

Revisión de Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)

Dado que no se ha producido una comunicación expresa al Ayuntamiento de Bakio de la aprobación del Avance de la Revisión, más allá de su preceptiva publicación, no se he contado con el tiempo suficiente para presentar el informe municipal al respecto con el desarrollo suficiente.

Consideramos que un documento de la importancia de las DOT habría merecido, más allá de la mínima tramitación oficial establecida en la Ley de Ordenación del Territorio (LOT), una comunicación expresa a los ayuntamientos.

Por dicha razón, presentamos a continuación un escrito de alegaciones muy sintético, que trata de resumir nuestras principales preocupaciones en relación al texto presentado, esperando que se habilite una ampliación del plazo para su desarrollo más detallado.

Propuesta 1: Se solicita una ampliación del plazo para la presentación de alegaciones dado que la comunicación realizada ha sido insuficiente para que muchos ayuntamientos hayan podido presentar sus escritos.

Estimamos que no ha quedado suficientemente garantizada la transparencia y la participación en el proceso de un documento que, por sus características, debería constituir un "Plan de País".

Propuesta 2: Se solicita la realización de un Diagnóstico Integral del territorio que permita analizar el nivel de cumplimiento de los objetivos de las DOT vigentes y los efectos generados en el territorio.

La redacción de un documento de este rango sin un análisis profundo de su incidencia en la sociedad y el territorio no resulta aceptable. La propia comunicación del proceso mediante videos y textos, y el propio capítulo de diagnóstico en el documento, muestran claramente que nos hayamos ante un texto surgido de la idea de que el modelo territorial implantado por las DOT ha sido exitoso y solo precisa de pequeñas correcciones.

Dicha opinión resulta absolutamente respetable, pero no deja de ser la expresión de un convencimiento que resulta insuficiente como base para la redacción de lo que debería ser un nuevo "Plan de País".

Un verdadero Diagnóstico debería tener análisis e informes específicos sobre las principales materias a abordar en el documento (movilidad, transportes, energía, actividad económica, primer sector, etc) desarrollados por técnicos independientes

especializados en las diversas materias. Dicho análisis inicial debería haber provisto al proceso de valiosa información de partida y debería haber sido asimismo puesto a disposición de los ayuntamientos, de la ciudadanía y de los colectivos sociales.

Se propone por tanto frenar la actual tramitación hasta que no se haya realizado un diagnóstico que sirva de base a una revisión en profundidad de las DOT.

Propuesta 3: Se solicita que se revisen en profundidad las DOT, tal y como acordó el Parlamento Vasco, tomando como base el Diagnóstico Integral citado.

Propuesta 4: Se solicita la retirada de la Fórmula de Cuantificación Residencial, por los negativos impactos que ha generado en el territorio y, particularmente, del arbitrario Coeficiente de Esponjamiento o de Corrección de la rigidez de la oferta.

La fórmula de cuantificación residencial de las DOT, basada en el Coeficiente de Esponjamiento, ha venido sobredimensionando arbitrariamente las necesidades residenciales, legitimando planteamientos urbanísticos muy difícilmente justificables, con un alto impacto en el territorio y provocando ordenamientos urbanísticos dispersos y desordenados causados por una excesiva clasificación de suelo.

En este sentido, puede decirse que Bakio, con un porcentaje de primera vivienda en torno el 35%, es un buen ejemplo de las enormes diferencias existentes entre las supuestas necesidades de vivienda que supuestamente defendía la fórmula y sus efectos en el territorio. Resulta obvio que la fórmula de las DOT no preveía un porcentaje de vivienda desocupada y segunda residencia en Bakio del 65%, aunque fue, sin embargo, la perfecta herramienta para su materialización.

Por dicha razón, remarcamos la importancia de un diagnóstico en profundidad de los efectos del modelo actual, antes del desarrollo de nuevos ejercicios prospectivos que, sin la adecuada reflexión, pueden nacer condenados al fracaso.

Por dicha razón resulta urgente la eliminación del Coeficiente de Esponjamiento de la oferta e implantar una nueva fórmula en la que el parámetro clave, de la manera que se considere, lo constituya la artificialización de suelo.

Se ha de recordar que los cálculos en la cuantificación residencial por defecto son reversibles, solucionables por la revisión del planeamiento municipal cada 8 años, mientras que los errores por exceso propios de la fórmula actual son por naturaleza irreversibles para el territorio y una pesada carga para la sociedad.

Una máxima claramente demostrada en la historia del urbanismo y de la ordenación del territorio es que aquellos pueblos y ciudades que han crecido despacio, lo han hecho de una manera más adecuada e integrada a su territorio, que aquellos surgidos de coyunturas sociopolíticas económicas puntuales o intereses económicos concretos. Dado que no resulta posible extenderse más, resulta importante promover una reorganización de los núcleos urbanos actuales que se ejecute con calma.

Para ello resulta esencial eliminar de la fórmula que se plantee todas las numerosas trabas existentes a computar, en la misma, fenómenos que no sea la construcción de nueva vivienda en suelo urbano (vivienda en núcleos rurales, transformación de segunda residencia, vivienda vacía, cambios de uso, etc).

La fórmula responde a los cambios provocados en el territorio por el planeamiento anterior. Como ocurre en Bakio, que ha optado en su avance por un planteamiento contenido, la fórmula no puede basarse en las dinámicas provocadas por el modelo anterior. En sentido inverso, la política activa que se plantea implantar para reactivar la vivienda vacía o secundaria tampoco tienen cabida en la citada formulación. En dicho sentido, entendemos que la fórmula, tanto en el crecimiento mínimo cuya eliminación se anuncia, como en el Coeficiente de Esponjamiento, puede suponer una importante limitación a la legítima autonomía municipal de promover, de acuerdo a la legislación vigente, un modelo urbanístico que priorice la utilización del patrimonio construido.

Propuesta 5: Se solicita su sustitución por el establecimiento de límites al crecimiento basados en la superficie de suelo artificializado, y no, en el número de viviendas.

Propuesta 6: Se solicita la eliminación del crecimiento mínimo obligatorio, por modificación puntual, sin esperar a la aprobación definitiva del documento.

Propuesta 7: Se solicita un documento de DOT vinculante que no traslade a otros documentos o administraciones la toma de decisiones estructurales, por ejemplo en materia de infraestructuras, sin la necesaria transversalidad.

De una primera lectura del documentose podría concluir que algunas de las medidas o directrices parecen apuntar, desde un punto de vista del desarrollo sostenible, en la dirección correcta.

Sin embargo, resulta necesario reseñar que si no se articulan mecanismos adecuados para su implementación vinculante tan solo tendremos, de nuevo, un documento, vago y sin atribuciones, que no aborda las decisiones clave del territorio

Una de las principales características de las DOT ha sido su ausencia de determinaciones vinculantes. Ello ha provocado que los movimientos económicos del mercado hayan marcado fuertemente el modelo territorial. Fenómenos como la dispersión de la urbanización mediante chalets, la aparición de grandes superficies comerciales, la importante expansión de la urbanización residencial o industrial en los fondos de valle o la extensión descontrolada de monocultivos de coníferas hayan provocado importantes desequilibrios en el territorio que la ordenación territorial no ha sabido neutralizar. Puede afirmarse que, en general, las dinámicas del mercado, con unas DOT muy laxas, han determinado con mucha mayor fuerza nuestro desarrollo territorial que el planeamiento colectivo.

Lo mismo ha ocurrido con la toma de decisiones claves en materia de infraestructuras o dotaciones, que, dado que el marco regulatorio superior no establecía determinaciones vinculantes, se tomaban exclusivamente desde órganos sectoriales desde la óptica de una única disciplina. Este ha sido el caso de las carreteras, con la aparición de autovías e importantes viarios segregados (supersur, radiales a la costa, etc) no incluidos en las DOT, la política ferroviaria o incluso las decisiones en materia de logística o actividad económica.

El trazado de las redes de carreteras y de trenes de cercanías debería establecerse en las DOT incluyendo análisis transversales de todas sus consecuencias territoriales y sociales y no solo desde la óptica del diseño de carreteras.

Un aspecto metodológico que se destaca como importantes en el documento de avance, como es el papel de las infraestructuras verdes (a no confundir con corredores ecológicos), resulta difícilmente creíble si no se integra en una redefinición colectiva del conjunto de las redes.

Como ejemplo, entendemos que el modelo de que la Red de Carreteras las definirá posteriori el Departamento de Carreteras, ha de superarse.

Propuesta 8: En coherencia con lo de lo anterior se solicita una moratoria a la redacción de planeamiento territorial sectorial hasta la finalización de la revisión de las DOT.

Propuesta 9: Se solicita que el nuevo documento introduzca herramientas vinculantes y ágiles para corregir los fuertes desequilibrios existentes en el suelo no urbanizable provocados principalmente por la extensión de monocultivos forestales.

El modelo actual de las DOT promulga para el suelo no urbanizable una sistematización en categorías y una matriz de usos que tienen como principal consecuencia fijar la fotografía actual de la distribución de usos del suelo.

El documento acepta la distribución de usos actual pero adolece de la ambición suficiente para plantear, desde la óptica del interés general, cual sería la adecuada evolución de esos usos en el territorio.

Se ha de recordar el importantísimo impacto en el territorio del modelo industrializado de gestión del monte con monocultivos de coníferas y eucaliptos basado en las matarrasas o cortas a hecho. Dicho modelo ha causado la desaparición de gran parte de las masas autóctonas, la destrucción sistemática de la red hidrológica de escala local (redes de arroyos, fuentes y manantiales), la destrucción de patrimonio rural y las redes de caminos, el ensombrecimiento de algunos núcleos y barrios rurales y una generalizada pérdida de calidad paisajística y ambiental, limitando notablemente la posibilidad de las personas de acceso al territorio. En el caso de Bakio puede afirmarse literalmente que está rodeado de un auténtico mar de eucalipto.

En dicho sentido, la importantísima desproporción existente en las cuencas cantábricas entre suelos forestales y agrarios y las importantes derivadas sociales de que una gran parte del territorio esté siendo gestionada de una manera tan radicalmente incompatible con otros usos que no sean el forestal, hace necesario un planteamiento desde el planeamiento territorial en su máximo rango como son las DOT. El monte tiene por definición un carácter de supracategoría en la que se proporcionan servicios a la ciudadanía de muy diversa índole que van mucho más allá de la simple extracción de madera.

En dicho sentido, la clave pasa establecer herramientas legalmente vinculantes que permitan abordar dichos desequilibrios e introducir nuevos actores, como los ayuntamientos, en la gestión de estos espacios.

Serían necesarias medidas directamente aplicables en las distintas materias:

- 1) Establecer categorías de suelo que permitan abordar devolver al suelo agrario aquellos suelos ocupados inadecuadamente por las plantaciones forestales. Por ejemplo, un suelo Forestal de Transición al Agrario, que permita reequilibrar paulatinamente los usos en el territorio.

- 2) Por otro lado, se debe profundizar, de manera vinculante, el concepto incluido en las Normas Forales de Montes de monte protector o del PTS Agroforestal de suelos forestales frágiles a través de una categoría (no de una subcategoría opcional).
- 3) Los aspectos paisajísticos y de conectividad ecológica se deben proveer de herramientas concretas más allá de las meras recomendaciones ambiguas del PTS Agroforestal. ¿Cuál es la herramienta de un PGOU para plasmar en su planeamiento de marea vinculante la necesidad de unir dos masas autóctonas? ¿O de establecer una red de franjas de arbolado autóctono en torno a las zonas forestales productivas? ¿Podría ser este el papel de la Mejora Ambiental entendida como una herramienta de diseño más activa que transforme suelos forestales en otro tipo de suelos?

La contundente negativa del sector forestalista a cualquier regulación de los suelos forestales, que solo habría de regirse por las normas forestales de Montes sin que los planeamiento municipales tengan ninguna validez, ha derivado en una auténtica burbuja en torno a los mismos, cuya desregulación de facto ha acabado aceptándose por las distintas administraciones.

Pese a que tanto la legislación urbanística, que establece la obligación del planeamiento de regular la totalidad de las superficies de los municipios, como la jurisprudencia, clara en el sentido de que las competencias en el suelo no urbanizable son compartidas y concurrentes, son claras al respecto, los ayuntamientos van a necesitar de un posicionamiento fuerte de las DOT para cambiar la dinámica actual.

Van a ser necesarias, por tanto, herramientas que permitan diseñar el territorio entendiendo el mismo como un ámbito dinámico a rediseñar conjuntamente basándonos en el interés general y no de una mera fotografía del estado actual.

Propuesta 10: En coherencia con lo anterior resulta importante un refuerzo expreso en las DOT de las posibilidades de los municipios de desarrollar sus planeamientos generales en suelo no urbanizable desarrollando las determinaciones del planeamiento sectorial (desarrollando las matrices, creando subcategorías, creando normativa específica, etc).

Propuesta 11: Evitar la ocupación de los escasos suelos agrarios existentes en las vertientes cantábricas por otros usos o por el uso forestal.

La recuperación del primer sector y el aumento de la soberanía alimentaria del territorio pasan por proteger con determinación los escasos suelos agrarios existentes en muchos municipios. En dicho sentido cabe destacar, además de la problemática citada relativa al sector forestal, la importante pérdida de suelos agrarios por la extensión de los suelos urbanos y por la dispersión de la urbanización, cuya figura actual son las viviendas vinculadas a explotación y los núcleos rurales.

En el caso de las vivienda vinculada, injustificadas en Bizkaia por las escasas distancias entre los núcleos a las explotaciones, ha de decirse que suponen una importante problemática para los municipios. En la mayoría de las ocasiones las citadas explotaciones se acaban extinguiendo (a veces antes del fin de obra) provocando situaciones de difícil resolución desde el ámbito de actuación municipal que observa como aparecen nuevas viviendas no vinculadas sin primera ocupación.

Dado que el fenómeno de la segregación de caseríos está cobrando cada vez más relevancia en los planeamientos municipales, en coherencia a los preceptos de no artificialización de suelo, entendemos que la reflexión en torno a dicho fenómeno debería acompañarse al menos de las siguientes medidas en la matriz de usos:

- 1. Prohibición, en cualquier caso, de la vivienda vinculada a explotación en suelo de Agroganadero y Campiña de Alto Valor Estratégico.
- 2. Prohibición de las viviendas vinculadas a explotación cuando se permita la segregación de los mismos en el suelo no urbanizable para no provocar un doble impacto en el suelo no urbanizable. Algunos Informes de Sostenibilidad Ambiental comienzan ya a incorporar esta medida.
- 3. Análisis desde el punto de vista de la movilidad y el aparcamiento de los límites del citado modelo de segregación.

En el caso de los suelos urbanos, resultan particularmente preocupantes los denominados Ejes de Transformación en los fondos de valle, uniendo los puntos con líneas, que parece indicar la voluntad de ocupar con nueva urbanización dichos suelos particularmente valiosos, en su práctica totalidad identificados como suelos de Alto Valor Estratégico por su valor agrológico. Se entiende que la reubicación de actividad económica ha de pivotar en torno a la reutilización de los suelos ya transformados (como establece la ley).

Propuesta 12: En coherencia con lo anterior se propone la retirada de los denominados y centrar la reubicación de actividad económica ha de pivotar en torno a la reutilización de los suelos ya transformados.

Propuesta 13: En relación con los suelos de Alto Valor Estratégico, se propone corregir la carencia del PTS Agroforestal de no analizar el potencial agrológico de los suelos clasificados como urbanizables pero no desarrollados, en situación de suelo rural, que, a menudo, atesoran importantes valores desde el punto de vista agrario.

Propuesta 14: Incluir el importante papel del entorno del Monte Jata y los acantilados litorales Basordas-Bakio como infraestructura verde de relación entre el entorno de Mungia y el litoral.

El entorno del Monte Jata, con una importantísima proporción de suelo de propiedad pública, va a ser redefinido desde el punto de vista de la ordenación del monte por ayuntamientos y diputación durante el presente año, planteando una recuperación de los valores ambientales, paisajísticos y sociales del citado espacio en desarrollo a lo establecido asimismo por el PTP de Mungia. Se propone por tanto su inclusión en el documento como infraestructura verde.

En Bakio, a 29 de mayo de 2017

La alcaldesa, Amets Jauregizar



GOBIERNO VASCO

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (DOT)

MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA