

La identidad comarcal: Una cuestión pendiente

CARMEN USOZ

SOCIÓLOGA.

IKEI (INSTITUTO VASCO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN)

1. Actual orientación de las propuestas de ordenación territorial

Los planes urbanísticos municipales de los años 60 y 70 fueron planes de expansión y crecimiento acordes a la situación que entonces vivían las ciudades (inmigración, implantación de industrias, etc.) con la consiguiente demanda urgente de suelo.

El crecimiento de estos años no fue ciertamente equilibrado sino que produjo graves déficits en dotaciones, transporte, servicios e infraestructuras que intentaron remediarse con los nuevos planes de los años ochenta. Estos planes nacieron con un doble enfoque: por un lado acabar con los mencionados déficits pero también con la pretensión de transformar la ciudad según un proyecto positivo de vertebración urbana. En este proyecto también se incluían aspectos como la recuperación, protección y puesta en valor de los cascos históricos, el tratamiento de áreas en declive, vacíos urbanos y espacios periféricos residuales.

En los años 90 se cuestiona la idoneidad de la gran metrópolis como ámbito territorial equilibrado. Situaciones sociales tales como el propio deterioro de las grandes aglomeraciones; la saturación del modelo económico que requería la concentración y aglomeración de las industrias; la movilidad de la actividad económica; el envejecimiento de la población; la preservación de los recursos medioambientales; la telemática y nuevas tecnologías que no requieren la concurrencia física en el lugar de trabajo, etc. ilustran esta pérdida de protagonismo de las áreas metropolitanas.

Si la gran metrópoli deja de ser el ámbito incondicional para el desarrollo, puesto que ya no es preciso la aglomeración, las ciudades intermedias surgen precisamente como ámbitos idóneos de cara al equilibrio territorial y medioambiental. Sin embargo, como muchas aspiraciones y necesidades no puede satisfacerse en el ámbito estrictamente local, se intenta buscar niveles intermedios, que se hacen corresponder con las cabeceras comarcales, a fin de que estas concentren equilibradamente la oferta de servicios.

Las anteriores experiencias existentes en ordenación territorial de carácter supramunicipal, han sido principalmente de carácter sectorial (infraestructuras, servicios sanitarios, educativos, judiciales, etc.) por lo que la nueva orientación puede calificarse como novedosa.

Precisamente las recientes Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco¹ hablan de la necesidad de desarrollar una **nueva cultura del territorio** para superar el mero resultado de la yuxtaposición de planes municipales y políticas sectoriales y menciona también una serie de retos a los que debe responder la ordenación en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Entre estos retos se cita la necesidad de alcanzar un consenso amplio entre las diversas instituciones de la vida política y recuperar una ilusión colectiva de recualificación del marco urbano aunque manteniéndose vigente de momento el principio de la competencia municipal en la ordenación del territorio.

En definitiva, parece estar bastante claro y es opinión generalizada que la ordenación del territorio, para dar una respuesta adecuada a los problemas actuales y afrontar con mayores garantías de éxito los retos futuros, debe superar la óptica municipal y, al menos en el País Vasco y según las orientaciones de las DOT, esta nueva dimensión debe conseguirse mediante el consenso, la negociación y la concertación entre las distintas instituciones.

Entre las áreas de intervención más susceptibles de tener una solución coherente en el planeamiento supramunicipal y, por consiguiente, donde cabe pensar que se irán implementando —cuando no se han implementado ya— actuaciones concretas, suelen citarse las siguientes:

¹ GOBIERNO VASCO, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 1994.

- **el tratamiento de las áreas rurales** caracterizadas por el declive económico, el envejecimiento demográfico, el abandono de los edificios, la insuficiencia de dotaciones, las dificultades para el desarrollo endógeno local en base a los propios recursos por falta de elementos innovadores, etc.
- **el tratamiento del medio físico** y la regulación del suelo no urbanizable (conservación de valores ecológicos, paisajísticos, recuperación de zonas degradadas..)
- **la ordenación del suelo industrial:** identificando lugares estratégicos en relación con las infraestructuras regionales básicas, lugares de residencia...
- **definición de operaciones de vivienda importantes** vinculadas a la conformación de un determinado modelo territorial, al crecimiento selectivo y con influencia en la conformación del modelo territorial.
- **la regulación del fenómeno de la segunda residencia.**
- **la ordenación de los equipamientos** sanitarios, educativos, judiciales, culturales, administrativos, comerciales, etc. cuyo ámbito de influencia supera el término municipal y que con frecuencia se acometen a través de planes y políticas sectoriales con escasa interrelación.
- **el diseño de las infraestructuras básicas.**

2. Los municipios ante la perspectiva de una ordenación territorial supramunicipal

Existen dos cuestiones que merecen destacarse ante esta nueva perspectiva que se abre. Por un lado, los municipios han venido desempeñando un protagonismo si no exclusivo, casi exclusivo en la distribución y localización de usos y actividades en su territorio, competencia que de momento, tal y como lo reconocen las propias DOT, se mantiene.

Por otro, existe hoy en día una gran pugna entre las áreas urbanas por atraer nuevas inversiones productivas que aseguren un desarrollo económico futuro, hoy por hoy, incierto. En un momento de crisis y declive de sectores productivos muy arraigados en el País Vasco, como son el de la siderurgia, el del metal, la pesca, el sector aduanero, etc. que han otorgado identidad a muchos municipios, éstos se ven ante el reto de atraer nuevas actividades productivas que generen empleo, sustitutorias

de las anteriores, y que sean económicamente rentables para las arcas municipales, es decir, que contribuyan vía impositiva. Si se sigue manteniendo el ámbito municipal como ámbito recaudatorio –y también distributivo– de algunos impuestos, destinar o calificar suelo para usos industriales o para equipamientos no tiene la misma repercusión para la hacienda municipal.

Es decir, si desde una óptica supramunicipal y en base a una especialización complementaria y a una optimización de recursos, se reconoce que un municipio de una comarca –por tener mejor suelo, mejor localización estratégica, mejores comunicaciones, etc.– es más idóneo que otros de la misma comarca para acoger el desarrollo industrial de ésta, mientras que el municipio de al lado concentrará los equipamientos sociales, la repercusión económica de esta decisión será muy distinta para cada uno de estos dos ayuntamientos.

Estas dos cuestiones –competencia urbanística y recaudatoria– conviene tenerlas en cuenta a la hora de valorar las oportunidades reales o las limitaciones que pueden surgir para la implantación de la óptica supramunicipal en la ordenación del territorio.

Conformar ese espacio común y la denominada nueva cultura del territorio pretendida por las DOT, e impuesta en muchas ocasiones por las restricciones presupuestarias que van a exigir una mayor optimización de los recursos, es una tarea compleja y que requiere tiempo. Además, teniendo en cuenta que, de momento, el único marco referencial supramunicipal –las DOT– es prácticamente en su generalidad, de carácter orientativo, el proceso de compatibilización tiene que ser negociado y consensuado entre los municipios.

La concertación se facilitará si los municipios son capaces de determinar y otorgarse un objetivo, un proyecto común con el que identificarlos internamente y que a la vez les sirva para diferenciarse de otros.

Hoy en día bastantes municipios han iniciado una andadura para conformar un espacio de referencia común (llamémosle si queremos comarca). La creación de Agencias Comarcales de Desarrollo, la realización de planes estratégicos comarcales, etc. constituyen ejemplos reales de que la necesidad de superar la óptica municipal no es solo teórica sino un prerequisite para el tratamiento de muchos problemas y la identificación de nuevas oportunidades de desarrollo. A pesar de que estos movimientos han surgido por iniciativa de los propios ayuntamientos, es decir

respondiendo a decisiones voluntarias y ejerciendo su soberanía, no están exentos de dificultades prácticas. Llevar adelante este doble proceso de identificación y diferenciación es una tarea ardua y difícil por varios motivos, entre los que se pueden citar los siguientes:

- 1º por la novedad del propio proceso que introduce e impone nuevas formas de organizar, gestionar y ejecutar.
- 2º por el desconocimiento de unos y otros: no es habitual que los ayuntamientos próximos hayan creado canales o plataformas estables de comunicación
- 3º por la indeterminación de los límites de ese espacio común ya que estos no son estrictos ni cerrados (superposición de distintos ámbitos y zonificación: comarcas, áreas funcionales, zonas) y se superponen muchas actuaciones.
- 4º porque los municipios intervinientes participan de situaciones muy diversas y heterogéneas (por tamaño, actividades económicas imperantes, incidencia de la industrialización, composición demográfica, etc.) que les hace tener a su vez proyectos de desarrollo propios diferentes, a los que no ven muy claramente la forma de compatibilizarlos.
- 5º porque superar el marco municipal se entiende a veces como la dejación de competencias propias y existen reservas para cederlas.
- 6º porque las **necesidades recaudatorias** de los ayuntamientos pueden hacer nacer recelos a la hora de seleccionar los usos del suelo.
- 7º Porque no se ha educado en la **identidad comarcal**.

3. Propuesta de actuaciones que pueden ayudar a avanzar en la identidad comarcal

Aludiendo de nuevo a las Directrices de Ordenación Territorial, éstas señalan que la dimensión supramunicipal debe conseguirse manteniendo el respeto de la competencia municipal; coordinando y concertando administrativamente y buscando el consenso y el diálogo entre las diversas instancias, es decir negociando los objetivos de las actuaciones.

Reconociendo la bondad de estas intenciones no existe la seguridad de que éstas sean suficientes si no van reforzadas con actuaciones de carácter normativo que propicien la andadura en este sentido.

La búsqueda de complementariedades estratégicas entre vocaciones asignadas a las distintas partes del territorio y la superación de los límites administrativos de los términos municipales puede verse también facilitada si se desarrollan estrategias y acciones, algunas de las cuales y a modo de propuesta pueden concretarse en las siguientes:

- dotar a la comarca de organismos de gestión con personalidad jurídica diferenciada, dotados de presupuesto propio con funciones y responsabilidades bien definidas para que capten e impulsen nuevos proyectos y nuevos desarrollos hoy por hoy inexistentes: agencias de desarrollo, centros de iniciativas turísticas, centros comarcales de información y servicio a pymes, sociedades para la promoción y animación comercial de la comarca, etc.
- establecer canales formales y estables de intercambio técnico creando grupos de discusión y trabajo formados por técnicos de los respectivos ayuntamientos que conforman el espacio de referencia común.
- promocionar y vender la industria y los servicios de la comarca de forma unitaria y diferenciada. Acciones más concretas pueden ser:
 - creación de catálogos conjuntos donde figuran las empresas de la comarca
 - formación y promoción conjunta de un patrimonio comarcal de suelo (industrial, residencial, equipamientos..)
 - asistencia conjunta a ferias, jornadas, etc.
- ir creando la identidad comarcal mediante:
 - la creación de folletos y catálogos de patrimonio cultural, paisajístico, itinerarios y actividades de todo tipo (deportivas, culturales, ...) que pueden realizarse en los equipamientos comarcales.
 - mejorar la red de transporte comarcal de manera que se garantice la movilidad inter-municipios.
 - crear medios de comunicación comarcal: revistas, radio, televisión,...
 - propiciar la organización de actividades comarcales (deportivas, culturales,...) en las que se involucren las distintas asociaciones existentes en el territorio y la población en general e infantil y juvenil, en particular.

- garantizar a los habitantes de la comarca la igualdad de acceso a todos los equipamientos de los municipios miembros.

- recuperar, conservar y difundir el patrimonio natural y paisajístico, arquitectónico, artístico, de tradiciones y leyendas, folklórico, gastronómico, etc. de importancia en la comarca.

La comarca en la ordenación del Territorio

Bibliografía

GOBIERNO VASCO, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1994.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales. varios números. Madrid.

La Comarca y la Ordenación del Territorio: primera experiencia sobre la difícil y compleja situación en que se encuentra la práctica de la Ordenación del Territorio en la actualidad hasta el presente en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, mi paso y mi experiencia como responsable de la Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno Vasco, entre los años 1987 y 1991, me permitió comprobar y vivir el estado de las limitaciones tanto jurídicas como instrumentales y profesionales para una práctica mínima y racional de la Ordenación del Territorio.

El resultado desalentador conseguido con esta práctica de la Ordenación del Territorio se limitaba fundamentalmente a la carencia de un informe de control previo a la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento (plano municipal, instrumento) cuya formulación, desde una perspectiva territorial estrictamente municipal, era el resultado de un largo proceso de años de duración de trabajo dentro y discusión política. Habitualmente estos instrumentos eran concebidos y elaborados por primera vez, en el ámbito de la Dirección de Ordenación del Territorio, justo en el momento de elaborar la ponencia que debía ser sometida a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, órgano responsable de la aprobación de tales informes.

En esta situación administrativa e institucional se constataba un notable vacío y una notoria ausencia de perspectiva territorial estratégica y global, que se manifestaba sobre todo en la carencia de consenso de