

Aportaciones de



al proceso abierto
de revisión de las
**DIRECTRICES DE ORDENACIÓN
TERRITORIAL (DOT)**



AGOSTO 2016



INTRODUCCIÓN

Los Ayuntamientos son agentes activos en el proceso de ordenación del territorio. Son amplias las competencias que la ordenación urbanística atribuye a los municipios en Euskadi y por lo tanto, es significativa la responsabilidad en el diseño, ordenación, ejecución y disciplina en el modelo de desarrollo de los pueblos y las ciudades vascas. Sin embargo, esta competencia y responsabilidad está acotada y debe armonizarse con un modelo territorial que recoge a su vez la ordenación del conjunto de políticas sectoriales que tienen incidencia en el territorio.

En Euskadi, las Directrices de Ordenación Territorial son el instrumento que representa el marco general de referencia para el resto de instrumentos de ordenación del territorio y urbanístico.

Las vigentes DOT fueron publicadas en el año 1997 y el tiempo transcurrido hasta el día de hoy, aconsejan una revisión y adecuación para que con los retos del año 2010, y el logro de los objetivos últimos de la política de Ordenación del Territorio asociados a un desarrollo equilibrado y coordinado.

Por todo ello, EUDEL ha considera importante involucrase y participar activamente, con los Ayuntamientos Vasco en el proceso que impulsa el Departamento de Política Territorial y Medio Ambiente. El trabajo desarrollado con este fin es **un informe** con el índice siguiente:



INDICE

I OBJETO	7
II ALGUNAS PREMISAS FORMALES Y MATERIALES	8
1. Un debate abierto en el que se desea participar	8
2. El reconocimiento de la necesidad de la ordenación territorial y urbanística.	9
3. La contextualización del proceso de revisión de las D.O.T. (incluido el Documento Base) en el marco territorial, urbanístico, ambiental, etc. general actual.....	9
III CUESTIONES GENERALES	9
1. La conveniencia de un diagnóstico referente a la ordenación territorial a lo largo del período comprendido entre 1997 y la actualidad	9
2. La necesaria contextualización general del proceso de revisión de las D.O.T.....	10
3. El proceso de revisión y las previsiones del Documento Base en el marco de la vigente Ley de Ordenación del Territorio de 1990.	11
4. Una serie de objetivos indiscutibles, ¿pero necesarios y/o suficientes en este momento como directrices territoriales?.....	11
5. La ordenación territorial y las “políticas” sectoriales, incluidas las referentes a compromisos e inversiones.	12
6. La conveniencia de tener en cuenta la casuística y la diversidad de los municipios de la CAPV.....	13
7. La configuración de un marco territorial globalmente coherente y unitario.....	14
8. El modelo formal de la ordenación territorial de las futuras D.O.T.....	15
IV CUESTIONES ESPECÍFICAS.....	16
1. Las cuestiones transversales	16
2. El paisaje	19
3. El medio físico, el medio rural y la infraestructura verde	19
4. El medio urbano	21
5. La movilidad sostenible	28
6. El agua, la energía, los residuos, etc	29
7. La Gobernanza	30
V OTRAS CUESTIONES. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y AMBIENTAL. LA COTPV Y EL ÓRGANO AMBIENTAL	32
1. Las D.O.T. y sus propuestas como plasmación del modelo de configuración político – institucional de la CAPV	32
2. El marco administrativo (territorial, urbanístico, ambiental...) actual.....	32
3. ¿Son posibles otras formas de trabajar?	33



VI CONCLUSIONES	35
1. Algunas cuestiones generales	35
2. La determinación de un modelo de intervención territorial en el medio rural acorde con los condicionantes y objetivos propios de él.....	36
3. El medio urbano como campo de intervención básicamente urbanístico.....	37
4. La movilidad sostenible	37
5. La energía.....	37
6. La configuración de un marco administrativo – formal adecuado para encarar el futuro.....	37
7. En definitiva	38
ANEXO 1	40
CUESTIONARIO UTILIZADO PARA RECOGER ON LINE LA OPINIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS VASCOS	40
ANEXO 2	46
VALORACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE ESTE TRABAJO	46

AGOSTO
2016



Aportaciones de EUDEL

al proceso abierto de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)



INFORME SOBRE EL DOCUMENTO BASE DE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y SUS PREVISIONES

OBJETO

Mediante resolución de 27 de julio de 2015, el Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV, aprobadas por Decreto de 11 de febrero de 1997.

Con posterioridad, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco elaboró, en Noviembre de 2015, el Documento Base referente a la citada Revisión con, fundamentalmente, dos objetivos complementarios: exponer las bases y las propuestas del modelo territorial planteado por el citado Departamento en relación con dicha Revisión; servir de base para promover un proceso de participación pública previo al Avance.

En ese contexto, se solicitó a EUDEL participar de manera activa en ese proceso, y EUDEL aceptó la invitación por razones generales asociadas al reconocimiento de la necesidad de la ordenación global del territorio del que forman parte los municipios de la CAPV, así como por otras más específicas relacionadas con la necesidad de analizar y asegurar que esa revisión se efectúe desde el respeto de las competencias municipales, incluidas en particular las urbanísticas.

En este momento, mediante este informe se da respuesta al encargo de EUDEL, con el fin de realizar un análisis del Documento Base y sus propuestas, en los términos y con el alcance (metodológicos, materiales...) expuestos en los siguientes epígrafes.

Con el fin de realizar el trabajo adecuadamente, y recabar la opinión municipal, EUDEL ha puesto en marcha, entre otras, las distintas iniciativas siguientes:

- ⊙ La constitución de un grupo municipal de trabajo para, además de analizar el Documento Base, sistematizar la opinión municipal, determinar los criterios de participación municipal en la ponencia técnica constituida en la COTPV y, elaborar este informe a modo de contribución al proceso de revisión.
- ⊙ La elaboración y distribución de un cuestionario entre los Ayuntamientos, y la realización de una serie de entrevistas con algunos de ellos.



Su finalidad ha sido, como mínimo, doble. Por un lado, incentivar la participación directa de los Ayuntamientos en el referido proceso de revisión. Por otro, conocer directamente sus opiniones, problemas, etc. con el fin de completar y enriquecer el contenido de este informe.

Debido a ello y con el fin de reflejar de manera adecuada el trabajo realizado, se adjuntan a este informe:

- Anexo 1: copia del cuestionario distribuido entre los Ayuntamientos.
- Anexo 2: exposición y valoración del contenido de los cuestionarios respondidos y de las entrevistas realizadas.

Por lo tanto y antes de continuar, queremos agradecer la participación de todas las personas que desde los Ayuntamientos han colaborado con EUDEL en la realización de los citados trabajos. Sin su colaboración, no sólo habría sido más dificultoso, sino que habría resultado mucho menos enriquecedor y legitimado.

2

ALGUNAS PREMISAS FORMALES Y MATERIALES

La elaboración de este informe responde, entre otras, a las siguientes premisas materiales y formales:

⊙ **Un debate abierto en el que se desea participar.**

Estamos en una fase de debate abierto y se quiere participar en él, de manera franca y transparente. A nuestro juicio es una ocasión idónea para reflexionar, intercambiar opiniones, etc. sobre la articulación territorial del “país” (CAPV), en el marco de un debate que ha de abordarse en toda su complejidad y extensión, y en el que, debido a ello, han de ser objeto de la debida atención cuestiones como estas: las personas y sus necesidades, problemas, deseos, etc. en cuanto que primeras y últimas destinatarias (afectadas) por las propuestas que se determinen; el territorio sobre el que se asientan esas personas; la ordenación urbanística de los municipios; el modelo (material y formal) de desarrollo territorial y urbanístico por el que queremos / debemos apostar a futuro, a partir de la expresa consideración de las afecciones ambientales y de todo tipo derivadas de él; las competencias de las distintas Administraciones afectadas; etc.

La correcta y rigurosa consideración de todas esas y otras cuestiones en toda su complejidad permitirá determinar, de manera correcta y razonada, el contenido concreto que debieran tener las nuevas D.O.T., así como el carácter (de mera directriz, normativo...) de sus previsiones.



⊙ **El reconocimiento de la necesidad de la ordenación territorial y urbanística.**

Contamos con una cultura urbanística asentada desde hace ya muchos años, y de la que es expresión el planeamiento urbanístico promovido a lo largo de ellos, reflejo de las decisiones de ordenación de los municipios adoptadas (en particular, aunque no exclusivamente) por los Ayuntamientos.

A la anterior se suma la ordenación territorial que, tras la promulgación de las D.O.T. de 1997 y de los restantes planes territoriales promovidos con posterioridad, se ha ido asentando progresivamente, constatando la necesidad y la lógica de tratar de manera global el territorio y distintas materias con incidencia en él, más allá de los intereses y límites administrativos de los municipios.

La necesidad de esas dos escalas de ordenación nos coloca en un difícil y complejo contexto que justifica la determinación del campo de intervención de cada una de ellas a partir de, entre otras, estas premisas: rigor, colaboración, coordinación y respeto.

⊙ **La contextualización del proceso de revisión de las D.O.T. (incluido el Documento Base) en el marco territorial, urbanístico, ambiental, etc. general actual.**

Si bien, formalmente, el proceso de revisión promovido incide exclusivamente en las D.O.T., lo cierto es que la consideración conjunta de distintas razones justifica la incardinación del debate asociado a dicha revisión en el marco territorial, urbanístico, ambiental, etc. general actual.

Así, las propuestas del Documento Base, su incidencia, más allá de las D.O.T., tanto en los restantes planes territoriales vigentes como en el planeamiento y la ordenación urbanística, su estrecha relación con las previsiones de numerosas disposiciones legales vigentes, etc. constituyen razones que hacen necesaria la indicada contextualización global.

3 CUESTIONES GENERALES

1. **La conveniencia de un diagnóstico referente a la ordenación territorial a lo largo del período comprendido entre 1997 y la actualidad.**

La constatación de la necesidad e importancia de la ordenación territorial es, a nuestro juicio, una de las conclusiones que, a modo de balance, debe destacarse de la primera generación de la ordenación territorial (asociada a la ordenación de esa naturaleza promovida desde el año 1997 hasta el presente).

El reconocimiento de ese “acierto” debería complementarse, en todo caso, con la realización de un diagnóstico mínimo del “comportamiento” de la ordenación territorial (considerada en su totalidad: D.O.T., PTPs y PTSs) a lo largo de todos esos años, así como del grado de consecución y acierto de los objetivos asociados a ella.



Frente a ello, el Documento Base no contiene ese diagnóstico, y/o las valoraciones que incluye a ese respecto son insuficientes.

Y eso impide, por un lado, la realización de un análisis riguroso referente a la corrección o incorrección, acierto o desacierto, suficiencia o insuficiencia, etc. de las propuestas territoriales, consideradas en su integridad. Y, por otro, hacer uso de la experiencia acumulada a lo largo de estos años con el fin de orientar adecuadamente la ordenación territorial del futuro.

La relevancia de ese diagnóstico a los efectos de determinar con rigor las pautas de la “segunda generación” de la ordenación territorial justifica su realización.

2. La necesaria contextualización general del proceso de revisión de las D.O.T.

Los años transcurridos desde 1997 hasta la actualidad han sido el escenario de novedades de muy diversa índole.

En este momento (lejos de pretender hacer un discurso o análisis general) merecen una particular atención: la crisis económica; la crisis de modelos (de intervención territorial, urbanística, etc.); las “novedades” o crisis disciplinares asociadas a la complementación y/o contagio de la ordenación territorial y urbanística por otras disciplinas o perspectivas (género, medio ambiente...); las novedades asociadas a la continuada (e incluso exagerada) promulgación de nuevas disposiciones, documentos, proyectos, etc. con directa incidencia tanto en la determinación de la ordenación (territorial y urbanística) como en el excesivo e injustificado alargamiento de los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes¹; etc.

Y eso da lugar a la configuración de un marco general de intervención caracterizado, en este momento, por condicionantes como estos: un “despiste” importante sobre el modo de abordar la ordenación territorial y urbanística del futuro y los modelos a promover, más allá de la utilización de términos políticamente correctos; la falta de concreción de una visión global, coherente y coordinada del conjunto de las cuestiones afectadas, así como de las disposiciones, planes, estudios promovidos y/o a promover; la vuelta al protagonismo de los planteamientos sectoriales o de “islas” frente a los integrales; la continuada exigencia de informes, autorizaciones, etc. que en distintas ocasiones se repiten en el marco de un mismo proceso; las contradicciones o divergencias entre unos y otros informes o planes o proyectos; las nebulosas asociadas a la intervención de dos o más entidades o administraciones en una misma materia, en ocasiones con posiciones divergentes; las serias dificultades para llegar a la “meta”

¹ Sirvan como mera muestra:

- * Las disposiciones legales: Ley de Suelo y Urbanismo, de 30 de junio de 2006 (Ley 2/2006), y las disposiciones promulgadas en su desarrollo; Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de 30 de octubre de 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015); Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, de 27 de febrero de 1998, y Decreto de 16 de octubre de 2012, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (Decreto 211/2012); Ley de evaluación ambiental, de 9 de diciembre de 2013 (Ley 21/2013); disposiciones promovidas en materia de ruido (Ley de 17 de noviembre de 2003; Decreto de 16 de octubre de 2012, de contaminación acústica de la CAPV; etc.); Ley para la igualdad de mujeres y hombres, de 18 de febrero de 2005; Ley de Aguas; Ley de Costas; Ley de Telecomunicaciones, de mayo de 2014; Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, de junio de 2015; Ley de vivienda, de 18 de junio de 2015; Ley Municipal de 2015; etc.
- * Los distintos planes territoriales promovidos y aprobados (DOT, PTPs, PTSs).
- * Los estudios de impacto o análisis a promover (bien por exigencia legal, bien por “costumbre”, bien por decisión específica asociada a la formulación de los correspondientes planes) en materias como las siguientes: evaluación ambiental; perspectiva de género; ruido; evaluación lingüística; paisaje; suelos potencialmente contaminantes; etc.
- * Otros documentos, proyectos, etc.



(cada vez mayores); la inseguridad de los procedimientos; la consideración como vinculantes y normativas de previsiones contenidas en planes, proyectos, etc. no aprobados definitivamente; etc.

Y todo eso tiene, entre otras, las distintas afecciones que se exponen a continuación. En primer lugar, el planeamiento urbanístico resulta particularmente sobrecargado de mandatos y condicionantes determinados por “instancias superiores”, que dificultan seriamente (cada vez más) su elaboración, tramitación y aprobación. En segundo lugar, la gestión urbanística se ralentiza innecesaria e injustificadamente, con la consiguiente ineficacia administrativa que eso conlleva. En tercer lugar, la complejidad y el alargamiento de los procesos resultan de difícil, por no decir imposible, explicación a la ciudadanía, o comprensión por parte de esta, y eso resulta difícil de casar con los objetivos y criterios asociados a la participación pública. En cuarto y último lugar, todo eso coloca a los Ayuntamientos como primeros y últimos responsables de esa situación ante la ciudadanía, al ser la Administración más cercana a esta

Promovidas en ese contexto, el proceso de revisión de las DOT, además de no abstraerse de esa situación actual, debería contribuir a la incentivación del necesario debate a ese respecto, con el fin de reconducir y poner “orden” en dicha situación.

3. El proceso de revisión y las previsiones del Documento Base en el marco de la vigente Ley de Ordenación del Territorio de 1990.

Algunas de las propuestas del Documento Base plantean serias dudas referentes a su encaje en la vigente Ley de Ordenación del Territorio, y requerirían su modificación.

Es el supuesto de, por ejemplo, algunos de los objetivos, orientaciones, etc. planteados en las siguientes materias: los corredores ecológicos; la rehabilitación y regeneración urbana (tal como se plantea); las Áreas Metropolitanas y los Ejes de Transformación; el Perímetro de Crecimiento Urbano; etc.

Además, cualquiera que sea la opinión de cada uno a ese respecto, el simple hecho de abordar el proceso de revisión de las DOT justifica extender el correspondiente debate a la idoneidad o no del marco legal – territorial con el que contamos, promovido hace ya 26 años.

4. Una serie de objetivos indiscutibles, ¿pero necesarios y/o suficientes en este momento como directrices territoriales?

La idoneidad y el acierto de muchos de los objetivos planteados en el Documento Base son, en este momento, indiscutibles. Sirvan como mero ejemplo los referentes a las siguientes cuestiones: integrar la perspectiva paisajística en la ordenación territorial y urbanística; integrar los suelos no urbanizables en las categorías de las DOT; prohibir la construcción en el suelo no urbanizable de nuevas edificaciones no vinculadas a explotaciones agropecuarias; conservar el suelo agrario existente y activar los suelos de esa naturaleza infrautilizados; priorizar la regeneración urbana y la utilización del espacio ya urbanizado o integrado frente a la urbanización de nuevos suelos para satisfacer las demandas de vivienda, actividad económica, etc.; fomentar la movilidad y el transporte sostenible; etc.

Muchos de ellos suponen una reiteración de principios, criterios, propuestas, etc. establecidos en disposiciones legales vigentes (Ley de Suelo y Ordenación Urbana, de 30 de junio de 2006; Ley de



Vivienda de 18 de junio de 2015; Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015; etc.). Sirvan como mero ejemplo los siguientes: la utilización, ordenación, etc. del suelo de conformidad con el principio del desarrollo sostenible; el uso racional de los recursos naturales y, más en concreto, la conservación, mejora y/o protección de la naturaleza, la flora, la fauna, el patrimonio cultural, el paisaje, el medio rural, etc.; el desarrollo urbano en condiciones que impliquen la rehabilitación, regeneración, reutilización, etc. del medio urbano actual como opción preferente a los nuevos desarrollos en el medio natural, evitando la segregación y dispersión urbana; el fomento de la movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado o innecesario de los vehículos motorizados, dando preferencia al transporte público y potenciando los desplazamientos peatonales y en bicicleta; la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social; puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado de interés cultural; la priorización de las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía; fomento del uso racional del agua, incluido su ahorro y reutilización; etc.

Todos ellos forman parámetros que configuran, en este momento, el marco de elaboración del planeamiento territorial y urbanístico y de determinación de sus propuestas en condiciones que implican la consiguiente y consecuente adecuación de estas a aquellos.

En esas circunstancias: ¿es tarea de las D.O.T. reiterar, sin más, ese tipo de criterios, o, más bien, su incidencia en ellos debería asociarse a la realización de otro tipo de aportaciones?

A nuestro juicio, su mera reiteración en las D.O.T. y en los instrumentos de ordenación territorial no sería necesaria y/o suficiente. Acentuaría la equívoca e incorrecta idea de considerar dicha ordenación como, básicamente, un mecanismo más de control del planeamiento urbanístico municipal. Debido a ello, su inclusión en ellos debería asociarse a la implementación de esas directrices con otro tipo de pautas entre las que, a los efectos de su determinación, deberían ser objeto de atención las siguientes cuestiones: la justificación de la escala o relevancia territorial de las propuestas; la fijación de compromisos y medios de intervención en la ejecución de esas propuestas, incluidos los de carácter económico, por parte de la o las correspondientes administraciones "territoriales"; etc.

5. La ordenación territorial y las "políticas" sectoriales, incluidas las referentes a compromisos e inversiones.

De conformidad con lo establecido en la vigente Ley de Ordenación del Territorio, algunas de las funciones y objetivos de las D.O.T. son los siguientes:

- ⊙ Formular con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho territorio (...).
- ⊙ Construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y al uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas que hayan de actuar sobre el territorio de la Comunidad Autónoma (...).



- ⊙ El señalamiento de los criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de las diferentes Administraciones Públicas a fin de hacer frente a los problemas detectados.

En ese contexto, la cultura (política, económica, administrativa...) asentada en esta Comunidad Autónoma a lo largo de estos años asocia directamente distintas propuestas territoriales con la determinación de políticas sectoriales y compromisos administrativos y económicos.

Así sucede, por ejemplo, en el supuesto de las propuestas de: ejecución, mejora, etc. de las redes ferroviarias, las redes viarias (salvo, en este último caso, las redes urbanas), los puertos y los aeropuertos; tratamiento (mejora, encauzamiento...) de los cauces fluviales; redes e instalaciones generales de agua y saneamiento, incluidas instalaciones de depuración; redes ciclistas (Gipuzkoa); instalaciones generales de tratamiento de residuos; etc.

En todos esos casos, la determinación de ese tipo de propuestas se complementa con otras referentes a, por un lado, la identificación de la Administración o entidad responsable de su ejecución y, por otro, la determinación de los correspondientes compromisos de ejecución y económicos por parte del citado responsable.

Las razones justificativas de la aplicación de esas "cultura" y práctica en esas cuestiones son igualmente extensibles a otras. Sirvan como mero ejemplo las propuestas territoriales referentes a las siguientes: la gestión de los espacios y elementos de interés natural de escala territorial, incluidos todos los que formen parte de la red de espacios naturales protegidos; la potenciación del medio rural desde la perspectiva agraria, como soporte del sector primario; las áreas prioritarias de regeneración urbana de escala territorial; los desarrollos de actividades económicas de carácter asimismo territorial, incluidos, en particular, los asociados a la incentivación de sectores económicos singulares (industrial convencional...); las medidas y decisiones de implantación de dotaciones y equipamientos (docentes, sanitarios, deportivos...) supramunicipales; etc.

Por ese tipo de razones, la identificación de esas y otras propuestas como objetivos territoriales debería complementarse con la determinación de las correspondientes responsabilidades administrativas de ejecución y de inversión. La determinación de aquellas sin estas hace que, en lo referente a ellas, la ordenación territorial sea insuficiente.

6. La conveniencia de tener en cuenta la casuística y la diversidad de los municipios de la CAPV.

Las previsiones del Documento Base adolecen, en términos generales, de un tratamiento excesivamente unitario y esquemático de los municipios de la CAPV, como si el conjunto de ellos respondiese a un mismo patrón.

En realidad, esas previsiones permiten pensar que los municipios objeto de atención son, en realidad, los de tamaño grande o medio, pero no así los de tamaños pequeño y/o rural. De hecho, estos últimos transmiten la generalizada idea de que ellos no salen en la "foto" de la ordenación territorial.



7. La configuración de un marco territorial globalmente coherente y unitario.

El marco territorial vigente es el determinado en:

- ⊙ Las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (DOT), aprobadas el 11 de febrero de 1997 (Decreto 28/1997), y modificadas con posterioridad mediante Decreto de 19 de enero de 2016 (en lo referente a la cuantificación residencial).
- ⊙ Los **Planes Territoriales Parciales** referentes a las siguientes **áreas funcionales**:
 - Laguardia (Rioja Alavesa) (2004).
 - Álava Central (2004).
 - Llodio (2005).
 - Eibar (Bajo Deba) (2005).
 - Mondragón-Bergara (Alto Deba) (Decreto 2005).
 - Zarautz-Azpeitia (Urola Kosta) (2006).
 - Bilbao Metropolitano (Decreto 2006).
 - Beasain-Zumarraga (Goierri) (2009).
 - Igorre (2010).
 - Durango (2011).
 - Balmaseda-Zalla (Encartaciones) (2011).
 - Gernika-Markina (Decreto 31/2016).
- ⊙ Los **Planes Territoriales Sectoriales (PTS)** siguientes:
 - Plan General de Carreteras del País Vasco (1989).
 - Plan Integral de Carreteras de Álava (Norma Foral 30/1998).
 - Plan de Carreteras de Bizkaia (Norma Foral 8/1999).
 - PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica) (1998; modificado en 2013).
 - PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea) (1999; modificado en 2013).
 - PTS de Ordenación de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2001).
 - PTS de Ordenación de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002).
 - PTS de Ordenación de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004).
 - PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004).
 - PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007).
 - PTS Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 2014).
 - PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa (Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio).
 - PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (Norma Foral 2/2013).

El análisis conjunto de todos ellos da pie a destacar, entre otras, tres conclusiones. La primera conlleva la valoración positiva del trabajo y del esfuerzo realizado; no en vano, ha sido clave para el asentamiento de la necesaria cultura de la ordenación territorial. El segundo está asociado al protagonismo general, en ese marco, de los PTSs y, por lo tanto, de los planteamientos sectoriales frente a los integrales, pese a lo establecido a ese respecto en la LOT, y a que en algún momento pudo



parecer lo contrario. A su vez, la tercera y última está relacionada con la existencia, en ocasiones, de contradicciones entre distintos PTSs, así como entre algunos de ellos y determinados PTPs, dando lugar a una cierta falta de coherencia global entre todos esos planes y sus propuestas. De hecho, cabe indicar que esta última es, en gran medida, consecuencia de la segunda.

Frente al “olvido” de dichas cuestiones en el Documento Base, lo cierto es que, dada su trascendencia, deberían ser objeto de la adecuada atención en el marco de la revisión de las D.O.T. con, entre otros, los **tres fines** siguientes. Por un lado, evaluar la problemática existente a ese respecto en el momento actual. Por otro, determinar las medidas de respuesta adecuada a esa problemática. Por último, abordar las tareas de formulación de la segunda generación de la ordenación territorial en condiciones que garanticen la inexistencia de ese tipo de problemas.

8. El modelo formal de la ordenación territorial de las futuras D.O.T.

Las vigentes D.O.T. de 1997 conforman un marco de determinación de numerosas directrices en distintas materias, y unas pocas **determinaciones vinculantes, de aplicación directa**. Estas últimas son, en concreto, las referentes a las siguientes cuestiones:

- * El tratamiento de las aguas superficiales.
- * La regulación de las categorías de ordenación del medio físico de Especial Protección y Protección de Aguas Superficiales, complementadas con el régimen de usos establecido para esas categorías en la matriz del medio físico.
- * La delimitación en el planeamiento municipal de las zonas afectadas por las actividades extractivas.
- * La prohibición de construcción de viviendas aisladas en el suelo no urbanizable, salvo las vinculadas a explotaciones agrarias.
- * Las medidas de identificación de los espacios naturales legalmente protegidos, y de actuación en ellos.
- * La previsión referente a que el número máximo de nuevas viviendas posible en cada uno de los núcleos de municipios de escasa entidad y polinucleares (fundamentalmente municipios de Álava) no será superior al de las viviendas existentes.

A las anteriores cabe añadir otras vinculantes para los PTPs (y, a través de estos, para el planeamiento municipal), como las relacionadas con la cuantificación máxima y mínima de la oferta residencial en los distintos municipios de la CAPV.

A su vez, los PTPs y los PTSs promovidos en su desarrollo han complementado el marco territorial vigente, fijando un marco territorial normativo mucho más complejo que el referido a las cuestiones anteriores.

En esas circunstancias, es razonable que el debate se extienda en este momento al carácter y a la naturaleza (de mera directriz, vinculante...) que han de tener las nuevas D.O.T. y sus propuestas, así como las determinaciones de los restantes planes territoriales.

La correcta determinación de las “fronteras” de la ordenación territorial y urbanística, a partir del respeto de las respectivas competencias, debería ser uno de los objetivos de ese debate.



Además, a lo anterior cabe añadir que, en términos generales, los planes territoriales son excesivamente rígidos y estáticos, difíciles de adaptar a la cambiante realidad socioeconómica, etc., sin perjuicio de que se hayan tramitado y aprobado definitivamente algunas modificaciones puntuales (PTS de márgenes de ríos y arroyos; PTP del Urola Kosta; etc.).

4

CUESTIONES ESPECÍFICAS

1. Las cuestiones transversales.

El Documento Base identifica cinco concretas cuestiones transversales que, según se indica, han de ser objeto de la debida consideración en el marco de la determinación del modelo territorial revisado. Son en concreto las siguientes: la perspectiva de género; el cambio climático; la salud; el euskera; la integración territorial.

En todo caso, las previsiones de esa naturaleza no acaban ahí. Así, a las anteriores cabe añadir las relacionadas con: el paisaje (al que se alude en el siguiente apartado 2) y la previsión de estudios del impacto paisajístico derivado de planes que prevean crecimientos urbanos; el impacto acústico; el estudio de evaluación de la sostenibilidad energética del planeamiento territorial y urbanístico; etc.

Consideradas desde perspectivas tanto materiales como formales, conforman un entramado de cuestiones de carácter y alcance muy diversos, todas ellas de gran relevancia. En todo caso, las propuestas planteadas a ese respecto en el Documento Base, sumadas a su incardinación en el marco territorial, urbanístico, ambiental, cultural, etc. general actual, dan pie, entre otras, a los cuatro tipos de consideraciones siguientes:

a) Ausencia de diagnóstico y contextualización.

En línea con lo apuntado en los apartados 1 y 3 del anterior epígrafe III, las propuestas referentes a las cuestiones transversales son algunas de las que, de manera particular, adolecen de la carencia de un diagnóstico y de la falta de contextualización en el marco general actual.

Así, resulta llamativo que para el Documento Base no existan ni la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento, ni la experiencia acumulada a este respecto a lo largo de estos últimos años.

Debido a ello, no es consciente de que algunas de esas cuestiones transversales (consideradas novedosas) son objeto de atención específica en la citada Evaluación Ambiental Estratégica, como sucede en el caso del cambio climático y la salud (y también el paisaje). Y eso hace que tampoco haya un análisis de la corrección o incorrección de la experiencia acumulada a ese respecto.



En otros casos (perspectiva de género y euskera) no se toman en consideración las previsiones establecidas en las disposiciones legales vigentes en la materia, y las afecciones y problemas derivados de ellas.

Así, en el supuesto de la perspectiva de género, no han sido promovidas hasta la fecha las normas o directrices para la evaluación del impacto de los planes en materia de género prevista en la vigente Ley para la igualdad de mujeres y hombres, de 18 de febrero de 2005 (art. 19 y Disposición Final Octava).

Eso hace que la evaluación de dicho impacto en esas circunstancias esté rodeada de numerosas nebulosas. Y el hecho de que el Documento Base preste atención a la perspectiva de género sin tener en cuenta esa situación es o puede ser un planteamiento generador de problemas.

En cuanto al euskera y al impacto lingüístico, la recientemente aprobada Ley de Instituciones Locales de Euskadi, de 7 de abril de 2016, prevé en su artículo "7.7" que en el *procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios se evaluará su posible impacto respecto a la normalización del uso del euskera, y se propondrán las medidas derivadas de esa evaluación que se estimen pertinentes.*

Es más, la versión de euskera de ese artículo no es del todo coincidente con el citado texto al asociarse dicha obligación a los municipios euskaldunes.

En esas circunstancias tampoco se justifica que, sin más, el Documento Base aluda a esa cuestión sin tener en cuenta esa situación y la problemática que genera.

En esa misma línea, tampoco es objeto de consideración que el impacto acústico es objeto, en este momento, de una regulación concreta

b) Ausencia de integración.

El conjunto de las previsiones referentes a las citadas cuestiones transversales (y también al paisaje, a la evaluación de la sostenibilidad energética del planeamiento...) responden a un tratamiento sectorial y aislado de cada una de ellas.

De esa manera, se incentivan las tendencias pasadas y nuevamente actuales de dar protagonismo al tratamiento sectorial y no integral de los temas, en detrimento del tratamiento preferentemente integral que requieren y justifican la ordenación territorial y urbanística.

De ahí que las previsiones planteadas justifiquen una seria reconsideración desde esa perspectiva integradora.

c) Serías nebulosas en torno a su contenido y cometido. ¿Son materias que requieren medidas territoriales?

El expreso reconocimiento de la relevancia de los temas afectados por las cuestiones transversales no puede ni debe ser obstáculo para reconocer la necesidad de analizar y determinar con rigor su incidencia en la ordenación territorial y urbanística, y, en consonancia con ello, los términos y el alcance de las correspondientes evaluaciones de los impactos resultantes en esas materias.



Yendo más allá de lo políticamente correcto, las nebulosas existentes a ese respecto en distintas cuestiones (genero, salud, impacto lingüístico...) son serias y requieren un análisis igualmente serio.

Es más, cabría entender que, en ocasiones y sin el previo y necesario análisis, subyace en ese tipo de planteamientos la idea de considerar al planeamiento urbanístico como un “saco sin fondo” que entiende o puede entender de todo, y sobre el que cabe descargar todo o casi todo.

En ese sentido, las propuestas del Documento Base dan pie a otro tipo de consideraciones complementarias. Así, si la incidencia de las cuestiones transversales planteadas y de las afecciones derivadas de ellas se limitase a la ordenación territorial, no habría particular objeción que plantear en este momento. Ahora bien, la extensión de esa incidencia al planeamiento y a la ordenación urbanística no tiene justificación en la medida en que dichas cuestiones son y/o serán parámetros de referencia de esta ordenación al formar parte del marco general de determinación de la misma. La utilización de la ordenación territorial en este último sentido supondría acentuar, en línea con lo ya comentado, la equívoca e incorrecta idea de considerar dicha ordenación como, básicamente, un mecanismo más de control del planeamiento urbanístico municipal.

d) Una singular carga urbanística.

El contenido asociado a las cuestiones transversales en el Documento Base tiene una singular carga en el planeamiento urbanístico, considerada tanto desde la perspectiva de la determinación de la ordenación urbanística como de su elaboración y tramitación.

Esa carga, planteada sin la necesaria contextualización general del proceso de revisión de las D.O.T. y de determinación de sus propuestas en el marco general actual, incluidas las relacionadas con las cuestiones transversales (conforme a lo mencionado tanto en el anterior apartado A, como en el apartado 3 del anterior epígrafe III) sólo puede ser contraproducente y problemática para el planeamiento urbanístico.

e) Puestos a ello, ¿están identificadas todas las cuestiones transversales?

A las dudas expuestas hasta el momento cabe extender estas otras: ¿puestos a hacerlo, están correctamente identificadas todas las cuestiones transversales?; ¿están todas las cuestiones que, en su caso, deberían ser objeto de atención?

Son, en definitiva, dudas estrechamente asociadas a la propia regulación del mecanismo de las cuestiones transversales, así como a la determinación de su cometido y sus objetivos en relación con la ordenación territorial y urbanística.

Y en ese contexto y sin ánimo alguno de restar importancia a otras, merece la debida atención una concreta cuestión de relevancia general: la accesibilidad universal, considerada en toda su complejidad.

Así, dada su relevancia, y previa determinación del cometido y de los objetivos de las cuestiones transversales, la accesibilidad universal podría justificar una atención específica.

2. El paisaje.

El paisaje es y debe ser uno de los referentes de expresa consideración en el marco de la determinación de los modelos territorial y urbanístico y, debido a ello, de la elaboración y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos.

Ahora bien, en línea con lo comentado en relación con las cuestiones transversales, el tratamiento adecuado de un tema como ese requiere la realización del correspondiente diagnóstico de la situación actual, incluida su contextualización en el marco general actual. Y este requiere la debida consideración de las previsiones del Decreto de protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV, de 3 de junio de 2014, así como del hecho de que el paisaje ya es objeto de expresa atención, cuando menos en el planeamiento urbanístico, a través de sus estudios de evaluación ambiental estratégica. Frente a ello, esas cuestiones no son objeto de la debida atención en el Documento Base.

Consideradas en ese contexto, previsiones como la de que *los planes que prevean crecimientos urbanos y los planes y proyectos de infraestructuras contendrán un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje no tienen sentido alguno en la medida que, además de continuar con una incorrecta visión sectorial de los temas, no tienen en cuenta que el paisaje ya es objeto de atención específica en las citadas evaluaciones ambientales estratégicas del planeamiento*

Además, salvo que se aclare debidamente su significado, su contenido y su alcance, otras previsiones específicas son o pueden ser contraproducentes y problemáticas. Es el caso de las referentes a: el mantenimiento de la *vegetación y el arbolado del paisaje tradicional y/o preexistentes* (¿qué es el paisaje tradicional?; ¿dónde están el enfoque agrario del tema y los cambios que a ese respecto suponen las políticas agrarias?; ¿el paisaje, incluido el agrario, es una foto fija?; ¿el paisaje no es de por sí evolutivo?; ¿no es, además, expresión de cada estación?; ¿buscamos evaluar el impacto de un amanecer gris comparándolo con el de un día soleado o la transformación de campos de cultivo o cebada por otros de soja, o viñedos o txakoli, etc.?); la consideración del paisaje como orientación bien para favorecer el *crecimiento compacto de los núcleos urbanos, priorizando la colmatación y optimización de las áreas ya urbanizadas frente a la ocupación de nuevos suelos, bien para mantener las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos históricos*, etc. (¿dónde empiezan y acaban las fronteras entre el paisaje y esos otros temas?; ¿no suponen esas previsiones un mezclar todo con todo?).

Debido a ello, cabe considerar que las medidas actuales son suficientes, sin que resulte necesario su reforzamiento en la revisión de las DOT. Bastarían, en su caso, unas directrices generales de intervención (como las planteadas en: los objetivos; los apartados 2, "3.a", "3.b" de las Orientaciones Generales; los apartados 7 y 8 de las Orientaciones al planeamiento territorial), complementadas con otras referentes a, por ejemplo, los PTSs con incidencia en infraestructuras y otras materias (ferroviarias, viarias, eólicas, actividades económicas...) en cuanto que responsables de importantes alteraciones del paisaje.

3. El medio físico, el medio rural y la infraestructura verde.

La incidencia de las previsiones referentes a esas cuestiones en, básicamente (sin perjuicio de salvedades como las asociadas a determinadas propuestas relacionadas con la infraestructura verde), el medio natural justifica el análisis global y unitario de todas ellas.



Puestos a realizar un diagnóstico de la primera generación de la ordenación territorial en esas materias, cabría destacar, complementariamente, las tres cuestiones siguientes.

Una. Considerado en términos generales, el medio natural ha sido uno de los principales focos de atención de la primera generación de la ordenación territorial. Esa atención ha estado asociada, básicamente, a este tipo de medidas y parámetros: la categorización del suelo no urbanizable, complementada con la correspondiente matriz de usos; la identificación y delimitación de los espacios y elementos de interés natural objeto de protección, de escala territorial; la formulación de distintos PTSs con incidencia en ese medio y/o en determinados elementos de él (cauces fluviales; litoral; zonas húmedas; etc.); la prohibición de construcción de nuevas viviendas en el suelo no urbanizable, salvo las vinculadas a explotaciones agrarias.

Evaluados en su globalidad, el conjunto de esos parámetros y medidas ha conformado un marco global correcto de tratamiento territorial y ambiental del suelo no urbanizable.

Dos. En esos parámetros y medidas prima el carácter proteccionista-ambiental (pasivo) del medio rural. Apenas existen los de protección o incentivación de ese medio como soporte del sector primario (asociados a las políticas agrarias).

Tres. Los PTSs promovidos y sus propuestas conforman un conjunto confuso, en el que predomina el tratamiento sectorial y no territorial (integral) del medio natural. Son, en gran medida y principalmente, instrumentos sectoriales de control del planeamiento urbanístico municipal. El PTS Agroforestal es un ejemplo de ello al proteger, por un lado, los suelos de alto valor estratégico desde una escala escasamente próxima al territorio y, por otro, establecer una regulación de la implantación de los usos orientada no a la protección de dichos suelos sino a su vinculación agroforestal, independientemente del tipo de actividad rural a implantar.

Complementariamente, el análisis de las previsiones del Documento Base en ese marco da pie a destacar las distintas cuestiones que se exponen a continuación, a modo de retos a abordar en la revisión de las DOT y de la segunda generación de la ordenación territorial:

- ⊙ Sin perjuicio de su mejora y reajuste en los términos adecuados, incluidos los necesarios para su configuración global y unitaria (dando respuesta a las contradicciones existentes en este momento), los mecanismos de categorización del suelo no urbanizable y la matriz de usos, así como los de identificación de los espacios y elementos de interés natural, son correctos.
- ⊙ Eso sí, deberían plantearse en condiciones que impliquen que el planeamiento urbanístico pueda reajustarlos y adaptarlos a los condicionantes propios de cada municipio, y a la correspondiente escala de trabajo. Y también su complementación con las categorías referentes a los sistemas generales (cualquiera que sea su modalidad) y los núcleos rurales.
- ⊙ En todo caso, la idoneidad o no de esos mecanismos debería ser analizada desde la perspectiva de su adecuación o no a las medidas agrarias de incentivación del sector primario que se mencionan a continuación.
- ⊙ La determinación de las medidas necesarias para incentivar la utilización y gestión del medio rural como soporte del sector primario, con la consiguiente y expresa consideración de las políticas agropecuarias, forestales, etc.
- ⊙ Este es, posiblemente, uno de los principales retos de la citada segunda generación de las DOT. En todo caso, requeriría la directa y activa intervención de la o las Administraciones competentes en dichas materias.



- ⊙ La reconsideración o, incluso, eliminación, de la previsión de delimitación en el planeamiento urbanístico de las zonas o ámbitos objeto de actividades extractivas (canteras...) en atención a que su regulación es ajena a dicho planeamiento.
- ⊙ La determinación de las responsabilidades de ejecución, inversión, etc. de las administraciones supramunicipales (cualesquiera que sean) en el suelo no urbanizable. En particular en las tareas de ejecución y gestión de los espacios y elementos de interés natural objeto de protección y de la infraestructura verde, así como en la materialización de las políticas agrarias.
- ⊙ La determinación de las medidas necesarias para garantizar la intervención global, unitaria y coordinada de la Administración en el suelo no urbanizable, incluidas: las Administraciones territorial, urbanística y agraria; la COTPV y el órgano ambiental (fijando de manera clara y precisa el campo de intervención de cada uno de ellos, sin incidir en reiteraciones, y poniendo fin a las disfunciones o contradicciones existentes actualmente a ese respecto, derivadas de, por ejemplo, la fiscalización del cumplimiento de determinados PTPs por ambas entidades); etc.

Complementaria y/o simultáneamente, el debate y las decisiones referentes a todas esas cuestiones están estrechamente relacionados con la determinación del campo de intervención del urbanismo en materia de ordenación del suelo no urbanizable y de ejecución de sus propuestas. No en vano, mecanismos como los de la categorización del suelo no urbanizable, su matriz de usos, la identificación y delimitación de las ámbitos y elementos de interés natural objeto de protección, etc. conforman un importante “corsé” a ese respecto. Todo ello nos coloca ante un importante campo de debate al que debería de extenderse el reiterado proceso de revisión.

4. El medio urbano.

Las previsiones referentes al medio urbano son, posiblemente y en este momento, el foco principal del debate referente a la determinación de las “fronteras” entre la ordenación territorial y la urbanística, de las competencias de unas y otras Administraciones, incluidos los Ayuntamientos, etc.

En ese contexto, puestos a realizar un diagnóstico de la primera generación de la ordenación territorial en lo referente al medio urbano, cabría destacar, complementariamente, las distintas cuestiones siguientes.

Una. Se comparte, en una medida importante (con salvedades, matices...), la opinión de que el planeamiento territorial ha de determinar los parámetros reguladores del dimensionamiento residencial (cuantificación del número de viviendas) de los municipios. Algunos de los citados **matices o salvedades** son los siguientes:

- ⊙ Carece de justificación la previsión de un dimensionamiento mínimo, al menos de manera generalizada.
- ⊙ Es un mecanismo demasiado rígido, con poca o escasa capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos, etc., así como a las cambiantes demandas y necesidades municipales.
- ⊙ Algunos de los parámetros de la fórmula de determinación del dimensionamiento residencial deberían ser reajustados. Por ejemplo, los relacionados con: la evolución basada exclusivamente en la tendencia anteriormente observada; la segunda residencia, cuando menos en determinados municipios; el factor de esponjamiento; el no cómputo de las viviendas de los núcleos rurales; etc.
- ⊙ No se tienen en cuenta las particularidades propias de los municipios pequeños – rurales.



Dos. No se han cumplido (en términos generales y sin perjuicio de salvedades) los objetivos asociados a la potenciación de un sistema equilibrado de capitales, una red de ciudades medias y procesos de reequilibrio desde ámbitos cogestionados hacia zonas de menor presión demográfica. Frente a ello:

- ⊙ Se ha promovido un modelo territorial al servicio de, en gran medida, las **tres capitales**.
- ⊙ Los **municipios pequeños y/o rurales** no existen en ese modelo territorial (*no salen en la foto*).

Tres. Los instrumentos de ordenación territorial promovidos han tenido relevancia (real y efectiva) escasa en la potenciación de los procesos de renovación y dinamización de los espacios urbanos o en declive de los municipios, incluidos los Cascos Históricos.

Cuatro. No se han cumplido los objetivos asociados a la compatibilización del planeamiento municipal, sin perjuicio de salvedades.

Complementariamente, el análisis de las previsiones del Documento Base da pie a destacar las distintas cuestiones que se exponen a continuación, a modo de retos a abordar en la revisión de las DOT y de la segunda generación de la ordenación territorial:

- a) La rehabilitación y regeneración urbana.

Es lógico y comprensible que los instrumentos de ordenación del territorio (incluidas las DOT) aludan a objetivos generales y a problemas como los expuestos en el Documento Base en esta materia.

Es más, objetivos y criterios como los planteados en ese Documento Base forman parte del marco legal actual (Ley de Suelo y Urbanismo de 2006; Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015; Ley de Vivienda de 2015; etc.). Así, de conformidad con lo establecido en él, el planeamiento urbanístico y sus propuestas se han de adecuar al principio del desarrollo sostenible, con la consiguiente priorización de las intervenciones de rehabilitación y reutilización del suelo urbano existente, como opción preferente a los nuevos crecimientos.

En ese contexto, resultaría conveniente diferenciar los dos escenarios o escalas de intervención en la materia que se mencionan a continuación.

Por un lado, el referente a la determinación de las directrices (“filosofías”, pautas...) generales relacionadas con el modelo de desarrollo urbano por el que debemos apostar a futuro, y el papel de la regeneración urbana como parámetro protagonista de ese modelo.

Es conveniente reconocer a ese respecto que por mucho que ese tipo de objetivos ya forman parte del marco legal vigente, no hemos acabado de interiorizarlos y asumirlos, con el consiguiente e importante cambio de “chip” que eso requiere. Debido a ello, en línea con lo apuntado, el debate relacionado con las D.O.T. es o puede ser adecuado para, profundizando en ello, extenderlo a cuestiones como estas: la determinación del contenido y el alcance de la regeneración urbana y su sintonía o no con los propios de la rehabilitación; la vinculación de ese modelo a objetivos bien exclusivamente físicos (rehabilitación material de las edificaciones y de la urbanización), bien más integrales (incluidos los de carácter social, ambiental, económico, dotacional...) asociados a dotar de “vida” y calidad al medio urbano actual y a sus distintas partes; la consideración o no de los nuevos desarrollos (en el medio natural, con la consiguiente artificialización de este) como



principales “enemigos” de los objetivos de regeneración urbana, en cuanto que responsables, en mayor o menor medida, del “abandono” de determinadas partes del medio urbano actual; la determinación de mecanismos y técnicas adecuadas para la consecución y materialización de los objetivos de regeneración urbana; etc.

Por otro lado, la escala referente a la aplicación de la técnica de la regeneración urbana. A este respecto, la lectura de las previsiones del Documento Base da pie a destacar las cuestiones siguientes:

- ⊙ No se tienen en cuenta las previsiones establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, la Ley de Vivienda de 2015, etc. en materia de regeneración urbana, incluidas las referentes a: las responsabilidades de las Administraciones afectadas (básicamente de los Ayuntamientos); las tareas propias del planeamiento urbanístico; etc.
- ⊙ Volvemos con ello, a la falta de contextualización e integración de las previsiones en el marco general actual.
- ⊙ Se deberían tener en cuenta las particularidades propias de los Cascos Históricos de nuestros municipios, estén o no declarados como Conjuntos Monumentales, a los efectos de la determinación de las correspondientes medidas de regeneración de los mismos.
- ⊙ No se entienden ni se justifican las propuestas referentes a la delimitación de las áreas prioritarias de regeneración urbana en los PTPs sin que vayan acompañadas de las razones justificativas de esa intervención territorial. (en particular las asociadas a su relevancia o escala territorial)

Frente a ello, ese tipo de intervenciones deberían ser excepcionales y estar asociadas a objetivos de regeneración urbana acordes con, entre otras, las **condiciones** siguientes:

- Incidir en áreas de regeneración de, justificadamente, escala territorial.
- Estar asociadas a compromisos/responsabilidad/disciplina de intervención e inversión de la consiguiente Administración supramunicipal (tanto en la proyección como en la ejecución de las propuestas).

La simple delimitación de esas áreas, si no van acompañadas de esas otras medidas, no tiene particular sentido.

Y no deberían extenderse a objetivos de rehabilitación edificatoria, en la medida en que estos son de una escala más precisa, propia de la ordenación urbanística.

- ⊙ Además, en estrecha relación con las previsiones establecidas en este marco de intervención:
 - No tienen justificación alguna orientaciones como las incluidas en el apartado “III.d) Orientaciones en materia de rehabilitación edificatoria” del epígrafe “8.1” del Documento Base en la medida en que, dada su naturaleza y su detalle, no tienen relación con la escala de la ordenación territorial.
 - Otras orientaciones tampoco son propias de la escala territorial (sino de la urbanística), dada la precisión de los datos, la información, etc. (propios de la escala urbanística) que requiere la adopción de las correspondientes decisiones con el debido rigor. Es el caso de, por ejemplo:



- . La definición de áreas prioritarias de regeneración urbana en las que se plantee la ejecución de *intervenciones de densificación y de generación de espacios libres o de carácter dotacional*.
 - . Generar espacios urbanos más densos y con mezcla de usos mediante el *aprovechamiento de los espacios urbanos infrautilizados y la colmatación de vacíos urbanos existentes, la densificación de áreas de escasa intensidad edificatoria...*
 - . Priorizar los *espacios libres y los equipamientos públicos, cuando estos sean deficitarios, en los vacíos urbanos libres de edificación u ocupados por edificaciones obsoletas que se pretendan demoler*.
- Las actuaciones de regeneración urbana (tal como están consideradas o definidas en las disposiciones vigentes (Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, Ley de Vivienda de 2015, etc.) carecen de relación alguna con objetivos de densificación (presentes en el Documento Base).
- La Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico y sus implicaciones no son objeto de atención alguna en el Documento Base. Así, muchas de las orientaciones planteadas (y no sólo las referentes al *medio ambiente y eficiencia energética*) tienen una estrecha relación, tanto formal como material, con dicha Evaluación.
- En ese caso, además de carecer de relación alguna con la escala territorial propia del citado Documento, volvemos a estar ante la equívoca e incorrecta consideración de que la tarea de los instrumentos de ordenación territorial (incluidas las DOT) es la de reiterar, sin más, ese tipo de mandatos (cuando ya forman parte de un sinnúmero de disposiciones, proyectos, estudios...).

b) La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas.

- ⊙ La determinación de las medidas territoriales en materia de actividades económicas debería estar estrechamente vinculada y referenciada a la definición del modelo o la estrategia de estas mismas políticas sectoriales (sin que se justifique la desvinculación de ésta y su integración en el conjunto de usos). En este sentido, el Documento Base apenas hay consideraciones, justificaciones, respecto al futuro industrial y económico de la CAPV, que sirvan para comprender el modelo territorial que orientan las DOT en esta materia.
- Muchos de los desarrollos planteados en la materia han respondido a los criterios establecidos en el vigente PTS que, además de haber sido anulado en lo referente a las previsiones reguladoras de los centros comerciales, responde a un modelo distinto al ahora planteado en el Documento Base. Sorprende, por lo tanto, que no se prevea la modificación y adaptación de ese PTS al nuevo modelo, cuando debería considerarse como una de las primeras tareas a acometer.
- ⊙ El expreso reconocimiento del positivo y activo papel de la actividad industrial “convencional” en la CAPV, en el marco de la crisis económica, no se complementa con las correspondientes medidas de preservación, potenciación, etc. de la misma, como resultaría razonable.
- ⊙ No parece que la diferenciación de tres modalidades de actuaciones (asociadas respectivamente a: las áreas industriales tradicionales; los suelos objeto de altas tecnologías o con potencial innovador; nuevos suelos de actividades económicas) tenga particular justificación en la escala de trabajo territorial de las DOT; son, más bien modalidades de un mismo uso que en la mayoría de los casos, con la demanda correspondiente, tendrían cabida en los suelos actualmente calificados como industriales/terciarios.
- ⊙ Resultaría más relevante romper o flexibilizar las dinámicas establecidas en el citado PTS de perpetuar los ámbitos de suelos industriales o de actividades económicas, sustituyéndolas por



otras que global y complementariamente impliquen: una mayor compatibilización y mezcla de usos (en línea con lo apuntado a ese respecto en el propio Documento Base); la adecuación a las exigencias, demandas, etc. detectadas en el entorno y en los municipios en el que estén ubicados dichos ámbitos, y la respuesta a los problemas que eso pudiera generar; la adaptación a las exigencias asociadas a los nuevos modelos a promover en materia de actividades económicas; etc.

- ⊙ Previsiones u orientaciones como la de que *hoy este período ha terminado y es preciso intervenir en los suelos industriales de cara a su renovación, reforma, rehabilitación, redensificación o, en definitiva, puesta en valor, para su uso vinculado a la actividad económica*, planteadas de manera tan genérica y esquemática son incorrectas e imprudentes. La prudencia aconseja una mayor flexibilidad.

c) El Perímetro de Crecimiento Urbano.

- ⊙ No se explica ni justifica el por qué y el para qué de la determinación del citado Perímetro en los términos planteados en el Documento Base para *acotar el crecimiento urbano*.
- ⊙ Frente a ese tipo de planteamiento, el Perímetro de Crecimiento Urbano razonable y correcto es el que resulta, en cada caso, de las determinaciones del planeamiento urbanístico, como compromiso de cada Ayuntamiento y auto-limitación de contribución local a un objetivo global.
- ⊙ La determinación del Perímetro de Crecimiento Urbano conforme a las pautas planteadas en el Documento Base es equívoca e incorrecta. Así, al tiempo de seguir asociada a la incorrecta idea de generalizar las prohibiciones, conlleva tratar el suelo no urbanizable afectado no de manera activa y positiva (en atención a sus valores naturales reales y potenciales), sino de manera residual o en negativo, abriendo expectativas urbanas sobre dichos suelos, que es justo el efecto no deseado.
- ⊙ La determinación del Perímetro con el debido rigor exige la disposición de datos, información, etc., y el conocimiento del lugar con la precisión y el detalle propios de la ordenación urbanística para hacer un trabajo efectivo y adaptado a la realidad urbana. Es decir, su escala de trabajo corresponde a la ordenación urbanística.
- ⊙ Esa información ha de extenderse al campo del tratamiento de los suelos en el planeamiento urbanístico con el fin de evitar situaciones problemáticas asociadas a la inclusión, dentro del Perímetro, de terrenos que el planeamiento ha decidido expresamente excluir de él. También resulta problemática la extensión de una determinación de esa naturaleza al período de vigencia del correspondiente PTP (de difícil y compleja adaptación a la cambiante realidad social, económica, urbanística, etc.).

d) Las Áreas Metropolitanas y los Ejes de Transformación.

- ⊙ Con el contenido con el que se plantean (en particular los Ejes de Transformación), son previsiones propias de la ordenación urbanística y no mecanismos para la consecución de los objetivos de fortalecimiento, articulación y desarrollo sostenible de las ciudades medias en la medida en que:
 - El grado de precisión y detalle que requieren es propio de la ordenación urbanística.
 - Es más, en atención a su propia naturaleza y a sus condicionantes materiales, son propuestas urbanísticas.



- ⊙ En todo caso, su determinación debería entenderse asociada, necesariamente, por un lado, a la justificación de la escala territorial de ese tipo de propuestas y, por otro, a la fijación de compromisos de intervención y de financiación del conjunto de las Administraciones supramunicipales (y Departamentos de ellas) afectadas por las propuestas. En otro caso, ya se ha demostrado que la vinculación exclusivamente urbanística no sirve para la obtención de los resultados pretendidos generando no pocas dificultades en el planeamiento urbanístico.
- ⊙ Consideradas en términos generales (y sin perjuicio de posibles salvedades) son mecanismos de ordenación urbana que difícilmente cabe vincular a objetivos generales asociados a la potenciación de un sistema equilibrado de capitales, una red de ciudades medias y procesos de reequilibrio desde ámbitos cogestionados hacia zonas de menor presión demográfica. Estos últimos requieren otro tipo de medidas e intervenciones generales (políticas, de implantación de equipamientos y dotaciones, económicas y de inversión, etc.) de otra escala y envergadura.
- ⊙ En los territorios a caballo de distintos municipios en los que resulte necesaria la compatibilización de planeamientos cabría justificar propuestas como esas, pero no remitidas a planes especiales u otras figuras futuras, sino a soluciones precisas que respondan a objetivos expresos, complementados con los consiguientes estudios de viabilidad, incluida la económica, y compromisos de inversión.

e) La cuantificación residencial.

Si bien la Modificación de las DOT aprobada mediante Decreto 4/2016 responde a objetivos globales que gozan de un mayoritario consenso, las medidas planteadas deberían ser objeto de la correspondiente reconsideración en lo referente a, entre otras, cuestiones como las siguientes:

- ⊙ La resolución del “conflicto” existente entre, por un lado, la ordenación territorial, y, por otro, la legislación urbanística vigente (y el planeamiento urbanístico), en lo referente a la determinación / utilización de los parámetros de determinación de dicha cuantificación. Así, mientras la ordenación territorial utiliza como tal referente la unidad de vivienda, para la ordenación urbanística el parámetro normativo es la edificabilidad urbanística.
- ⊙ Las pautas de aplicación de los parámetros de cuantificación residencial establecidos en el marco territorial vigente o no están debidamente determinadas o son excesivamente confusas, a los efectos de su aplicación en los distintos tipos de planes urbanísticos.
- ⊙ Así, la experiencia muestra que no resulta acertado dar continuidad a dinámicas que, en ocasiones, demandan de un cambio de tendencia bien para reducir el excesivo crecimiento de determinados municipios, bien para lo contrario, bien para no castigar a municipios que han contenido su desarrollo en los últimos años, en la línea que ahora se apunta en este momento.
- ⊙ La adaptación de la cuantificación residencial prevista en el planeamiento urbanístico, hasta que se proceda a su revisión integral y/o a la modificación de los Planes Territoriales Parciales, debería vincularse a unas reglas objetivas de funcionamiento, especialmente en el supuesto de las modificaciones puntuales o revisiones parciales de dicho planeamiento, que no fueren el incumplimiento de la legalidad urbanística aprobada ni pretendan, respecto de la cuantificación, objetivos que sobrepasen el ámbito territorial y/o los fines de dichas modificación puntual o revisión parcial planteadas por cada Ayuntamiento.
- ⊙ La fórmula de cálculo es excesivamente compleja e interpretable, y genera dudas que deberían eliminarse, no de la manera en la que se procede actualmente. Y eso sin descartar la determinación de fórmulas o variables alternativas. Tal como está planteado es un mecanismo rígido en la medida en que conlleva el tratamiento igualitario de todos los municipios de la CAPV, que responden a realidades y complejidades muy diversas. Así, no tiene prácticamente



en cuenta los condicionantes y las particularidades propias de los municipios pequeños – rurales.

- ⊙ Carece de sentido la regulación del número mínimo de viviendas, cuando menos de forma generalizada.
- ⊙ Las medidas de revisión de la cuantificación residencial asociadas a propuestas de desclasificación de suelos urbanizables y a una “valoración expresa” de la COTPV no parecen soluciones objetivas ni operativas para los escenarios que tiene que considerar el planificador urbanístico para los años de vigencia del planeamiento municipal en un aspecto tan significativo como la cuantificación del uso residencial. Además, no tienen en cuenta las implicaciones (indemnizaciones...) que, en su caso, pudieran tener esas medidas.
- ⊙ Deberían ser objeto de la adecuada atención las previsiones de promoción de las viviendas protegidas en régimen de alquiler, planteadas en la Ley de Vivienda de 2015.

Complementariamente, resulta conveniente la regulación y previsión de las distintas tipologías de vivienda necesarias para dar una adecuada respuesta a la diversificada demanda existente (que atienda a las necesidades diferenciadas de las personas en atención a la edad, la estructura familiar y a cualquier otra circunstancia merecedora de atención). La consecución de ese objetivo justifica la revisión de los parámetros técnicos actuales reguladores de la vivienda, incluidas las ordenanzas de diseño de las viviendas de protección oficial, al ser excesivamente rígidos y encorsetados.

f) La segunda residencia y los recursos turísticos.

- ⊙ Con la salvedad referente a la formulación de un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos, el Documento Base no plantea en realidad directrices de intervención en la materia.
- ⊙ Se hace referencia superada a los Planes Estratégicos de Ordenación de los Recursos turísticos de la anterior ley de Turismo. En la actualidad, el proyecto de ley de turismo, en tramitación parlamentaria, no menciona esta figura sino los “Planes Directores de cada uno de los destinos turísticos”, encomendando al PTS en el artículo 10 la misión de desarrollar “el modelo de desarrollo territorial turístico de la Comunidad Autónoma” (...) que quizás supera la función encomendada al PTS, más centrada en la plasmación territorial de la política sectorial turística según la LOT. Y dada la experiencia acumulada con los PTSs promovidos hasta la fecha (con la consiguiente incentivación de la problemática visión sectorial de los temas), lo cierto es que aquella previsión de un nuevo PTS es más bien preocupante.
- ⊙ Las medidas relacionadas con la segunda residencia han de ponerse en relación con las orientaciones a plantear en los municipios que ya tienen esa vocación (a la que vinculan en una medida importante su patrimonio residencial). En esos supuestos, las medidas a plantear en materia de segunda residencia y de recursos turísticos han de estar coordinadas con las que se planteen en materia de desarrollo residencial, y de cuantificación de éste (tanto en lo máximo como en lo mínimo).

g) La compatibilización de planeamientos.

Es un mecanismo que, salvo excepciones, no sólo no está funcionando, sino que genera problemas de diversa índole, que tampoco se están resolviendo. Por otra parte, y si lo que se plantea es crear un instrumento de desarrollo para los ámbitos objeto de “compatibilización de planeamiento”



probablemente las DOT no son el marco más adecuado para su regulación, en atención a la normativa vigente y a la jurisprudencia que ha generado.

Además, a la inexistencia de una cultura de compatibilizar el planeamiento municipal se añaden problemas y condicionantes como los siguientes:

- ⊙ Su incidencia, en numerosas ocasiones, en municipios cuyo planeamiento urbanístico responde a pautas formales y materiales muy diversas. Así, el hecho de que dicho planeamiento sea, por ejemplo, más antiguo o más reciente, o que responda a objetivos de distinta priorización conlleva serios obstáculos para la efectiva y real materialización de los objetivos de compatibilización.
- ⊙ Las dificultades de identificación de las entidades responsables de potenciar y acometer las tareas necesarias para ello constituye otro serio obstáculo para su materialización.
- ⊙ En numerosas ocasiones, la excesivamente vaga y ambigua determinación de los objetivos y cometidos de la compatibilización favorece asimismo que esta no se acometan.
- ⊙ En ocasiones, se remiten al marco de la compatibilización tareas y decisiones que debieran abordarse en el propio planeamiento territorial.

Por lo tanto, la experiencia acumulada hasta el momento, sumada a esos problemas, da a entender que carece de sentido alguno la reiteración de los objetivos de compatibilización en los términos planteados.

Complementariamente y, en su caso, ese tipo de propuestas deberían ser muy limitadas y precisas en su delimitación y sus objetivos, y ser complementadas con la determinación de los consiguientes responsables, compromisos de inversión, etc. (conforme a lo señalado con anterioridad), evitando “congelar” los ámbitos afectados por ellas.

5. La movilidad sostenible.

La configuración de un modelo de movilidad general que, de manera real, efectiva y global (con la consiguiente consideración intermodal del conjunto de los medios y modos) esté sustentado en el transporte público y en los modos de movilidad peatonal y ciclista, y se extienda al conjunto de la CAPV es o, mejor dicho, debe seguir siendo el reto principal del futuro. En ese marco general, merecen ser destacados cuestiones y objetivos más concretos como los siguientes:

- ⊙ Las infraestructuras viarias y ferroviarias existentes y previstas configuran una red de “país” globalmente correcta. Las propuestas de mejora y complemento de esa red deberían asociarse, básicamente, a objetivos de configuración y mejora de la red de transporte público.
- ⊙ Las propuestas planteadas en el Documento Base en materia de movilidad peatonal y ciclista son correctas.
Eso sí, esas propuestas deberían ser planteadas en condiciones que impliquen que las de carácter territorial que se determinen en los planes de esa naturaleza (cualesquiera que sean estos) puedan ser reajustadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico municipal, con el fin de adecuarlas a los condicionantes, características, etc. de cada municipio.
- ⊙ La configuración de la red de transporte público en condiciones que garanticen, por un lado, su extensión al conjunto de los municipios de la CAPV cualquiera que sea su emplazamiento, tamaño,



- etc., por otro, la debida conexión de esos municipios con el territorio del que forman parte, y, por último, la prestación de ese servicio en las debidas condiciones de calidad.
- ⊙ La mejora de la conexión y comunicación del medio rural y de los núcleos urbanos existentes en él en toda su complejidad (redes viarias y, en su caso, ferroviarias; transporte publico; redes ciclistas y peatonales; etc.).
 - ⊙ La configuración, articulación, gestión, funcionamiento, etc. global, unitario y coordinado de la red ferroviaria, con independencia de las competencias administrativas asociadas a las distintas redes de esa naturaleza.
 - ⊙ Así, la existencia de redes y servicios de ADIF-RENFE, de EUSKO TRENBIDEAK, etc. no puede ni debe ser obstáculo para su desarrollo y prestación como un único servicio ferroviario debidamente coordinado.
 - ⊙ La ejecución de la red ferroviaria de alta velocidad debería complementarse con la determinación de las correspondientes medidas de intervención referentes a la red ferroviaria de cercanías en condiciones que, en el marco unitario y global antes mencionado, conlleven: su paulatina extensión a la mayor parte posible del territorio de la CAPV; su configuración como, en realidad, un auténtico tranvía urbano, complementada con la progresiva mejora de sus instalaciones, maquinaria, etc. en condiciones acordes con dicha configuración; la mejora de las condiciones paisajísticas, estéticas, acústicas, etc. de la red ferroviaria y de sus instalaciones y maquinaria; etc.
 - ⊙ El debate debería extenderse, además, a la determinación de las pautas necesarias para la configuración del “país” en materia portuaria y aeroportuaria, diferenciándose a ese respecto las correspondientes y necesarias escalas (CAPV, Territorios Históricos...).

6. El agua, la energía, los residuos, etc.

Las propuestas planteadas en el Documento Base en esas materias son globalmente correctas. En todo caso, justifican consideraciones como las siguientes:

- ⊙ Debería afrontarse, con el debido rigor, el debate referente al modelo de “país” por el que queremos / debemos apostar a futuro en materia de energía.
El Documento Base elude o no plantea ese debate.
Obviamente, al igual que en otros temas antes mencionados, no es una cuestión de alcance exclusivamente territorial. Su relevancia hace que resulte necesaria la intervención del conjunto de las Administraciones directa o indirectamente afectadas.
- ⊙ La propuesta de promoción de estudios de evaluación de la sostenibilidad energética del planeamiento territorial y urbanístico es una muestra más de la falta de contextualización general y de integración de las propuestas del Documento Base.
Es más, en línea con lo ya comentado, es una muestra más de la equívoca e incorrecta idea de considerar la ordenación territorial como un mecanismo más de control del planeamiento urbanístico municipal.
- ⊙ ¿El debate existente desde hace tiempo en Gipuzkoa no es un síntoma de la escasa capacidad de hacer “país” en un territorio tan limitado como este (CAPV)? ¿No es esa una cuestión que requiere asimismo esa visión territorial en el marco de la CAPV, cuando menos a ciertos efectos?



7. La Gobernanza.

Las previsiones del Documento Base inciden, además, en cuestiones relacionadas con la gobernanza, la participación y los indicadores territoriales y urbanísticos.

Son, en términos generales, previsiones correctas. No en vano, la elaboración y tramitación del planeamiento, y la determinación de sus propuestas, en las adecuadas condiciones materiales y formales de intervención y conocimiento de los afectados, publicidad, transparencia, sencillez, rapidez, eficacia, etc. justifican que aquellas cuestiones deban ser objeto de la debida y necesaria atención en el marco del debate que ahora nos ocupa.

Debido a ello y con el ánimo de participar en él sugerimos la extensión de ese debate a cuestiones como estas:

- ⊙ La efectividad y la eficacia de la participación debería entenderse asociada, entre otras, a pautas como estas: la elaboración de planes y la determinación de propuestas fácilmente comprensibles, con la consiguiente utilización de unos mecanismos, del lenguaje, etc. necesarios para ello; la determinación de procedimientos transparentes y ágiles de tramitación y aprobación de esos planes; la fiscalización del proceso de materialización de las propuestas de esos planes, dando cuenta a los ciudadanos de los resultados; etc.

¿Somos consecuentes con ese tipo de pautas?

A nuestro juicio, en línea con lo apuntado en el apartado 2 del anterior epígrafe III, la complejidad material y formal del marco general de trabajo resulta difícilmente compatible con una participación efectiva y eficaz. De ahí que la respuesta a ese problema y la determinación de las medidas necesarias para ello constituyan asignaturas pendientes, y justifiquen la extensión del debate a dichas cuestiones.

- ⊙ El marco material, formal, procedimental, etc. actual de elaboración y tramitación de los planes (en particular de los urbanísticos) está sustentado, entre otros extremos, en un excesivo protagonismo de los planteamientos sectoriales frente a los integrales, con el cúmulo de afecciones que eso conlleva: inexistencia, en ocasiones, de coordinación y coherencia en las propuestas materiales de carácter sectorial; reiterada y repetida exigencia de trámites, informes, autorizaciones, etc.; injustificado alargamiento de los procesos; serias dificultades de aprobación de los planes; inseguridad de los procedimientos y de los resultados; etc.

Esa situación es difícilmente compatible con, además de la comentada participación, la efectiva y real consecución de objetivos como los siguientes: la elaboración, tramitación y aprobación de los planes con transparencia, rapidez y seguridad, así como con un contenido sencillo y fácil de entender; la fiscalización de los procesos de desarrollo y ejecución de esos planes en iguales condiciones; etc.

La determinación de las medidas necesarias para dar la debida respuesta a esos problemas justifica la extensión del debate a dichas cuestiones.

- ⊙ Conforme a lo indicado en él, el Documento Base recoge la posición del Gobierno Vasco ante la revisión de las DOT.

Una idea tan correcta como esa conviene asociarla a otras mencionadas con anterioridad, incluidas las siguientes: la necesidad del tratamiento integral del territorio y de las propuestas con incidencia en él; la integración de las políticas sectoriales en la ordenación territorial; etc.

Es decir, debería ir asociada a la consideración del Gobierno Vasco en su conjunto como un única Administración.



- ⊙ La complejidad de los actuales procesos materiales, formales, procedimentales, etc. de elaboración y tramitación de los planes responde a complejas razones de muy diversa índole, cuya valoración global excede del cometido de este informe.

Eso sí, una de esas razones justifica una mínima atención en este momento. En concreto, la elaboración de los planes en todo su complejidad (territorial, urbanística, ambiental, socioeconómica...) requiere la "búsqueda", valoración etc., en cada caso, de los datos y de la información necesarios para ello, complementada con la realización del o de los correspondientes diagnósticos de la situación actual.

La inexistencia de unas fuentes rigurosas y contrastadas de información hace que la realización de esa tarea resulte cada vez más compleja, larga e incluso insegura, incluida la referente a la información territorial propiamente dicha, considerada en toda su complejidad y extensión.

Frente a ello, la configuración de un "banco" de información y de datos configurado de manera correcta y rigurosa, "alimentado" permanentemente, extendido a las distintas y correspondientes escalas territoriales (a partir de la debida coordinación de todas ellas), sustentado en la coordinada intervención de todas las Administraciones y entidades afectadas, constituiría una fuente de trabajo que, además de agilizar los citados procesos, podría contribuir a su rigor y seguridad.

De ahí que propongamos la configuración de ese "banco", previa determinación de las medidas que ello requiera.

- ⊙ Los indicadores territoriales y urbanísticos son, efectivamente, mecanismos de fiscalización y control de los procesos de aprobación, desarrollo y ejecución de los planes.

En todo caso, los que en el Documento Base se identifican como indicadores territoriales y urbanísticos propiamente dichos son, en realidad, urbanísticos. No en vano, los parámetros de configuración y aplicación de esos indicadores (calificación del suelo, etc.) son de esa naturaleza.

Debido a ello, las DOT y los instrumentos de ordenación territorial deberían complementarse con indicadores que, de manera real y efectiva, permitan fiscalizar las propuestas territoriales propiamente dichas.

En todo caso, la consecución de los objetivos asociados a ellos justificaría: su determinación a partir de la configuración global y coordinada del conjunto de indicadores con incidencia en el planeamiento (cualquiera que sea su naturaleza específica: territorial, urbanística, ambiental...); su determinación y explotación en estrecha relación con el "banco" de información antes mencionado; la determinación de unos parámetros y/o un lenguaje unitarios (dando respuesta a los posibles problemas que, en caso contrario, pudieran surgir, asociados a, por ejemplo, la correcta consideración y utilización de términos como estos: artificialización; sistemas generales; tratamiento de las viviendas, actividades económicas, etc. de los núcleos rurales y del medio rural; etc.).



5

OTRAS CUESTIONES. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y AMBIENTAL. LA COTPV Y EL ÓRGANO AMBIENTAL

1. Las D.O.T. y sus propuestas como plasmación del modelo de configuración político – institucional de la CAPV.

Disponemos de un modelo de organización político – institucional concreto en el que el Gobierno Vasco (con sus Consejerías), las Diputaciones Forales (con sus Departamentos), los Ayuntamientos, etc. desempeñan sus tareas y ejercitan sus competencias y su “autoridad”.

La vigente Ley de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos (de 25 de noviembre de 1983) es, a ese respecto, una norma clave.

Las D.O.T. vigentes (con su amalgama de directrices, decisiones...) son un reflejo de ese marco político-institucional.

Y todo ello configura un determinado modelo general (también territorial) de CAPV o de país o, para algunos, de “no país”.

Dada la estrecha relación existente entre todas esas cuestiones, resulta difícil sustraer el debate territorial que nos ocupa de la configuración político – institucional de la CAPV. En otras palabras, ¿cabría pensar en un modelo territorial conceptualmente distinto al actual sin alterar la configuración político-institucional?

La verdad es que resulta difícil una respuesta afirmativa. En todo caso, la importancia de dicha cuestión justificaría su inclusión en el debate de la revisión de las D.O.T.

2. El marco administrativo (territorial, urbanístico, ambiental...) actual.

En el marco de la compleja e insostenible situación mencionada en el apartado 3 del anterior epígrafe III, dos concretas entidades y el cometido de cada una de ellas justifican alguna que otra consideración. Son, en concreto, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y los órganos ambientales.

La consideración conjunta de las funciones asociadas a cada una de esas entidades justifica consideraciones como las que se exponen a continuación, sin perjuicio de las implicaciones que pudieran derivarse del debate mencionado en el anterior apartado 1. En concreto:

- ⊙ La existencia de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), en cuanto que órgano de coordinación territorial y urbanística, es necesaria.

En todo caso, su cometido debería ser reajustado y/o mejorado en los términos necesarios para:



- Actuar de manera real y efectiva como órgano de coordinación y armonización de planteamientos y propuestas territoriales-sectoriales contradictorios (algunos de ellos con origen en los PTPSs.).
 - No incidir en cuestiones de ordenación – competencia estrictamente municipal.
 - Determinar unas pautas procedimentales de funcionamiento de la Comisión claras y precisas que impliquen, entre otros extremos: la fijación de unos plazos concretos para la emisión de los informes sectoriales; su remisión al Ayuntamiento afectado en cada caso con tiempo suficiente para poder rebatir su contenido y, en su caso, poder rectificarlo, con anterioridad a la reunión oficial de la Comisión; la realización de esa reunión oficial una vez finalizados los trámites anteriores; etc.
- ⊙ La intervención de la COTPV y del correspondiente órgano ambiental en tareas de fiscalización de la ordenación territorial y urbanística requeriría la determinación de:
- Las competencias de una y otra entidad con la debida claridad en la medida en que, en ocasiones, ambas intervienen en unas mismas cuestiones, y además con opiniones divergentes.
 - Las pautas formales y procedimentales reguladoras de la intervención de ambas entidades en el proceso de tramitación del planeamiento de una manera globalmente coherente y consecuente.
 - La determinación de los criterios de emisión de los informes sectoriales en el marco de la tramitación del planeamiento de una manera globalmente coherente y consecuente, sin incurrir en reiteraciones innecesarias e injustificadas, con los perjudiciales efectos que conllevan (alargamiento e inseguridad de los procesos, etc.).
- ⊙ La compleja y enrevesada situación actual justifica, además, la extensión del debate, de manera general, a cuestiones como las referentes a la determinación del cometido material de esas dos entidades, de las pautas formales y procedimentales de su intervención en los procesos de tramitación de los planes, etc.

3. ¿Son posibles otras formas de trabajar?

¿Es correcta o no la idea de que nuestro sistema territorial se asienta, cuando menos en lo referente a ciertas cuestiones, en posiciones asimilables, en cierta medida, a la del padre (que ejerce e impone su autoridad territorial) y al hijo (los Ayuntamientos que en muchas ocasiones necesita del padre o le viene bien su existencia, aunque en otras se rebele contra su autoridad)?

Es cierto que en determinados temas, la existencia de la autoridad territorial es incuestionable. El tratamiento del suelo no urbanizable desde unas pautas globales unitarias, o la ordenación de la red territorial de movilidad y transporte pueden ser dos ejemplos de esas características.

Ahora bien, ¿es necesario ese planteamiento en todos los temas?, ¿no cabría pensar en otras formas de actuar y de establecer propuestas territoriales en materias como la cuantificación residencial, etc. sustentadas no en la imposición (desde la autoridad del padre) sino en la determinación (autorregulación) de los propios Ayuntamientos afectados en cada caso?

Los peros a ese respecto son grandes e indiscutibles. La cultura de los Ayuntamientos de trabajar y decidir en colectivo es escasa. ¿Pero eso debe ser un obstáculo para poner en marcha, progresivamente, iniciativas y dinámicas que conlleven la paulatina y paciente sustitución de la cultura de la autoridad-imposición por otra sustentada en la autorregulación colectiva?, ¿la real y efectiva asunción de, por



ejemplo y si es que somos capaces de hacerlo, el modelo de desarrollo urbano sustentado en la idea de la regeneración urbana no supondrá una importante avance a ese respecto?

A ese respecto contamos con ejemplos que deberíamos tener presentes, además de extender y mejorar. Así, un supuesto como el del desarrollo del ámbito industrial de Apatxa-Erreka (con incidencia en los municipios de Ibarra, Leaburu y Tolosa) es un ejemplo a considerar tanto en lo referente a la promoción y ejecución de ese desarrollo urbanístico, como a la determinación por parte de los tres Ayuntamientos de pautas fiscales, etc. de equidistribución de las beneficios resultantes; en ese caso y a esos efectos las fronteras municipales no han sido obstáculo alguno.

Las razonadas y razonables dudas a ese respecto no deberían ser obstáculo para extender el debate a dicha cuestión, y, poco a poco, asentar ese otro tipo de dinámicas y culturas de trabajar.



6

CONCLUSIONES

Las D.O.T. de 1997, complementadas con los planes territoriales promovidos con posterioridad, sumados a la ordenación planteada en ellos, han establecido las bases de la cultura territorial que, poco a poco, ha ido asentándose en nuestra CAPV.

El debate referente al carácter excesivamente etéreo de las D.O.T. de 1997, a la idoneidad o no de su manera de abordar la ordenación territorial, etc. no está reñido, a nuestro juicio, con la afirmación anterior. Aún cuando uno pueda ser tachado de conformista, lo cierto es que, cabe entender que era lo que podía dar de sí la primera generación de la ordenación territorial o, mejor dicho, su arranque.

Ahora bien, situándonos en este momento en el arranque de la segunda generación de la ordenación territorial o, mejor dicho, en el debate de determinación de sus bases, uno puede y debe preguntarse si aquél enfoque es correcto para el momento actual, o si debe ser reajustado en mayor o menor medida, y/o si sus objetivos deben ser o no más ambiciosos.

Partiendo de esas premisas y en atención a lo expuesto en los epígrafes anteriores, la elaboración de las nuevas D.O.T. y la puesta en marcha de la segunda generación de la ordenación territorial justificaría, a nuestro juicio, la extensión del debate referente a su revisión a, entre otras, las distintas cuestiones mencionadas en esos epígrafes, con el fin de abordar la tarea y los objetivos planteados en las debidas condiciones. En este momento y a modo de sintetizado recordatorio de algunas de ellas cabe destacar las siguientes:

1. Algunas cuestiones generales.

a) Conveniencia de un diagnóstico.

El reconocimiento de la importancia de la ordenación territorial promovida en el período 1997-2016 no está reñido con la necesidad de realizar un diagnóstico de su “comportamiento”, del grado de cumplimiento de sus objetivos, del acierto o desacierto de sus propuestas, etc. con el fin de abordar la determinación de las bases de la segunda generación de la ordenación territorial con el debido rigor.

b) La contextualización e integración de las nuevas D.O.T. y, en definitiva, de la ordenación territorial.

La elaboración de las nuevas D.O.T. y la determinación de sus propuestas (así como, en términos generales, de la ordenación territorial) justifica su contextualización e integración en el marco territorial, urbanístico, ambiental, económico, político, etc. general actual, con la consiguiente determinación de los cambios que debieran introducirse en ese marco con el fin de hacer frente, de manera adecuada, a los retos territoriales del futuro. El debate debería extenderse a ese respecto, entre otras, a las siguientes cuestiones:



- ⊙ La idoneidad o no del marco político-institucional, administrativo, legal, etc. actual para dar respuesta a esos retos.
- ⊙ La configuración de un marco administrativo y legal (territorial, urbanístico, ambiental...) globalmente coherente, coordinado y sencillo.

c) La integración de las medidas territoriales y "sectoriales".

La determinación de un modelo territorial de "país" (en sus distintas escalas) justifica la expresa consideración conjunta y armonizada tanto de las medidas de intervención propiamente territoriales como de las asociadas a las correspondientes y respectivas políticas "sectoriales" (agrarias, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones y equipamientos etc.).

d) La complementación de las propuestas territoriales con responsabilidades y compromisos de ejecución, inversión, etc. de las Administraciones y entidades supramunicipales afectadas.

La determinación de las propuestas territoriales normativas debería complementarse con la fijación de las correspondientes responsabilidades administrativas de ejecución y de inversión. La determinación de aquellas sin estas hace que, en lo referente a ellas, la ordenación territorial sea "coja" o insuficiente.

2. La determinación de un modelo de intervención territorial en el medio rural acorde con los condicionantes y objetivos propios de él.

La consecución de ese objetivo justifica, entre otros extremos:

- ⊙ La determinación de las medidas necesarias para la incentivación y protección del sector primario a partir de la expresa consideración de las políticas agrarias, forestales, etc. y mediante la directa y coordinada intervención de las Administraciones y entidades competentes en estas materias. Este es, posiblemente, uno de los principales retos de la ordenación territorial del futuro.
- ⊙ La complementación y/o reajuste de las globalmente correctas medidas de categorización del suelo no urbanizable, de determinación de la matriz de usos y de identificación y delimitación de los espacios y elementos de interés natural objeto de protección, etc. en los términos y con el alcance que se estimen adecuados.
- ⊙ Eso sí, las medidas de intervención en esas y otras materias debería determinarse en condiciones que permitan que el planeamiento urbanístico pueda adaptar, reajustar, etc. las propuestas territoriales a las características, condicionantes, problemática, etc. de cada municipio.
- ⊙ Además, esas medidas deberían determinarse en las condiciones adecuadas para garantizar su compatibilidad con aquellas otras de real y efectiva incentivación del sector primario.
- ⊙ La consideración de que la determinación de los parámetros edificatorios del suelo no urbanizable constituye una tarea propia del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de su adaptación a las directrices que se establezcan, en su caso, en el marco de la ordenación territorial, así como a las ya fijadas en la legislación urbanística vigente.



3. El medio urbano como campo de intervención básicamente urbanístico.

El cometido de determinar, en el marco general vigente, el modelo de desarrollo del medio urbano constituye una tarea propia del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de, en su caso, salvedades excepcionales que deberían ser objeto de la correspondiente justificación de su relevancia y escala territorial.

4. La movilidad sostenible.

La configuración de la red de transporte público en condiciones que garanticen la consecución de los objetivos que se mencionan a continuación es, posiblemente, uno de los principales retos futuros. En concreto:

- ⊙ La configuración de esa red a partir de la consideración global y coordinada del conjunto de los modos de transporte, con independencia de la diversidad de competencias administrativas existentes en distintos casos (servicio ferroviario, etc.).
- ⊙ Su extensión al conjunto de los municipios de la CAPV cualquiera que sea su emplazamiento, tamaño, etc.
- ⊙ La debida conexión de esos municipios con el territorio en el que están situados.
- ⊙ La prestación de ese servicio en las debidas condiciones de calidad (de servicio, paisajística, estética, acústica...).

5. La energía.

La determinación del modelo de “país” por el que queremos apostar a futuro en lo referente a la energía, con la consiguiente intervención del conjunto de Administraciones, entidades, agentes, etc. afectados.

6. La configuración de un marco administrativo – formal adecuado para encarar el futuro.

La configuración del marco administrativo – formal asociado al planeamiento urbanístico y a su elaboración, tramitación y aprobación en condiciones que impliquen:

- ⊙ La actuación conjunta y coordinada de las distintas entidades que deban intervenir en esos procesos (COTPV, órgano ambiental, Diputación Foral...), sin solapamientos entre unas y otras.
- ⊙ La determinación clara y precisa del campo de intervención de las citadas entidades y de las competencias de cada una de ellas, sin solapamientos entre unas y otras.
- ⊙ La configuración y sistematización de los procesos de tramitación y aprobación de los planes urbanísticos, incluida la intervención de las referidas entidades en ellos, de manera globalmente adecuada, coordinada y rigurosa.
- ⊙ La simplificación y clarificación del marco normativo actual, y de los procedimientos de elaboración y tramitación de los planes.

**7. En definitiva.**

La determinación del contenido de las nuevas D.O.T. (y de la ordenación territorial) justificaría la diferenciación los dos tipos de cuestiones siguientes:

- ⊙ Las cuestiones y/o extremos configuradores de “país” y de su estructura territorial (en las diversas escalas: CAPV, Territorios Históricos, áreas funcionales...), complementada con la determinación de las propuestas de intervención en ellas. Algunas de ellas podrían ser las siguientes:
 - Las redes de comunicación de carácter general o territorial, incluidos puertos y aeropuertos.
 - La configuración de un marco global regulador del transporte público.
 - La regulación de las categorías del suelo no urbanizable y su matriz de usos.
 - La identificación de los ámbitos y espacios naturales objeto de protección.
 - La regulación de los espacios y elementos naturales-territoriales (cauces fluviales; litoral; zonas húmedas; etc.).
 - La determinación de las medidas necesarias para incentivar la utilización del medio natural como soporte del sector primario.
 - La cuantificación del desarrollo residencial máximo de los municipios.
 - La determinación de las pautas generales (incluidas las de escala territorial) de los desarrollos de actividades económicas).
 - La determinación de las pautas y medidas de implantación de dotaciones y equipamientos supramunicipales.
 - Etc.

- ⊙ La consideración de las restantes propuestas como simples directrices u orientaciones, incluidas la mayor parte de las referentes al medio urbano.

ANEXOS





ANEXO 1:

CUESTIONARIO UTILIZADO PARA RECOGER ON LINE LA OPINIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS VASCOS

CUESTIONARIO REFERENTE AL DOCUMENTO EJECUTIVO DE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (D.O.T.) DE LA C.A.P.V.

PRESENTACIÓN

A iniciativa del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco se ha puesto en marcha el proceso de revisión de las vigentes Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (DOT). Para ello, se ha ofrecido un documento en noviembre de 2015, al que se puede acceder (tanto en su versión extensa o base, como resumida o ejecutiva) en el siguiente enlace:

http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html

El objetivo de esta propuesta es abrir un proceso de participación previo al trámite formal del Avance de dicha revisión.

EUDEL valora conveniente participar de manera activa en ese proceso de revisión, para que sea tenida en cuenta la sensibilidad municipal en este proceso. Así, se considera que los Ayuntamientos Vascos deben ser agentes cualificados en la reflexión de la ordenación global del territorio y que están interesados por su incidencia en el ejercicio de las competencias urbanísticas.

En ese contexto, y para facilitar el conocimiento de la opinión municipal, os agradecemos cumplimentar el siguiente cuestionario destinado a recoger vuestras sugerencias y opiniones en lo referente a los objetivos y retos de la ordenación territorial en el proceso de revisión de las DOT.

Os agradecemos que podáis cumplimentar el cuestionario antes del 1 de marzo de 2016, como fecha límite para recoger los resultados.

Gracias por vuestra atención y vuestro tiempo.



I. DATOS PERSONALES.

De la persona o personas que vayan a rellenar el cuestionario.

- ⊙ Nombre y apellidos:
- ⊙ Cargo y/o tareas que desempeña en el Ayuntamiento:
- ⊙ Teléfono:
- ⊙ Mail:
- ⊙ Municipio:

II. PASADO Y PRESENTE DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL (DOT, PTP, PTS). DIAGNÓSTICO.

1. La ordenación del territorio y la ordenación urbanística, consideradas desde la perspectiva del municipio.

- 1) Identifica 3 propuestas de ordenación territorial que hayan incidido positivamente en la ordenación urbanística de tu municipio (si es que consideras que aquella ha tenido una efectiva repercusión en ésta):

- 1.-
- 2.-
- 3.-

- 2) Identifica 3 propuestas de ordenación territorial que hayan incidido negativamente en la ordenación urbanística de tu municipio (si es que consideras que aquella ha tenido una efectiva repercusión en ésta):

- 1.-
- 2.-
- 3.-

- 3) ¿Se han cumplido o no los objetivos y las propuestas planteados por la ordenación territorial en las materias que se exponen a continuación, consideradas desde la perspectiva de tu municipio? En concreto:

- a) La configuración de un modelo territorial sustentado, entre otras, en las premisas de potenciar un sistema articulado y policéntrico de capitales, una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio, y procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica. ¿Las necesidades de tu municipio a ese respecto han sido debidamente respondidas?:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
- b) La determinación del régimen del medio físico (suelo no urbanizable) mediante la regulación de las categorías de ordenación del mismo, y de la matriz de usos:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
- c) La identificación de los espacios y elementos naturales de interés, y su protección:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
- d) La cuantificación de las viviendas:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.



- 4) Considerados desde la perspectiva de tu municipio, los planes de ordenación territorial (DOT – PTP – PTS) promovidos y aprobados hasta este momento (1997-2016), y sus propuestas:
- a) ¿Conforman en su conjunto un marco de ordenación territorial globalmente homogéneo y coordinado?:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
 - b) ¿Han sido agentes activos en la incentivación del medio agrario / rural del municipio en cuanto que soporte del sector primario?:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
 - c) ¿Han incidido en la identificación, delimitación y ordenación de los núcleos rurales, así como en la intervención en ellos?:
 - Positivamente.
 - Negativamente:
 - Indiferentes:
 - Observaciones:
 - d) ¿Han incidido en la determinación del modelo de desarrollo urbano del municipio, al identificar o delimitar los terrenos objeto de ese destino?:
 - Positivamente.
 - Negativamente:
 - No han tenido afección alguna:
 - Observaciones:
 - e) ¿Han sido agentes determinantes en la potenciación de procesos de renovación y dinamización de espacios urbanos deteriorados o en declive del municipio, incluido el Casco Histórico?:
 - Si.
 - No.
 - Observaciones.
 - f) ¿Han incidido en la configuración del modelo de desarrollo residencial del municipio, incluida la cuantificación del número de viviendas previsto?:
 - Positivamente.
 - Negativamente:
 - Indiferentes:
 - Observaciones:
 - g) ¿Han incidido en la configuración del modelo de desarrollo urbano del municipio en lo referente a las actividades económicas?:
 - Positivamente.
 - Negativamente:
 - Indiferentes:
 - Observaciones:
- 5) Las propuestas de artificialización del suelo planteadas y/o ejecutadas en el municipio a lo largo de los últimos años (1997-2016) han respondido a:
- Propuestas derivadas del planeamiento urbanístico municipal (% aproximado):
 - Propuestas con origen en planes o proyectos territoriales (% aproximado):
 - Observaciones:



- 6) En el supuesto de que los planes de ordenación territorial determinen propuestas de compatibilización de planeamientos municipales con incidencia en tu municipio:
- a) ¿Se han materializado?:
Sí (identifica las propuestas de compatibilización):
1.-
2.-
3.-
- No** (identifica las propuestas de compatibilización):
1.-
2.-
3.-
- b) ¿Qué efectos han tenido en el municipio?:
- Beneficiosos** (identifica en que propuestas de compatibilización):
1.-
2.-
3.-
- Perjudiciales** (identifica en que propuestas de compatibilización):
1.-
2.-
3.-
- Observaciones:**

2. Los instrumentos de ordenación territorial y su configuración material y formal (gráfica y escrita).

- 1) ¿Los instrumentos de ordenación territorial y sus propuestas deberían ser objeto de una mayor precisión gráfica en sus determinaciones?:
* Sí.
* No.
* Observaciones:
- 2) ¿Los instrumentos de ordenación territorial y sus propuestas deberían responder a un modelo global (formato; lenguaje gráfico y escrito; etc.) más homogéneo?:
* Sí.
* No.
* Observaciones:
- 3) ¿El contenido y las determinaciones de los Planes Territoriales Parciales deberían adecuarse a un mismo esquema material y formal?:
* Sí.
* No.
* Observaciones:

3. La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV).

- 1) ¿Los informes emitidos por la COTPV en relación con los planes urbanísticos del municipio han sido acordes con su función y cometido de órgano consultivo y de coordinación de la ordenación territorial y urbanística?:
1.- Sí:
2.- No
3.- Observaciones:



- 2) Identifica 3 aciertos de la actuación de la COTPV, que debieran mantenerse y/o reforzarse.
 - 1.-
 - 2.-
 - 3.-
- 3) Identifica 3 desaciertos de la actuación de la COTPV, que deberían modificarse y/o repensarse.
 - 1.-
 - 2.-
 - 3.-

4. La Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico.

- 1) ¿Los planes urbanísticos de tu municipio y su evaluación ambiental estratégica han sido informados por la COTPV y el órgano ambiental, en lo referente a su adecuación a la ordenación territorial, de manera homogénea y coordinada?:
 - Si:
 - No:
 - Observaciones:

III. LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y SU CONTENIDO. FUTURO.

- 1) ¿Las previsiones de rehabilitación y regeneración urbana² (RU) planteadas en el Documento Base de la revisión de las DOT y con incidencia, en su caso, en tu municipio, son propias de la escala de la ordenación territorial?:
 - Si:
 - No:
 - Observaciones:
- 2) ¿Las previsiones referentes a las Áreas Metropolitanas y los Ejes de Transformación³ planteadas en el Documento Base de la revisión de las DOT y con incidencia, en su caso, en tu municipio, son adecuadas en esa escala de ordenación territorial?:
 - Si:
 - No:
 - Observaciones:
- 3) ¿La previsión de regulación del Perímetro de Crecimiento urbano⁴ para delimitar la expansión máxima de los desarrollos urbanos, planteada en el Documento Base de la revisión de las DOT, es propia de la escala de la ordenación territorial?:
 - Si:
 - No:
 - Observaciones:
- 4) ¿Las previsiones de cuantificación del número máximo y mínimo de viviendas posible en tu municipio, establecidas en el planeamiento territorial vigente (Modificación de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial, aprobada en enero de 2016) son correctas?:
 - Si:
 - No:
 - Observaciones:

² Link con el apartado "8.1" del Documento Base.

³ Link con el apartado "8.4" del Documento Base.

⁴ Link con el apartado "8.3" del Documento Base.



- 5) ¿Las previsiones referentes a la Infraestructura verde⁵ planteadas en el Documento Base de la revisión de las DOT y con incidencia, en su caso, en tu municipio, son adecuadas en esa escala de ordenación territorial?:
- Si:
 - No:
 - Observaciones:
- 6) Identifica 3 cuestiones que, desde la perspectiva específica de tu municipio y estando o no planteadas en el citado Documento Base, deberían ser objeto de particular atención en la revisión de las DOT, por ser propias de esa escala de ordenación territorial:
- 1.-
 - 2.-
 - 3.-
- 7) Identifica 3 cuestiones que, estando planteadas en el Documento Base, no deberían ser objeto de la revisión de las DOT por no ser propias de esa escala de ordenación territorial:
- 1.-
 - 2.-
 - 3.-
- 8) ¿Qué aspectos de la ordenación territorial vigente con incidencia en tu municipio (PTP y PTSs) crees que sería conveniente revisar o modificar mediante las nuevas DOT?:
- 1.-
 - 2.-
 - 3.-
- 9) En atención a las determinaciones planteadas en el PTP y los PTS vigentes en tu municipio, ¿crees posible aprobar unas nuevas DOT sin la paralela o inmediata revisión de aquellos instrumentos?:
- Si:
 - No:
 - Observaciones:
- 10) ¿Está justificada la intervención de dos entidades distintas (COTPV y órgano ambiental) en la tarea de informar el planeamiento urbanístico general desde la perspectiva de su adecuación a la ordenación territorial?:
- Si:
 - No:
 - Observaciones:

⁵ Link con el apartado "6.2" del Documento Base.



ANEXO 2: VALORACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE ESTE TRABAJO

I. INTRODUCCIÓN.

La lectura y el análisis del Documento Base y de sus propuestas se ha complementado con la elaboración y distribución de una encuesta entre los Ayuntamientos, y la realización de una serie de entrevistas con algunos de ellos. Su finalidad ha sido, como mínimo, doble.

Por un lado, incentivar la participación directa de los Ayuntamientos en el proceso de revisión de las vigentes Directrices de Ordenación Territorial, promovido por el Gobierno Vasco. Por otro, conocer directamente sus opiniones en relación con esas D.O.T., con la ordenación territorial, sus aciertos y desaciertos, su adecuada o inadecuada incardinación con la ordenación urbanística, etc.

En los epígrafes siguientes se reflejan algunas de las conclusiones resultantes de esa encuesta y entrevistas. En concreto, en el epígrafe II se exponen distintos datos referentes a las encuestas respondidas, entrevistas realizados, etc., a modo de presentación general de ellas. En el epígrafe III se da cuenta del contenido de su contenido en lo referente a distintas cuestiones planteadas en ellas. A su vez, en el epígrafe IV se valora en términos generales el resultado de esas encuesta y entrevistas.

Antes de continuar, hemos de agradecer la participación de los Ayuntamientos en la realización de esas tareas, así como la disponibilidad, la paciencia, etc. de todas las personas que han intervenido en ellas. Sin su colaboración, este trabajo no hubiese sido posible, el que hubiese podido ser realizado resultaría, en particular, más austero.

II. DATOS GENERALES REFERENTES A LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y A LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

1. Los cuestionarios distribuidos y respondidos.

Con el fin de evaluar correctamente el contenido y el alcance de los cuestionarios distribuidos y respondidos se han de tener en cuenta, a nuestro juicio y entre otras, las seis cuestiones que se mencionan a continuación.

Una. El contenido material de ese cuestionario es el reflejado en el anterior Anexo 1.

Dos. El cuestionario ha sido distribuido entre los 251 Ayuntamientos de la CAPV. Y ha sido respondido por un total de 72 Ayuntamientos; es decir, por el 29% del total de los 251 Ayuntamientos existentes en la CAPV. Complementariamente cabe indicar que, si bien, en realidad,



han sido respondidos 75 cuestionarios, lo cierto es que 3 Ayuntamientos lo han realizado en dos ocasiones.

El hecho de que dicho porcentaje (29%) sea matemáticamente limitado o reducido (según se quiera) no ha de servir de excusa o argumentación para restar importancia a la participación. Así, es un porcentaje superior al habitual en este tipo de iniciativas. Y por esas y otras razones, es un relevante “termómetro” para conocer de manera directa la opinión de los Ayuntamientos que han intervenido, e incluso extrapolar esas opiniones a otros municipios de características y condicionantes similares a los anteriores.

Tres. El cuestionario tenía y tiene un enfoque técnico y, precisamente por eso, estaba y está destinado a los técnicos de los Ayuntamientos. En consonancia con ello, han sido respondidos por dichos técnicos, salvo en ocasiones excepcionales en las que la respuesta ha sido política (alcalde, concejal...):

Cuatro. El cuestionario ha sido respondido mayoritariamente por municipios de tamaño medio – pequeño.

Cinco. El grado de respuesta a las cuestiones planteadas por parte de los Ayuntamientos que han participado ha sido diverso. Así, mientras la respuesta a algunas de ellas ha sido importante, en otros casos ha sido más reducida. Algunas de las razones que pudieran explicar esa disparidad de respuesta en unos u otros temas pueden ser las tres que se exponen a continuación. Por un lado, en términos generales, la respuesta a las cuestiones relacionadas con la situación y el diagnóstico de la ordenación territorial promovida en el período 1997-2016 ha sido más amplia que la referente a las previsiones del Documento Base de la revisión de las D.O.T.; el hecho de que en ese momento dicho Documento Base no hubiese sido analizado por las personas participantes explica en gran medida ese resultado. Por otro, el hecho de que el planeamiento general de los municipios afectados sea más o menos viejo o reciente tiene una directa incidencia en el mayor o menor grado de conocimiento directo de las algunas de las cuestiones mencionadas en el cuestionario. Por último, la incidencia o no de algunos de los temas planteados en los municipios afectados. Por ejemplo, la problemática relacionada con el suelo no urbanizable, los núcleos rurales, etc. varía mucho de unos a otros, y explica que las respuestas a ese respecto hayan sido igualmente variadas.

Seis. El contenido de los cuestionarios respondidos es un claro reflejo de la diversidad de opiniones existente en lo referente a muchos temas, y del abierto debate que hay en torno a ellas. Son escasos los temas en los que hay unanimidad o una importante coincidencia en las opiniones.

2. Las entrevistas realizadas.

Con el fin de completar, clarificar, etc. las opiniones y conclusiones resultantes del indicado cuestionario se han realizado (de hecho, se continúa con esa tarea) entrevistas con técnicos de distintos Ayuntamientos (Donostia, Llodio, Eibar, Barakaldo, Oiartzun, Pasaia...).

Han servido para completar y enriquecer el contenido de este informe en los términos expuestos en él.



III. ALGUNAS OPINIONES Y CONCLUSIONES RESULTANTES DE LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

1. Opiniones y conclusiones de carácter general.

- ⊙ No hay una lectura coherente y consecuente de la crisis del modelo territorial de desarrollo y ocupación de los asentamientos urbanos, que conlleva entre otros aspectos una ocupación sistemática de espacios agrícolas y naturales. Es necesaria la reconsideración de ese modelo y su sustitución por otro distinto.
- ⊙ Las propuestas de ordenación territorial han de ser determinadas, en términos generales, en condiciones que permitan su reajuste, adaptación, modificación, etc. a las características y condicionantes de cada municipio, por parte de su planeamiento urbanístico.
- ⊙ El proceso de progresiva despoblación del medio rural requiere la debida atención y solución. En esa misma línea, las particularidades y problemas propios de los municipios pequeños – rurales han de ser objeto de la necesaria atención.
- ⊙ Los municipios de veraneo responden a características y condicionantes particulares que han de ser objeto de la debida atención en distintos extremos, incluido, por ejemplo, el referente a la cuantificación del número de viviendas posible en ellos...
- ⊙ El modelo territorial vigente y promovido está, en gran medida, al servicio de las tres capitales, y los municipios pequeños y/o rurales no existen en él (*no salen en la foto*).
- ⊙ No se han cumplido los objetivos asociados a la compatibilización del planeamiento municipal, sin perjuicio de salvedades, y/o no existe cultura a ese respecto.
- ⊙ En el contexto de un debate abierto (con diversidad de opiniones) se considera que el conjunto de los instrumentos de ordenación territorial vigentes (DOT, PTPs y PTSs) no conforma un marco de ordenación global homogéneo y coordinado, sino que se detectan contradicciones y/o superposiciones.
Debido a ello, la coordinación de los distintos instrumentos de ordenación territorial, y la debida y precisa determinación del campo de intervención de cada uno de ellos debería ser objeto de la necesaria atención.



2. Opiniones y conclusiones referentes al medio físico – rural.

2.1.- Diagnóstico – balance de la ordenación territorial promovida hasta la fecha (1997-2016):

A.- Aspectos positivos:

- ⊙ La prohibición de construcción de viviendas unifamiliares no vinculadas a explotaciones agrarias.
- ⊙ Los criterios de ordenación del medio físico, incluidos los relacionados con la determinación de las pautas de regulación del régimen del suelo no urbanizable (categorías y régimen de usos).
- ⊙ La protección de espacios naturales de interés y la promulgación de planes o programas con ese fin:
 - El sistema de espacios naturales protegidos.
 - El parque natural de Armañon.
 - El Plan de Gestión de la reserva de Urdaibai.
 - LIC Ernio – Gatzume.
 - Área de interés naturalístico de Udalaiz.
 - El desarrollo de la red Natura 2000.
 - La protección del entorno de las charcas de Etxerre y Garai como parque periurbano comarcal.
 - Los montes de utilidad pública.
 - La protección de suelos de interés agrológico
- ⊙ La promulgación de PTSs y proyectos específicos relacionados con elementos naturales y su regulación / problemática:
 - PTS de ordenación de cauces.
 - Plan de protección de inundaciones del río Cadagua.
 - PTS de Zonas Húmedas
 - PTS Agroforestal.
 - Los proyectos promovidos para dar respuesta a los problemas de inundabilidad

B.- Aspectos negativos:

- ⊙ Limitaciones referentes al aprovechamiento y división de los caseríos existentes.
- ⊙ Limitación de usos en las zonas agroforestales.
- ⊙ Las contradicciones / nebulosas asociadas a la gestión de la Reserva de Urdaibai por parte bien de la Administración territorial – urbanística, bien de la Administración medioambiental.
- ⊙ La concreción de los mapas de inundabilidad y sus interferencias / choques con el planeamiento vigente en el momento de su formulación.
- ⊙ Las limitaciones de las parcelaciones en el suelo no urbanizable.
- ⊙ El Plan de gestión de Urdaibai.
- ⊙ El planeamiento territorial no ha cumplido su función, y ha permitido el crecimiento desproporcionado en zonas de alto valor natural y paisajístico.
- ⊙ Incorrecciones en la identificación y delimitación de ámbitos naturales de especial protección.
- ⊙ PTS de protección de ríos y arroyos en lo referente a la concreción de algunas de sus propuestas y a actuaciones puntuales.



- ⊙ Limitaciones asociadas a la conservación de espacios naturales en cuanto que impedimentos para la ordenación y ejecución de determinados elementos de interés municipal (variante de Gauteviz Arteaga).
- ⊙ Delimitación excesivamente extensa de la zona de Otoio.
- ⊙ La falta de inserción del PTS Agroforestal en el planeamiento urbanístico municipal en la medida en que no tiene carácter normativo-vinculante.
- ⊙ El suelo no urbanizable se ha visto afectado por todo tipo de infraestructuras
- ⊙ Las parzonerías no son objeto de atención alguna.

C.- En términos generales se considera que se han cumplido los objetivos asociados a la determinación del régimen del medio físico, asociado a la regulación de las categorías del suelo no urbanizable y a la matriz de usos. Y también los referentes a la identificación y protección de espacios naturales de interés; en todo caso, no es una conclusión unánime y hay discrepancias.

Algunas de las reflexiones de interés (de un tipo u otro) planteadas a ese respecto son las siguientes:

- ⊙ El suelo no urbanizable sigue siendo el gran olvidado / marginado.
- ⊙ Las actividades autorizadas en el suelo no urbanizable no son generadoras de empleo y riqueza.
- ⊙ Conveniencia de flexibilizar / abrir el régimen de regulación / tratamiento de los caseríos existentes.
- ⊙ El régimen vigente es excesivamente proteccionista y no está adaptado a las necesidades / problemática de los pueblos pequeños – rurales.
- ⊙ Las explotaciones rurales están en decadencia, y, por mucho que se regule, si no hay actividad económica no hay cambios, Se necesitan otros mecanismos de intervención para mantener el suelo rural.
- ⊙ La delimitación de las categorías de ordenación del medio físico, al tiempo de tener su base en el planeamiento territorial, ha de poder ser desarrollada por el planeamiento urbanístico a una escala más adecuada y detallada.
- ⊙ No es adecuada la injerencia en la competencia municipal de determinados departamentos que solicitan insistentemente a los municipios que transcriban literalmente la matriz de usos de las DOT y se abstengan de ordenar su suelo no urbanizable. El planeamiento urbanístico / los municipios han de poder intervenir para poder adaptar las categorías territoriales y la matriz de usos a la realidad municipal.
- ⊙ Fomento y no obstaculización, desde instancias supramunicipales, de iniciativas municipales de incentivación del sector primario (bancos de tierras municipales, etc.) o en materia forestal o ambiental.
- ⊙ Por razones asociadas a la protección de la naturaleza se están arruinando las construcciones del suelo rural.
- ⊙ La protección de los espacios naturales de interés no se complementa con una gestión adecuada de los mismos, incluida la referente a la determinación de los medios económicos que eso requiere.
- ⊙ La delimitación de las zonas de especial protección en el planeamiento territorial es insuficiente, y es necesario prever que el planeamiento urbanístico pueda afinar, ajustar, cerrar, etc. esa delimitación desde la escala municipal, y el mayor conocimiento que esto supone.



- ⊙ En ocasiones, el planeamiento territorial se queda corto en la identificación de los espacios de interés natural a proteger. Es el caso del espacio - monte Andatza. Lo lógico sería que todos los espacios de interés estén identificados en el planeamiento territorial.

D.- Hay una importante coincidencia (sin perjuicio de algunas discrepancias) en considerar que los instrumentos de ordenación del territorio no han sido agentes activos en la incentivación del medio rural en cuanto que soporte del sector primario.

Algunas de las reflexiones de interés (de un tipo u otro) planteadas a ese respecto son las siguientes:

- ⊙ Esa incentivación se ve perjudicada con las trabas para edificar en núcleos rurales y la falta de servicios en municipios con barrios dispersos.
- ⊙ Más que incentivadores han sido protectores (a modo de foto fija).
- ⊙ Hay una importante y preocupante falta de conexión entre, por un lado, la regulación actual del sector primario en las DOT, y, por otro, la realidad socioeconómica y de mercado.
- ⊙ El sector primario ha sido el gran perdedor frente a los desarrollos urbanos (pérdida de suelos rurales, de terrenos de especial interés agrológico...).
- ⊙ La descontrolada construcción de viviendas en núcleos rurales, e incluso de viviendas vinculadas a explotación agrarias ha sido negativa a ese respecto y ha generado la pérdida de terrenos de interés agrario.
- ⊙ El Plan de Gestión de Urdaibai impide o perjudica la incentivación del sector primario.

E.- Se considera mayoritariamente que los instrumentos de ordenación territorial no han tenido particular incidencia o han sido indiferentes en lo referente a los núcleos rurales. En todo caso, esas opiniones se complementan con otras que indican que esa incidencia ha sido bien negativa (17), bien positiva (5).

Algunas de las reflexiones de interés (de un tipo u otro) planteadas a ese respecto son las siguientes:

- ⊙ Los núcleos rurales han sido identificados y delimitados en distintas ocasiones sin criterios claros que los sustenten, y/o con criterios que los correspondientes Ayuntamientos desconocen (Bizkaia).
- ⊙ Se mezclan y confunden dos cosas distintas: el núcleo rural (en cuanto que ámbito de mero desarrollo residencial) y el carácter o naturaleza del núcleo.
- ⊙ El mecanismo del núcleo rural sólo se utiliza como base para autorizar, sin más, la construcción de nuevas edificaciones. Y eso es negativo.
- ⊙ No se han respetado / recogido los núcleos rurales contemplados en el Plan de Gestión de la reserva de Urdaibai.
- ⊙ La identificación / delimitación de núcleos rurales en la corona del medio urbano es un serio problema.
- ⊙ La mezcla de tipologías edificatorias distintas (edificaciones tradicionales con chalets) y/o su no regulación en una línea y con unos objetivos determinados ha incidido negativamente en la configuración de la morfología de los núcleos.



2.2.- Referentes a las previsiones – orientaciones del Documento Base de la revisión de las DOT.

A.- Se considera, mayoritariamente, que las previsiones referentes a la Infraestructura verde son adecuadas.

Algunas de las reflexiones de interés (de un tipo u otro) planteadas a ese respecto son las siguientes:

- ⊙ Tal como se plantea, la protección de la naturaleza (aspecto positivo) conlleva su abandono. No hay medidas que, al tiempo de proteger, impliquen la regeneración / activación del medio natural
- ⊙ En todo caso, en cada área funcional y municipio se ha de poder adecuar, ajustar, corregir, complementar, etc. la red de infraestructura verde (espacios naturales, corredores ecológicos...) para adaptarla a las características y condiciones de cada entorno, desde el conocimiento y la información propias de esas escalas.
- ⊙ No se incluyen espacios que deberían formar parte de esa red de Infraestructura verde. En concreto, no se incluyen: todos los espacios de la Red Natura 2000; San Juan de Gaztelugatxe; Andatza/Irisasi; etc.
- ⊙ Los montes de utilidad pública deberían formar parte de esa red.

B.- Entre los temas a incluir / tratar en las DOT se mencionan los siguientes:

- ⊙ El suelo no urbanizable.
- ⊙ El régimen de las edificaciones del suelo no urbanizable.
- ⊙ La determinación del número de viviendas (2, 4...) posible en los caseríos.
- ⊙ Protección de la "tierra" en atención a su capacidad agrológica potencial.
- ⊙ La correcta identificación / delimitación de los espacios y ámbitos a proteger.
- ⊙ Fomentar la conexión de zonas rurales mejorando el transporte público
- ⊙ Determinación de medidas para proteger, conservar, ampliar... los bosques con vegetación autóctona.
- ⊙ La Infraestructura verde.
- ⊙ Las categorías del suelo no urbanizable.
- ⊙ La determinación del régimen de usos del suelo no urbanizable mediante la consecución del adecuado equilibrio entre todos ellos, poniendo límites razonables a, por ejemplo, los usos forestales frente a otros.
- ⊙ Concreción de los compromisos de las Administraciones sectoriales o supramunicipales a los efectos de la aplicación / ejecución de las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial.
- ⊙ Determinación de contraprestaciones económicas, etc. compensatorias de las medidas y condiciones de protección de espacios y ámbitos de interés.
- ⊙ Determinación del modelo territorial a partir de la consideración multifuncional del monte, más allá de su visión / tratamiento exclusivamente sectorial-forestalista (derivada de la Ley Foral de Montes...).
- ⊙ Consideración de la conectividad ecológica y el paisaje como herramientas directas de planificación del suelo no urbanizable, y no como meros condicionantes superpuestos vacíos de contenido.



3. Opiniones y conclusiones referentes al medio urbano.

3.1.- Diagnóstico – balance de la ordenación territorial promovida hasta la fecha (1997-2016):

- ⊙ Se comparte, en una medida importante (con salvedades, matices o incluso oposiciones), la opinión de que el planeamiento territorial ha de determinar los parámetros reguladores del dimensionamiento residencial (cuantificación del número de viviendas) de los municipios. Algunos de los citados matices o salvedades son los siguientes:
 - Carece de justificación la previsión de un dimensionamiento mínimo.
 - Es un mecanismo demasiado rígido, con poca o escasa capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos, etc., así como a las cambiantes demandas y necesidades municipales.
 - Algunos de los parámetros de la fórmula de determinación del dimensionamiento residencial deberían ser reajustados. Algunos ejemplos son los relacionados con: la segunda residencia, cuando menos en determinados municipios; el factor de esponjamiento; el no cómputo de las viviendas de los núcleos rurales; etc.
 - No se tienen en cuenta las particularidades propias de los municipio pequeños – rurales.
- ⊙ Se considera mayoritariamente (con salvedades, matices o incluso oposiciones) que no se han cumplido los objetivos planteados en lo referente a la potenciación de un sistema equilibrado de capitales, una red de ciudades medias y procesos de reequilibrio desde ámbitos cogestionados hacia zonas de menor presión demográfica.
- ⊙ Se considera mayoritariamente (con salvedades, matices...) que los instrumentos de ordenación territorial promovidos apenas han tenido relevancia (real y efectiva) en la potenciación de los procesos de renovación y dinamización de los espacios urbanos o en declive de los municipios, incluidos los Cascos Históricos.
- ⊙ En lo referente a los desarrollos urbanos (residenciales, actividades económicas...) se considera mayoritariamente (con salvedades, matices...) al tiempo que complementariamente que la ordenación territorial:
 - Ha incentivado los procesos y las dinámicas de sobredimensionamiento de esos desarrollos (mediante mecanismos como el de la cuantificación del número de viviendas, etc.), y/o no los ha limitado con la debida precisión.
 - Ha tenido escasa relevancia en la determinación del modelo de implantación de los desarrollos urbanos (residenciales, actividades económicas...) en el territorio municipal.
- ⊙ Se considera mayoritariamente que los procesos de artificialización del suelo responden, en gran medida, a propuestas urbanísticas, y menos a propuestas territoriales.



3.2.- Referentes a las previsiones – orientaciones del Documento Base de la revisión de las DOT.

- ⊙ Se considera mayoritariamente (con salvedades, matices o incluso oposiciones) que las previsiones planteadas en materia de rehabilitación y regeneración urbana (RU) son propias de la escala de la ordenación territorial. En todo caso, esa opinión mayoritaria se complementa con reflexiones como estas:
 - Las previsiones planteadas son propias de municipios grandes.
 - Para algunos, si bien la determinación de criterios generales es o puede ser una tarea propia de los instrumentos de ordenación territorial, la delimitación concreta de los espacios de regeneración urbana ha de ser considerada como una tarea municipal (urbanística). Para otros, ese tipo de previsiones deberían tener carácter vinculante.
 - Tienen y tendrán sentido si se complementan con medidas y medios económicos y humanos.
- ⊙ Se considera mayoritariamente (con salvedades, matices o incluso oposiciones) que las previsiones referentes a las Áreas Metropolitanas y a los Ejes de Transformación son propias de la escala de la ordenación territorial. En todo caso, esa opinión mayoritaria se complementa con reflexiones como estas:
 - Las previsiones planteadas son propias de municipios grandes.
 - Tienen y tendrán sentido si se complementan con medidas y compromisos de financiación.
 - Son correctas en cuanto que directrices o criterios generales de intervención, y siempre que su definición y concreción sea considerada como tarea del planeamiento urbanístico.
 - No son propias de la escala territorial. A modo de simple ejemplo, previsiones como las referentes a los ecobulevares no tienen relación alguna con esa escala.
- ⊙ La consideración de la previsión referente al perímetro de crecimiento urbano como propia de la escala territorial es objeto de un debate y unas posiciones muy abiertas. Así, se plantean reflexiones como estas:
 - Es correcta en la medida en que:
 - . Se determine con la necesaria flexibilidad.
 - . En su determinación se tengan en cuenta los argumentos y las propuestas de los Ayuntamientos.
 - . Su precisa y definitiva determinación corresponda al planeamiento urbanístico.
 - . Se plantee como una medida de protección del medio natural, más que como de carácter urbano (límite de su crecimiento).
 - Es una determinación y decisión de carácter municipal (planeamiento urbanístico).
 - Han de tenerse en cuenta las características y los condicionantes de los distintos municipios. Así, en algunos podrá estar justificada su determinación (progresivamente en el planeamiento territorial y urbanístico), pero en otros carece de sentido alguno (fundamentalmente municipios pequeños).
- ⊙ Las previsiones referentes a la cuantificación del número máximo y mínimo de viviendas posibles en los municipios son objeto de un debate y unas posiciones abiertas (partiendo de la premisa de reconocer, mayoritariamente, que es una medida correcta). Así, se plantean reflexiones como estas:
 - La fórmula de cálculo es excesivamente compleja e interpretable, y genera dudas que deberían eliminarse.



- Tal como está planteado es un mecanismo rígido en la medida en que conlleva el tratamiento igualitario de todos los municipios de la CAPV, que responden a realidades y complejidades muy diversas. No tiene en cuenta condicionantes, potencialidades, etc. específicos.
- Carece de sentido la regulación del número mínimo de viviendas.
- ⊙ Algunas de las previsiones planteadas en el marco territorial vigente y que, cara a futuro, deberían ser objeto de la correspondiente revisión o modificación se mencionan las siguientes:
 - El PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales.
 - El PTS de protección de cauces y arroyos.
 - La concreción territorial de determinadas propuestas de algunos PTPs y PTSs.
 - Eliminación de propuestas de crecimientos expansivos que dan pie a nuevos sectores sin antes haber dado respuesta a la problemática del suelo urbano (regeneración, etc.).
 - Regulación de la componente paisajística y de la conectividad ecológica como materias de ordenación de carácter normativo, y no como meros condicionantes superpuestos.
- ⊙ En las DOT (y, en definitiva, en el marco territorial) deberían ser objeto de la correspondiente y razonable consideración, además de las antes mencionadas, cuestiones como las siguientes:
 - La ordenación, ejecución, etc. de los equipamientos supramunicipales.
 - La ordenación, ejecución, etc. de los desarrollos de actividades económicas, incluida la revisión / reconsideración del PTS de actividades económicas, y la determinación de los criterios de regulación / implantación de los grandes centros comerciales.
 - La coordinación de los distintos instrumentos de ordenación territorial, y la debida y precisa determinación del campo de intervención de cada uno de ellos.

4. Opiniones y conclusiones de referentes a otras cuestiones de ordenación.

Ordenación del transporte público en condiciones que conlleven una real y efectiva vertebración del territorio, y no la mera ordenación de grandes infraestructuras al servicio de las capitales.

5. Opiniones y conclusiones de referentes a cuestiones formales y administrativas.

- ⊙ Las opiniones sobre el modelo formal (gráfico y escrito) de los planes territoriales son dispares y controvertidas.
Así, mientras para algunos, esos planes deberían responder a un mismo y más preciso modelo formal (con el fin de hacer más sencilla y comprensible su lectura y aplicación), para otros está justificada una mayor generalidad o vaguedad a ese respecto.
En términos generales, esas opiniones están estrechamente relacionadas con las referentes al carácter normativo y/u orientativo, abierto o cerrado, etc. que han de tener los planes territoriales y sus propuestas. En concreto, aquella primera opinión está en gran medida asociada a la consideración de que dichos planes han de ser precisos, normativos, cerrados, etc. en sus propuestas. Frente a ello, aquella segunda opinión está asociada a la consideración de que los planes territoriales (en concreto las D.O.T.) han de determinar directrices u orientaciones abiertas, a desarrollar y concretar por el planeamiento urbanístico.
En todo caso, incluso en el supuesto de un esquema formal a ese respecto, debería ser reajutable con el fin de incorporar a él las especificidades y condicionantes propios de cada área funcional y materia.
- ⊙ A juicio de una importante mayoría, el contenido de los PTPs debería responder a un mismo esquema material, con el fin de simplificar y hacer más sencilla su lectura, aplicación, etc.



En todo caso, ese esquema general debería ser adaptable a las especificidades y condicionantes propios de cada área funcional.

- ⊙ En relación con la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV):
 - Su existencia es necesaria y su función es positiva, en cuanto que órgano de coordinación territorial y urbanística.
 - En todo caso, su cometido debería ser reajustado y/o mejorado en los términos necesarios para:
 - . Actuar de manera real y efectiva como órgano de coordinación y armonización de planteamientos y propuestas sectoriales contradictorios (algunos de ellos con origen en los PTPSs.).
 - . No incidir en cuestiones de ordenación – competencia estrictamente municipal.
 - . Determinar unas pautas procedimentales de funcionamiento de la Comisión claras y precisas que permitan, entre otros extremos: la fijación de unos plazos concretos para la emisión de los informes sectoriales; su remisión al Ayuntamiento afectado en cada caso con tiempo suficiente para poder rebatir su contenido y, en su caso, poder rectificarlo, con anterioridad a la reunión oficial de la Comisión; la realización de esa reunión oficial una vez finalizados los trámites anteriores; etc.
 - . La debida formalización (publicidad; determinación del carácter normativo y orientativo; etc.) de los criterios de la Comisión, y la determinación del contenido de sus informes de conformidad con dicha formalización.
- ⊙ En lo referente a la intervención de la COTPV y del correspondiente órgano ambiental en tareas de fiscalización de la ordenación territorial:
 - Deberían determinarse unas pautas más claras y globalmente coordinadas de emisión de los informes sectoriales, en unos plazos más reducidos que los actuales.

En este momento hay una gran duplicidad de informes sectoriales en distintas fases de elaboración y tramitación del planeamiento, incluida su Evaluación Ambiental Estratégica.

La consecución de ese objetivo justifica la debida coordinación y coherencia del conjunto de las disposiciones legales afectadas (territoriales, urbanísticas, ambientales...).
 - Se requiere una clarificación y delimitación de competencias en la medida en que, por ejemplo y en ocasiones, el órgano ambiental incide en cuestiones que no son propias de él, como el de la cuantificación residencial.
 - Las opiniones en cuanto a la existencia de una o más entidades supramunicipales de fiscalización del planeamiento urbanístico son dispares. Así:
 - . Para algunos, el órgano ambiental debería integrarse en la COTPV, asumiéndose desde esta las tareas de fiscalización general (territorial, ambiental...) del planeamiento urbanístico, con la consiguiente clarificación y reducción de esos procesos.
 - . Para otros, la existencia de esas dos entidades está justificada en la medida en que inciden en cuestiones distintas.
 - La Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento está afectada por problemas que justifican la debida respuesta. Así:
 - . Las decisiones de los distintos órganos ambientales (del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales...) no responden, en ocasiones, a unos mismos criterios.
 - . Los cambios en la legislación ambiental hacen que los criterios de tramitación no estén claros en este momento.