos casos especiales. Por un lado, la planificación a escala metropolitana de Bilbao, cuya necesidad fue anunciada por una muy citada conferencia del arquitecto Ricardo Bastida, en el año 1923, pero que se concretó más adelante con el Plan Comarcal del año 1943, y en la creación de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, que estuvo vigente entre ese año y 1982.

20. Bouinot, J. y Vermils, B. (1995). Op. Cit.

21. Fernández Güell, J.M. (2006). Op.Cit.

22. Cfr. : Allende Landa, J, (2000). Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales: referencias del Caso Vasco. Bilbao. Universidad del País Vasco.

23. Cfr.: Erquicia Olaciregui, J.M. (2003) Op. Cit.. Cfr.: Benabent Fernández de Córdoba. Op. Cit.

No obstante este tipo de planificación metropolitana se ha considerado no como una verdadera ordenación del territorio, sino como una forma de colonización del espacio regional por parte de las metrópolis.

En segundo lugar, y con un sentido algo diferente, se desarrolló el Plan Provincial de Guipúzcoa, entre los años 1943 y 1966. Este Plan se consideraba como uno de los trabajos previos que debían integrarse en el proyecto de crear un Plan Nacional de Urbanismo (que se presentó en 1956), pero cuyo alcance fue limitado, ya que sólo se realizaron los Planes de Barcelona, y Baleares, además del de Guipúzcoa. El interés del plan guipuzcoano estribaba en que este territorio era el ejemplo de una urbanización densa, ya descrita en el siglo XVIII por el padre Larramendi, cuando afirmaba que “toda Guipúzcoa es población”. En los momentos del crecimiento industrial se pretendía hacer sitio a las actividades fabriles y a las viviendas obreras, y desde el punto de vista técnico, los documentos de análisis del plan presentan ciertas innovaciones, como los cálculos de la capacidad de acogida del suelo, en función de las pendientes, y una estimación, de acuerdo con índices de crecimiento demográfico, de la saturación del suelo, calculándose una cifra óptima en torno a los 130 habitantes por hectárea.

El plan guipuzcoano es el producto de un momento de crecimiento industrial, y, salvo el establecimiento de normas urbanísticas, sólo tuvo un carácter indicativo.

Partiendo de una situación, a comienzos de los años 1980, de casi completa ausencia de la ordenación del territorio en las prácticas de la política regional, así como en los debates académicos²⁴, se ha llegado, en las proximidades del año 2010 a un momento en que la ordenación del territorio es una materia relevante, especialmente en la escala regional (Comunidades Autónomas) y en la escala europea.

El hecho de que sólo sean estos dos niveles (el regional y el europeo) supone una retirada de la política estatal de los problemas territoriales, una vez dejada en manos de las Comunidades Autónomas esta responsabilidad, y al mismo tiempo, una retirada por parte del Estado de los problemas de desarrollo territorial desigual, que quedan en manos de la política regional de la Comunidad Europea. Así, no se habla de ordenación territorial como responsabilidad del Estado en España, siendo este ámbito administrativo el reino de los planes sectoriales relativos a infraestructuras, tales como el Plan Hidrológico Nacional, Plan Nacional de Regadíos, Plan Director de Infraestructuras, el Plan Forestal, etc.

Aunque comienza a hablarse de ordenación del territorio en España en los años finales del franquismo, como una actividad diferente a la planificación urbana, su implantación como política explícita no comienza a tener lugar hasta los comienzos de la maduración del proceso autonómico. Para el caso del País Vasco, Saénz de Buruaga había hablado de la necesidad de ordenación territorial²⁵, pues se preveía que la etapa industrial se encontraba en los años finales de su ciclo, con una falta de adecuación de las infraestructuras, problemas de congestión urbana, vivienda., etc. y se proponía una consideración del papel que desempeñaba el sistema urbano vasco

24. En un encuentro de Geógrafos Euskal Herria- Catalunya, celebrado en San Sebastián surgieron algunas de estas cuestiones, que reflejan esta ausencia. Cfr.: Fabo, M. (1983): ¿Ordenación del Territorio en el País Vasco?. Lurralde, nº 6, págs. 439-446. y Juaristi, J. (1983). Optimalismo y Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Problemas conceptuales y metodológicos. Cuadernos de Sección. Geografía e Historia, nº 1, págs.57-64.

25. Saénz de Buruaga, G. (1969). Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su área de influencia. Madrid. Guadiana.

en un contexto regional amplio, que ese autor llamó Nortiberia, el cuadrante nororiental de la Península Ibérica, como área densamente urbanizada que conectaba con los ejes europeos.

En los comienzos del proceso autonómico hay un cierto retraso en la aplicación de la ordenación del territorio, en parte por la indefinición de una materia, ya que, como señala Avila Orive²⁶, la Constitución rehúsa asignar un contenido a tal materia, al tiempo que la reconoce como competencia propia de las Comunidades Autónomas, las cuales, en sus estatutos de autonomía pueden definir los contenidos y las relaciones disciplinares de la misma.

Esta indefinición constituye para algunos estudiosos un cierto retraso sobre el avance que había ido tomando la materia desde el punto de vista técnico, entendiendo que para la Constitución la ordenación del territorio no era más que ordenación urbana en un ámbito territorial más amplio que el de la ciudad²⁷. Pero también se apunta a que, a partir de entonces, la ordenación del territorio va a tener un mayor contenido político que un contenido técnico. Así, Benabent Fernández de Córdoba cita la sentencia 149 del año 1991 del Tribunal Constitucional que señala que “la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica, y una política además, de enorme amplitud”²⁸

La asunción de competencias en ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas hace que éstas se doten de leyes y otros instrumentos de ordenación del territorio, en un período que va desde 1983 hasta el 2001. Es difícil hacer una comparación entre las distintas legislaciones e instrumentos de ordenación del territorio de todas las Comunidades Autónomas, aunque se pueden establecer tipologías en función del grado de vinculación de los instrumentos jurídicos tales como planes generales, planes territoriales parciales y planes sectoriales propios de cada Comunidad Autónoma, como lo hace el autor antes citado²⁹. Esas clasificaciones hacen referencia a la mayor o menor complejidad o rigidez normativa, pero es difícil ver en qué cuestiones prácticas se concretan.

Vamos a examinar brevemente los instrumentos de ordenación del territorio en la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Ley de Ordenación del Territorio, de 31 de Mayo de 1990 establece que los instrumentos de ordenación del territorio para el País Vasco serán las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), Los Planes Territoriales Parciales (PTPs), y los Planes Territoriales Sectoriales (PTSs). Las Directrices de Ordenación Territorial se aprueban el 21 de Febrero de 1997, y suponen una vinculación jerárquica entre los distintos instrumentos. Para romper esta rigidez normativa, en el año 2003 (decreto 206 de 9 de Septiembre) se regula el procedimiento para la aprobación de modificaciones no sustanciales a las DOT, PTPs y PTSs.

Las Directrices de Ordenación del Territorio se aplican en todo el ámbito territorial autonómico, los Planes Territoriales Parciales se aplican a las “áreas funcionales”

26. Avila Orive, J.L. (1993). La Ordenación del Territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.

27. Saénz de Buruaga, G. (1983): Ordenación Territorial y proceso autonómico. En Curso de Ordenación del Territorio. Madrid. COAM. Págs 33-40.

28. Benabent Fernández de Córdoba, Op. Cit. P. 196.

29. Este autor habla de tres modelos: un modelo jerárquico en el que el plan de orden superior somete al de orden inferior, en segundo lugar, un modelo piramidal abierto en el que unos instrumentos tienen vinculación jerárquica entre sí y otros no, y un tercer modelo llamado reticular, en el que todos los instrumentos tienen una igualdad jerárquica, de manera que el instrumento aprobado con posterioridad puede siempre vincular, o en su caso, modificar el anterior. Cfr.: Benabent Fernández de Córdoba, Op. Cit. P. 213.

definidas en las Directrices, y los Planes Territoriales Sectoriales se aplican en todo el territorio.

Los Planes Territoriales Parciales tienen vigencia sobre cada una de las quince áreas funcionales en que se divide el territorio, y su estado de tramitación puede seguirse a través de la página web del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco³⁰.

Los Planes Territoriales Sectoriales afectan a distintos aspectos con un impacto territorial, aunque su redacción es transversal a la de los planes territoriales sectoriales. Hasta el momento se han tramitado los siguientes planes:

Aprobados definitivamente:

- 1.- PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos
- 2.- Plan Sectorial General de Carreteras
- 3.- Plan Sectorial de Carreteras de Álava
- 4.- Plan Sectorial de Carreteras de Bizkaia
- 5.- Plan de Energía Eólica
- 6.- PTS de Red Ferroviaria en la CAPV
- 7.- PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales
- 8.- PTS de Zonas Húmedas
- 9.- PTS de Protección y Ordenación del Litoral

En redacción y tramitación

- 1.- PTS de Patrimonio Cultural
- 2.- PTS Agroforestal
- 3.- PTS de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas
- 4.- PTS de Puertos
- 5.- PTS de Red Intermodal y Logística del Transporte
- 6.- PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa

Hay que señalar que la estructura de la Ordenación del Territorio en el País Vasco es tremendamente compleja, debida no sólo a la existencia de estos instrumentos jurídicos, sino a la misma complejidad institucional por la relación entre Territorios Históricos (provincias) y el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Así, es posible, como hemos visto, que algunas provincias puedan desarrollar sus propios Planes Territoriales Sectoriales, y que los límites provinciales no encajen dentro de las "áreas funcionales".

Hay, en este sentido, y desde nuestro modesto punto de vista, una confusión conceptual inicial en la redacción de las DOT, ya que en geografía la idea de "región funcional" se introdujo precisamente para describir un tipo de región que no tiene unos límites fijos, tales como las regiones administrativas, u otras regiones de planificación, como las cuencas hidrográficas, o las regiones definidas por un criterio de homogeneidad. Lo funcional está definido por los movimientos de personas o por flujos de mercancías, información o capital, que son muy cambiantes. Incluso se

30. http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp/es_1167/pres_c.html

puede argumentar, atendiendo a los cambios en la movilidad y en el empleo que se han producido en los últimos veinte años que las áreas funcionales presentadas en las DOT no son las mismas que las que existen al día de hoy (incluso utilizando los mismos criterios con los que se establecieron las actuales, criterios no muy explícitos en la documentación).

La funcionalidad misma es notoria en los límites administrativos de la Comunidad Autónoma (movimientos trasfronterizos en el límite con Francia, residencia-empleo en los límites riojanos o cántabros, etc.). En realidad las áreas funcionales de las DOT del País Vasco son "regiones plan", es decir, han ganado rigidez, con la dificultad de que las competencias de ejecución de las normas pueden estar repartidas entre provincias limítrofes.

Creemos que esta cuestión no es algo trivial o simple, ya que lleva consigo a un fallo o fracaso en la representación del espacio por parte de las personas que tienen que tomar decisiones y entender cual es su entorno. Muy pocos ciudadanos vascos podrán nombrar las quince áreas funcionales, o decir que municipios las integran. En todo caso es un concepto poco relevante. Quizá el origen de esta confusión fue que en los años 1980 el concepto de área funcional parecía innovador, y como tal se introdujo en las Directrices para dar una apariencia de modernidad a este documento. En último término, la justificación de esta perspectiva funcional no es otra que la de proporcionar una imagen de unidad del territorio de la Comunidad Autónoma frente a las diferencias históricas y de instituciones administrativas entre las tres provincias.

Aunque tampoco se pueden exagerar las consecuencias de esto, sí se puede considerar que la relevancia del nivel provincial dentro del País Vasco es muy significativa, en particular en lo que se refiere a infraestructuras y medios de transporte, y podría considerarse en las normativas futuras el igualar el nivel subregional de la planificación con la provincia, dejando abierta la posibilidad de planes especiales para algunas áreas singulares, algunos de los cuales ya existen, tales como la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, los planes de zonas húmedas o de litoral, e incluso considerar planes territoriales compartidos con las comunidades autónomas limítrofes.

Las DOT tiene la virtualidad de hacer explícita una política territorial, lo cual es un valor en sí mismo, pues proporciona una base para la discusión y el debate, pero se ha considerado que, en general, los instrumentos de ordenación del territorio de las comunidades autónomas son más bien programas de gobierno, más que una verdadera práctica disciplinar consistente en asignar categorías de usos del suelo a espacios delimitados después de un proceso de análisis y evaluación. Otra característica común de las políticas de ordenación del territorio ha sido el concentrarse en las infraestructuras de transporte y comunicaciones como medio de articulación territorial, por un lado, y por otro el extender las figuras de protección hacia espacios naturales o de valor paisajístico o patrimonial³¹.

Las Directrices de Ordenación del Territorio son también una forma de representación del espacio que no sólo se dirige a los ciudadanos que viven en ese territorio, sino que también se proyecta hacia fuera. Tratan de ofrecer una imagen de progreso, modernidad e innovación. En este sentido podríamos considerar el País Vasco dentro de la ordenación del territorio a escala europea, en particular en la Estrategia Territorial Europea formulada el año 1999.

31. Benabent Fernández de Córdoba, Op. Cit..

El diseño de la Estrategia Territorial Europea³², cuyo documento se aprueba en Postdam en Mayo de 1999, obedece a las necesidades de competencia económica mundial del espacio europeo, en especial con Estados Unidos³³. Así, se compara el territorio compacto de esta nación con el territorio europeo, y se constatan las principales diferencias. Además de la compacidad del territorio norteamericano en comparación con el territorio longitudinal y disgregado en penínsulas e islas de Europa, una segunda diferencia relevante es la existencia en los EEUU de varios espacios económicos dinámicos, tales como el Este, la costa del Pacífico o el Medio Oeste, mientras que en Europa existe sólo una gran zona relevante de integración económica.

Esta zona es el llamado “pentágono” europeo formado por los segmentos que unen las ciudades de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, que descrito en grandes cifras concentra en un 20 % del territorio de la UE el 40% de la población y el 50% del PIB. La Estrategia Territorial Europea (ETE) plantea un objetivo de cohesión territorial, concibiendo el espacio europeo como si tuviera una identidad corporativa que reflejara, entre otras cosas, la composición del territorio.

Los creadores de este documento desarrollan esta estrategia con el fin de que sea aplicada por la Comunidad Europea, los estados miembros y los responsables regionales y locales. Los tres grandes principios políticos, ya formulados con antelación, que se expresan en la ETE, son

-El desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, y de una nueva relación entre los ámbitos rural y urbano.

-La garantía de igualdad de acceso a las infraestructuras y a los equipamientos.

-El desarrollo sostenible, la gestión responsable y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Como se recoge en el texto del documento marco, la ETE no es un modelo estricto, sino más bien una fuente de referencia para las acciones que tengan un impacto territorial³⁴ e incluso no tiene un carácter vinculante. Para Farinós Dasi, la ETE surge con una clara intención de aplicabilidad, pero representa un paso intermedio, y no final en el desarrollo espacial de la UE. Su aplicación por parte de los estados miembros se lleva a cabo con recelos, por temor al aumento del poder de la Comisión Europea³⁵.

En España las propuestas de la ETE han recibido más atención por parte de las Comunidades Autónomas, que por parte del Estado, y en particular, por aquellas comunidades que reconsideran su posición dentro de ejes de desarrollo o redes de ciudades que podrían verse potenciados por la aplicación de políticas de cohesión territorial.

En esta dirección, la política del Gobierno Vasco ha sido proyectar hacia el exterior la imagen de una región policéntrica, comparable a otras regiones de intensa

32. Estrategia Territorial Europea. (1999). Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

33. Faludi, A. (2004). Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de Estrategia Territorial Europea. En Romero González, J. y Farinós Dasi, J. (eds.) .Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. Gijón. Trea, págs. 17-44.

34. Estrategia Territorial Europea. (1999). Op. Cit.

35. Farinós Dasi, J. (2004). La Estrategia Territorial Europea para el Futuro. En Romero González, J. y Farinós Dasi, J. (eds.) .Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. Gijón. Trea, págs. 45-73.

urbanización, como la cuenca del Ruhr, el Randstad holandés o el llamado “Diamante” flamenco, dando una idea de cohesión urbana que se ha promocionado bajo la etiqueta de Euskal Hiria, la ciudad vasca. La idea está basada en tres objetivos regionales: el policentrismo, la identidad y la complementariedad entre los diferentes asentamientos, pero existen varias dificultades para la promoción de esta idea.

Por una parte la ETE promueve políticas de alianzas entre ciudades, o partenariados, ya sea entre ciudades vecinas o próximas, tales como las llamadas aglomeraciones urbanas trasfronterizas (la idea de Donostia-Bayona), o ya sea mediante alianzas a lo largo de ejes (atlántico, mediterráneo, del Ebro, etc.), o bien *lobbies* de ciudades que pueden estar distantes, pero que comparten intereses o experiencias beneficiosas.

Sin embargo, la idea de Euskal Hiria supone una reformulación de la “recentración” más que del policentrismo. Es decir se utiliza la idea de País Vasco-ciudad para aumentar la visibilidad por “masa crítica” (se superan los dos millones de habitantes sumando las poblaciones de las ciudades), pero contrastando con el entorno de ciudades medias. Esta idea es paralela a la que surgió a finales de los años 1980 con respecto a la idea de Arco Atlántico, señalando la preeminencia de Bilbao (Bilbao, capital del Arco Atlántico). Hoy en día la imagen con la que se presenta al sistema policéntrico del País Vasco es la de una “Gran Rótula”.

Otra idea es el contraste de la imagen que se quiere proyectar hacia el exterior, de consolidación de un mercado de trabajo único, como si fuera un ideal o un óptimo, frente a los movimientos diarios de trabajadores y estudiantes a través del transporte colectivo, o por medios de transporte privado a través de autopistas precarias, costosas y en obras, un fenómeno que se vive como un padecimiento por parte de los usuarios. Así para el Gobierno Vasco, la visión de Euskal Hiria es, como se expresó en un foro internacional:

We increasingly find people who live in San Sebastián and work in Vitoria, business firms located in Vitoria that use the port of Bilbao, professors living in Bilbao who teach at San Sebastián campuses, tourists who visit the Guggenheim Museum and then travel to see Chillida Leku or Artium, and enterprises located on the Alava Plain that use consultant services located in Bilbao. In a word, with increasing intensity, a single labour market is being created in Euskal Hiria, and the daily space for day-to-day living is increasingly inter-linked. The improvement of regional infrastructure allows the inhabitants throughout the region to enjoy greater options for where to live, work, and relax.³⁶

Hay otras dificultades de tipo conceptual, y que consisten en la manera de entender el policentrismo. Así algunos autores se plantean si se puede llegar a planificar una región urbana policéntrica³⁷. Otros apuntan a que, algunas etiquetas, que se emplean simplemente como categorías de análisis territorial por parte de estudiosos, se presentan como panaceas para la competitividad económica, no siempre bien justificadas³⁸. La ETE es de momento una referencia para el diseño de

36. Euskal Hiria. Basque Government. Barcelona (2003) <http://www.acturban.org/biennial/ElectronicCatalogue/euskadi/euskadi.htm>

37. Davoudi, S. (2004). Acerca de la idea de policentrismo en la Estrategia Territorial Europea. En Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.). Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. Gijón. Trea, págs. 127-143

políticas territoriales a largo plazo y un marco para entender el territorio a escala europea y analizar sus tendencias, y necesita unos indicadores y una metodología común para ir avanzando. De momento ya existe un observatorio, la red Orote o Espon, que puede ser el punto de partida para ir avanzando³⁹.

Finalmente, y como señala Faludi⁴⁰ se echa en falta un esquema o plan general que sirva para conceptualizar el espacio europeo, para establecer los efectos que tiene el espacio geográfico sobre la competitividad europea. Desde el análisis geográfico han ido surgiendo conceptos diversos, tales como los de región urbana, redes de asentamientos, sistemas de ciudades, "campo urbano", ciudad difusa, ciudad región, región policéntrica, etc., sin que se haya profundizado lo suficiente en su significado sobre la cohesión territorial y la competitividad económica. Las innovaciones terminológicas pueden ser buenas para la promoción o el marketing regional, pero no son categorías de ordenación.

38. Van Houtum, H. y Legendijk, A. (2001). Contextualising Regional Identity and Imagination in the construction of PURs: the cases of the Ruhr Area and the Basque Country. *Urban Studies* Faludi, A. (2004). Op. Cit.

39. <http://www.espon.eu/>

40. Faludi, A. (2004). Op. Cit.

