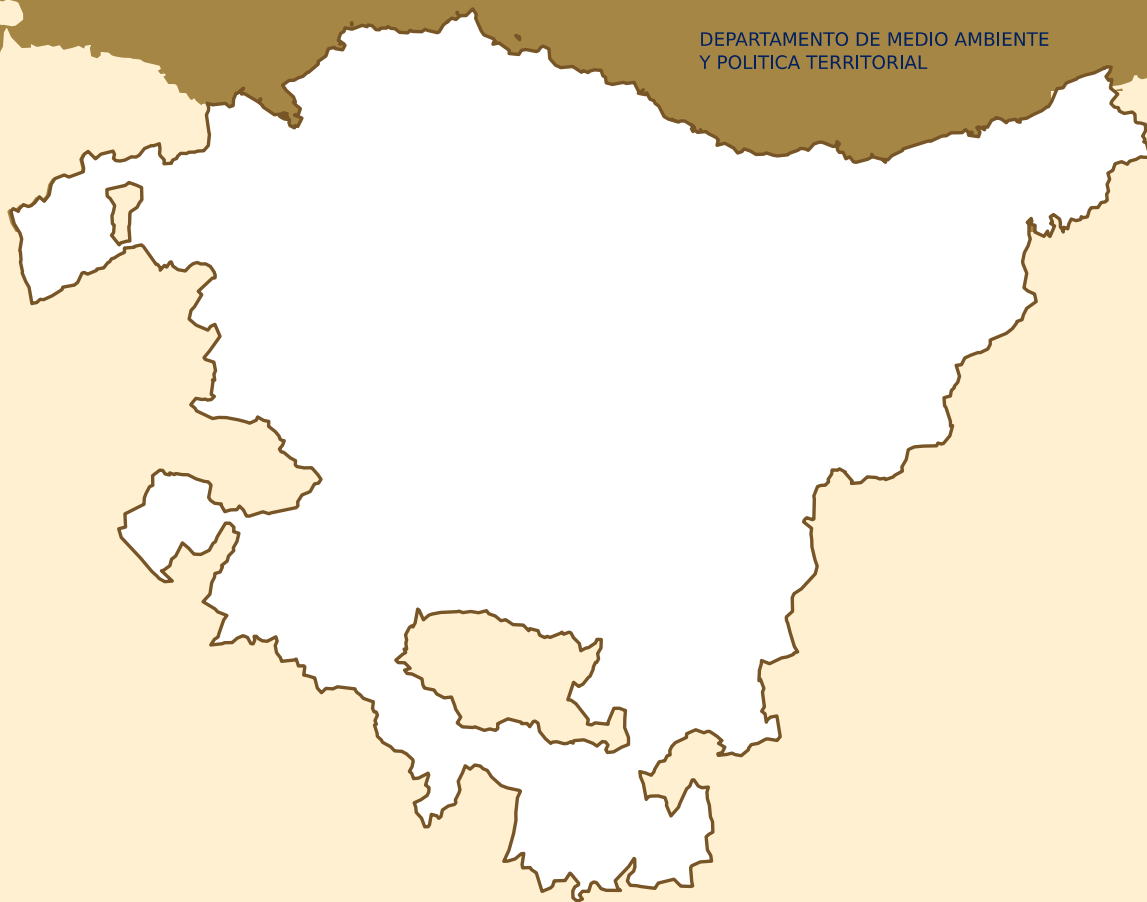




EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN ETA LURRALDE
POLITIKA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE
Y POLÍTICA TERRITORIAL



I.

Noviembre 2015
Documento Ejecutivo

EAEko Lurralde Antolamendurako
Gidalerroen Berrikuspena

Oinarritzko Dokumentua

Documento Base

Revisión de las Directrices de
Ordenación Territorial de la CAPV

LAG
DOT

DOCUMENTO BASE

DOCUMENTO EJECUTIVO

REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES
DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
DE LA CAPV

NOVIEMBRE

2015



Introducción	7
1.- La Política de la Ordenación del Territorio en la CAPV y su marco jurídico	9
1.1. El marco jurídico de la Ordenación del Territorio en la CAPV	9
1.2. Las directrices de ordenación territorial vigentes y su desarrollo	14
1.3. Encuadre socioeconómico y territorial.....	25
2.- Bases del modelo territorial.....	30
2.1. Un territorio inteligente	31
2.2. Territorio sostenible.....	33
2.3. Territorio social e integrador.....	36
2.4. Territorio interrelacionado	38
2.5. Territorio participativo	39
3.- Modelo Territorial (MT)	41
A) EL MODELO TERRITORIAL DE LAS DOT VIGENTES	41
B) EL MODELO TERRITORIAL DE LA REVISIÓN	42
4.- Cuestiones Transversales.....	43
4.1. La perspectiva de género.....	43
4.2. El cambio climático	45
4.3. La salud.....	48
4.4. El Euskera.....	52
4.5. La interrelación territorial.....	56
5.- Paisaje.....	59
6.- Medio físico e infraestructura verde.....	62
6.1. La ordenación del medio físico.....	62
6.2. Infraestructura verde	65
7.- Medio rural.....	76
8.- Medio urbano	80
8.1. Rehabilitación y regeneración urbana.....	82
8.2. Sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas.....	86
8.3. Perímetro de crecimiento urbano	89
8.4. Áreas metropolitanas y ejes de transformación	92
8.5. Cuantificación residencial.....	98
8.6. Segunda residencia y recursos turísticos.....	99
8.7. Compatibilización de planeamientos	103
9.- Movilidad sostenible.....	106
9.1. Movilidad peatonal y ciclista.....	107
9.2. Movilidad viaria	110
9.3. Movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria	112
9.4. Movilidad colectiva multimodal.....	115
9.5. Modelo logístico	117
10.- Agua	120
11.- Energía.....	123
12.- Gobernanza: Participación, Organización, Indicadores	128
12.1. Participación.....	128
12.2. Gobernanza	130
12.3. Indicadores territoriales y urbanísticos	132



INTRODUCCIÓN

El 27 de julio de 2015 el Consejo del Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, y encomendar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicha revisión de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT).

Asimismo, a través del mencionado Acuerdo, el Gobierno Vasco también determinó que el proceso de revisión iniciado se lleve a cabo en el marco de un amplio proceso de participación, de acuerdo con el compromiso recogido en el actual Programa de Gobierno y en consonancia con las resoluciones adoptadas por el Parlamento Vasco al respecto en la presente X Legislatura.

El hecho de que el proceso formal de revisión de las DOT se plantee al mismo tiempo como un proceso participativo supone la adaptación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco a las nuevas circunstancias. Fruto de ello es, precisamente, el “Documento Base” que se presenta, cuyo principal cometido no es otro que el de recoger en un documento el enfoque o las propuestas que desde el Gobierno Vasco se presentan en el marco del proceso de revisión de las DOT, que sirva de primer punto de partida para la puesta en marcha del proceso de participación y para llegar a un documento de “Avance de Directrices”, que sea fruto de un proceso de participación adecuado.

El “Documento Base”:

- NO es un trámite formal del proceso de revisión de las DOT previsto por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- NO es el “Avance de Directrices”.
- SÍ es un documento propositivo que se abre a la participación previo al trámite formal legalmente previsto de adopción del “Avance de Directrices”.
- SÍ es una innovación en la gestión del proceso de revisión de las DOT.



El “Documento Base” se estructura en tres partes. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se propone definir el modelo territorial. En segundo lugar, se presenta el modelo territorial propuesto y los ámbitos que lo conforman. Por último, en tercer lugar, se refiere a la gobernanza de la ordenación del territorio de la CAPV.

En aras a facilitar la participación, el “Documento Base” se plantea como un documento ejecutivo y sintético, fruto de un documento de trabajo más extenso y desarrollado, que también será accesible y abierto. Como parte del documento figura un Plano Resumen que recoge las determinaciones fundamentales. Cabe señalar que esta documentación ha sido elaborada por la Viceconsejería y la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, con la colaboración y las aportaciones sectoriales de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco.

Además de iniciar el procedimiento de revisión participativa de las DOT, el Acuerdo de 27 de julio de 2015 del Gobierno Vasco otorga al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial dos plazos con el objeto de fijar unos hitos temporales a la fase inicial de tramitación. En coherencia con el enfoque participativo de todo el procedimiento de revisión, estos hitos temporales coinciden en fechas con el consolidado congreso Euska Hiria Kongresua, foro abierto de encuentro en materia de ordenación territorial que organiza el Gobierno Vasco y se celebra anualmente a finales del mes de noviembre.

Con la presentación del “Documento Base”, se cumple el plazo otorgado al Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial para la elaboración del mismo y se abre el plazo de un año, hasta noviembre de 2016, para la formulación del Avance de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, que resulte del proceso participativo que se pone ahora en marcha.

23 de noviembre de 2015



CAPÍTULO 1

1.- LA POLÍTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV Y SU MARCO JURÍDICO

La política de la ordenación del territorio en la CAPV comienza legalmente en 1990 con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico los instrumentos de ordenación territorial.

Los instrumentos de ordenación territorial previstos en la citada Ley son tres –las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS)-, están interrelacionados entre sí y constituyen lo que se ha denominado como el “bloque de planificación territorial”¹, porque entre los tres conforman el marco jurídico y las bases de la política de la ordenación del territorio de la CAPV, máxime cuando tanto las DOT como los PTP y los PTS se aprueban por una norma jurídica como es la figura del Decreto.

El presente capítulo realiza un repaso, en primer lugar, del marco jurídico de los instrumentos de ordenación territorial legalmente establecidos y, en segundo lugar, de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes y su desarrollo hasta el momento.

1.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

Con el objeto de realizar un breve encuadre jurídico de la ordenación del territorio en la CAPV, nos referimos a continuación a la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, a las Directrices de la Ordenación Territorial, a los Planes Territoriales Parciales, a los Planes Territoriales Sectoriales y a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.

¹ Rafael Mata. Propuesta del proceso de revisión de las DOT de Euskadi sobre la base de un proceso participativo integral. Informe 1, resumen y análisis. Página 15. Paisaje Transversal.



1.1.1. La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco

La política de la ordenación del territorio se inicia legalmente en la CAPV en 1990 con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, que establece la base del marco jurídico en el que se desarrolla.

Esta Ley, en primer lugar, define y regula los instrumentos de ordenación territorial que recojan, de manera coordinada, las determinaciones sectoriales con incidencia territorial de las diversas instancias administrativas competentes. Y, en segundo lugar, establece la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), compuesta por representantes de todas las Administraciones Públicas, como órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco como órgano de participación que reúne a representantes de los Departamentos del Gobierno y la ciudadanía.

Los instrumentos de ordenación territorial son tres, siendo uno de ellos, concretamente las Directrices de Ordenación Territorial, la base y el marco general de referencia para la formulación de los otros dos, es decir, de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, produciéndose así una “planificación en cascada”² como principio rector sobre el que se erige la política de ordenación territorial como el corpus del “bloque de planificación territorial”.

1.1.2. Las Directrices de Ordenación Territorial

La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco regula las DOT en el Capítulo I del Título II relativo a los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco.

Las DOT tienen tres funciones:

1. Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades económicas y sociales para garantizar el equilibrio territorial de interés general y la

² Ibid



creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.

2. Construir un marco de referencia para la ordenación y el uso de los espacios y del territorio de las políticas sectoriales de las todas las Administraciones Públicas, así como para la actividad urbanística, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas.
3. Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas.

Las DOT deberán contener, al menos, las siguientes determinaciones:

1. Un análisis detallado del territorio que incluya una definición precisa de los problemas existentes y una valoración de sus posibles tratamientos.
2. Los criterios generales de actuación por parte de las Administraciones Públicas para responder a los problemas detectados.
3. Las áreas o zonas de especial protección.
4. Los suelos para la explotación agraria que hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.
5. Las áreas que deban ser objeto de una ordenación pormenorizada a través de Planes Territoriales Parciales.
6. Las áreas más idóneas para las grandes infraestructuras y equipamientos.
7. La cuantificación residencial, incluidas las de protección oficial.
8. La evaluación del déficit de equipamiento en las áreas del territorio.
9. La estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico artístico.
10. El establecimiento de los sistemas de información recíproca entre las Administraciones.
11. Las causas y supuestos de adaptación o modificación de las DOT.



Las DOT tendrán eficacia vinculante y esta será directa cuando se trate de normas concretas de aplicación general e indirecta cuando requieran un posterior desarrollo a través de instrumentos de ordenación urbanística o territorial. La vinculación podrá referirse a criterios de ordenación y uso del espacio; a la exclusión de criterios incompatibles con las DOT; a la definición de alternativas; y a recomendaciones, aunque en este caso, la Administración competente podrá apartarse de ellas siempre que sea de forma justificada y expresa.

Las determinaciones de las DOT tendrán asimismo su reflejo en los instrumentos de ordenación urbanística, ya que los planes generales y especiales y las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento habrán de ajustarse a las Directrices.

Las DOT vigentes se aprobaron en 1997 a través del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que destaca en su preámbulo que, salvo una serie de determinaciones vinculantes de aplicación directa para el planeamiento municipal que precisa, las demás determinaciones de las DOT son referencias para la redacción de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.

Las DOT dividen el territorio en quince áreas funcionales para el desarrollo de la ordenación territorial a través de sus correspondientes Planes Territoriales Parciales. La escala territorial intermedia correspondiente a las Áreas Funcionales identificadas en las DOT resulta de un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial.

Asimismo, las DOT contemplan la adopción de una serie de Planes Territoriales Sectoriales.

1.1.3. Los Planes Territoriales Parciales

De acuerdo con la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, los Planes Territoriales Parciales desarrollan las DOT y concretan sus criterios de ordenación específicamente para cada área una de las áreas funcionales previstas en las DOT.

La Ley 4/1990 fija las determinaciones mínimas que deberán contener los PTP:



1. objetivos de ordenación;
2. espacios para las grandes infraestructuras;
3. ubicación de los equipamientos de interés común;
4. criterios, principios y normas generales como la ordenación urbanística;
5. espacios objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación;
6. cuantificación de superficie de suelo residencial e industrial;
7. criterios, normas y principios para el desarrollo de las determinaciones de las DOT.

Los PTP pueden ser formulados por el Gobierno Vasco y por las Diputaciones y, en todo caso, serán definitivamente aprobados por Decreto del Gobierno Vasco.

1.1.4. Los Planes Territoriales Sectoriales

Los planes sectoriales con incidencia territorial constituirán los Planes Territoriales Sectoriales regulados en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco.

Los PTS podrán ser formulados y aprobados bien por el Gobierno Vasco cuando se refieran al conjunto del territorio de la CAPV o bien por las Diputaciones Forales cuando se refieran a sus territorios históricos.

La Ley 4/1990 establece asimismo que serán nulas las determinaciones de los PTS que contradigan las DOT o, en su caso, de los PTP, quedando así establecida la prevalencia de las DOT y, en segundo lugar, de los PTP frente a los PTS.

1.1.5. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo reitera la superioridad de la ordenación territorial sobre la urbanística y así lo explicita en su artículo 52. En consecuencia, las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial prevalecerán sobre las determinaciones de la ordenación y planeamiento urbanístico en caso de conflicto, de acuerdo con la legislación de ordenación territorial.



1.2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL VIGENTES Y SU DESARROLLO

Desde la aprobación del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han sido numerosos los instrumentos de ordenación territorial que se han aprobado hasta el momento y que han ido conformando el “bloque de planificación territorial”.

A continuación se realiza un recorrido que comienza con las DOT vigentes y su desarrollo en PTP y PTS, para continuar con los procedimientos de modificación de las DOT de 2010 y 2014 para llegar al inicio del procedimiento de revisión de las DOT actual.

1.2.1. Las Directrices de Ordenación Territorial de 1997 y sus PTP y PTS

Las DOT aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, definen la estrategia territorial de la CAPV con una serie de objetivos:

- Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
- Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
- Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
- Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.
- Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.
- Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.



- Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.
- Establecer criterios para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad económica de forma coherente con el modelo territorial.
- Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales.

La **estructura de las DOT vigentes** se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se habrá de erigir el modelo territorial de las DOT. En segundo lugar, se define el modelo territorial en sí. En tercer lugar, se identifican las iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación. Y en cuarto y último lugar, se proporcionan una serie de claves y referencias para la aplicación de las DOT.

Concretamente, las **bases del modelo territorial** se refieren a la necesidad de superar el modelo basado en la industria tradicional, de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población. Como bases sobre las que desarrollar la ordenación territorial se señalan, asimismo, la necesidad de alcanzar un amplio consenso sobre los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV, así como de conectar definitivamente el sistema polinuclear vasco de capitales, con los puntos neurálgicos de desarrollo económico, y de plantear estrategias integradas de recuperación de núcleos pequeños regresivos económica y demográficamente de gran valor cultural, ambiental y urbano. Asimismo, se reconoce como elemento básico para el desarrollo de las DOT la coordinación e integración de las políticas sectoriales y la coordinación de planeamientos municipales. Por último, también se pone en valor la ubicación clave de nuestro territorio en el contexto europeo y, especialmente, en el Arco Atlántico.

Sobre esas bases, las DOT (1997) definen **el modelo territorial** alrededor de tres tramas superpuestas del territorio: el medio físico, como base y soporte del modelo territorial, el sistema de asentamientos y las infraestructuras. Así, el medio físico se ordena por unas directrices generales para los principales elementos y usos y contempla siete tipos de suelo y una matriz de usos. Se proponen nueve áreas protegidas y de esparcimiento y



núcleos de acceso al territorio. Por su parte, los asentamientos se refieren a políticas de suelo residencial, donde se plantean algunos municipios de crecimiento preferente y un sistema de cálculo de crecimiento habitacional para cada municipio hasta que los PTP lo definan, y por otro lado orientaciones y áreas sugeridas para la implantación de nuevo suelo para actividades económicas. Se ordena la segunda residencia y las áreas de esparcimiento. Respecto de las infraestructuras necesarias se plantea una jerarquía completa de sistemas que conecten las capitales, las cabeceras de áreas funcionales y el resto de asentamientos mediante carretera, tren de alta velocidad, largo recorrido y cercanías, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones y energía. El agua y los residuos sólidos se ordenan como infraestructuras de identidad propia.

Por su parte, las **iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación** que se contemplan son de tres tipos: las estrategias de renovación urbana –incluida la rehabilitación de centros históricos y las zonas de mejora del paisaje industrial obsoleto– la ordenación del patrimonio cultural y los equipamientos en la perspectiva territorial.

Finalmente, las **claves y referencias para la aplicación de las DOT** delimitan los ámbitos para el desarrollo del planeamiento territorial, identificando tanto los municipios afectados por la compatibilización de planeamientos municipales, como la composición de las áreas funcionales. Además, se proporcionan los criterios para el cálculo provisional de la oferta de suelo residencial y se detalla la composición del sistema integrado de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio. En este apartado se hace referencia, por último, a las normas de aplicación de las DOT.

Las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados, así como el paso de la etapa industrial a la ciudad-región postindustrial. Definieron un modelo territorial cuya plasmación espacial se da a través de orientaciones para el planeamiento municipal, pero, sobre todo, a través del planeamiento territorial parcial y sectorial que desarrolla las diferentes determinaciones y la estrategia de las DOT.

La elaboración de los **Planes Territoriales Parciales (PTP)** ha supuesto el principal desarrollo de las DOT. Los PTP conforman un sistema de planes supramunicipales que concretan de forma detallada en el territorio aspectos esenciales de las Directrices, tales como las áreas de protección del medio físico, los grandes ámbitos de desarrollo residencial y de espacios para actividades económicas, los sistemas de infraestructuras y equipamientos, las actuaciones de renovación urbana, etc. En muchos casos estos



instrumentos han surgido de la integración de las diferentes propuestas del planeamiento municipal y de los Planes Territoriales Sectoriales.

La puesta en marcha de los PTP ha impulsado una nueva dinámica que ha llevado a la totalidad de los ayuntamientos y de las instituciones responsables a empezar a pensar en su territorio como algo más complejo e interrelacionado que supera los límites locales y que en muchos casos exige estrategias comunes para abordar los grandes retos de futuro. En el nuevo marco de planeamiento urbano y territorial en la CAPV el centro de gravedad se ha ido desplazando paulatinamente hacia la escala intermedia mediante los Planes Territoriales Parciales de las áreas funcionales del territorio.

El principal activo de los PTP, tal y como se han concebido, es su carácter de instrumentos orientados a lograr una auténtica dinamización del territorio a partir de las ventajas y singularidades específicas de cada área funcional en el marco global de la CAPV. Así, los PTP incorporan un componente regulador que permite el mantenimiento de un cierto control público sobre los procesos territoriales y evita acciones y tendencias que repercuten en una pérdida global de oportunidades y bienestar. Son, además, un marco de referencia imprescindible para lograr una adecuada coherencia entre las iniciativas de los planes municipales y las políticas sectoriales con la estrategia global del territorio del área funcional.

De los 15 PTP previstos para cada una de las áreas funcionales identificadas por las DOT, se han aprobado definitivamente once PTP³, dos están a punto de su aprobación definitiva⁴ y dos se encuentran en fase de tramitación⁵.

³ Los PTP aprobados definitivamente son los de las áreas funcionales de: 1. Laguardia (Rioja Alavesa) (Decreto 271/2004, de 28 de diciembre); 2. Álava Central (Decreto 277/2004, de 28 de diciembre); 3. Llodio (Decreto 19/2005, de 25 de enero); 4. Eibar (Bajo Deba) (Decreto 86/2005, de 12 de abril); 5. Mondragón-Bergara (Alto Deba) (Decreto 87/2005, de 12 de abril); 6. Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) (Decreto 32/2006, de 21 de febrero); 7. Bilbao Metropolitano (Decreto 179/2006, de 26 de septiembre); 8. Beasain-Zumarraga (Goierri) (Decreto 534/2009 de 29 de septiembre); 9. Igorre (Decreto 239/2010, de 14 de septiembre); 10. Durango (Decreto 182/2011, de 26 de julio); 11. Balmaseda-Zalla (Encartaciones) (Decreto 226/2011, de 26 de octubre).

⁴ El PTP del Área Funcional de Gernika-Markina y el del Área Funcional de Mungia.



A su vez, se han desarrollado **Planes Territoriales Sectoriales (PTS)** que han resultado ser instrumentos claves para la implantación del Modelo Territorial de las DOT. Nueve de ellos ya están aprobados definitivamente⁶, encontrándose otros tres en fase de avance⁷ y ocho de los previstos en las DOT vigentes no han comenzado su tramitación⁸. Las Diputaciones Forales también han aprobado sus PTS⁹.

Así, se han desarrollado PTS de los siguientes ámbitos:

- Medioambiental: la aprobación de los PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, del Litoral, de Zonas Húmedas, y Agroforestal, ha supuesto plantear una ordenación específica a estos espacios singulares, y en lo que

⁵ El PTP del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa), aprobado inicialmente en marzo-2015 y el PTP Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea), aprobado inicialmente en octubre-2013.

⁶ Los PTS de: 1. Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica) (Decreto 415/1998, de 22 de diciembre); 2. de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea) (Decreto 455/1999, de 28 de diciembre); 3. la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 41/2001, de 27 de febrero); 4. la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 104/2002, de 14 de mayo); 5. de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 160/2004, de 27 de julio); 6. Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 262/2004, de 21 de diciembre); 7. de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 43/2007, de 13 de marzo); 8. Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 177/2014, de 16 de septiembre); 9. Plan General de Carreteras del País Vasco (Ley 2/1989, de 30 de mayo).

⁷ El PTS de Promoción Pública de Vivienda (Avance 2003), el PTS de Patrimonio Cultural (Avance 2001) y el PTS de la Red Intermodal y Logística del Transporte (Avance 2003).

⁸ Los PTS de: 1. Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi; 2. el Sistema Aeroportuario Vasco; 3. Puertos Deportivos e Instalaciones Náutico Recreativas; 4. Ordenación del Transporte y Distribución del Gas; 5. Ordenación de los Equipamientos; 6. los Programas Energéticos; 7. Zonas Canterables; 8. Ordenación de los Sistemas de eliminación final de residuos de sólidos inertes e inertizados.

⁹ El PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa (Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio) y el PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (Norma Foral 2/2013). También se han aprobado planes de carácter territorial como el Plan Integral de Carreteras de Álava (Norma Foral 30/1998) y el Plan de Carreteras de Bizkaia (Norma Foral 8/1999).



respecta al primero el dotarse de unos criterios adecuados con la problemática de la inundabilidad.

- Infraestructuras: la aprobación del PTS de la Nueva Red Ferroviaria de la CAPV y de los diversos PTS de Carreteras supone recoger y ampliar, de forma detallada, lo propuesto en las DOT, incorporando elementos de programación y compromisos financieros que garantizan, en mayor medida, su desarrollo. Por su parte, el PTS de Energía Eólica supone un ejercicio de equilibrio entre el interés socioeconómico de las energías renovables con la protección de las cimas de los montes.
- Suelo: el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, ha supuesto un indudable avance en materia de dimensionado y en materia de equilibrio entre el comercio urbano y el comercio de periferia, si bien ha quedado parcialmente sin efecto y habrá de ser revisado a consecuencia de las recientes sentencias¹⁰ del Tribunal Supremo declarando nulas las determinaciones del PTS que supongan limitaciones que respondan a criterios económicos.

PTP y PTS son los elementos más directamente ligados a las DOT y de mayor relieve territorial, pero no son los únicos que han incidido en la transformación del territorio en la línea marcada por las directrices.

Así, en el ámbito del Medio Físico se ha desarrollado, de forma casi completa, el sistema de Espacios Naturales Protegidos que hoy incorpora un amplio número de ámbitos y categorías (Parques Naturales, Biotopos Protegidos, Árboles Singulares, Red Natura 2000 ZEC o ZEPA). Además, se ha desarrollado una amplia legislación en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente, así como actuaciones concretas de muy diversos tipos, desde planes de recuperación de especies silvestres hasta programas forestales, programas de gestión ambiental, etc.

Finalmente, cabe recordar que los instrumentos de ordenación territorial se han de reflejar y trasladar al planeamiento urbanístico municipal, tal y como se dispone tanto

¹⁰ Recursos de Casación nº 3687/2013 y nº 3408/2014, ambas con fecha 3 de septiembre de 2015.



en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, como en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En este sentido, y de acuerdo con las citadas leyes, la Comisión de Ordenación del Territorio desarrolla una importante labor de coordinación y de supervisión del citado traslado al planeamiento urbanístico municipal de los instrumentos de ordenación territorial.

1.2.2. El procedimiento de modificación de las DOT de 2010

En 2006 se inició un proceso interno de reestudio de las DOT y en octubre de 2010¹¹ el Consejo de Gobierno decidió iniciar el procedimiento de modificación no sustancial de las DOT, que abrió el paso a la presentación en febrero de 2012 de la propuesta “Euskal Hiria Net, nueva estrategia territorial. Modificación de las DOT como consecuencia de su reestudio”. El carácter no sustancial de la modificación se fundamentó en que la propuesta no suponía una alteración del modelo territorial vigente y que lo da por válido.

La propuesta recogida en Euskal Hiria Net veía nuestro territorio como un territorio de excelencia, competitivo y avanzado que, sobre el modelo territorial vigente, incidía en el medio físico, en cuestiones como los espacios protegidos y los corredores ecológicos, y en el sistema de asentamientos en los ejes de transformación, en los territorios singulares de innovación, en los nodos de innovación, y en el sistema de pequeños núcleos de población. Asimismo, se desarrollaban cuestiones como las del paisaje, el cambio climático, la eficiencia energética, la movilidad sostenible y la regeneración urbana y la cuantificación residencial.

Igualmente, la propuesta de Euskal Hiria Net señalaba la necesidad de que el área de influencia de nuestro modelo territorial (Euskal Hiria Plus) se abriera a las poblaciones y territorios limítrofes de modo que se obtuviera una masa crítica necesaria para alcanzar los niveles de competitividad e innovación esperados, todo ello, obviamente, a través del establecimiento de los oportunos marcos de colaboración.

Este procedimiento de modificación no sustancial de las DOT siguió su curso y se realizaron los trámites de audiencia y exposición pública.

¹¹ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de iniciación del procedimiento de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial y pronunciamiento sobre el carácter no sustancial de la misma.



Con el inicio de la X Legislatura y la aprobación del nuevo programa de Gobierno, el Gobierno Vasco se propuso acometer no ya una modificación no sustancial de las DOT, sino un profundo proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y, además, con un enfoque participativo integral desde el inicio hasta el final del proceso. En este sentido se pronunció igualmente el Parlamento Vasco en febrero de 2013 con la aprobación de Proposición no de Ley 10/2013, relativa a la suspensión de la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial.

Así, y atendiendo a cuestiones de orden procedimental, previamente al inicio formal del proceso de revisión de las DOT, procedía ultimar la tramitación del procedimiento de modificación no sustancial existente. Todas las cuestiones que se contemplaban en el procedimiento de modificación no sustancial podían ser objeto de un trasvase a un nuevo proceso de revisión e incluirse en el mismo, ya que, y como no podía ser de otra forma, el proceso de revisión a iniciar se planteaba en todo momento como un proceso que tuviera en cuenta el conocimiento y la experiencia adquirida hasta el momento y, especialmente, los resultados obtenidos en el procedimiento de modificación no sustancial de las DOT tramitado y no aprobado definitivamente.

Sin embargo, de entre todas esas cuestiones objetos de trasvase del procedimiento de modificación no sustancial al nuevo proceso de revisión de las DOT, existía una que requería un tratamiento excepcional: la cuantificación residencial.

Se había constatado de forma clara la necesidad de adecuar, a la mayor brevedad posible, los criterios de cuantificación residencial de las DOT y los PTP vigentes a los principios de sostenibilidad y uso racional del territorio. Las circunstancias socioeconómicas habían cambiado notablemente, se había comprobado que algunas previsiones de los componentes de modelo de los PTP ya se habían aplicado para el contexto en el que fueron concebidas, o este contexto ya había cambiado y, además, se consideraba oportuno reducir los coeficientes de esponjamiento y necesario tener en cuenta cuestiones que anteriormente se habían ignorado, como el fenómeno de la vivienda vacía o el fomento de la rehabilitación y la regeneración urbana.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, resultaba pues necesario contar con una fórmula de cuantificación residencial adaptada a las nuevas circunstancias que sirva para informar debidamente sobre esta cuestión en el órgano de coordinación principal en materia ordenación territorial: la COTPV. Cabe señalar, además, que el



dato del número de viviendas nuevas que han de calcular los municipios resulta fundamental en la revisión de los planeamientos municipales y su adaptación a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, cuestión esta sobre la que, en su tramitación, la COTPV se ha de pronunciar y para ello precisa de las herramientas adecuadas para poder realizar su cometido debidamente.

En consecuencia, en marzo de 2014, el Consejo de Gobierno acuerda continuar con la tramitación de la modificación de las DOT recogiendo únicamente lo relativo a la cuantificación residencial y dejando todas las demás cuestiones objeto del proceso de modificación no sustancial de las DOT iniciado en octubre de 2010 para un posterior proceso de revisión.

1.2.3. El procedimiento de modificación de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial de 2014

En junio de 2014, por Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, se aprueba inicialmente la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial en lo relativo a la cuantificación residencial.

El objeto de esta modificación no es otro que el de adecuar la fórmula del cálculo de las previsiones de creación de vivienda nueva en los municipios teniendo en cuenta o de acuerdo a la evolución de la población en los últimos años, la variación del tamaño familiar y del número de personas que habitan las viviendas y al número de viviendas vacías o desocupadas existentes en los municipios, todo ello con la aplicación de un esponjamiento más reducido. Se trata pues de asumir criterios de responsabilidad y sostenibilidad del territorio, sin ocupar o artificializar innecesariamente más suelo que el preciso.

Esta propuesta dio origen dos mociones en marzo de 2015: la Moción 18/2015 de las Juntas Generales de Araba y la Moción 7/2015 del Parlamento Vasco. La Moción de las Juntas Generales urge al Gobierno Vasco a paralizar la modificación por entender que vulnera competencias forales y municipales y le exige una participación real, directa y efectiva de las entidades locales de Araba en cualquier modificación de la legislación de ordenación territorial. Por su parte, la Moción del Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a iniciar formalmente el proceso de revisión de las DOT, así como a establecer los instrumentos de colaboración para garantizar la colaboración interinstitucional y el



respeto al reparto competencial, interinstitucional necesarios y a integrar la propuesta de cuantificación residencial en el proceso de revisión de las DOT.

Respetando el contenido de ambas mociones, el Gobierno Vasco, en julio de 2015, inició formalmente el proceso de revisión de las DOT, en el que se incluye también la revisión de la cuantificación residencial, con un planteamiento participativo y de coordinación interinstitucional reforzada, en un marco de respeto pleno al reparto competencial.

La cuantificación residencial aprobada a través de esta modificación de las DOT será asimismo objeto de análisis en el proceso de revisión de las DOT y susceptible de los cambios o adecuaciones que resulten oportunos.

1.2.4. Inicio del procedimiento de revisión de las DOT de 2015

El 27 de julio de 2015 el Consejo del Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero¹².

En el preámbulo de dicho acuerdo se recogen las razones que justifican la puesta en marcha de un proceso de revisión de las DOT y que responden, en síntesis, a dos grandes finalidades: por un lado, pretende realizar una revisión de la política y de los instrumentos de ordenación del territorio y, por otro lado, se trata de promover una cultura de participación y de buena gobernanza en la gestión y el desarrollo de la política territorial.

Así, transcurridos prácticamente cerca de veinte años desde su aprobación, se considera oportuno iniciar un proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial que capitalice las lecciones extraídas de la experiencia adquirida, que responda a los nuevos retos de la ordenación del territorio y, fundamentalmente, que se construya sobre la base de un amplio proceso participativo, tanto por parte de las diversas instituciones públicas, como por parte de los agentes socioeconómicos, políticos y de la ciudadanía.

¹² BOPV nº 157 de 20 de agosto de 2015.



El proceso de revisión de las DOT que se inicia será novedoso y sustancialmente innovador, ya que girará en torno a un plan de participación que se habrá de diseñar y concretar y poner en marcha por primera vez y supondrá el lanzamiento de una nueva forma de trabajar en el ámbito de la ordenación territorial, en definitiva, una nueva gobernanza.

El hecho de que el proceso formal de revisión se plantee al mismo tiempo como un proceso participativo supone la adaptación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco a las nuevas concepciones de la gobernanza. Prueba de ello es este “Documento Base” o documento previo al “Avance de Directrices” que no está previsto entre los trámites preceptivos de la citada Ley, pero que se considera necesario presentar por parte del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial como inicio del proceso de participación, fruto del cual, posteriormente, se adoptará el “Avance de Directrices”, que se tramitará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo.

En el preámbulo del Acuerdo de Consejo de Gobierno, se hace referencia al planteamiento de que, en coherencia con el enfoque participativo que se pretende promover, se hagan coincidir los hitos de la tramitación administrativa del proceso de revisión con el ya consolidado Euskal Hiria Kongresua, foro abierto de encuentro en materia de ordenación territorial que se celebra anualmente a finales de noviembre. De ahí que se proponga un programa de trabajo que funcione también como un cronograma para el impulso de la tramitación administrativa. Así, se propone que este “Documento Base” se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2015, que el “Avance de Directrices” se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2016, que la aprobación inicial de las Directrices se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2017 y que la aprobación definitiva de las DOT se someta en el Euskal Hiria de noviembre 2018. Obviamente, se trata de una planificación previa sujeta a posibles modificaciones y, por lo tanto, provisional, pero se considera conveniente disponer de un cronograma estimativo que sea actualizado de forma permanente y que evite, en la medida de lo posible, dispersar en el tiempo una cuestión del calado de la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En cuanto a la participación se refiere, lógicamente, además de los preceptivos trámites de audiencia e información pública, se establecerán canales abiertos de participación, y se diseñará un proceso o un plan de participación que acompañe al proceso de revisión



desde la presentación del Documento Base en noviembre de 2015 y que será también permanentemente actualizado y adaptado a las circunstancias cambiantes.

En cuanto a las cuestiones sobre las que se considera oportuno abrir una reflexión desde el punto de vista territorial se proponen, por ejemplo, las siguientes: cuestiones transversales como el cambio climático, el género, la salud, el euskera; cuestiones relacionadas con el medio físico como la actualización de ordenación y matriz de usos, los espacios naturales protegidos y la Red Natura 2000, la infraestructura verde, los servicios de los ecosistemas y el paisaje; la movilidad, el agua y la energía; el medio rural; y el medio urbano, con especial atención a la regeneración urbana, las áreas metropolitanas y ejes de transformación, el perímetro de crecimiento urbano, la cuantificación residencial, y la sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas.

Finalmente, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2015, por un lado, dispone el inicio del procedimiento de revisión de las DOT y, por otro lado, emplaza al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial a presentar, en noviembre de 2015, el Documento Base, documento previo al Avance de Directrices, así como el Plan de Participación, que se integrará en el proceso de revisión y prevé que, en noviembre de 2016, formule el Avance de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, si bien este plazo podrá ser ampliado cuando existan razones que así lo justifiquen.

El presente Documento Base da así respuesta al emplazamiento a presentar en noviembre de 2015 el documento que recoge la propuesta del Gobierno Vasco de revisión de la estrategia territorial como inicio del proceso participativo en aras a ir trabajando en el Avance que se presentará, en principio, en noviembre de 2016.

1.3. ENCUADRE SOCIOECONÓMICO Y TERRITORIAL

La CAPV, con una población de 2.172.877 habitantes sobre una superficie de 7.229,26 km², tiene una densidad de 300,33 hab/km², lo que la sitúa como una de las regiones no metropolitanas con mayor densidad de la Unión Europea.

Según los datos de 2015 de la base de datos del planeamiento urbanístico del Gobierno Vasco, UDALPLAN, la superficie urbanizada es de 488,87 km², lo que supone un 6,76% de la superficie total y una densidad de población urbana de 4.444,66 Hab/km²,



lo cual caracteriza a la CAPV como un territorio con una densidad propia de las zonas urbanas más centrales.

De un espacio organizado en torno a ciudades centrales, núcleos industriales y núcleos rurales, con funciones bien definidas y jerarquizadas y muy vinculadas a sus estructuras económicas, se ha evolucionado hacia una ciudad región en la que los límites de los centros y las funciones y actividades se difunden por territorios cada vez más amplios y diversos.

La CAPV aparece, de forma cada vez más definida, como una auténtica ciudad región. Su escala es similar a la de otras ciudades región que presentan un tamaño demográfico y geográfico muy similar y densidades en ocasiones menores, fruto de modelos urbanos más extensivos, y por tanto, capaces de aprovechar de forma menos eficaz su masa crítica poblacional y económica. Probablemente sean los siguientes tres rasgos territoriales los más característicos de la ciudad región:

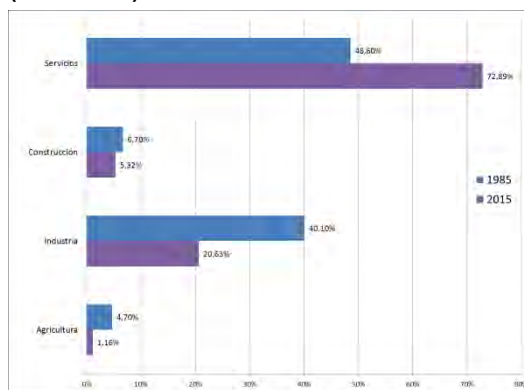
- La expansión urbana y las nuevas formas de ocupación del territorio: la compatibilización de espacios rurales y las dinámicas metropolitanas, la evolución de los centros tradicionales, el surgimiento de nuevas centralidades, etc.
- Los nuevos sistemas de transporte que articulan espacios antes distantes y encauzan demandas de movilidad crecientes.
- La existencia de un sistema de servicios y equipamientos de alto nivel sofisticado y cada vez más complejo.

Evolución del PIB (2000-2015) CAPV-Zona Euro 19



Fuente EUSTAT

Cambios en la distribución porcentual de la población activa por sectores en la CAPV (1985-2015)



Fuente EUSTAT



La gran transformación de las últimas dos décadas ha supuesto una profunda revolución urbana. Los procesos de renovación de los ámbitos deteriorados de la etapa industrial han sido el emblema y la base de los cambios de este periodo. El cambio más significativo se ha dado en la estructura productiva, de una economía industrial preponderante se ha pasado hacia una diversificación hacia los servicios, en línea con las pautas de evolución de otras economías. Sin embargo a lo largo de estos últimos años y a pesar del paso global dado de una economía industrial a la de servicios ha cogido peso en el pensamiento económico el mejor comportamiento ante la crisis experimentado por la CAPV en comparación con otras regiones, por el importante peso del sector industrial, lo que ha puesto de manifiesto el carácter de activo económico que es para la CAPV tal sector, lo que precisa de consideración y potenciación. Por lo demás, las actividades primarias han perdido peso en la economía vasca y el conjunto del sistema pesquero, forestal y agroganadero hoy alcanza sobre un 2% del PIB de la CAPV.

El proceso de terciarización ha sido mucho más intenso en Bizkaia y en Gipuzkoa, los territorios con mayor peso industrial en el pasado, mientras que Álava ha acogido la mayoría del crecimiento de la industria en los últimos años, gracias a las reservas de suelo disponibles en el entorno de Vitoria-Gasteiz y en la Llanada Alavesa a lo largo del eje de la A-1.

La población de la CAPV según Censo de 2011 es de 2.172.877 habitantes (1.115.422 mujeres y 1.057.455 hombres), de los cuales 148.877 personas son población extranjera. En relación con la población, a lo largo de los años de la crisis industrial una serie de factores económicos y sociales confluyeron, dando lugar a un ligero pero significativo retroceso demográfico. Solo muy recientemente se aprecia un cambio en la tendencia, produciéndose una recuperación en el volumen de población hasta casi alcanzarse los máximos previos de inicios de la década de los años ochenta. La evolución demográfica, sin embargo a nivel global para los próximos años se observa de carácter recesivo aunque no es homogénea. Álava continuará con un aumento constante de la población, y en Gipuzkoa y Bizkaia la evolución se prevé recesiva.

Los procesos de transformación experimentados por los centros metropolitanos, la pérdida de importancia de los grandes centros fabriles y las nuevas demandas asociadas a nuevos estilos de vida y a una creciente movilidad han dado lugar a la expansión de



los procesos de urbanización. La expansión y el aumento de la complejidad de las nuevas periferias han superado los límites tradicionales de los espacios metropolitanos para abarcar ámbitos funcionales situados fuera de su influencia directa y zonas tradicionalmente rurales. Este proceso explica por qué en la CAPV, aunque la población no ha variado esencialmente, la superficie urbanizada ha crecido.

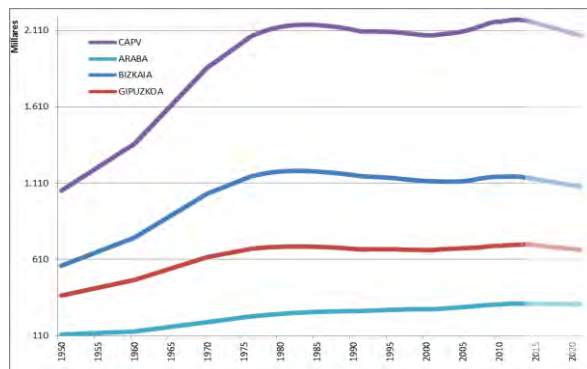
De acuerdo con los datos del planeamiento urbanístico recogidos en UDALPLAN 2015, la previsión que existe actualmente en los municipios vascos de suelo urbanizable respecto al suelo urbano y urbanizable es del 19,75%, se entiende una expansión urbanística limitada. Asimismo, el incremento de viviendas previsto por el planeamiento municipal es del 20,38% respecto al parque actual de viviendas, lo que supone una media de 53,23 viviendas por cada 100 habitantes.

En cuanto a las densidades de vivienda se refiere, la densidad de viviendas existente en suelo urbano residencial en la CAPV es de 59,62 viviendas por hectárea. Este valor presenta unos parciales notablemente diferentes por territorios históricos y en concreto entre las Vertientes Cantábrica y Mediterránea: mientras que en Bizkaia y en Gipuzkoa la densidad es de 73,78 y 67,93 viviendas por hectárea respectivamente, en Araba (el territorio con mayor disponibilidad de suelo) el valor es de 31,17 viviendas por hectárea.

Con relación a la artificialización del suelo, actualmente la superficie de suelo residencial, para actividades económicas y de sistemas generales suman un total de 48.887 hectáreas que, como se ha dicho anteriormente, suponen el 6,76% del total de la CAPV. El incremento medio anual de suelo artificializado desde 2005 hasta 2014 es de 306 hectáreas, con una notable tendencia a la baja en los últimos años.

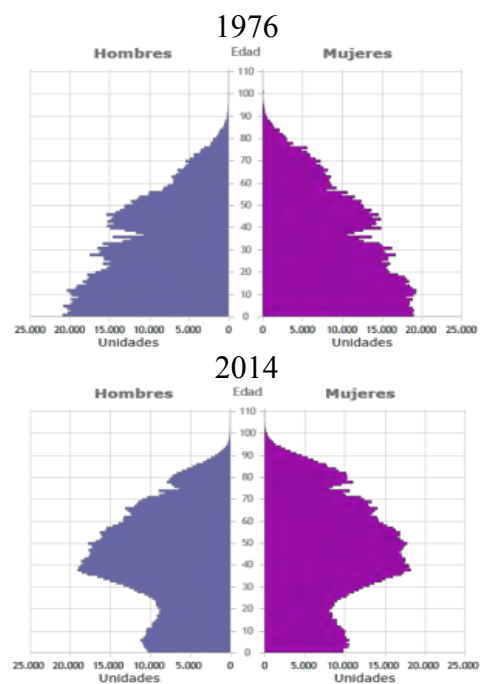


Evolución de la población de la CAPV (1950-2020)



Fuente EUSTAT e INE

Pirámides de población de la CAPV (1976-2014)



Fuente EUSTAT



CAPÍTULO 2

2.- BASES DEL MODELO TERRITORIAL

Las bases del modelo territorial de las vigentes Directrices de Ordenación Territorial aprobadas en 1997 hacen referencia a retos o cuestiones fundamentales como son la necesidad de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población; de superar el modelo basado en la industria tradicional; de alcanzar un amplio consenso sobre los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV; de conectar definitivamente el sistema polinuclear vasco de capitales con los puntos neurálgicos de desarrollo económico, y de plantear estrategias integradas de recuperación de núcleos pequeños regresivos económica y demográficamente de gran valor cultural, ambiental y urbano; de coordinar las políticas sectoriales y los planeamientos municipales; y de poner en valor la ubicación clave de nuestro territorio en el contexto europeo y, especialmente, en el Arco Atlántico.

Teniendo en cuenta que los fines o los retos que sustentan dichas bases del modelo territorial siguen manteniéndose, consideramos que éstas deben conservarse e integrarse en las bases del modelo territorial revisado aunque actualizadas y complementadas por nuevas bases que sean oportunas.

Desde la aprobación de las DOT en 1997 hasta hoy se han producido importantes cambios que han tener su reflejo necesariamente en las bases del modelo territorial revisado.

Desde 1997, también se han ido consolidando cuestiones entonces novedosas y ahora ya con una cierta madurez como son el del cambio climático, el paisaje, la infraestructura verde, la puesta en valor y evaluación de los servicios de los ecosistemas, la perspectiva de género, la salud, el euskera, la inmigración, la participación y la buena gobernanza, entre otros.

Pero también se ha producido una profunda crisis económica, financiera y fiscal de carácter europeo y mundial, que ha supuesto un fuerte revés también en nuestro territorio y que nos lleva a superar las secuelas de la crisis del boom inmobiliario y de la construcción, así como del impacto económico del control del gasto público. En este contexto, la innovación sigue mostrándose como la pieza clave para remontar los



efectos negativos de estas situaciones y para mejorar nuestra calidad de vida y la de nuestro entorno.

Estas nuevas circunstancias, junto con las bases del modelo territorial ya existente, nos lleva a concluir que queremos que nuestro territorio sea un territorio en el que la innovación sea un eje tractor principal de nuestra sociedad, que siga conservando y fortaleciendo su gestión sostenible, que sea un territorio que integre a todas las personas y logre una sólida cohesión social, que sea un territorio activo que se relacione con su entorno próximo y más lejano pero también internamente, y que sea un territorio donde la participación y la buena gobernanza sean elementos consolidados de las políticas públicas.

Todo ello, nos lleva a proponer que las bases del modelo territorial revisado se ordenen en torno a las siguientes 5 visiones para que nuestro territorio sea, en definitiva, un:

1. Territorio inteligente.
2. Territorio sostenible.
3. Territorio social e integrador.
4. Territorio interrelacionado.
5. Territorio participativo.

2.1. UN TERRITORIO INTELIGENTE

La sociedad vasca y su economía tiene un anclaje industrial histórico y consolidado y reflejo de ello es su paisaje urbano industrial y la implantación de las empresas a lo largo y ancho de nuestro territorio. Un ámbito industrial y empresarial que está sometido a la competencia internacional de los distintos mercados, incluidos los financieros.

La crisis financiera de 2007 y la crisis del mercado inmobiliario han azotado también a la sociedad y a la economía vasca, que se vio igualmente envuelta en la onda expansiva del boom inmobiliario.



Junto a estas crisis a nivel mundial, en nuestro entorno también se ha producido una crisis del gasto público por parte de las instituciones que se han visto obligadas al cumplimiento de los criterios de estabilidad financiera derivadas de la pertenencia a la moneda única, al euro, y ello ha supuesto en los últimos años una contención del gasto público que ha tenido sus consecuencias en la dinamización de los mercados inmediatos de servicios e inversiones, especialmente las de infraestructuras.

Todo ello nos conduce a promover la búsqueda y la puesta en marcha de proyectos innovadores que supongan una mejora competitiva empresarial, que dinamice nuestro entorno y genere empleo de calidad, y todo ello, sobre la base de unos criterios de actuación respetuosos con el medio ambiente.

Tenemos además un territorio suficientemente artificializado que cuenta con espacios que pueden ser mejor utilizados y aprovechados para mejorar el rendimiento de lo ya urbanizado y evitar artificializar más suelo del necesario. La regeneración de entornos urbanos, residenciales e industriales, más desfavorecidos con enfoques innovadores basados en la movilidad sostenible, en la eficiencia energética de edificios y empresas, en la puesta en valor del espacio público, en la infraestructura verde y en la participación ciudadana revertirá en una mejora de nuestro paisaje cotidiano y de nuestra calidad de vida. La ejecución de estos trabajos llevará consigo la implantación de soluciones tecnológicas y también sociales de calado para la dinamización de nuestro entorno. Estamos hablando de definitiva de un territorio inteligente.

El territorio ocupa un lugar singular entre los factores necesarios para la innovación. A diferencia de los restantes factores de innovación, como son la educación, los valores sociales, el capital y el entorno empresarial y administrativo, este es el único que no se puede deslocalizar. El territorio constituye una oportunidad en materia de identidad, diferenciación y competitividad. Incorpora activos tangibles de la nueva economía, para la cual resultan esenciales factores clave para la innovación tales como la capacidad para atraer y fijar talento y empresas innovadoras y para conectarse de forma enriquecedora con otros espacios, así como la existencia de sistemas de transporte eficaces, paisajes y espacios naturales de calidad y ámbitos de vida y de actividad atractivos y sostenibles.

Hacer de la CAPV un territorio inteligente implica impulsar los factores de innovación y facilitar la adaptación de nuestro territorio y de nuestras actividades económicas a las nuevas situaciones. Al igual que los ecosistemas naturales, los territorios inteligentes



son espacios en los que se producen los cambios y novedades que permiten en este caso a la sociedad adaptarse a situaciones cambiantes.

Los atributos que determinan el potencial innovador de estos ecosistemas sociales son muy similares a los de los ecosistemas naturales. La diversidad, la complejidad, la densidad, la apertura al exterior, la conectividad y las posibilidades de interrelación son los factores esenciales para impulsar espacios creativos e innovadores. Los espacios de conocimiento e investigación, que concentran talento y creatividad, son asimilables a las “especies clave” altamente conectadas que están en la base de los procesos innovadores.

Las ciudades y los territorios dinámicos y atractivos son los elementos centrales de los ecosistemas innovadores en una etapa en la que las reglas de localización de los centros de innovación están cambiando. Son también espacios de la innovación los cascos históricos, los espacios costeros, los paisajes rurales y agrícolas, las áreas urbanas de arquitectura singular, etc. Es decir, espacios con identidad y calidad, capaces de integrar trabajo, residencia y ocio como partes inseparables de una realidad atractiva, sugerente y de alta calidad de vida.

Hacer de la Comunidad Autónoma del País Vasco un territorio inteligente significa crear las condiciones para que estas características alcancen su máxima relevancia. Se trata de lograr que el territorio de la CAPV sea más diverso (en su economía, en las características de su población, en su oferta de espacios y ambientes, etc.), de aumentar las interrelaciones entre sus diversos elementos y con el exterior, de lograr espacios más densos, articulados y complejos y de desarrollar nuevos elementos y nodos de conocimiento, creatividad e innovación.

2.2. TERRITORIO SOSTENIBLE

Desde la aprobación de las vigentes DOT en 1997, la sostenibilidad desde un punto de vista ambiental ha experimentado un enorme desarrollo y ha adquirido un valor fundamental. Cuestiones como la del cambio climático, el paisaje, la infraestructura verde o la evaluación y puesta en valor de los servicios que proporcionan los ecosistemas al entorno social y natural son asuntos de gran relevancia que deben tener su propio reflejo en las Directrices de Ordenación Territorial revisadas.



La esencia del concepto de sostenibilidad reside en legar a las generaciones futuras un entorno que no limite su capacidad para satisfacer sus propias necesidades. Implica la gestión responsable de los recursos naturales, de manera que se evite el agotamiento de los no renovables, junto con el aprovechamiento de los recursos renovables a un ritmo inferior a su tasa de renovación a fin de asegurar su mantenimiento indefinido.

Conlleva, también, asegurar la calidad de los recursos de manera que estos mantengan su capacidad de uso, así como limitar la generación de residuos y contaminantes a fin de que estos no sobrepasen la capacidad de asimilación de los ecosistemas naturales.

La sostenibilidad sólo es posible si se plantea como un objetivo integrado en un marco más amplio que incluye la cohesión social y la generación de la riqueza capaz de asegurar el bienestar y la disponibilidad de recursos necesarios para abordar los retos del futuro. La sostenibilidad no sólo es el resultado de políticas estrictamente medioambientales, aunque la importancia de estas en materia de sostenibilidad sea grande. El modelo territorial y las iniciativas territoriales y urbanísticas son elementos clave para lograr un desarrollo sostenible, pues sus aportaciones son esenciales para que las políticas sectoriales sean realmente viables y eficaces.

Muchos de los principales desafíos a los que nos enfrentamos para lograr un desarrollo realmente sostenible a largo plazo están directamente asociados a cuestiones territoriales y urbanísticas. La artificialización del suelo constituye un elemento crítico de nuestro territorio. Aproximadamente el 6,83% de la superficie de la CAPV corresponde ya a infraestructura “gris” y zonas urbanizadas. Frente al énfasis en el crecimiento, se propone recuperar la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos el centro de las iniciativas de futuro.

Este enfoque es esencial para la sostenibilidad, pues evita la destrucción de suelos que son soporte para la vegetación, permite mejorar la gestión de los residuos y de recursos estratégicos como el agua, reduce la necesidad de desplazamientos motorizados y favorece el uso de sistemas de transporte colectivo. Aspectos tales como la forma urbana o la localización de determinados usos resultan esenciales para que el transporte colectivo predomine sobre el vehículo privado y se reduzca la necesidad de nuevos viarios.



La gestión activa de unos espacios agrarios que son esenciales para la sostenibilidad global del territorio y que se enfrentan a profundos cambios, la interconexión de los espacios naturales y la incorporación de la perspectiva paisajística a las intervenciones en el territorio son iniciativas necesarias para recuperar la biodiversidad y restaurar los ciclos naturales que son esenciales para garantizar la disponibilidad de recursos básicos, prevenir riesgos y fomentar el atractivo del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas de transporte, energía, espacios naturales, cohesión social, gestión de residuos, abastecimiento de agua, etc. solo son verdaderamente eficientes y viables si derivan de un modelo territorial y urbano previamente consensuado y orientado a lograr los objetivos de la sostenibilidad. Reforzar los aspectos asociados a la sostenibilidad es uno de los objetivos básicos de la Revisión de las DOT.

En definitiva y de forma sintética el debate de la sostenibilidad nos conduce a trabajar por un territorio:

- Con un sistema de asentamientos más denso y compacto.
- Mejor conectado con el exterior y más interconectado internamente.
- Más equilibrado, diverso e interrelacionado, configurando una Ciudad-Región Policéntrica en Red.
- Con una biodiversidad más rica y mejor conservada y con paisajes más atractivos.
- Con unos espacios urbanos orientados a lograr un uso máximo de los sistemas de transporte colectivo.
- Que apuesta por la renovación y el reciclado como alternativas al crecimiento.
- Más eficiente energéticamente y menos generador de contaminantes y de gases de efecto invernadero.

La sostenibilidad territorial se apoya en las ventajas competitivas del territorio vasco y está en la línea de los objetivos territoriales que hoy día ya compartimos casi todos los países europeos: policentrismo, identidad y complementariedad entre los diferentes asentamientos.



El policentrismo dota de fortaleza a cada núcleo a partir de sus propias potencialidades y permite mayores oportunidades al configurar una estructura que en conjunto es más compleja, diversa, innovadora y sostenible que cada elemento por separado. El territorio policéntrico en red propicia la generación de sinergias y se basa en la variedad y complementariedad entre los distintos elementos territoriales.

Junto a la estructura en red, la calidad de los elementos territoriales es el otro factor clave para el futuro. Paisajes naturales, de bosques, agrarios o litorales y también paisajes urbanos que expresan condiciones de sostenibilidad y de calidad de vida conforman una variedad de ambientes decisivos para el atractivo de nuestro territorio.

Las nuevas tecnologías de gestión urbana, edificación sostenible, nuevos modos de transporte, bioclimatismo y energías renovables, biotecnología y calidad ambiental, domótica y telecomunicaciones y tantas otras deben incorporarse cada vez en mayor medida a la construcción de nuestro territorio, pues su contribución resulta esencial en términos de calidad y atractivo de este.

2.3. TERRITORIO SOCIAL E INTEGRADOR

Desde la adopción de las DOT vigentes, hay una serie de cuestiones que, si bien se mencionaban directa o indirectamente en el modelo territorial refrendado en 1997, hoy merecen un tratamiento específico y una especial atención y, además, todas ellas inciden en la base de un territorio social equilibrado.

Nos estamos refiriendo a cuestiones relacionadas con la perspectiva de género, los entornos saludables, la consideración de la utilización y la presencia del euskera, la regeneración urbana con especial atención en las zonas degradadas, la accesibilidad universal a los espacios urbanos y rurales, el reflejo territorial de la política social de vivienda, las nuevas pautas demográficas como la baja tasa de natalidad, el envejecimiento de la población y la inmigración, la pobreza energética, y el envejecimiento activo y autónomo, entre otros.

Además de dar respuesta a exigencias legales y programáticas de observar estas cuestiones en las diversas políticas públicas, se cree necesario realizar un análisis de estos temas para ver cómo deben quedar recogidos en el modelo territorial revisado y en su posterior desarrollo en los instrumentos de ordenación territorial y de urbanismo.



En el ámbito de la perspectiva de género, se considera necesario analizar la cuestión y ver el modo de trasladar esta perspectiva a la ordenación territorial y su desarrollo en el urbanismo. La conciliación de la vida laboral y personal y la seguridad personal son cuestiones que afectan todas las personas pero tienen un especial impacto en las mujeres. Se plantea abordar desde la ordenación del territorio la perspectiva de género en ámbitos como el de la movilidad, la accesibilidad, los equipamientos, incluidos los comerciales, la vivienda, el medio rural y el urbano, o la participación, entre otros.

Con relación a la salud, la tendencia tradicional de la salud pública centrada en proteger, prevenir y reducir los factores de riesgo de las enfermedades, se ha reorientado hacia la salud positiva que centra el foco de atención en los activos para la salud, como factores o recursos que potencian la capacidad de las personas y de las poblaciones para mantener la salud y el bienestar, lo que supone tener en cuenta el desarrollo de entornos y oportunidades que hagan fáciles y accesibles las opciones sanas. Este enfoque positivo es el promovido tanto por la Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud, de 11 de junio de 2003, como por el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020 del Gobierno Vasco. Ambas estrategias parten de la base de que los problemas de salud no pueden abordarse de manera aislada y, en este sentido, la ordenación del territorio y el desarrollo urbano juegan un papel importante por su incidencia en la planificación urbana y rural, el transporte y las comunicaciones, la vivienda, el medio ambiente, las zonas de esparcimiento, los servicios sociales, los servicios relacionados con la cultura, el deporte, el trabajo, el desempleo y la economía local, todos ellos factores muy determinantes en la salud de las comunidades y en las desigualdades sociales. Asimismo, merece una mención especial la equidad social como factor imprescindible a incorporar en el estudio de la salud, ya que se ha constatado que, por ejemplo, las áreas más desfavorecidas también repercuten negativamente en la calidad de la salud de las personas que las habitan. En consecuencia, se propone incluir en el modelo territorial revisado también la perspectiva de los entornos saludables.

En el caso de la perspectiva lingüística de las lenguas cooficiales en nuestro territorio, el tratamiento de la presencia del euskera desde el enfoque territorial es una cuestión novedosa que está comenzando a ser objeto de estudio. En este proceso de revisión de las DOT se considera oportuno estudiar el modo en que la ordenación del territorio y el urbanismo interactúa con la utilización del euskera y poder realizar propuestas territoriales.



Cuestiones como la regeneración urbana y la recuperación de espacios construidos obsoletos o en desuso, la accesibilidad universal, el envejecimiento de la población, la inmigración y el envejecimiento activo y autónomo en el domicilio forman parte de las bases territoriales de las DOT vigentes, sin embargo, durante todo este tiempo, son cuestiones que han cobrado una especial importancia y requieren también una especial atención por el efecto multiplicador de estas actuaciones, en un contexto tendencial que trata de limitar la innecesaria expansión de las ciudades y la artificialización innecesaria del suelo. Se trata pues de promover medidas en el modelo territorial revisado para integrar en el propio modelo territorial lo que en las DOT vigentes recibe el tratamiento de iniciativa territorial para el bienestar y la renovación.

Asimismo, el reflejo territorial de la política social de vivienda tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda deberá ser igualmente objeto de análisis y propuestas dentro del proceso de revisión de las DOT.

2.4. TERRITORIO INTERRELACIONADO

El posicionamiento de Euskadi en el contexto de los grandes espacios de Europa constituye una de las bases del modelo territorial de las DOT vigentes y sigue manteniendo su validez.

Sin embargo, se propone reconvertir esta base en una base que responda a las necesidades de un territorio interrelacionado a todos los niveles.

En este sentido, se considera necesario seguir estando al nivel de rótula europea, de forma especial en el eje atlántico europeo, constituyendo una pieza fundamental de las redes transeuropeas de transporte y de logística, de las autopistas ferroviarias, de la red europea ecológica Natura 2000 y de los corredores ecológicos, entre otros.

En la línea de lo planteado en el Reestudio de las DOT, se recoge la oportunidad de relacionarse también desde una perspectiva territorial con los territorios limítrofes al de la CAPV, tanto en el marco de la Eurorregión Euskadi-Aquitania, como en marcos de colaboración que se puedan establecer con Navarra y la dimensión pirenaica, así como con Cantabria, La Rioja o Castilla-León.

Euskadi también ha de ser un territorio interrelacionado internamente, conformándose en una verdadera red polinuclear, facilitando, por ejemplo, la movilidad entre los



distintos Territorios Históricos y entre sus comarcas, promoviendo, además, la movilidad sostenible del transporte público a través de medidas como el billete único para todo nuestro territorio. La interrelación interna supone un elemento esencial del modelo y de la estrategia territorial para la ordenación de nuestro territorio definido, necesariamente, sobre la base de la colaboración y el respeto institucional y de la participación de la sociedad.

2.5. TERRITORIO PARTICIPATIVO

Una de las bases del modelo territorial revisado es una base o un reto al que la nueva estrategia territorial ha de responder como es el de llevar a cabo el proceso de revisión de las DOT que sea un proceso participativo desde el inicio hasta su culminación.

El reto de la participación no se debería circunscribir únicamente a la vida de este proceso de revisión, sino que deberían de buscarse los mecanismos necesarios para facilitar esta participación de modo estable en el desarrollo de la estrategia territorial.

El Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana de Euskadi de diciembre de 2014 pone de manifiesto el significado y la importancia crucial de tener en cuenta los procesos de participación para la buena gobernanza. En este sentido, el Gobierno Vasco ha identificado este proceso de revisión de las DOT como uno de sus procesos en los que la participación es una de sus piezas clave, de modo que sirva también como experiencia de aprendizaje para la consolidación efectiva de la participación como pieza consustancial de la elaboración y el desarrollo de nuestras políticas públicas. Se trata, pues, de superar los trámites formales de información y audiencia pública e integrar la participación en la gestión pública.

Todo ello nos lleva, igualmente, a llevar a cabo una reflexión, sobre la base de la experiencia adquirida en estos últimos veinte años, tanto sobre los logros de la política de ordenación del territorio, como sobre sus ámbitos de mejora.

Las DOT han consolidado aspectos fundamentales de la ordenación del territorio, como por ejemplo, el de trabajar en áreas funcionales supramunicipales que, precisamente por esa visión supramunicipal, se establece una perspectiva territorial integral; el de garantizar que en suelos no urbanizables únicamente se permitan usos del suelo que respondan a criterios de sostenibilidad; el de establecer límites a la creación de



viviendas en los núcleos rurales preservando el carácter natural y no urbanizado de esos entornos; el de regular los usos del suelo en entornos inundables de ríos y arroyos, en zonas húmedas, en el litoral o en suelos no urbanizables de uso agroforestal; el de delimitar las áreas destinadas a las actividades económicas y equipamientos comerciales; así como el de contar con una fórmula para realizar el cálculo de la necesidad de vivienda de los municipios y del territorio, acogiéndose a criterios de racionalidad y sostenibilidad.

Pero también cuenta con aspectos que pueden ser objeto de mejora y, en cualquier caso, este proceso participativo debería servir también para poner sobre la mesa cuestiones que deberán ser analizadas. Así, por ejemplo, se plantea la conveniencia de que tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio no se dilaten en el tiempo sin límite, o de que exista un diálogo entre los distintos PTP, o de clarificar la naturaleza de las determinaciones recogidas en los instrumentos de ordenación del territorio de modo que puedan ser fácilmente incorporadas en el planeamientos municipal, entre otros.

Se trata, en definitiva, de hacer de la política de ordenación territorial una política de buena gobernanza.



CAPÍTULO 3

3.- MODELO TERRITORIAL (MT)

A) EL MODELO TERRITORIAL DE LAS DOT VIGENTES

Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes como determinación fundamental definieron el Modelo Territorial como superposición de los siguientes contenidos:

- I. El Medio Físico como Base y Soporte del Modelo Territorial, con el tratamiento otorgado a éste con el establecimiento de unas Categorías de Ordenación y la regulación de usos asociada.
- II. Sistema de Asentamientos y Modelo Territorial, con la definición del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales; las Áreas Funcionales con el señalamiento de las Cabeceras y Subcabeceras de Áreas Funcionales; y las Estrategias del Espacio Rural. El Capítulo de Asentamientos establecía diferentes Estrategias: Implicaciones en la Política de Suelo; Segunda Residencia y Recursos Turísticos; Sistema de Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio; y la Cuantificación de la Oferta Residencial.
- III. Infraestructuras del Modelo Territorial, con el señalamiento de las Infraestructuras de Transporte, Comunicaciones y Energía; Agua; y Residuos Sólidos.

Así mismo las DOT contenían un capítulo denominado Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación que se estructuraba en los puntos: Estrategias de Renovación Urbana, Ordenación del Patrimonio Cultural, y los Equipamientos en la Perspectiva Territorial.

Con las adaptaciones o revisiones conceptuales que se citan en cada uno de los capítulos siguientes, se considera que los elementos configuradores del Modelo Territorial de las DOT vigentes siguen siendo válidos. En fases sucesivas del proceso (documento de avance) y a la vista del proceso participativo, se realizará la refundición de las nuevas determinaciones con el contenido de las DOT vigentes que se estima válido.



B) EL MODELO TERRITORIAL DE LA REVISIÓN

El modelo territorial que se propone pretende responder a las bases del modelo territorial que miran hacia un territorio que sea inteligente, sostenible, integrado y cohesionado, interrelacionado y participativo.

El modelo territorial propuesto se divide en ocho bloques relativos a:

- Cuestiones Transversales;
- Paisaje, que si bien se trata también de una cuestión transversal se considera oportuno tratarlo de forma específica;
- Medio Físico e Infraestructura Verde;
- Medio Rural;
- Medio Urbano;
- Movilidad Sostenible;
- Agua;
- Energía.

Los bloques arriba mencionados reciben en este documento un tratamiento homogéneo y cada una de las cuestiones que se tratan en cada uno de los bloques se estructura en tres partes. Así, en primer lugar, se describe el estado de la cuestión; en segundo lugar, se enumeran los objetivos que se proponen alcanzar en la materia; y en tercer y último lugar, se plantean una serie de orientaciones territoriales de cara a la consecución de los objetivos identificados.

Dado que la extensión del modelo territorial en el Documento Base es predominante, se ha considerado oportuno dedicar un capítulo individual a cada uno de los ocho bloques propuestos en el modelo de cara a aligerar la estructura del documento como tal. De ahí que los epígrafes de los capítulos relativos a los bloques del modelo territorial que se despliegan a continuación comiencen todos ellos con la referencia MT de Modelo Territorial.



CAPÍTULO 4

4.- CUESTIONES TRANSVERSALES

Las cuestiones transversales que se han identificado como objeto de análisis e inclusión en el modelo territorial revisado son las siguientes y se desarrollan a continuación:

1. La perspectiva de género.
2. El cambio climático.
3. La salud.
4. El euskera.
5. La integración territorial.

4.1. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Estado de la cuestión

La inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo ya tiene un recorrido reconocido y ha enriquecido la visión desde la cual se han analizado las ciudades y barrios estos últimos años.

Además, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de hombres y mujeres, establece en su artículo 18.1 la obligación de los poderes públicos vascos “de tener en cuenta de manera activa el objetivo de igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas, planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas” como es el caso de este procedimiento de revisión de las DOT.

Existen todavía lugares donde es difícil desarrollar actividades de la vida cotidiana porque aspectos como la movilidad reducida, la falta de equipamientos o la escasa seguridad lo impiden. De ahí que la participación cada vez mayor de las mujeres en este campo disciplinar favorezca un diseño cada vez más funcional y seguro de la ciudad y del territorio.

La incorporación de la perspectiva de género en la ordenación territorial debería revertir en la calidad de vida de sus habitantes.



Objetivos

Se trata de abordar la perspectiva de género en ámbitos de impacto territorial como, por ejemplo, los siguientes:

- Transporte y movilidad.
- Equipamientos y accesibilidad.
- Centros y equipamientos comerciales.
- Vivienda.
- Medio Rural.
- Seguridad.
- Participación.
- Otras cuestiones a abordar desde el planteamiento municipal.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la inclusión de la perspectiva de género en la ordenación del territorio y su desarrollo urbanístico son las siguientes:

1. Promover las medidas necesarias para que los barrios cuenten con mezcla de usos, con suficientes equipamientos y comercios que generen vida propia, que refuercen la seguridad y mejoren su calidad de vida, que se creen espacios de encuentro y los flujos entre espacio público y privado, que fomenten la autonomía de todas las personas y que den respuesta a las necesidades sociales de los colectivos más vulnerables.
2. Impulsar la ciudad de proximidad, de distancias cortas, con un buen sistema de transporte público, suficientes equipamientos y comercios en los barrios accesibles a pie y con garantía de acceso a grandes equipamientos en transporte público. En este sentido, se trataría asimismo de dotar a la periferia de las infraestructuras necesarias para hacerla autosuficiente e independiente con cualidades de centralidad.
3. Planificar el territorio con criterios de multi-dimensionalidad, considerando diversos usos en un mismo territorio, facilitando el acceso a los lugares e instalaciones y reduciendo simultáneamente la necesidad de viajar. En este sentido, se debería fomentar la disposición de los espacios intersticiales



interiores de los núcleos urbanos y la reconversión de los espacios obsoletos para usos mixtos, donde puedan implantarse actividades económicas compatibles con los usos residenciales y dotaciones en el seno de los núcleos urbanos.

4. Velar por que la clasificación y la calificación de nuevos suelos vayan unidas a la resolución de la accesibilidad por transporte público, peatonal y ciclista, garantizando así la seguridad de esta accesibilidad.
5. Integrar en la ciudad la seguridad en el espacio público como uno de los derechos fundamentales. Los procesos de revisión del planeamiento urbanístico abordarán con ayuda de la participación pública la detección de los “puntos peligrosos” para resolver en el nuevo planeamiento.

4.2. EL CAMBIO CLIMÁTICO

Estado de la cuestión

El cambio climático de origen humano, inducido por la emisión a la atmosfera de gases de efecto invernadero (GEI), constituye un desafío también de dimensión territorial por su impacto en el calentamiento de la atmósfera; en la elevación del nivel del mar y en la mayor incidencia de fenómenos como inundaciones y sequías, por citar algunos ejemplos.

Esta problemática del cambio climático es central en la temática general de la sostenibilidad, con incidencias sobre tres componentes fundamentales: ambiental, social y económico. El equilibrio entre las emisiones globales de gases de efecto invernadero y la capacidad de absorción de estas emisiones en la biósfera aporta las claves para la sostenibilidad, de modo que se puedan satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por lo tanto, puede decirse que el cambio climático es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad y debe hacerlo de manera coordinada.

La Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco, aprobada en junio de 2015, tiene dos objetivos principales: el primero, reducir las emisiones de GEI de Euskadi en, al menos, un 40% a 2030 y un 80% a 2050 respecto al año 2005, alcanzando en el año 2050 un consumo de energía renovable del 40% sobre el consumo final; y el segundo



objetivo, asegurar la resiliencia del territorio vasco al cambio climático, objetivo que, en consecuencia, debe reflejarse necesariamente en la revisión del modelo territorial.

El cambio climático es una cuestión global, de ahí que la autoridad que adopta los acuerdos y establece los criterios de actuación en esta materia sea precisamente un organismo internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCC, por sus siglas en inglés). En el marco de esta esfera internacional, la contribución de las regiones y de las ciudades ha cobrado un importante reconocimiento, que se materializará con un protagonismo especial de estos niveles territoriales en la Cumbre de la UNFCC de París en diciembre de 2015. Prueba de ello es la adhesión del Gobierno Vasco al *Under 2 MoU and the compact of States and Regions*, así como la de un número importante de municipios vascos al *Compact of Mayors*, iniciativas promovidas a nivel mundial que buscan la puesta en valor y la visibilidad de la contribución de los poderes locales y regionales a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero y a la mitigación de los efectos del cambio climático, a través de, entre otros, reportar sus datos correspondientes y sus compromisos al respecto a la base de datos internacional NAZCA de la UNFCC.

En lo referente a las ciudades, como elementos decisivos del sistema territorial, al ser centros de demanda de energía, alimentación y agua, así como espacios de producción de emisiones y calor, un enfoque sectorial, orientado principalmente al fomento productivo y a soluciones de infraestructura, es insuficiente. En cambio, la capacidad de planificación urbana se ajusta a esta exigencia, a través de sus instrumentos, así como la aptitud para coordinar respuestas adecuadas a corto, medio y largo plazo que influirá cada vez más en la eficiencia urbana y la vulnerabilidad de sus poblaciones.

El rol de las ciudades ante el cambio climático, en términos de mitigación de emisiones, transacciones de créditos de carbono y adaptación a los impactos locales y regionales, es un tema de creciente preocupación. Anticipar los cambios y planificar en torno a ellos las infraestructuras, la producción, la vivienda, la agricultura y los recursos renovables, entre otros, es la clave para reducir los riesgos asociados.

Los efectos del cambio climático sobre el medio urbano pueden ser múltiples y de diversa naturaleza en función del emplazamiento, aunque tres son los efectos claves por su impacto directo sobre la seguridad de los habitantes al ser las más probables: a) la exposición al efecto isla de calor; b) la exposición a la subida del nivel del mar y cambio de oleaje; y c) la exposición a inundaciones por avenidas.



Cabe señalar, además, que la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo prevé la introducción en las ordenanzas municipales de criterios de eficiencia energética, reducción de emisiones contaminantes, arquitectura bioclimática, altura del edificio, aislamiento térmico o condiciones de aireación de los edificios, aspectos todos ellos con incidencia en el cambio climático y que pueden suponer herramientas eficaces para actuar en esta materia.

Objetivos

Los objetivos de la revisión de la estrategia territorial en materia de cambio climático son, en general, los objetivos de la Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco y, concretamente, los de mayor incidencia territorial como son:

1. Incrementar la eficiencia y resiliencia del territorio.
2. Promover un modelo energético bajo en carbono.
3. Fomentar la movilidad sostenible.
4. Aumentar la resiliencia del medio natural.
5. Aumentar la resiliencia del sector primario y reducir sus emisiones.
6. Garantizar el abastecimiento de agua y asegurar la resiliencia del medio construido y de las infraestructuras críticas (energía, agua, alimentación, salud y TIC) ante eventos extremos.
7. Minimizar la generación de residuos y un consumo más sostenible.
8. Promover la sensibilización social en valores de sostenibilidad territorial impulsada desde los documentos de planeamiento.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen en el ámbito del cambio climático son las siguientes:

1. Trabajar sobre los mecanismos para la integración del cambio climático en los instrumentos de planificación territorial y urbana. Tal y como se recoge en la Estrategia de Cambio Climático, se propone realizar un proyecto de demostración a escala supramunicipal que incorpore un estudio de



- vulnerabilidad al cambio climático y mecanismos para la inclusión de medidas de adaptación.
2. Promover la infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza como medidas de adaptación al cambio climático y sostenibilidad urbana.
 3. Incluir la adaptación al cambio climático a través de una cartografía temática de impactos y vulnerabilidad al cambio climático.
 4. Regenerar los ecosistemas y naturalizarlos para mantener la resiliencia del territorio.
 5. Promover y facilitar la conectividad entre ecosistemas que permitan la migración de especies.
 6. Identificar las zonas costeras afectadas por la subida del nivel del mar y el oleaje extremo.
 7. Reforestar las zonas degradadas y aumentar la superficie de bosque natural, como sumideros de carbono.
 8. Mejorar la gestión forestal aumentando la superficie certificada y mejorando los programas de prevención de incendios.
 9. Potenciar la intermodalidad y los modos de transporte con menores emisiones de GEI.
 10. Potenciar criterios de eficiencia energética y energías renovables.

4.3. LA SALUD

El estado de la cuestión

La inclusión de la perspectiva de la salud en la Ordenación del Territorio y en el urbanismo tiene justificación en las evidencias existentes sobre cómo las decisiones en la planificación tienen capacidad de cambiar entornos, de afectar a los lugares donde vivimos y trabajamos, a la forma de desplazarnos o a qué dedicar el tiempo de ocio. Son factores que afectan a la salud de la población.

A lo largo de la historia, la planificación y el urbanismo han ido proponiendo y diseñando medidas que han ayudado a superar grandes retos de salud, como las epidemias de cólera que asolaron Europa durante el siglo XIX y la tuberculosis, durante el siglo XX. Se hizo mediante la disminución de la densidad demográfica para evitar el



hacinamiento humano, la construcción de redes de alcantarillado o de espacios verdes o con la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas (luminosidad, aireación, cuartos de baño.)

En los comienzos de este siglo XXI, los retos para la Salud Pública han cambiado y hoy nos enfrentamos a epidemias de enfermedades no transmisibles y crónicas como cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes tipo 2, asma, estrés o aislamiento social.

Hoy sabemos que la ordenación territorial y la planificación urbanística, la salud y el medio ambiente constituyen dimensiones complejas relacionadas mediante un gran número de variables por mecanismos más o menos directos. Los problemas actuales de las ciudades y las personas que las habitan, como la contaminación atmosférica y los problemas de ruido, la disminución de la actividad física, la modificación de los hábitos alimenticios, la pérdida de la conexión social o el desarrollo de lo urbano frente a lo rural/natural son aspectos determinantes de la salud e interrelacionados entre sí. Los cambios en los modos de movilidad pueden afectar, entre otros, al empleo, a la alimentación saludable, a la actividad física o a las oportunidades de mantener relaciones sociales.

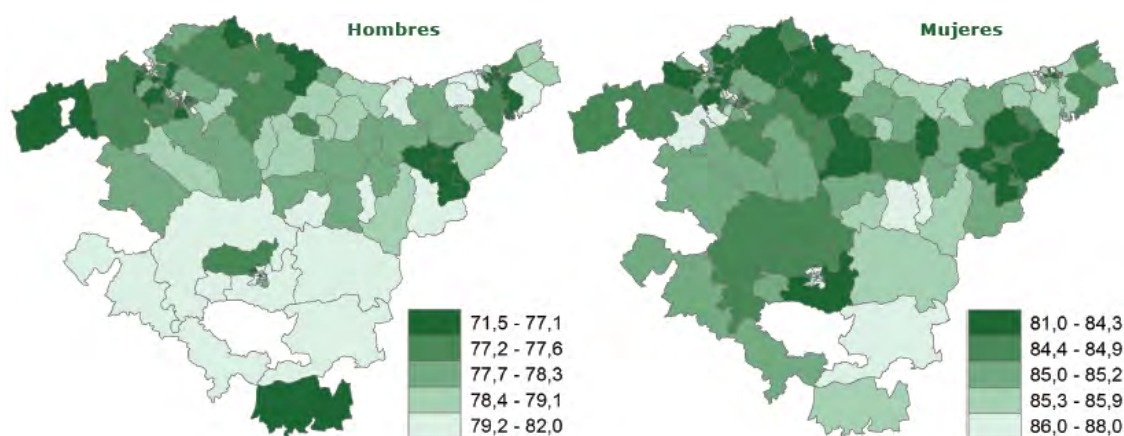
Las decisiones en el urbanismo constituyen palancas de influencia ineludibles para promover la salud de las poblaciones, y la ordenación del territorio y el urbanismo tienen un papel clave en garantizar condiciones de vida que contribuyan a la salud, el bienestar y a una buena calidad de vida. La clave es garantizar que la opción más fácil sea siempre la más saludable.

El estado de salud de las personas y su calidad de vida se ve influida por factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales. Son lo que la OMS llama “Determinantes sociales de la salud”, es decir aquellos factores que influyen en el estado de salud de las personas, ya sea de forma aislada o en asociación con otros. Estos determinantes actúan junto con los determinantes de salud “individuales”: la edad, el sexo, el patrimonio genético, los hábitos de vida.

Si analizamos la esperanza de vida al nacimiento en la CAPV a nivel de áreas geográficas más pequeñas como son las zonas básicas de salud se puede observar que para este periodo 2006-2010 (Figura 1. Tabla 1. Figura 2):

- La esperanza de vida al nacimiento en la CAPV muestra un patrón geográfico, con mayores valores en el sur y en el este, entre los hombres, y en el sudeste para las mujeres.
- Tanto en los hombres como en las mujeres, la esperanza de vida disminuye al aumentar la privación socioeconómica del lugar de residencia.
- La brecha en la esperanza de vida entre las zonas básicas de salud con mejores y peores resultados fue de 10,5 años en los hombres y 7,0 años en las mujeres.
- Las zonas básicas de salud con menor esperanza de vida son aquellas que mostraban una mayor privación socioeconómica.

Figura 1. Esperanza de vida al nacimiento en zonas básicas de salud CAPV, 2006-2010



Fuente: Calvo M, Esnaola S. Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010



Tabla 1. Ranking de las 10 zonas básicas de salud con mayor y menor esperanza de vida CAPV 2006-2010

Hombres			Mujeres		
EV I. C. del 95%			EV I. C. del 95%		
CAPV	78,1	(78,0 78,2)	CAPV	85,1	(85,0 85,2)
Zona básica de salud (OSI)			Zona básica de salud (OSI)		
Gasteiz Sur (Araba)	82,0*	(79,4 84,6)	Santa Lucía (Araba)	88,0*	(85,9 90,2)
Montaña Alavesa (Araba)	81,9*	(79,0 84,9)	Lakua-Arriaga (Araba)	87,1	(83,9 90,2)
Algorta (Uribe)	81,2*	(80,1 82,3)	Gasteiz-Centro (Araba)	87,0*	(86,1 88,0)
Lakua-Arriaga (Araba)	80,9*	(78,4 83,3)	Montaña Alavesa (Araba)	86,7	(82,7 90,8)
Legazpi (Goierrri-Urola)	80,8*	(79,2 82,5)	Zorroza (Bilbao-Basurto)	86,7	(85,2 88,1)
Aranbizkarra I (Araba)	80,6*	(79,4 81,8)	Legazpi (Goierrri-Urola)	86,6	(84,5 88,7)
El Pilar (Araba)	80,3*	(78,9 81,7)	Portugalete-Castaños (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	86,6*	(85,5 87,7)
LLanada Alavesa (Araba)	80,2*	(78,6 81,9)	Lakuabizkarra (Araba)	86,5	(83,6 89,5)
Alava Norte (Araba)	80,1*	(78,5 81,6)	Gazalbide-Txagorritxu (Araba)	86,5*	(85,3 87,7)
Valles Alaveses (Araba)	79,9	(78,0 81,9)	Aranbizkarra I (Araba)	86,5*	(85,3 87,7)
Casco Viejo (Araba)	76,1*	(74,7 77,4)	Abetxuko (Araba)	83,7	(79,5 87,9)
Intxaurrondo (Donostialdea)	75,9*	(74,3 77,5)	Abanto-Muskiz (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	83,7*	(82,6 84,7)
Abetxuko (Araba)	75,7	(72,6 78,8)	Casco Viejo (Bilbao-Basurto)	83,4	(81,8 85,1)
La Peña-Zamakola (Bilbao-Basurto)	75,7*	(74,0 77,4)	Leioa-Centro (Uribe)	83,0*	(81,9 84,2)
Sestao-Markonzaga-Kueto (Barakaldo-Sestao)	75,6*	(74,6 76,6)	Intxaurrondo (Donostialdea)	82,5*	(80,8 84,2)
Ortuella (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	75,1*	(73,1 77,1)	Erandio-Desierto (Uribe)	82,3*	(80,8 83,7)
Pasaia-San Pedro (Donostialdea)	75,0*	(73,3 76,7)	Aranbizkarra II (Araba)	82,1*	(80,1 84,0)
Casco Viejo (Bilbao-Basurto)	74,2*	(72,6 75,8)	Otxarkoaga (Bilbao-Basurto)	82,1*	(80,3 83,8)
Otxarkoaga (Bilbao-Basurto)	73,7*	(72,1 75,3)	Ibarra (Tolosaldea)	81,3*	(78,9 83,7)
Bilbao-La Vieja (Bilbao-Basurto)	71,5*	(69,4 73,5)	Bilbao-La Vieja (Bilbao-Basurto)	81,0*	(78,8 83,3)
Brecha (mayor EV-menor EV)	10,5			7,0	

* Diferencias significativas respecto de la CAPV al.C.

*: Intervalo de confianza

Fuente: Calvo M, Esnaola S. Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV,2006-2010

Objetivos

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de salud son:

1. Impulsar y favorecer el análisis sistemático de impactos del territorio en la salud.
2. Contribuir a la equidad como igualdad de oportunidades de disponer, acceder y utilizar los diversos servicios de la comunidad por toda la población, independientemente del género, edad, etnia, estatus socioeconómico, diversidad funcional a través del análisis de las desigualdades desde el inicio de los procesos de planeamiento.
3. Mejorar la participación ciudadana en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo en base a los principios de transparencia, democracia e igualdad.



Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de salud son:

1. Crear espacios agradables, seguros y que favorezcan el bienestar y la cohesión social de la ciudadanía.
2. Reducir las desigualdades sociales en salud mediante el acceso a ambientes y entornos que mejoran la calidad de vida.
3. Promover hábitos o estilos de vida saludables a través de la alimentación, la actividad física y la movilidad activa.
4. Favorecer la accesibilidad a redes y equipamientos planificando la red de equipamientos básicos teniendo en cuenta su acceso equitativo.
5. Promover el empleo local porque reduce los tiempos de desplazamiento y favorece el equilibrio entre la vida personal y profesional.
6. Favorecer los desarrollos urbanos compactos con uso mixto del suelo porque fomenta las oportunidades variadas de empleo.
7. Promover los espacios públicos abiertos y los entornos y la vivienda de calidad.
8. Disminuir la concentración de los agentes contaminantes priorizando la reducción en la fuente y la minimización de la exposición de la población.

4.4. EL EUSKERA

El estado de la cuestión

El Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de aprobación definitiva de las vigentes Directrices de Ordenación del Territorio señala que “la presencia del Euskera a lo largo del territorio muestra gran heterogeneidad, con zonas en las que es prácticamente inexistente frente a otras en las que es la preferente. Qué duda cabe que elementos presentes en la Ordenación del Territorio tales como el desarrollo de telecomunicaciones o de redes de transporte resultarán fundamentales en procesos de transmisión lingüística y de conocimiento en virtud de las interrelaciones que provoca entre personas de las distintas zonas. La Ordenación del Territorio (...) deberá de actuar



teniendo en cuenta estas características, considerando siempre el efecto que sobre ellas puedan tener las actuaciones que se propongan”.

La Comunidad Autónoma Vasca está dando pasos decididos hacia la normalización del uso del euskera y el número de vascoparlantes ha ido creciendo sin interrupción a lo largo de los últimos 30 años. Así, tal y como se recoge en el informe final del proceso “Euskera 21 - Hacia un pacto renovado”, aprobado por el Consejo Asesor del Euskera en 2009 y un año más tarde por el Parlamento Vasco, resulta fundamental aumentar los índices de conocimiento y cuidar los nichos vitales del euskera (euskararen arnasguneak) como elemento básico de una política lingüística equilibrada.

Según la V. Encuesta Sociolingüística de la CAPV y del V. Mapa Lingüístico (Gobierno Vasco, 2011), el 36,4% de la población mayor de 5 años es vascoparlante, el 19,3% es vascoparlante pasivo y el 44,3% es hispanófono. Actualmente, las personas vascoparlantes son 749.182, es decir 318.000 más que en 1981, lo que significa que el porcentaje de euskaldunes ha experimentado un ascenso de 14,5 puntos en los últimos 30 años. Entre las personas bilingües de origen y nuevas vascoparlantes, son cada vez más las que en casa utilizan siempre o casi siempre el euskera.

Cuadro 1. Reparto de la población según las zonas lingüísticas en la CAPV 1981-2011

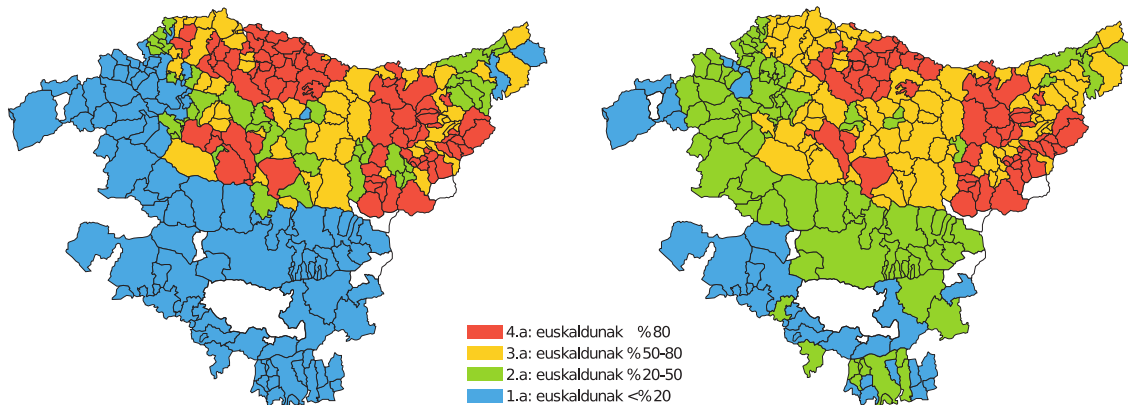
Zonas	Población (≥ 5 urte)		Vascoparlantes (≥ 5 urte)		Número de municipios	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011
1. (<20%)	1.263.529	178.591	75278	31.403	82	22
2. (20-50%)	485.305	1.365.969	146.986	384.243	37	80
3. (50-80%)	249.083	448.083	156.440	280.008	52	87
4. (>80%)	78.531	63.493	69.072	53.528	79	62
EAE	2.076.448	2.056.136	447.776	749.182	250	251*



Gune soziolinguistikoaren bilakaera. EAE, 1981-2011 (%)

1981

2011



Iturria: Biztanleriaren eta Etxebizitzaren Zentsuak.

La evolución nos muestra que, entre las zonas lingüísticas de la CAPV que se han euskaldunizado, es la segunda zona (cuadro 1) la que más ha crecido durante los últimos treinta años, sobre todo durante la última década. Estos últimos años, las ciudades con un mayor número de habitantes han pasado de la primera a la segunda zona (Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getxo, Irun o Erretera), así como numerosos municipios que se hallan bajo su radio de influencia. También la tercera zona ha crecido en cuanto a vascoparlantes y número de municipios, sobre todo en algunas localidades de Donostialdea, Tolosaldea, Debagoiena y Durangaldea. En la cuarta zona, baja tanto el número de municipios como de euskaldunes, que pasan a formar parte de la tercera zona. Este descenso se debe principalmente a las características lingüísticas de la población que se ha trasladado a vivir a los núcleos más euskaldunes desde las ciudades más castellanoparlantes. Si bien hace treinta años eran 79 los municipios que formaban la cuarta zona, en la actualidad esa cifra se ha reducido en 17, que han pasado a engrosar la tercera zona. Esa pérdida se produce sobre todo en Mungialdea, Arratia y Busturialdea-Artibai. En todo caso, al analizar la evolución social del euskera, debe tenerse en cuenta esta perspectiva global y diacrónica, en la que se observa que la zona 2 ha crecido en detrimento de la zona 1 –nunca a costa de la zona 3–, y que la zona 3 ha crecido sobre todo a costa de la zona 2, y en una pequeña medida en detrimento de la zona 4. De todo ello cabe deducir que la evolución social del euskera en la Comunidad Autónoma del País Vasco en las tres últimas décadas es una evolución positiva y crecimiento para el euskera



La presencia territorial del euskera y su identificación como “arnasgune” o lugar donde vive y se utiliza de forma activa el euskera es un factor a tener en cuenta asimismo en la ordenación territorial y en la planificación urbanística y en su interacción con una política efectiva de cooficialidad lingüística. Los “arnasgunes” son espacios vitales del euskera, espacios con una situación sociolingüística y psicolingüística especial, y pueden ser espacios tanto funcionales como geográficos, como es el caso de la escuela, la administración, y el ocio infantil, por ejemplo.

La característica principal de los “arnasgunes” geográficos es que una parte considerable de las personas que viven o trabajan allí son bilingües, y que las relaciones entre las personas y las entidades se establecen mayoritariamente en euskera. Por ello, se considera pertinente impulsar y fortalecer el uso funcional y natural del euskera en dichos ámbitos, ya que facilita la oportunidad de vivir en euskera.

Objetivos

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de euskera es:

1. Tener en cuenta la presencia del euskera en el territorio en la elaboración y en el desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial y de planificación urbanística como herramienta de apoyo a la política y a la cooficialidad lingüística.
2. Promover las medidas oportunas para el uso normalizado del euskera como lengua de uso habitual en las relaciones interpersonales en la Administración, en los servicios de naturaleza social como los sanitarios o los educativos, en el ámbito comercial o empresarial y en los espacios de ocio.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se propone para la revisión del modelo territorial en materia de euskera es el siguiente:



1. Analizar y observar la presencia del euskera en el territorio y tener en cuenta esta cuestión al elaborar los instrumentos de planificación territorial pertinentes.
2. Tener en cuenta el euskera en el paisaje lingüístico del territorio.
3. Desarrollar los criterios para la definición y delimitación de los “arnasgunes” o espacios vitales del euskera y su tratamiento en los instrumentos de planificación territorial y urbanística.
4. Priorizar la utilización de topónimos o términos en euskera, en su variante normalizada, en las nuevas denominaciones de barrios, zonas industriales, centros de salud o educativos..., especialmente en los arnasgunes y en las tres capitales, por ser las zonas con mayor número de vascohablantes.

4.5. LA INTERRELACIÓN TERRITORIAL

El estado de la cuestión

La CAPV ocupa una posición estratégica de rótula en la intersección del corredor europeo París-Madrid y de dos corredores transversales: el Eje Ebro y el Eje de la Cornisa Cantábrica. Constituye una importante charnela de integración entre el Arco Atlántico y el Norte del Sur, dos grandes eurorregiones. Además, el Arco Atlántico está situado en el centro de gravedad de un relevante nodo de centralidad europeo donde, junto al territorio de la CAPV, se integran Navarra, Cantabria, La Rioja y Aquitania. Además, la localización central del Sistema Polinuclear de Capitales del País Vasco en relación con los sistemas urbanos de su entorno, su proximidad a ellos y su propia relevancia urbana le otorgan una posición destacada en el sistema urbano europeo.

Junto a la visión convencional del territorio europeo constituido por la Dorsal, el Norte del Sur, el Arco Atlántico y las Periferias, surge la Diagonal Europea como consecuencia de los procesos de transformación vividos por el continente europeo en la última década. Se trata de un espacio liderado por las ciudades de Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella y Milán. Estas ciudades lideran amplios espacios económicos y tienen un enorme potencial de interacción con los sistemas urbanos colindantes. En este contexto, la localización del País Vasco sobre uno de los ejes norte-sur más importantes del desarrollo europeo constituye un factor generador de nuevas oportunidades, pudiendo desempeñar un papel esencial de conexión entre estos ámbitos.



A su vez, existen posibilidades de colaboración con territorios del entorno y especialmente con el País Vasco del Norte y Navarra. Así, en el espacio fronterizo existen dos áreas urbanas costeras con características próximas: el área funcional de Donostia-San Sebastián y el área urbana de Bayona, que configuran un continuo urbano hasta la frontera. Estas dos áreas, físicamente contiguas, conforman la Eurociudad Vasca Bayona – San Sebastián. Estas áreas disponen de procesos de cooperación en marcha, y poseen entre ambas una población cercana a 700.000 habitantes.

La Eurorregión Aquitaine-Euskadi creada bajo la forma de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) es una institución reciente, pero ya con retos importantes. Entre ellos, cabe destacar un proyecto que estudia la movilidad transfronteriza de personas en el eje Bayona-San Sebastián y que tiene como objetivo adecuar el transporte público a esta realidad, y cumplir así con los compromisos de sostenibilidad fijados por la Unión Europea (UE). El proyecto estratégico eurorregional 2014-2020 pretende alinear los objetivos de Aquitania-Euskadi con las directrices europeas en materia de innovación económica, movilidad sostenible y ciudadanía transfronteriza.

De la misma forma, Pamplona es el principal centro urbano y productivo del entorno del País Vasco. Además, numerosas áreas del norte y del oeste de Navarra presentan una estrecha vinculación funcional con la CAPV. El desarrollo de infraestructuras de conexión constituye un factor de creciente interrelación entre ambos territorios, destacando en este sentido la autopista Pamplona-San Sebastián y la Pamplona-Alsasua, que la conecta con el sistema vasco de carreteras. El ámbito navarro del Bajo Bidasoa presenta una completa integración funcional con Irún y, en general, con el Área Funcional de Donostia-San Sebastián.

Así mismo, en lo que respecta a otros territorios transfronterizos, la costa oriental de Cantabria concentra gran parte del desarrollo urbanístico de Cantabria y funciona de hecho como parte del Bilbao Metropolitano; el desarrollo funcional de Logroño ha propiciado una creciente centralidad de esta ciudad sobre los territorios ribereños y en concreto sobre los municipios de la Rioja Alavesa; finalmente, Miranda de Ebro en la provincia de Burgos presenta una intensa relación urbana con el sur de Álava y se encuentra polarizada por Vitoria-Gasteiz.



Por otra parte, la localización y la estructura policéntrica de las ciudades vascas y de los territorios de su entorno definen un ámbito clave para situar al territorio vasco entre los grandes espacios urbanos del oeste de Europa y como espacio central de las comunicaciones norte-sur. El sistema territorial en torno al País Vasco integra territorios y ciudades con los que existen sinergias y oportunidades de cooperación que se deberán desarrollar a través de los marcos oportunos de colaboración.

Objetivos

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de interrelación externa e interna son los siguientes:

1. Desarrollar la potencialidad de la CAPV como rótula europea.
2. Desarrollar la interrelación de Euskadi y Aquitania en el marco de la Eurorregión.
3. Estrechar la colaboración y la relación territorial especialmente con Navarra, así como con La Rioja, Cantabria y Castilla-León.
4. Intensificar la interrelación territorial interna.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales para la revisión del modelo territorial que se proponen para el ámbito de la interrelación territorial son las siguientes:

1. Desplegar la potencialidad de los distintos modos de transporte, de la multimodalidad y de la centralidad logística de la CAPV a través de una ordenación territorial adecuada y racional para el conjunto del territorio.
2. Promover actuaciones territoriales medioambientales y de movilidad en el marco de la Eurorregión.
3. Definir y desarrollar los instrumentos de ordenación territorial teniendo en cuenta la interrelación con los territorios limítrofes externos.
4. Definir y desarrollar los instrumentos de ordenación territorial teniendo en cuenta la interrelación con las áreas funcionales limítrofes.



CAPÍTULO 5

5.- PAISAJE

Estado de la cuestión

La CAPV goza de una gran riqueza y diversidad paisajística, que constituye un recurso y un patrimonio de interés común desde el punto de vista ambiental, cultural, social, histórico y económico.

El paisaje está muy condicionado por la intervención humana, que con sus actuaciones puede generar tanto paisajes de singular belleza como paisajes degradados, y es un elemento esencial del bienestar y calidad de vida individual y colectiva, contribuyendo al mismo tiempo a conformar la identidad del territorio. Las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV vigentes ya establecieron la conservación de los valores paisajísticos como uno de los criterios y objetivos de los instrumentos de ordenación territorial. Así, señalan la necesidad de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y la exigencia de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje se acompañe del correspondiente estudio paisajístico. Establecen también que el planeamiento territorial y urbanístico estudiará el tratamiento de espacios marginales, así como el dominio público, los deslindes y las servidumbres.

El Convenio Europeo del Paisaje aprobado en Florencia por el Consejo de Europa en octubre de 2000 promueve la introducción de la variable del paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico, como un factor que revierte en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En 2009, el Gobierno Vasco se adhirió al Convenio Europeo del Paisaje y en 2014 aprobó el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV. El Decreto 90/2014 tiene por objeto, principalmente, establecer los instrumentos para tratar la cuestión del paisaje en el ámbito de la ordenación territorial. Estos instrumentos son, concretamente, los Catálogos de Paisaje, las Determinaciones del Paisaje, los Planes de Acción del Paisaje, los Estudios de Integración Paisajística, así como las medidas de formación, sensibilización y apoyo.



Objetivos

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de paisaje son los siguientes:

1. Integrar el paisaje en la elaboración y desarrollo de instrumentos de planificación territorial y urbanística.
2. Valorar el paisaje desde un punto de vista integral, teniendo en cuenta los paisajes rurales y urbanos y tanto los de gran calidad como los degradados.
3. Promover la participación ciudadana en la valoración del paisaje por tratarse de una cuestión de percepción personal y por su importancia en la calidad de vida y en la salud de las personas.
4. Evitar los impactos paisajísticos e integrar visualmente los elementos y actividades que se desarrollan en el territorio, especialmente las infraestructuras y las áreas de actividad económica.
5. Poner en valor el paisaje como un factor de calidad desde el punto de vista social, cultural, económico y de bienestar.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de paisaje son las siguientes:

1. Actuar con el paisaje como criterio condicionante a todos los niveles de ordenación.
2. Proponer sistemas de gestión y actuación para la recuperación, mejora y mantenimiento de los paisajes naturales, culturales, rurales y urbanos.
3. Cumplir unos requisitos básicos de integración paisajística de elementos e infraestructuras, de los crecimientos urbanos, así como de las explotaciones extractivas y vertederos.
4. Adecuar las actuaciones sobre el territorio a la topografía, manteniendo la vegetación y el arbolado del paisaje tradicional. Además, evitar la construcción sobre elementos dominantes o en crestas de montañas.
5. Proteger el paisaje litoral y el entorno de las playas, evitando la urbanización e infraestructuras y mejorando la imagen de los puertos.



6. Fomentar la restauración y conservación de los paisajes fluviales, eliminando construcciones degradantes, preservando la vegetación de ribera y potenciando una red de caminos peatonales y ciclistas.
7. Analizar y valorar el paisaje a través de los Catálogos y Determinaciones del Paisaje que establecerán los objetivos de calidad paisajística y las acciones concretas para conseguirlos.
8. Poner en valor los caminos culturales y crear una red de itinerarios, rutas y miradores, para fomentar el acceso de la población al paisaje, incluidos los recorridos costeros.
9. Proteger el paisaje rural y urbano, favoreciendo el crecimiento compacto de los núcleos y procurar una política de rehabilitación edificatoria de caseríos.
10. Integrar los núcleos de población en el medio físico que los rodea, definiendo los bordes, los espacios libres y los accesos para ordenar una adecuada transición campo-ciudad.
11. Mejorar la imagen de los polígonos industriales consolidados y definir ámbitos para el desarrollo de programas de renovación urbana.
12. Procurar mantener las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos históricos, sin perder la importancia visual que puedan tener los elementos singulares.



CAPÍTULO 6

6.- MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE

El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de forma apreciable en los últimos años y las salvaguardas establecidas por las DOT han contribuido también a ello.

Las vigentes Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV prestan una especial atención a los problemas y oportunidades del Medio Físico. El establecimiento de siete categorías de ordenación a las que se unen cuatro condicionantes superpuestos han sentado las bases de un régimen de usos homogéneo para todo el territorio, así como un conjunto de espacios que los Planes Territoriales Parciales (PTP) han concretado en sus respectivos ámbitos, generando una sólida matriz de protección de las piezas de mayor valor. Al decisivo cometido de los PTP en la materialización de la directriz de Medio Físico se suma la contribución importante de una serie de PTS destinados a la ordenación específica de determinadas áreas y procesos de alto interés ambiental.

En definitiva, se ha logrado un grado de madurez en la planificación que hace oportuno dar un salto cualitativo y extender esa continuidad no sólo a nivel regional, sino a todas las escalas. Con todo ello se pretende avanzar en la superación de la tradicional dicotomía entre conservación y gestión del patrimonio natural, para proponer un modelo integral denominado “Infraestructura Verde”, con el que se pretenden reforzar los servicios que proporciona la naturaleza y sus ecosistemas.

Así, se propone revisar el medio físico del modelo territorial en torno a la Ordenación del Medio Físico y la consecución de una Infraestructura Verde Integrada, en la que se incluyen los Espacios Naturales Protegidos y los Corredores Ecológicos.

6.1. LA ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO

Estado de la cuestión

Las determinaciones de las DOT en relación con la Ordenación del Medio Físico y del suelo no urbanizable constituyen una aportación que ha contribuido a la mejora de la calidad ambiental del territorio. Asimismo, conviene reseñar el desarrollo de las DOT en la línea de la sostenibilidad con la aportación de los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Ríos y Arroyos, de Zonas Húmedas, de Litoral y Agroforestal.



Las categorías de ordenación y su regulación son hoy en día la referencia para la ordenación del suelo no urbanizable por parte de todos los instrumentos urbanísticos y territoriales de la CAPV, adaptando a las circunstancias de cada ámbito las determinaciones correspondientes. Estas categorías son las siguientes: especial protección, mejora ambiental, forestal, agro-ganadera y campiña, pastos montanos, protección de aguas superficiales y sin vocación de uso definido. Cabe mencionar que esta última categoría se ha visto frecuentemente malinterpretada como espacio residual sin valor ambiental, por lo que se considera oportuno proponer su eliminación. De forma adicional, cuatro condicionantes superpuestos limitan la forma en la que se pueden desarrollar determinadas actividades sobre el territorio, como son la Vulnerabilidad de Acuíferos, las Áreas Erosionables, las Áreas Inundables y los Espacios Naturales Protegidos, y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. La técnica de la definición de los condicionantes superpuestos ha tenido un amplio desarrollo en el planeamiento territorial y urbanístico, como forma de plasmar varios aspectos sectoriales.

Respecto a la regulación de los usos, una de las determinaciones de las DOT que más ha calado es la prohibición del uso de la vivienda unifamiliar o bifamiliar no vinculada a la explotación agropecuaria. Pasados veinte años desde su aprobación, se puede decir que esta determinación ha constituido un hito fundamental para evitar un tipo de residencia extensiva ajena al medio rural, consumidora de recursos y que compromete la vocación original de los suelos sobre los que se sitúa.

Por último, las DOT vigentes recogen el deber por parte del planeamiento municipal de delimitar las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, así como las que pudieran dedicarse a estos usos. Esta determinación ha ayudado a la regulación de un tema complejo, y precisa ser matizada en relación a las actividades extractivas subterráneas.

Objetivos

Los objetivos de la revisión del modelo territorial en el ámbito del medio físico que se proponen son:

1. Definir para cada espacio una vocación territorial que regule los usos más apropiados.



2. Garantizar un uso sostenible del territorio, no comprometiendo los recursos disponibles para las generaciones futuras y contribuyendo a la eliminación de las desigualdades.
3. Realizar un seguimiento de la complejidad de usos y del impacto generado mediante metodologías homogéneas.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito del medio físico son las siguientes:

1. Encuadrar en las categorías de las DOT todo espacio clasificado como “suelo no urbanizable” debiendo ser sus usos compatibles con la matriz de usos de las Directrices.
2. Prohibir la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda en suelo no urbanizable, salvo en aquellos casos en los que fehacientemente se demuestre su vinculación a la explotación de los recursos agropecuarios, en base a lo establecido en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
3. Realizar el seguimiento y el control para la efectiva adecuación entre usos del suelo y la vocación territorial propuesta por los diversos documentos de planeamiento.
4. Suprimir la categoría de las DOT de “Sin Vocación de Uso Definido”.
5. Delimitar en los PTP y PTS el medio físico de acuerdo con las categorías de este documento, sin perjuicio de mayores pormenorizaciones. Definir en los mismos los criterios y características de los suelos Forestal, Agroganadera y Campiña y Pastizales Montanos.
6. Recoger en los planes municipales la categorización de usos de las DOT y la delimitación y los criterios de los PTP y PTS correspondientes, regulando los usos.
7. Delimitar, por parte del planeamiento municipal, las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, así como las que pudieran dedicarse a estos usos. En el supuesto de las subterráneas, tal delimitación recogerá el ámbito correspondiente a las existentes a cielo abierto.



6.2. INFRAESTRUCTURA VERDE

Bajo el epígrafe de “Infraestructura Verde”, en la línea del enfoque inclusivo e integrador de este concepto, se propone la inclusión también de los Espacios Naturales Protegidos y de los Corredores Ecológicos.

6.2.1. Una Infraestructura Verde integrada y los Servicios de los Ecosistemas

Estado de la cuestión

En las últimas décadas, las áreas urbanizadas se han extendido por el territorio y, de forma paralela, se han construido infraestructuras “grises” que dan soporte a estas áreas. A pesar de las limitaciones establecidas para frenar esta dinámica, entre 2005 y 2013 se artificializaron 2.601,32 hectáreas de suelo, de las cuales 815,28 hectáreas eran suelos para actividades económicas, 535,82 hectáreas eran suelos residenciales, 602 hectáreas estaban dedicadas a la infraestructura viaria y 305,55 hectáreas al tren de alta velocidad. Esta dinámica ha propiciado la fragmentación del territorio de forma considerable; fragmentación que resulta más evidente en una región como la CAPV, densa y con tantos condicionantes, debido a su localización y morfología.

La fragmentación sufrida en la CAPV ha conllevado la pérdida de biodiversidad y de patrimonio natural en el territorio. Casi el 25% de las especies animales europeas se enfrentan al riesgo de extinción, y sólo el 17% de los hábitats y especies evaluados presentan un estado de conservación favorable. La mayoría de los ecosistemas de Europa se consideran actualmente degradados, mientras que, hoy en día, casi un 30% del territorio de la UE de los 27 se considera alta a moderadamente fragmentado. Los efectos de esta fragmentación trascienden además a la CAPV, por ser el País Vasco pieza fundamental en el enlace de la Cordillera Cantábrica con los Pirineos y dentro del gran corredor ecológico europeo Este-Oeste.

Además, se ha recurrido habitualmente a la construcción de infraestructuras “grises” como alternativa a soluciones naturales ante riesgos ambientales, y sin valorar el efecto que pueden tener sobre los servicios que proveen los ecosistemas.



a- Infraestructura Verde: marco conceptual.

La consideración de forma integrada y coherente del patrimonio natural de la región en una infraestructura verde es una oportunidad para dar solución a varios de los retos a los que se enfrenta el País Vasco y que comparte con otras regiones europeas. La planificación de una Infraestructura Verde permite concebir un modelo territorial en el que la preservación del medio natural y el desarrollo van de la mano.

En mayo de 2013 la Comisión Europea publica “Infraestructura Verde: mejora del patrimonio natural de Europa”. En ella no sólo se define el concepto, sino que se sientan las bases para su implantación en las regiones, iniciando una “Estrategia de la UE sobre infraestructura Verde”. La citada publicación define el concepto como: *“Una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos”*.

Esta definición introduce cuestiones en el concepto que se consideran fundamentales: su carácter de red planificada y estratégica, la asimilación de sus efectos en servicios de los ecosistemas, su presencia en entornos tanto rurales como urbanos y a diferentes escalas, el valor que la infraestructura verde podría tener en varios temas, etc.

La Infraestructura Verde se basa en el principio de que la protección y valoración de la naturaleza y los procesos naturales se integran de manera consciente en la planificación territorial y su desarrollo. Frente a la infraestructura gris, de finalidad única, la infraestructura verde aporta múltiples beneficios y oportunidades.

Una infraestructura verde integrada para la CAPV permitiría conseguir otros efectos que se encuentran en sintonía con objetivos compartidos para toda la región, entre otros: la lucha contra el cambio climático, la gestión del riesgo de catástrofes, los efectos positivos sobre el patrimonio natural, la salud y el bienestar de las personas, el mantenimiento de la actividad agraria y forestal, la consideración de las personas que trabajan y habitan en el medio rural como elementos dinámicos de la realidad social, paisajística y ambiental del medio físico, etc.



En ese sentido, la infraestructura verde para la CAPV tiene un carácter estratégico y compartido: es abierta y flexible, y busca la adhesión mediante el convencimiento de que sus efectos son apreciables para el conjunto de la población. Se trata de un concepto del ámbito del planeamiento, es decir, en ningún caso sustituye iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha, ni compromete iniciativas que puedan desarrollar administraciones, particulares y empresas, y que comparten los objetivos de la infraestructura verde. Este concepto aspira a ser el marco susceptible de aglutinar todas las iniciativas, y pretende dotar de las condiciones adecuadas de vinculación entre todas ellas, para que los efectos conseguidos se multipliquen con los mismos medios. Por su parte, el sistema de planeamiento en cascada de la CAPV, con sus mecanismos de regulación y control, ha alcanzado un grado de madurez y de solvencia que hace posible la asunción del concepto de Infraestructura Verde en la planificación territorial y urbanística de la CAPV.

El objeto de este documento en la materia es definir una infraestructura verde a nivel regional, establecer un marco conceptual sobre la misma en la CAPV y señalar orientaciones territoriales para su desarrollo, tanto por parte del planeamiento territorial como por parte del planeamiento urbanístico.

b- Servicios de los Ecosistemas: marco conceptual.

Se pueden definir los servicios de los ecosistemas como aquellos beneficios que las personas recibimos directa o indirectamente de los ecosistemas. Estos servicios tienen una incidencia directa, en mayor o menor medida, en elementos clave constituyentes de la calidad de vida:



Fuente: www.ingurumena.eus, de Millenium Ecosystem Assessment, 2013

Nuevas perspectivas metodológicas en el análisis del patrimonio natural permiten conocer y valorar los servicios ecosistémicos que aporta cada parte del territorio. Es por ello que ahora se está en disposición de poderlos incorporar al proceso de toma de decisiones, y definir las medidas correctoras en caso de supresión o alteración de algún ecosistema, que provea de forma significativa alguno de estos servicios; identificar de manera precisa los territorios multifuncionales; identificar escenarios futuros en relación a alternativas de modelo; evaluar su evolución; dar coherencia y vertebrar todas las acciones en relación a la infraestructura verde; detectar las sinergias entre las distintas acciones que se proponen, y producir los efectos deseados con un alcance mucho mayor, con los mismos medios, o conocer los impactos que una determinada decisión podría tener sobre el territorio. En cualquier caso, y para aprovechar todo el potencial que se desprende de la nueva metodología, se debe realizar un mapeo a escala suficiente de los servicios.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de Infraestructura Verde son:

1. Desarrollar una infraestructura verde planificada en la CAPV que garantice la conectividad ecológica del territorio, frene la pérdida de biodiversidad y



mitigue los efectos de la fragmentación producida por los asentamientos humanos y las infraestructuras “grises”.

2. Mantener y enriquecer el patrimonio natural de la CAPV y preservar los servicios que ofrecen los ecosistemas.
3. Poner en valor los servicios de ecosistemas en el marco del crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
4. Reducir la pérdida y potenciar los servicios que prestan los ecosistemas en la CAPV, en concreto, aquellos relacionados con:
 - a. Biodiversidad: frenar su pérdida.
 - b. Regulación: contribuir a crear un territorio resiliente.
 - c. Agricultura y ganadería: localizar espacios para la agricultura y ganadería ecológicas.
 - d. Salud y bienestar: equilibrar zonas verdes en entornos habitados y favorecer hábitos de vida saludables.
 - e. Alimentación: favorecer ciclos cortos y hábitos saludables de alimentación.
 - f. Economía: crear puestos de trabajo ligados a la infraestructura verde y sus objetivos.
 - g. Movilidad: promover recorridos blandos, favorecer el uso de la bicicleta y el andar.
 - h. Turismo: crear circuitos, rutas, paquetes, etc. en torno a la infraestructura verde.
 - i. Cultura: preservar “contextos” o “caracteres” más allá de bienes.
 - j. Paisaje: preservar elementos paisajísticos singulares y favorecer la recuperación de entornos degradados.
 - k. Ordenación del Territorio: enfoque más integrado del uso del suelo, mitigar la fragmentación de las infraestructuras “grises”.
 - l. Participación: construir un espacio de encuentro participado.



Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de Infraestructura verde son:

1. Definir la infraestructura verde regional formada por los Parques Naturales, la Reserva de la Biósfera, la Red Natura 2000, la Red de Corredores Ecológicos, los cauces fluviales y todas las masas de agua.
2. Señalar las condiciones de enlace entre espacios de diferentes escalas de la infraestructura verde.
3. Disponer de datos coherentes y fiables obteniendo información sobre el alcance y estado de los ecosistemas, los servicios que estos prestan y el valor de estos servicios; y generalizando la metodología de servicios de ecosistemas como forma de medir los impactos sobre el territorio en la CAPV.
4. Planificar la infraestructura verde local y favorecer una infraestructura verde urbana conectada y equilibrada.
5. Proteger el suelo agrario como instrumento de gestión del medio físico para conservar la estructura de pequeños núcleos.

6.2.2. Los Espacios Naturales Protegidos

Estado de la cuestión

Las DOT delimitan y definen de forma precisa las áreas o zonas que deben ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores.

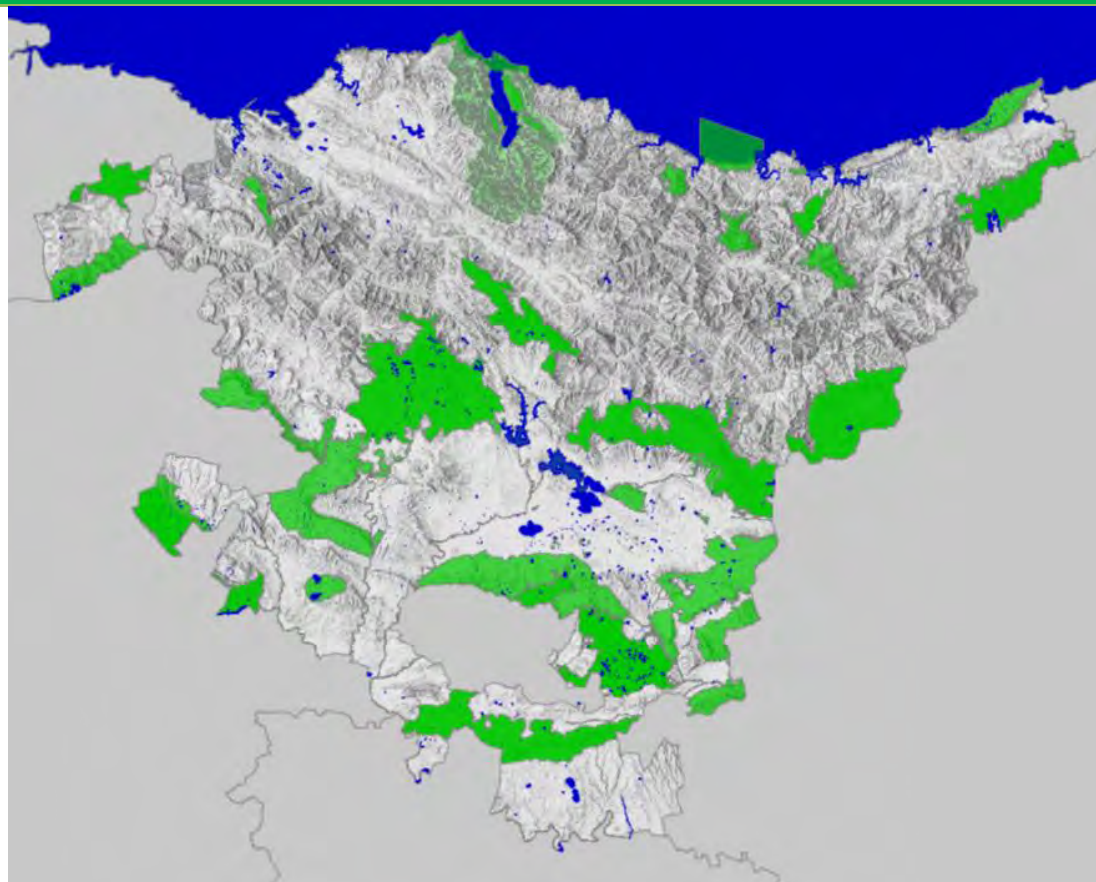
El Decreto Legislativo 1/2004, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, recoge ahora dentro de la misma figura de espacios naturales protegidos a las figuras que son objeto de protección como es el caso de los parques naturales, los biotopos protegidos, los árboles singulares y la red europea Natura 2000, incluidos los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas de Especial Protección (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).



En la actualidad, aproximadamente el 23% del territorio de la CAPV está incluido en una u otra de las figuras de protección de la naturaleza existentes, frente al 9,7% de 1997. Todos estos espacios configuran una muestra de los principales ecosistemas y áreas de interés ambiental de la CAPV. Estas figuras, junto con la protección de recursos y especies establecida en la Legislación de conservación de la naturaleza del País Vasco, proporcionan un marco de la naturaleza suficientemente amplio y completo.

RED VASCA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS			
	Número de lugares	Superficie (Has)	% de la superficie de la CAPV
Espacios Naturales Protegidos	41	81.753,2	11,3%
Árboles Singulares	25	0,0	0,0%
Biotopos Protegidos	7	5.892,23	0,82%
Parques Naturales	9	76.559,27	10,6%
Humedales RAMSAR	6	1.685,2	0,23%
Plan Especial de Protección	1	160,8	0,02%
PTS de Zonas Húmedas	1.237	5.247,4	0,7%
Grupo I	369	738,2	0,1%
Grupo II	19	1.771,8	0,3%
Grupo III	849	2.847,0	0,4%
Red Natura 2000	58	162.828,6	22,5%
LIC	20	101.021,15	13,99%
ZEC	32	22.511,49	3,12%
ZEPA	6	39.296,07	5,44%
Reserva de la Biosfera	1	22.042,2	3,05%
TOTAL CAPV	1.344		

RED VASCA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS



Espacios Naturales Protegidos	41	
Humedales RAMSAR	6	
Plan Especial de Protección	1	
PTS de Zonas Húmedas	1.237	
Red Natura 2000	58	
Reserva de la Biosfera	1	

Fuente: www.ingurumena.eus

Durante el periodo 1997-2015 se ha avanzado notablemente en materia de protección de espacios naturales: se han declarado cuatro parques naturales más y cuatro biotopos protegidos; se ha reconocido la protección de los Árboles Singulares, los humedales y todo el bloque de protección derivado de la Red Natura 2000. No obstante, una vez protegida la mayoría de los espacios naturales de importancia, se considera oportuno contar con un marco integrado de todas estas protecciones. Esto ya se está desarrollando en ámbitos fuera del alcance de las DOT, de cara a unificar las figuras de protección en documentos únicos que actúen sobre cada espacio; pero desde un punto de vista de la Ordenación del Territorio se debería también ofrecer una visión integradora y global



que permita unificar el patrimonio natural entre distintos territorios y entre diferentes escalas.

Objetivos

Los objetivos de la revisión de modelo territorial en el ámbito de los espacios naturales protegidos que se proponen son:

1. Reforzar los servicios que ofrecen los espacios medioambientalmente más importantes de la CAPV.
2. Culminar la integración de cada espacio protegido en una sola figura de protección medioambiental.
3. Integrar la red vasca de espacios naturales protegidos en espacios naturales de importancia de área funcional y local, en una infraestructura verde integrada a nivel de la CAPV y con las regiones limítrofes.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de los espacios naturales protegidos son los siguientes:

1. Tratar de unificar figuras de protección natural, de forma que sobre un único espacio recaiga un único instrumento de protección en la materia.
2. Preservar la vocación de estos territorios, analizando su evolución, estableciendo indicadores y midiendo los impactos de cualquier plan, programa o proyecto que incida en ellos. Realizar este análisis en base a una metodología prefijada, preferentemente la Evaluación de los Servicios de los Ecosistemas.
3. Garantizar la continuidad ecológica entre los espacios naturales protegidos de la CAPV.



6.2.3. Los Corredores Ecológicos

Estado de la cuestión

La consolidación de los espacios protegidos como elementos esenciales de recuperación de la biodiversidad y bases para la sostenibilidad general del territorio, requiere una mayor interconexión entre ellos. Precisamente mediante los corredores ecológicos se pretende alcanzar este objetivo para la CAPV, definiendo una red verde interconectada a nivel regional. El resultado es un sistema continuo de espacios de interés ambiental y paisajístico. En estos últimos años, se han elaborado diversos trabajos al respecto que subrayan la importancia de estos espacios para garantizar la continuidad ecológica, y mitigar y evitar la fragmentación territorial de los entornos urbanizados.

El proyecto de desarrollar una Red de Corredores Ecológicos en la CAPV, elaborado en 2005 por el Gobierno Vasco, respondía a la necesidad de conservar y restaurar la conexión funcional entre los espacios naturales poseedores de especies silvestres cuyas mermadas poblaciones tendían al aislamiento. La red de corredores ecológicos se compone así por los sistemas fluviales señalados por las DOT y por las líneas divisorias de cumbres y los elementos verdes lineales identificados en el citado estudio.

El estudio se planteaba entre otras cuestiones la identificación de especies y de biotopos afectados por la problemática, y la identificación de hábitats conectables que sufren fragmentación; la detección de puntos de intersección entre la Red de Corredores Ecológicos y la red de infraestructuras viarias, identificando puntos críticos y proponiendo medidas de permeabilización de barreras; y, por último, la detección de áreas críticas de interacción entre la Red de Corredores Ecológicos y el suelo urbano y urbanizable.

En materia de Ordenación del Territorio, resultan de gran valor los estudios llevados a cabo sobre los dos últimos puntos. En efecto, además de incluir un diseño de la Red de Corredores Ecológicos para la CAPV, el trabajo identifica áreas críticas que corresponden a lugares donde la funcionalidad de las conexiones se encuentra especialmente comprometida. Concretamente, se identifican zonas de interacción de la Red de Corredores Ecológicos con carreteras de gran capacidad, con suelo urbano y urbanizable, y con el trazado previsto en 2001 del tren de alta velocidad. El conjunto de corredores ecológicos formados por valles y divisorias contribuirá a crear una infraestructura verde que dé continuidad a los espacios naturales, aumentando la



variedad y riqueza ecológica del territorio, así como su atractivo y diversidad paisajística.

Objetivos

Los objetivos que se plantean para la revisión del modelo territorial en materia de corredores ecológicos son:

1. Evitar la fragmentación ecológica en la CAPV y frenar la pérdida de biodiversidad.
2. Integrar la Red de Corredores Ecológicos en la Infraestructura Verde a nivel regional.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales para la revisión del modelo territorial en el ámbito de los corredores ecológicos son:

1. Identificar aquellos lugares en los que una infraestructura “gris” comprometa la continuidad ecológica entre espacios de alto valor medioambiental.
2. Proponer criterios, medidas y acciones para reforzar la continuidad ecológica de los espacios.
3. Cualquier otro uso o actividad que se desarrolle en los espacios incluidos en esta Red deberá supeditarse al cumplimiento de la función principal antes indicada. Estos usos se regularán mediante la forma de condicionante presupuesto.



CAPÍTULO 7

7.- MEDIO RURAL

Estado de la cuestión

La CAPV en su conjunto se considera un territorio predominantemente urbano, donde sólo el 8% de la población reside en municipios cuya densidad de población es inferior a 150 hab/km², apreciándose importantes diferencias entre Territorios Históricos. La práctica inexistencia de distancias en el interior de esta malla urbana y la fuerte interpenetración de lo rural y lo urbano generan un medio rural híbrido, con las amenazas y oportunidades que esto conlleva: utilización recreativa muy intensa del medio rural y convivencia entre usos agrarios diversos y en distintos grados de dedicación, con actividades industriales y de servicios.

Las zonas rurales de la CAPV están caracterizadas por la presencia del sector agrario y, cada vez más, por el sector agroalimentario, pero también de la industria y los servicios. En cuanto al empleo, constituye una de las variables claves de las diferencias entre un mundo rural en el que se vive y se trabaja, y otro en el que únicamente se habita.

La problemática ligada al espacio rural vasco no está, en la mayoría de los casos, relacionada con fenómenos de despoblación, sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, hiper-movilidad, inflación del precio del suelo, etc. Todo ello lleva a concluir que el fomento del empleo es un tema clave para el desarrollo de las zonas rurales.

Una actividad creciente en las zonas rurales es el turismo y en concreto el agroturismo. A ese respecto, la evolución del sector turístico en la CAPV es favorable, concretamente, entre 2008 y 2011 se produjo un aumento del 10% tanto el número de establecimientos como de plazas ofertadas.

En el análisis del Medio Rural podemos encontrar dos campos diferenciados: por un lado las políticas de desarrollo económico del medio rural y por otro las políticas de ordenación física del espacio rural y natural.

En lo referente a las políticas de desarrollo económico del medio rural la actividad agroalimentaria sigue considerándose un aspecto clave. La Ley 17/2008, de 23 de



diciembre, de Política Agraria y Alimentaria de la CAPV reconoce la función social de la actividad agraria y su carácter multifuncional como productora de alimentos y como garante de la gestión equilibrada del territorio y de la conservación del medio rural. Esa función social también se extiende al paisaje, como elemento identitario, económico, social y medioambiental. Además, el cultivo de tierras y el mantenimiento de pastos inciden directamente en el sostenimiento tanto de la biodiversidad animal y vegetal como de la cubierta vegetal.

Respecto a las políticas de ordenación física del espacio rural y natural se reconoce a las Directrices de Ordenación Territorial como un instrumento clave para la posterior formulación de documentos de planeamiento que inciden de manera directa en la ordenación del medio rural. Tras la aprobación de las DOT en 1997, se han aprobado definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Ríos y Arroyos; del Litoral; de Zonas Húmedas y Agroforestal. Este último establece para el planeamiento municipal la vinculación de la delimitación y normativa de la categoría Agroganadera y Campiña - Alto Valor Estratégico, así como los Montes de Utilidad Pública y Montes Protectores.

Ligado al medio rural están los núcleos rurales. En el País Vasco existe un patrimonio muy valioso de núcleos rurales que emplazados uniformemente a lo largo de su geografía tienen un papel fundamental en las estrategias de la ordenación del espacio rural. Primero las DOT y posteriormente la Ley 2/2006 de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, han abordado la protección de los núcleos rurales como elementos fundamentales para mantener el carácter y la imagen de estos como un elemento determinante de preservación del atractivo global del territorio. Sin embargo, la complejidad de la situación real ha supuesto dificultades de interpretación de las disposiciones establecidas al efecto, de ahí que la cuestión de los núcleos rurales en el proceso de revisión de las DOT pueda resultar de utilidad para la clarificación de los criterios interpretativos precisos.

Objetivos

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en el ámbito del medio rural van en la línea de los establecidos en el Programa de Desarrollo Rural (2015-2020) de la CAPV y son los siguientes:



1. Preservar el carácter y la imagen de los núcleos rurales como un elemento determinante del conjunto del territorio.
2. Fomentar la transferencia de conocimiento e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en el fomento de la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos de estas zonas.
3. Promover la actividad agroganadera y pesquera como proveedora de alimentos y elemento base de la soberanía alimentaria de un territorio que provea de una calidad de vida adecuada y saludable a la población.
4. Proteger el suelo agrario como instrumento de gestión del medio físico para la conservación y fomento de la estructura de pequeños núcleos y de sus ámbitos paisajísticos.
5. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y su competitividad y facilitar el empleo de personas jóvenes y formadas.
6. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, restaurando, preservando y mejorando la biodiversidad, los sistemas agrarios de alto valor natural así como el paisaje.
7. Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal. Se intentará lograr un uso más eficiente del agua y de la energía para lo cual se facilitará el uso de fuentes renovables y se fomentará el desarrollo de la bio-economía.
8. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales: facilitando la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo; promoviendo el desarrollo local en las zonas rurales; y mejorando la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación así como el uso y la calidad de estas en las zonas rurales.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para revisar el modelo territorial en el ámbito del medio rural son:



1. Analizar pormenorizadamente el enfoque territorial de preservación de los núcleos rurales.
2. Dotar al medio rural de equipamientos y de comunicaciones adecuados en orden a que goce del mismo nivel de vida que el medio urbano.
3. Promover el acceso y la utilización de las nuevas tecnologías de la electrónica, información y comunicaciones para mejorar la calidad de vida y de trabajo de las personas que residen en las zonas rurales.
4. Conservar el suelo agrario existente y activar aquellas superficies que puedan encontrarse infrautilizadas impulsando la actividad agroalimentaria garante de la gestión equilibrada del territorio.
5. Mantener y cuidar el paisaje como recurso social identitario, económico y medioambiental y en especial la imagen de los núcleos rurales y su entorno.
6. Mantener la sociedad rural en cuanto conservadora de nuestro patrimonio cultural; artístico; histórico; etnográfico; ritos y costumbres, cuyos valores y modos de vida forman parte de nuestra idiosincrasia.



CAPÍTULO 8

8.- MEDIO URBANO

En las ciudades y áreas urbanas de los países desarrollados se ha producido, a lo largo de las últimas décadas, un proceso de expansión de los espacios urbanizados. El proceso de artificialización del suelo es uno de los aspectos ambientales que merecen una especial atención en el proceso de desarrollo territorial de la CAPV. En 2015 se estima la superficie artificializada de la CAPV en unas 48.887 hectáreas, es decir el 6,83% de la extensión total de la CAPV, incluidos en esta cifra tanto los suelos urbanos como los urbanizables.

Las DOT no abordan de forma explícita esta cuestión. En su momento, el planteamiento principal era el reequilibrio territorial, favoreciendo el crecimiento urbano de ámbitos menos congestionados para reducir la presión en espacios muy densos. Las DOT establecen un sistema para cuantificar el número de viviendas por municipio, con el objetivo de: a) garantizar la disponibilidad de suelo suficiente para los procesos de desarrollo; b) primar los municipios en los que el modelo territorial considera que deben producirse mayores crecimientos; c) evitar calificaciones de suelo desproporcionadas con la demanda de vivienda. Estas directrices se han desarrollado en una cultura de administración del suelo como un bien escaso y ha supuesto, de hecho, que la capacidad del planteamiento urbanístico se haya situado en unos términos ajustados y sostenibles.

Frente al énfasis puesto en el crecimiento, la revisión de las DOT propone recuperar la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos, el centro de las iniciativas futuras. Este enfoque se considera esencial para la sostenibilidad, puesto que evita la destrucción de suelos que son soporte para la vegetación, permite mejorar la gestión de los residuos y de recursos estratégicos como el agua, reduce la necesidad de desplazamientos motorizados y favorece el uso de sistemas de transporte colectivo. Las DOT plantean, además, las estrategias de renovación urbana como iniciativa que permite un importante proceso de reubicación y reciclado del territorio, desarrollando nuevos usos en espacios ya ocupados por la urbanización. En la CAPV, estas iniciativas se han desarrollado de forma poco sistemática y precisa de una intervención más contundente desde los diferentes poderes públicos.

Todos estos procesos son característicos del desarrollo urbano reciente en todos los países desarrollados. Sus causas son diversas, pero tienen en común que están asociadas



a la eclosión de nuevos modelos caracterizados por cambios en la estructura económica, la transformación de los centros urbanos, las nuevas demandas comerciales y de ocio, el traslado de los espacios industriales, la expansión de las infraestructuras, y, sobre todo, los nuevos modelos residenciales con predominio de la baja densidad que llevan a la expansión de las áreas metropolitanas sobre ámbitos rurales cada vez más alejados de los centros tradicionales. El reciclado y la reutilización de los suelos construidos y las operaciones de renovación de espacios obsoletos o en desuso son una opción central en cualquier política de contención. Otras iniciativas necesarias son la mayor flexibilidad del planeamiento en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos y la vinculación entre crecimientos urbanísticos y sistemas de transporte colectivo.

En algunas regiones urbanas en Europa y Norteamérica, se han desarrollado en los últimos años diversas experiencias en las que se han establecido perímetros de crecimiento máximo para los diferentes asentamientos. Esta perspectiva permite establecer un acuerdo sobre los límites de la expansión urbana, reduciendo los procesos de transformación de suelos libres e incentivando acciones de densificación y renovación orientadas a un mejor aprovechamiento de las áreas ya ocupadas por la urbanización. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco constituye una primera respuesta a estas tendencias al establecer edificabilidades mínimas que se orientan a un uso más intenso del suelo. La densidad en los desarrollos urbanos es una de las claves de los espacios innovadores y sostenibles. La densidad preserva el paisaje y hace más eficiente la gestión de los recursos naturales, mejora la funcionalidad de dotaciones, servicios y sistemas de transporte, reduce las necesidades de desplazamientos cotidianos y aumenta las posibilidades de interrelación, la generación de redes sociales y el encuentro entre diferentes.

En este contexto de desarrollo urbano sostenible, el proceso de revisión de las DOT se centra en la nueva valoración de las siguientes materias:

1. Rehabilitación y regeneración urbana.
2. Actividades económicas y equipamientos comerciales.
3. Perímetro de crecimiento urbano.
4. Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación.



5. Cuantificación residencial.
6. Segunda Residencia y Recursos Turísticos.
7. Compatibilización de planeamientos.

8.1. REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

Estado de la cuestión

El rápido proceso de urbanización experimentado por la CAPV, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX trajo consigo un considerable porcentaje de áreas residenciales que presentaban unas densidades edificatorias elevadas, bajos niveles de calidad urbana y carencias dotacionales e infraestructurales.

El crecimiento urbano e industrial se produjo a costa de un grave deterioro ambiental, con problemas significativos de contaminación y destrucción del paisaje y de los recursos naturales. En las zonas construidas aparecieron amplios espacios ocupados por los restos de industrias abandonadas. El conjunto del territorio, y particularmente aquellas zonas que concentraban la mayoría de sus habitantes, se percibían como un espacio urbano fuertemente degradado y con una imagen negativa. La falta de coherencia entre los procesos de crecimiento urbano y la insuficiencia de las infraestructuras implicaban graves conflictos funcionales. El hecho de que la industria constituyera el elemento impulsor de la urbanización conllevó, llegado el momento de la crisis, que los espacios que más habían crecido experimentaran mayores retrocesos.

Con el objeto de resolver las importantes carencias generadas como consecuencia del rápido desarrollo edificatorio producido, a lo largo del tiempo, la legislación y el planeamiento urbanístico han posibilitado la renovación de los ámbitos urbanos más afectados por dichas carencias a través de diferentes herramientas, tales como los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), los Planes en Áreas Degradadas (PAD) o los desarrollados en áreas de rehabilitación en cascos históricos. Como consecuencia del progresivo envejecimiento del parque edificatorio y de la necesidad de adecuar tanto las construcciones como el entorno urbano a los nuevos retos ambientales y de sostenibilidad que se generan hoy en día, se plantea un cambio de escala en los ámbitos de actuación que requieren de operaciones de regeneración o renovación urbana. De esta forma, la intervención local a pequeña escala en una unidad de actuación limitada exige en determinados casos extenderse a barrios enteros o a amplias zonas urbanas y a su entorno periurbano.



Las iniciativas de renovación urbana deben plantearse como una estrategia que permita impulsar la reutilización y el reciclado del territorio considerado en forma global, desarrollando nuevos usos en espacios que ya se encuentren ocupados por la urbanización y permitiendo de esta forma reducir la necesidad de crecimiento a través de la ocupación de nuevos suelos no integrados en la trama urbana. Así, se plantea la necesidad de que la rehabilitación y regeneración urbana cobre un mayor protagonismo, constituyéndose en la base principal de la actividad constructiva durante los próximos años. De esta forma, el reciclado y la reutilización de los suelos construidos y las operaciones de renovación de espacios obsoletos o en desuso se plantea como una opción central en cualquier política de contención. Junto a la misma, se plantean, además, como iniciativas necesarias la mayor flexibilidad del planeamiento en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos, y la vinculación entre crecimientos urbanísticos y sistemas de transporte colectivo.

El Plan Director de Vivienda del Gobierno Vasco 2013-2016, asimismo, promueve líneas de actuación para el fomento de la rehabilitación del parque residencial y urbanizado existente, a través de un nuevo modelo de rehabilitación sostenible, social, económico e integrado con las vigentes directrices europeas.

Además, se puede apreciar la convivencia entre unas tramas urbanas colmatadas, con una alta densidad edificatoria y una satisfactoria dotación de equipamientos y servicios públicos, y otras en las que existe un claro déficit dotacional o de espacios libres, a pesar de disponer de bolsas de suelo vacante y sin demanda, o bien de edificaciones que en su día se destinaron a actividades económicas y que hoy en día se encuentran obsoletas, carentes de actividad y rodeadas de espacios abandonados. La degradación de los indicadores sociodemográficos observada en zonas del territorio vasco ratifica la necesidad de concertar y poner en marcha actuaciones concretas destinadas a la regeneración de sus núcleos urbanos, para permitir la superación de los desequilibrios socio-urbanísticos existentes en los mismos.

Se considera oportuno, igualmente, realizar una reflexión estratégica comarcal, de forma que la misma permita orientar las intervenciones de regeneración desde una perspectiva supramunicipal, superándose de esta forma enfoques fundamentados únicamente en ópticas de carácter local o sectorial. En otros ámbitos de menor escala insertados en la trama urbana consolidada, las intervenciones de regeneración



requeridas se deberían centrar en la mejora de las condiciones de accesibilidad y ligadas a la movilidad dentro del ámbito, en la creación de nuevos espacios libres, parques y jardines, en la mejora de las dotaciones y equipamientos, en la creación de aparcamientos donde estos sean deficitarios, etc.

Asimismo, se hace perentoria una intervención rehabilitadora genérica en la edificación residencial construida en las décadas de los años cincuenta a setenta del siglo pasado en lo que son las condiciones de accesibilidad y eficiencia energética. La dificultad de intervenir en ámbitos consolidados medianamente dotados y en ausencia de financiaciones públicas importantes, conlleva la aplicación de herramientas compensatorias a la necesaria inversión económica privada. Por otro lado, será necesario intervenir sobre tramas consolidadas en operaciones de mejora ambiental, fundamentalmente en operaciones de permeabilización de la ciudad consolidada, bien en actuaciones en patios de manzana, bien en actuaciones en vía pública.

Se trata, pues, de promover el modelo de la smart city, inteligente, sostenible, sociable e integradora.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana son:

1. Promover la regeneración urbana y el aprovechamiento óptimo del espacio urbanizado.
2. Promover unas ciudades inteligentes que sirvan de soporte para el desarrollo tecnológico, que ofrezcan la prestación avanzada de servicios y comunicaciones, y que constituyan modelos de sostenibilidad.
3. Fomentar la movilidad y el transporte sostenible en los municipios.
4. Promover los espacios públicos de convivencia, de socialización, de actividad comercial y cultural y de disfrute del patrimonio urbanístico, arquitectónico y cultural.
5. Promover la rehabilitación y la accesibilidad, la habitabilidad, la eficiencia energética y las condiciones de calidad de las viviendas, de las edificaciones en general y del entorno urbano.



Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de rehabilitación y regeneración urbana son:

1. Priorizar la densificación de los espacios urbanizados y el reciclado de espacios obsoletos o deteriorados frente a los nuevos crecimientos.
2. Incluir en los Planes Territoriales Parciales, en su modelo territorial, la definición de las áreas prioritarias de rehabilitación y regeneración urbana, donde se plantee la ejecución de intervenciones de densificación y de generación de espacios libres o de carácter dotacional.
3. Priorizar la regeneración urbana y la utilización del espacio ya urbanizado o integrado ante la urbanización de nuevos suelos para satisfacer las demandas de vivienda o de actividad económica existentes.
4. Generar unos espacios urbanos más densos, con mayor intensidad urbana y caracterizados por la diversidad y la mezcla de usos, a través de: el aprovechamiento de los espacios urbanos infrautilizados y la colmatación de vacíos urbanos existentes; la densificación de áreas de escasa intensidad edificatoria; y la reutilización de espacios mediante acciones de renovación urbana y reedificación.
5. 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.
6. Fomentar la movilidad y el transporte sostenible a través de: la mejora las infraestructuras y servicios de transporte y la promoción de la intermodalidad; la mejora de la accesibilidad; la resolución de los déficits existentes en las conexiones de las redes peatonal y ciclista; la recuperación de infraestructuras en desuso; y la utilización de tecnologías de la información y sistemas de transporte inteligente que permitan la consecución de transportes más eficientes energéticamente y limpios.
7. Fomentar la recuperación del patrimonio urbanístico, arquitectónico y cultural; el incremento de áreas de esparcimiento, parques y jardines; la creación de nuevos espacios de relación y uso público; el incremento de



equipamientos comunitarios; y el fomento de la actividad económica y del empleo mediante la recuperación del patrimonio en desuso.

8. Promover en las edificaciones: la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas; la mejora de las condiciones de accesibilidad interior de las edificaciones y del entorno urbano; la adecuación de las condiciones de seguridad, estanqueidad y salubridad de las edificaciones; la recuperación del parque de vivienda vacía; la adecuación de la envolvente de las edificaciones con el objeto de optimizar su eficiencia energética; y el aumento de la contribución de las energías renovables, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.

8.2. SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN EL SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Estado de la cuestión

Para dar respuesta a los retos de transformación, competitividad y crecimiento económico a los que se enfrentará el País Vasco en los próximos años, es necesaria la existencia de una población con un alto nivel de formación y de una estructura institucional adecuada para impulsarlo. La información, el conocimiento y la capacidad de innovación son componentes básicos de la nueva economía.

La información estadística oficial de la Comunidad Autónoma en 2011 refleja la siguiente dedicación por sectores respecto al PIB: Agricultura (0,8%), Servicios (66,90%), Industria (24,5%) y Construcción (7,80%). La fuerza del sector industrial ha traído consigo una mejor respuesta a la crisis económica acaecida en los últimos años donde la incidencia de ésta en el sector de la construcción ha tenido menores efectos. Llevada esta distribución estadística de la dedicación económica en sectores al ámbito territorial, la información de UDALPLAN 2014 establece que la superficie urbana de nuestro territorio alcanza 48.738,40 hectáreas, de las cuales, 19.057,08 hectáreas corresponden al suelo residencial, 13.935,24 hectáreas al suelo para actividades económicas, 10.467,46 hectáreas a la superficie para infraestructuras, y 5.278,62 hectáreas a la superficie para equipamientos. Esto refleja el importante peso del suelo dedicado a la actividad económica, lo que exige un adecuado tratamiento.

A su vez, el País Vasco dispone de una red de parques tecnológicos tanto en el entorno de cada una de las tres capitales, como en otros ámbitos territoriales (Alto Deba, Bajo



Deba...). Se configuran como espacios de arquitectura singular en los que predominan las empresas que trabajan en tecnologías innovadoras y en la elaboración de productos y servicios avanzados. Sin embargo, se han construido en algunos casos en entornos suburbanos, y ello ha generado un cierto aislamiento, lo que exige aumentar su atractivo y su potencial innovador, vinculándolos a las ciudades y a los espacios de conocimiento de su entorno. En muchas ciudades, los cascos históricos, los espacios urbanos tradicionales y los espacios con arquitecturas singulares se están convirtiendo en lugares que atraen a personas y actividades relacionadas con el arte, la creatividad y el diseño.

La creatividad y la innovación surgen preferentemente en lugares con identidad propia. En el País Vasco tenemos 69 cascos históricos y espacios urbanos de alto valor urbanístico y arquitectónico, como los ensanches de Bilbao y de Donostia-San Sebastián, así como numerosos núcleos costeros y rurales y áreas muy atractivas y singulares que pueden desempeñar un papel importante en la nueva etapa económica. Los espacios con identidad aportan rasgos singulares de escala, atractivo urbano, arquitectura, carácter, localización, posibilidades de interacción y acceso inmediato a servicios y equipamientos que los diferencian de los nuevos desarrollos suburbanos y proporcionan una alternativa residencial de calidad, con gran capacidad para atraer nuevos residentes y constituir comunidades cohesionadas que gozan de bienestar y desarrollo. Son ámbitos de excelencia para la nueva economía y la nueva sociedad, y resultan compatibles con una infraestructura digital de última generación. Por lo tanto, la integración del arte y de las nuevas tecnologías ofrece un campo de oportunidades excepcional.

Por último, el Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales ha supuesto una herramienta de utilidad para la ordenación del suelo dedicado a fines comerciales y económicos con criterios de sostenibilidad si bien, ante las recientes sentencias del Tribunal Supremos declarando nulas las limitaciones que respondan a criterios económicos, se habrá de readecuar el PTS a estas nuevas circunstancias, así como a tendencias como es la proliferación de pequeñas superficies comerciales en los suelos urbanos industriales, lo que precisa de criterios adecuados.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo en materia de actividades económicas y equipamientos comerciales son:



1. Poner en valor el suelo industrial existente, la rehabilitación y la reutilización de los pabellones industriales vacíos, y el diseño de estrategias de colaboración público-privada para promover la conservación de la urbanización de los suelos industriales.
2. Densificar los suelos industriales y promover la mixticidad de usos que compatibilice las actividades económicas con la vida urbana, propugnando también la densificación de los suelos industriales.
3. Conectar los nuevos espacios vinculados a altas tecnologías y a operaciones de renovación y regeneración urbanas, evitando su instalación dispersa por el medio rural, y crear parques de actividades innovadoras relacionados a los nodos de conectividad exterior o a los centros universitarios.
4. Propugnar, como características de los nuevos suelos de actividades económicas, la integración en el paisaje urbano y natural, la elevada conectividad por transporte público y la incorporación de sistemas de movilidad sostenibles.
5. Promover la vida urbana de nuestras poblaciones equilibrando el comercio urbano y el comercio de periferia.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de las actividades económicas y equipamientos comerciales son:

1. Priorizar el aprovechamiento del suelo de actividades económicas infrautilizado ante la colonización de nuevos territorios rurales.
2. Evitar la segmentación de la ciudad en usos y la paulatina expulsión a polígonos exteriores de las actividades económicas compatibles con el uso residencial.
3. Promover suelos de actividades económicas en los que se posibilite la ejecución de edificaciones de varias plantas.
4. Vincular los nuevos espacios de parques tecnológicos a ámbitos ubicados en el interior o en colindancia con las ciudades, en los que las nuevas propuestas surjan de operaciones de renovación urbana.



5. Promover los nuevos espacios de la innovación en cascos históricos, núcleos costeros, zonas de antigua industrialización, paisajes rurales y agrícolas, y áreas urbanas de arquitectura singular.
6. Considerar las áreas vinculadas a componentes de excelencia del territorio y a los grandes nodos de conectividad exterior como espacios críticos por su potencial para acoger actividades innovadoras y personas con talento y creatividad.
7. Promover la creación de “Parques Científicos” vinculados a los campus universitarios del País Vasco que integren lo educativo con lo empresarial y estén configurados como espacios multifuncionales y cuidados.
8. Velar porque los nuevos suelos de actividades económicas se localicen en emplazamientos singulares o diferenciados; se integren en el paisaje urbano y natural de su entorno; dispongan de elevada conectividad por transporte colectivo o por carretera; incorporen sistemas de movilidad sostenibles; dispongan de una infraestructura digital y de servicios de telecomunicaciones de última generación; incorporen criterios de urbanismo y arquitectura bioclimática; fomenten el uso de energías renovables; utilicen sistemas de eficiencia energética, generación de cero emisiones contaminantes y realicen una gestión eficiente e integral del agua y los residuos; y promuevan la calidad de los espacios públicos.
9. Buscar el equilibrio entre el comercio urbano y el comercio de periferia vinculado a las grandes superficies.

8.3. PERÍMETRO DE CRECIMIENTO URBANO

Estado de la cuestión

La cuantificación residencial establecida en las Directrices vigentes o los criterios de dimensionamiento determinados en el Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales o en los Planes Territoriales Parciales, han servido para racionalizar el proceso de dimensionado del crecimiento urbano de las poblaciones. Sin embargo, desde el ajuste de la cuantificación del dimensionado del suelo, el proceso no queda resuelto, siendo preciso incorporar el concepto del perímetro de crecimiento urbano. Este se plantea con la intención de ser un



límite definido para los nuevos desarrollos y, para su delimitación, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias que deban considerarse para el adecuado desarrollo municipal. La intención es limitar al máximo los procesos de expansión urbana estableciendo límites físicos a los mismos e impulsando la redensificación y la renovación de las áreas ya urbanizadas.

Dicho perímetro se plantea con la intención de constituir un límite definido para los nuevos desarrollos. Su delimitación estará condicionada por el modelo territorial definido en el planeamiento, en relación tanto con las necesidades existentes en el período horizonte del mismo, como con las limitaciones y capacidad de acogida que presenta el territorio. La idea es frenar los procesos de expansión urbana, estableciendo límites físicos a los mismos y priorizando iniciativas orientadas a la redensificación y la renovación de las áreas ya urbanizadas.

Con este fin, resulta oportuno que cada municipio, en el marco de los correspondientes Planes Territoriales Parciales, identifique los asentamientos correspondientes a los diversos núcleos urbanizados existentes. En torno a cada uno de ellos, se propone el establecimiento de un perímetro acorde con las Categorías de Ordenación del Medio Físico, que marque la extensión futura máxima del espacio urbanizado de cada núcleo. Sólo dentro de este perímetro se deberían establecer los programas para completar y densificar la trama urbana.

En ese sentido, densidad y centralidad aparecen como los conceptos clave de los espacios innovadores y sostenibles. Preservan el paisaje y hacen más eficiente la gestión de los recursos naturales. Mejoran la funcionalidad de dotaciones, servicios y sistemas de transporte. Reducen las necesidades de desplazamientos cotidianos y aumentan las posibilidades de interrelación, la generación de redes sociales y el encuentro entre lo diverso.

Objetivos

Los objetivos que se proponen en la revisión del modelo territorial en materia de crecimiento urbano son:

1. Acotar el crecimiento urbano a través del establecimiento del Perímetro de Crecimiento Urbano (PCU) del Área Funcional como una determinación de escala territorial en cuyo interior deberá situarse la mancha urbana existente y prevista para el período de vigencia del Plan Territorial Parcial.



2. Determinar el Perímetro de crecimiento urbano como una determinación a medio plazo con el objetivo de incidir en las estrategias de densificación y renovación urbanas.
3. Concretar y delimitar el Perímetro de crecimiento urbano en el planeamiento municipal.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de crecimiento urbano son:

1. Identificar en los Planes Territoriales Parciales los núcleos existentes en cada municipio estableciendo un Perímetro de Crecimiento Urbano que podrá ser ajustado de forma razonada por los planes municipales y que tenga en cuenta las demandas residenciales, de actividades económicas y dotacionales del conjunto de los municipios, así como la oferta de suelo a realizar globalmente por parte de los planes municipales implicados.
2. Determinar el Perímetro de Crecimiento Urbano teniendo en cuenta la morfología de la mancha urbana actual, las características físicas y ecológicas de los terrenos del entorno y las perspectivas de crecimiento del núcleo.
3. Excluir del Perímetro de Crecimiento Urbano los terrenos en los que queda prohibida su transformación urbanística.
4. Establecer el Perímetro de Crecimiento Urbano únicamente en torno a ámbitos con suelo urbano.
5. Orientar dentro del Perímetro de Crecimiento Urbano las nuevas iniciativas urbanísticas a integrar los nuevos desarrollos en la trama urbana preexistente, completándola, densificando las áreas con escasa intensidad de uso del suelo, y reutilizando los espacios desocupados o susceptibles de acoger nuevos usos mediante acciones de renovación urbana.
6. Priorizar las actuaciones de densificación, renovación o crecimiento situadas en el entorno de los puntos de acceso a sistemas de transporte intermodal.



8.4. ÁREAS METROPOLITANAS Y EJES DE TRANSFORMACIÓN

Estado de la cuestión

A) Áreas Metropolitanas

Las tres capitales y sus entornos metropolitanos acogen al 72% de toda la población de la CAPV. Su peso demográfico y las funciones desarrolladas las convierten en elementos decisivos del sistema urbano. Son centros de servicios avanzados, nodos de conexión exterior y de centralidad de los sistemas de transporte en sus respectivos ámbitos y concentran la mayor parte del empleo, de los centros de innovación y de las actividades empresariales. En estas tres áreas urbanas se localizan el 71% de las viviendas y el 72% de los empleos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La transformación experimentada por estos espacios metropolitanos es uno de los fenómenos territoriales más significativos de las últimas décadas. Esta transformación se ha plasmado en una importante reconfiguración funcional de los espacios centrales, la expansión superficial de los ámbitos metropolitanos y la aparición de nuevas centralidades.

En estas tres ciudades, el proceso de renovación y recualificación de los espacios centrales ha tenido un impacto decisivo en el fortalecimiento de sus perfiles urbanos, en la mejora de su imagen y ha hecho posible que se desarrolle una parte importante de su potencial para acoger nuevas funciones y actividades de alto nivel que han sido esenciales en el impulso a la economía vasca durante los últimos años. Estos procesos de renovación, lejos de suponer una “terciarización” de los centros, han generado oportunidades de creación de suelo y de espacios atractivos que han permitido, de forma particularmente significativa en Bilbao, recuperar el dinamismo demográfico de las zonas centrales, configurando un espacio urbano más vital y diverso en su imagen y en sus funciones.

En paralelo al nuevo papel de los centros de las capitales vascas, se ha producido una creciente expansión de los ámbitos metropolitanos al aparecer nuevas formas de ocupación del territorio y de reorganización de las periferias.

El proceso de descentralización y reconfiguración de las periferias ha sido el principal motor del desarrollo urbano. El porcentaje de la población vasca que reside en las áreas metropolitanas no ha cambiado significativamente en la última década. Este proceso de



descentralización se corresponde con las propuestas de reequilibrio territorial de las DOT, de forma que la expansión y el aumento de la complejidad de las nuevas periferias han superado los límites tradicionales de los espacios metropolitanos para abarcar ámbitos funcionales situados fuera de su influencia directa y zonas tradicionalmente rurales. En los entornos metropolitanos aparecen nuevos crecimientos residenciales, desarrollos industriales, equipamientos singulares, parques empresariales y complejos terciarios, grandes superficies comerciales y de ocio, etc. Se configura, de este modo, un territorio mucho más extenso y generador, de nuevas centralidades y dinámicas territoriales.

Las importantes mejoras dotacionales y funcionales de las tres capitales han aumentado su centralidad en sus respectivos territorios históricos y han fortalecido el perfil urbano de cada espacio metropolitano.

B) Ejes de Transformación

Por otro lado, las cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales, junto con un numeroso grupo de núcleos con más de 5.000 habitantes, configuran un conjunto de ciudades medias que son un elemento importantísimo del territorio de la CAPV. Localizadas mayoritariamente en los valles de la vertiente atlántica, estas ciudades desarrollan un papel fundamental en la organización del territorio y configuran una oferta de asentamientos diversa y atractiva. En ellas vive casi el 25% de la población de la CAPV. Su dimensión, sus funciones urbanas y sus especializaciones productivas hacen de ellas un factor clave de equilibrio territorial y dinamismo.

El crecimiento de estas ciudades está asociado al desarrollo de iniciativas industriales que prosperaron a partir del ámbito local, generando una dinámica de desarrollo que atrajo importantes contingentes de población. En un contexto de escasez de suelo apto para los desarrollos urbanos, especialmente en los valles guipuzcoanos estas ciudades fueron ocupando los fondos de valle, con crecimientos caracterizados por una elevada densidad urbana. Cuando las condiciones físicas de los valles lo han permitido, el resultado ha sido la continuidad en los tejidos urbanos, superando los límites municipales. Solo las zonas más angostas de los valles, poco aptas para la urbanización, han impuesto límites al crecimiento lineal de los asentamientos. De este modo, los valles de la vertiente atlántica configuran ámbitos coherentes desde el punto de vista natural, paisajístico y funcional que están sometidos a una fuerte presión urbanística. Se



plantean así, en muchos ámbitos, riesgos crecientes de colmatación de los fondos de valle por continuos edificados.

El peso de la actividad industrial en estas ciudades supuso una gran vulnerabilidad ante los procesos de crisis y reconversión de los años 70 y 80 del siglo pasado. Todas estas ciudades experimentaron los procesos de declive asociados a la crisis industrial, sufriendo una contracción demográfica cuya tendencia empezó a cambiar solo a finales de la década de los 90.

Es fundamental recuperar el protagonismo de las ciudades medias. Su escala, su distribución territorial y sus dinámicas económicas proporcionan una oferta urbana variada de núcleos dotados de una fuerte identidad, cuyo fortalecimiento permite evitar muchos de los riesgos asociados a una excesiva concentración de la población en un número reducido de grandes centros, con los costes funcionales, sociales y económicos que se derivan de ello. Son elementos claves para el equilibrio territorial, el mantenimiento de una oferta urbana diversa y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano. Constituyen elementos esenciales de conexión entre las ciudades del Sistema Polinuclear de Capitales, contribuyendo decisivamente a la articulación entre las tres capitales provinciales y creando la oportunidad para la aparición de nuevos ámbitos de centralidad. Las ciudades medias de la CAPV proporcionan un referente territorial en torno al cual organizar los crecimientos residenciales y de los espacios de actividad.

Para lograr estos objetivos de fortalecimiento, articulación y desarrollo sostenible de las ciudades medias y de su entorno territorial, se proponen los Ejes de Transformación. Estos constituyen ejes territoriales con soporte de transporte colectivo que articularán los procesos de desarrollo de las ciudades medias, aumentando su protagonismo con criterios de sostenibilidad y evitando los procesos de colmatación urbana en los sensibles ámbitos de los fondos de valle.

Los Ejes de Transformación permiten orientar los procesos de desarrollo urbano en estructuras lineales que faciliten el uso del transporte colectivo densificando los espacios ya construidos y evitando la ocupación urbana de nuevos ámbitos. Permiten dar coherencia a las diferentes piezas urbanas y rematarlas, limitar la urbanización difusa, mejorar la calidad ambiental y paisajística y favorecer la densidad, la renovación urbana y la aparición de espacios de innovación. Son elementos para interconectar las



áreas funcionales y los ámbitos naturales y para mejorar la capacidad de las ciudades medias de participar de las dinámicas de desarrollo de las áreas metropolitanas.

Estos Ejes de Transformación son esenciales para articular la Ciudad Región Policéntrica en Red del País Vasco, configurar procesos sostenibles de desarrollo urbano, evitar la compartimentación del territorio y proporcionar un soporte territorial adecuado a los procesos de dinamización e innovación de nuestras actividades económicas.

Los Ejes de Transformación se plantean como proyectos territoriales integrales que permiten abordar de forma coherente los ámbitos naturales, los espacios urbanos y los elementos infraestructurales. Están formados por áreas libres, que delimitan los límites de los espacios contruidos y se configuran como grandes pasillos ambientales preservados de la urbanización, áreas urbanizadas en los ámbitos ya ocupados por la edificación, en los que desarrollar iniciativas de renovación y densificación, y corredores de movilidad orientados al soporte de sistemas de transporte colectivo y de desplazamiento de mínimo impacto (bidegorris y vías peatonales) utilizando infraestructuras ya existentes.

Los Ejes de Transformación en función de las características de cada uno de ellos desarrollan las siguientes materias:

- a) Ejes verdes
- b) Los ecobulevares
- c) Ejes de articulación urbana
- d) Ejes de transporte colectivo
- e) Espacios para peatones y bicicletas
- f) Permeabilidad transversal
- g) Intensidad urbana y mezcla de usos
- h) Ejes de creatividad
- i) Ejes de renovación urbana
- j) Arquitectura y urbanismo bioclimáticos



Objetivos

Los objetivos que se proponen para revisar el modelo territorial en materia de áreas metropolitanas y ejes de transformación son:

1. Articular los procesos de desarrollo urbano a través de los Ejes de Transformación, entendidos como estructuras lineales que faciliten el uso del transporte colectivo densificando los espacios ya construidos y evitando la ocupación urbana de nuevos ámbitos.
2. Limitar la urbanización difusa, mejorar la calidad ambiental y paisajística y favorecer la densidad, la renovación urbana y la aparición de espacios de innovación mediante unos Ejes de Transformación que permitan la articulación de los diferentes elementos territoriales.
3. Configurar a través de los Ejes de Transformación unas estructuras sostenibles para el desarrollo urbano, evitando la compartimentación del territorio y proporcionando un soporte territorial adecuado para los procesos de dinamización e innovación de nuestras actividades económicas.
4. Facilitar la aparición de espacios con una intensidad urbana cada vez mayor, tanto en términos de densidad residencial como de densidad de servicios, usos y actividades.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de áreas metropolitanas y ejes de transformación son:

1. Incluir en los PTP los criterios de ordenación y las acciones necesarias para configurar los Ejes de Transformación, entendidos como estructuras lineales con soporte de transporte colectivo, que preserven los espacios libres y articulen eficazmente los procesos de renovación urbana.
2. Recoger en los Ejes de Transformación los espacios libres que deben mantenerse sin usos urbanísticos, las áreas de renovación urbana localizadas en los espacios ya edificados y los elementos lineales de soporte para los sistemas de transporte colectivo.
3. Rediseñar los tramos de carreteras que han perdido su funcionalidad, debido a la construcción de variantes y de nuevas vías de alta capacidad o, en su



caso, otras infraestructuras lineales viarias o ferroviarias que puedan desarrollar esta función; transformando las mismas en ecobulevares que constituyan el soporte viario a los ámbitos urbanos de los Ejes de Transformación. Para ello se propone eliminar barreras, reducir el impacto del tráfico, aumentar la permeabilidad transversal y la mejora ambiental y paisajística de los espacios libres y edificados por los que discurren.

4. Priorizar los tramos urbanos de los Ejes de Transformación para los nuevos desarrollos urbanos basados en la renovación y la densificación de los espacios construidos y en la articulación de los tejidos dispersos en las áreas periurbanas, fortaleciendo sus señas de identidad y la mejora de la imagen urbana de los núcleos tradicionales frente a los nuevos crecimientos que conlleven el aumento de los espacios urbanizados.
5. Configurar como corredores ecológicos los cursos fluviales y los espacios ribereños que se integran en los Ejes de Transformación.
6. Incorporar plataformas reservadas para los sistemas de transporte colectivo en los Ejes de Transformación, con estaciones que se conciban como nodos de centralidad urbana, localizando en sus inmediaciones viviendas, centros de trabajo, espacios comerciales y servicios de alta demanda. Se sugiere dotarlas de aparcamientos para personas usuarias y de sistemas de intercambio tren-autobús, así como conectarlas, además, con los principales ejes peatonales y carriles para bicicletas.
7. Incorporar en los Ejes carriles reservados para peatones y bicicletas que faciliten estos desplazamientos y proporcionen un elemento cómodo y atractivo de movilidad y disfrute de la ciudad y del paisaje, convirtiéndose en un aliciente de nuestros espacios urbanos y en un elemento de atracción y de calidad de nuestro territorio.
8. Fomentar los principios de diseño urbano y arquitectónico bioclimático como elemento de sostenibilidad ambiental en los Ejes de Transformación.



8.5. CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

Estado de la cuestión

Las Directrices de Ordenación Territorial proporcionan los criterios relativos a la cuantificación residencial del planeamiento de los municipios aportando un marco de referencia a los Planes Territoriales Parciales aplicables a las áreas funcionales correspondientes. La existencia de unos criterios de cuantificación residencial a desarrollar por los Planes Territoriales Parciales y a pormenorizar por el planeamiento municipal ha supuesto la aprobación a lo largo de estos años de un planeamiento urbanístico con una capacidad del suelo residencial correcta. Sin embargo, se estima que la cuantificación residencial precisa evolucionar y adecuarse a la situación actual. Los cambios producidos principalmente por las variaciones demográficas, por la evolución del tamaño familiar, por el cambio del parque de viviendas y de su uso, y por la artificialización del suelo, hacen necesaria una adaptación de las Directrices, en lo relativo a la cuantificación residencial, a las nuevas circunstancias.

Además, en un contexto de sostenibilidad territorial en el que la actuación sobre la ciudad construida adquiere un protagonismo creciente con las operaciones de rehabilitación, regeneración, renovación o redensificación, la cuantificación residencial precisa una consideración específica de la vivienda vacía en aras a su puesta en carga y a su valoración por el planeamiento urbanístico. A su vez, es necesario aminorar los coeficientes de esponjamiento o coeficientes que transforman la necesidad de vivienda en la oferta de suelo, que se planteaban en las DOT vigentes. En esta línea, y ante la urgencia en la disposición de unos criterios que dieran una respuesta actualizada a la cuestión, de forma simultánea a la revisión, se ha tramitado una modificación puntual de las Directrices en esta materia concreta. En cualquier caso, será, asimismo, objeto de análisis en el este proceso de revisión de las DOT.

Objetivos

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en materia de cuantificación residencial son:

1. Limitar la artificialización del suelo con fines residenciales respondiendo a criterios de uso racional y de sostenibilidad.



2. Facilitar a los municipios el cálculo de sus necesidades residenciales y de la capacidad residencial de la revisión del planeamiento urbanístico.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de cuantificación residencial son:

1. Establecer la capacidad residencial del municipio a partir de una suma de componentes de las necesidades de vivienda existentes, aplicando al resultado un coeficiente de esponjamiento o mayoración.
2. Definir las necesidades de vivienda a las que debe de dar servicio el planeamiento en virtud de la evolución demográfica creciente, la variación de tasa familiar o la segunda residencia, y aplicar a las necesidades una mayoración o esponjamiento.
3. Incorporar a la cuantificación residencial la vivienda vacía existente en el municipio como factor fundamental de la capacidad residencial a prever por el planeamiento.
4. Establecer una horquilla de valores de capacidad residencial máxima y mínima en la cual el planeamiento municipal efectuará su previsión.
5. Dar un tratamiento distinto a la ciudad consolidada o a los nuevos desarrollos en relación con la cuantificación residencial, en el sentido de aceptar operaciones de rehabilitación, regeneración o redensificación del suelo urbano por encima de la capacidad residencial que surge de los criterios de cuantificación.

8.6. SEGUNDA RESIDENCIA Y RECURSOS TURÍSTICOS

Estado de la cuestión

Las DOT preveían que el turismo y la segunda residencia tendrían un protagonismo creciente en el futuro de la economía y del territorio vasco. La diversidad de los elementos territoriales de Euskadi, paisajes naturales y urbanos conforman una variedad de ambientes atractivos. La mejora ambiental y paisajística de nuestro territorio y la puesta en valor de sus atractivos naturales y urbanos representan recursos turísticos. El



objetivo es hacer de la excelencia territorial una de las señas de identidad del País Vasco, un factor esencial de calidad de vida y un componente básico de su estrategia de sostenibilidad, configurando un territorio atractivo y diverso dotado de una oferta de servicios variada, en un entorno ambiental de calidad y de espacios urbanos singulares.

En materia de residencia secundaria, del análisis realizado en las DOT relativo a la segunda residencia y de la actividad turística a ella asociada, se puede deducir que en Euskadi existen dos tipos de oferta turística y de segunda residencia diferenciable, y que se ubican en distintas áreas del territorio: un turismo y segunda residencia, normalmente de temporada veraniega, con una mezcla variable de demanda interior y exterior a la Comunidad Autónoma y con un significativo nivel de calidad que se asocia fundamentalmente a la costa; y un turismo y segunda residencia con una fuerte componente de demanda interior a la Comunidad Autónoma que se centra sobre todo en la costa vizcaína y en diversos municipios de Araba localizados en la Rioja Alavesa.

Los datos indican que la segunda residencia presenta una regresión en los tres territorios históricos, especialmente acusada en Araba. El fenómeno de la segunda residencia está ligado al crecimiento urbano y en muchas ocasiones la segunda residencia acaba transformándose en vivienda permanente. Este hecho se da cuando mejora la infraestructura de transporte, mejora el nivel de equipamiento o, simplemente, crece el empleo en la zona. Además, la segunda residencia presenta características diversas y se materializa en urbanizaciones de baja densidad en el litoral vizcaíno o asociada a un proceso de renovación urbana como ha sucedido en la Rioja Alavesa. En estos casos, no se demanda tanto nueva construcción como viviendas para renovar situadas en cascos urbanos de ambiente atractivo.

En cuanto a la infraestructura sectorial turística, ésta se centra en los siguientes tipos de alojamientos: hoteles, alojamientos rurales y campings. Según datos recientes, en la CAPV se localizan un total de 970 alojamientos turísticos, cifra que supone un incremento del 17% respecto a las cifras de 2009. En su distribución por tipologías, el 56,3% de los mismos corresponden a hoteles, el 41,3% a alojamientos rurales y el restante 2,4% a campings. El 87% del total de plazas ofertadas corresponden a hoteles y el 13,1% a alojamientos rurales.

En lo referente a los hoteles, por territorios, Gipuzkoa es el que mayor número de hoteles localiza (45,6%), si bien es Bizkaia el que mayor número de plazas concentra (47,8%). En el periodo 2009-2012, los tres territorios han experimentado un incremento



importante de su oferta hotelera. Sin embargo, existen algunas diferencias en sus comportamientos. Así, Bizkaia ha concentrado el 53,6% del total de las nuevas plazas creadas, mientras que Gipuzkoa ha localizado el 57,8% de los nuevos establecimientos. En el periodo 2009-2012, el número de establecimientos hoteleros en la costa y en las capitales provinciales se ha incrementado de manera muy importante (55,6 y 45,8% respectivamente).

En materia de alojamientos de turismo rural en Euskadi, ascienden en 2012 a 401. Estas cifras suponen un incremento del 8,4% en el número de establecimientos y del 12,1% en el número de plazas respecto a las cifras de 2009. Por Territorios, Gipuzkoa concentra el mayor número de establecimientos (44,1%). Además, en el periodo 2009-2012, ha sido el territorio que mejor comportamiento ha tenido en este sentido, ya que más de la mitad de las nuevas plazas creadas se localizan en este territorio.

Finalmente, por lo que respecta a los campings, en el año 2012, existen 23 campings. Por territorios, Bizkaia concentra el 61% y 62% respectivamente del número de campings y plazas ofertadas. Hay que destacar la evolución ligeramente positiva que ha experimentado esta tipología de alojamientos en la CAPV en el periodo 2009-2012.

De manera global, los recursos turísticos se caracterizan en Euskadi por su diversidad y complementariedad. Frente a otros destinos turísticos que ofrecen un único producto, Euskadi posee diversos recursos atractivos en un territorio relativamente reducido. Por otra parte, la transformación de los hábitos turísticos ha puesto en el mercado nuevas tendencias en la demanda turística entre los que el turismo verde y el turismo urbano se presentan como nuevas oportunidades de negocio.

En ese sentido, las DOT han identificado una serie de pequeños núcleos de población calificados como "Núcleos de Acceso al Territorio" y para los que en otros ámbitos de las DOT se establecen una serie de medidas, tales como rehabilitación de centros históricos, desarrollo de la segunda residencia o dotaciones específicas. Los "Núcleos de Acceso al Territorio" interrelacionan aspectos urbanos con recursos naturales y las DOT establecen una red de pequeños núcleos atractivos próximos a las áreas del territorio con mayor vocación recreativa y calidad ambiental.

En 1994, se aprobó la Ley 6/1994 de Ordenación del Turismo que establece el régimen de los recursos turísticos y, en relación a la ordenación de los recursos, señala que la



ordenación se realiza mediante un Plan Territorial Sectorial y que este PTS se integrará en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio. Según la Ley 6/1994 el PTS de los Recursos Turísticos establecerá las áreas territoriales o comarcas turísticas consideradas como preferentes desde la actuación y la financiación pública y, una vez declarada una comarca como turística, se procederá a la elaboración del Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Turísticos (PEORT) de la misma.

Objetivos

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en materia de segunda residencia y recursos turísticos son:

1. Valorar la entidad y características de la segunda residencia en el planeamiento territorial parcial y en el planeamiento municipal.
2. Realizar un planeamiento territorial global de ordenación del sector turístico a través de un Plan Territorial Sectorial con el fin de asegurar el aprovechamiento de los recursos turísticos desde la sostenibilidad territorial.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de segunda residencia y recursos turísticos son:

1. Adecuar en los municipios en los que se da el fenómeno de la segunda residencia el planeamiento y entre otros, la capacidad residencial, de acuerdo con las determinaciones relativas a la cuantificación residencial.
2. Elaborar un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos (PTSORT) que determine las comarcas preferentemente turísticas sobre las que se elaboraría un Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Turísticos de las mismas.
3. Desarrollar de una manera sostenible el potencial natural y cultural existente.
4. Adecuar la infraestructura sectorial a la potencialidad del recurso con criterios de sostenibilidad territorial.



8.7. COMPATIBILIZACIÓN DE PLANEAMIENTOS

Estado de la cuestión

Por compatibilización urbanística se entiende aquel conjunto de mecanismos establecidos para la adecuada coordinación de los instrumentos de planeamiento general de los municipios. Tiene un carácter estructural y sirve para la armonización de áreas de municipios limítrofes que así lo requieran. La Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, ya contempla que los instrumentos de ordenación territorial serán desarrollados a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que habrán de ajustarse a las determinaciones contenidas en aquéllos.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, recoge la figura del Plan de Compatibilización del Planeamiento General (PCPG) entre los planes de ordenación general para cuando las características y necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de varios términos municipales hagan necesario coordinar la ordenación estructural de los planes generales afectados y, en su defecto, de un instrumento de ordenación territorial que lo realice. Los ayuntamientos afectados podrán acordar la elaboración de un plan de compatibilización. Asimismo, la Ley 2/2006 establece el contenido mínimo de los planes de compatibilización del planeamiento general y el procedimiento de tramitación y aprobación.

Sin embargo, esta Ley constituye una normativa dirigida más a la resolución de conflictos que pudieran surgir entre los municipios limítrofes que a una nueva forma de abordar el planeamiento en coordinación entre los municipios interesados. Se trata ahora de presentar la compatibilización como un instrumento o una batería de instrumentos útiles para lograr la precisa armonización que permita llevar a cabo los retos supramunicipales planteados por el planeamiento territorial sin que se adviertan los límites administrativos. Se pretende incorporar todo aquello que ayude a que la ciudadanía perciba la vida en esos ámbitos como una oportunidad y no como una dificultad, y que le permita disfrutar del beneficio que supone la cercanía de otros municipios con sus infraestructuras, equipamientos o servicios, en lugar de sufrir la rigidez de las barreras administrativas.



Las vigentes Directrices de Ordenación Territorial identifican la existencia de diversos grupos de municipios que requieren un planeamiento integrado y todas aquellas situaciones en las que es preciso establecer mecanismos para garantizar que el planeamiento de los municipios colindantes o interrelacionados se redacten y desarrollen de forma coordinada. A su vez, las DOT determinan los sistemas alternativos de compatibilización y los elementos a compatibilizar.

Si la compatibilización de planeamientos ha permitido la gestión de éstas áreas integradas consideradas unitariamente al margen de los términos municipales, y teniendo en cuenta todos los aspectos que inspiran esta revisión, convendría analizar cuestiones tales como la identificación de otros grupos de municipios susceptibles de compatibilización y nuevos sistemas alternativos de compatibilización que se puedan incorporar. En lo que se refiere a la identificación de grupos de municipios susceptibles de compatibilización, las actuales DOT identifican los grupos de municipios de la Comunidad Autónoma a los que se aplicarán los mecanismos de compatibilización de planeamientos municipales. Sin embargo, se considera que el lugar más adecuado para proponer estos ámbitos en función de sus especificidades estratégicas territoriales son los Planes Territoriales Parciales.

Objetivos

1. Dar una respuesta adecuada a los retos supramunicipales de municipios limítrofes.
2. Promover la percepción positiva de la ciudadanía ante estos ámbitos limítrofes como ámbitos de oportunidad.

Orientaciones territoriales

1. Incorporar nuevos sistemas alternativos de compatibilización que permitan delimitar ámbitos de gestión supramunicipal, con establecimiento de determinaciones para su ordenación urbanística a efectos de posibilitar y coordinar o armonizar actuaciones estructurales de interés supramunicipal, para imponer un determinado modelo y para la fijación de usos con incidencia en el equilibrio del territorio.
2. Contemplar en el planeamiento territorial parcial la posibilidad de definir ámbitos de carácter estratégico de gestión supramunicipal en los que se puedan desarrollar sus determinaciones, bien mediante un Plan de



Compatibilización, en supuestos de desarrollo de políticas de suelo e infraestructuras, bien por medio de un Plan Especial de Ordenación Integral en supuestos de coordinación infraestructural.



CAPÍTULO 9

9.- MOVILIDAD SOSTENIBLE

Las DOT establecieron un sistema de relaciones e infraestructuras de conexión interna y con el exterior que ha sido desarrollado durante los últimos años a través de los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales y a través de proyectos específicos. Como resultado de ello se ha asistido a una importante mejora en las infraestructuras y servicios de transporte y comunicaciones. Las demandas de movilidad son cada vez mayores a la vez que la elevada conectividad exterior y la alta eficiencia en las conexiones interiores se convierten en requisitos imprescindibles para la competitividad, especialmente por su potencial de innovación.

A lo largo de estos años se han producido cambios fundamentales de tipo disciplinar en esta materia. Antes se hablaba de sistemas de transportes y comunicaciones y ahora se habla de movilidad y, en concreto, de movilidad sostenible. De hecho, la movilidad sostenible pone en valor y promueve el transporte a pie, el ciclista y el transporte público frente al vehículo privado, e integra aspectos tales como:

- a) aumentar la importancia de los sistemas de transporte colectivo en la movilidad global;
- b) facilitar la intermodalidad;
- c) lograr una relación más estrecha entre los procesos de desarrollo urbano y los sistemas de infraestructuras y transportes;
- d) mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas al reducir la emisión de CO₂ y aumentar la movilidad activa.

La movilidad sostenible surge de la interacción entre unas estructuras urbanas que facilitan el uso de los modos de transporte de menor impacto y la disponibilidad de las infraestructuras y servicios que los hacen posibles.

En esta revisión, tal y como se desarrolla en el capítulo del Medio Urbano, se presta especial atención al desarrollo territorial y a las iniciativas orientadas a lograr sistemas de movilidad sostenible: plantear los nuevos desarrollos como crecimientos lineales a lo largo de corredores urbanos con soporte de sistemas de transporte colectivo; desarrollar ecobulevares con plataformas reservadas para el transporte colectivo y para peatones y



bicicletas; llevar a cabo proyectos de conexión intermodal; desarrollar un sistema de transporte ferroviario eficaz e interrelacionado, y finalmente impulsar nuevas formas de transporte sostenible en ámbitos singulares como cascos históricos y espacios naturales, principalmente.

Por lo tanto, el presente capítulo se divide en los siguientes puntos:

1. Movilidad peatonal y ciclista.
2. Movilidad viaria.
3. Movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.
4. Movilidad colectiva multimodal.
5. Modelo logístico.

9.1. MOVILIDAD PEATONAL Y CICLISTA

Estado de la cuestión

La movilidad peatonal es la forma natural de movilidad de las personas y, en este sentido, ha de adecuarse la ciudad y el territorio en orden a una adecuada consecución de dicha movilidad en condiciones de seguridad y de manera atractiva. La bicicleta ha ido ganando terreno y protagonismo, especialmente a nivel local, frente a otros tipos de transporte, dado su carácter de medio de transporte blando, medioambientalmente sostenible, energéticamente eficiente y socialmente sano y equitativo. En este sentido, se considera crucial disponer de una red ciclista y peatonal interurbana convenientemente planificada, construida, conservada y protegida que articule los principales núcleos de población de la CAPV.

En cuanto a la movilidad peatonal existe una gran variedad de caminos históricos utilizados como rutas comerciales, así como para el desplazamiento de las personas. Los caminos más relevantes por su importancia histórica y cultural y por su capacidad de estructurar el territorio de la CAPV son el Camino de Santiago, el Camino Ignaciano, el Sendero Histórico, la Ruta del Vino y el Pescado, y la Senda del Mar.

En materia de movilidad ciclista, conviene subrayar que, en la Declaración de Ámsterdam de junio de 2000, se destacan las ventajas de usar la bicicleta como medio



de transporte para las personas, la sociedad y el medio ambiente. Señala, entre otras ventajas, que es un transporte rápido y eficaz; mejora la salud de las personas; mejora el tráfico de las ciudades; promueve el desarrollo de la economía local y mejora el entorno donde vive la ciudadanía. En dicha Declaración se establecen unas condiciones universales para fomentar el uso de la bicicleta: evitar la baja densidad residencial y estimular el uso mixto del suelo; dar a la bicicleta el mismo valor que a otros medios de transporte; diseñar las infraestructuras de manera que se eviten los conflictos derivados de la diferencia de velocidad; proporcionar una educación vial adecuada; hacer posible que los niños puedan desplazarse en bicicleta de manera autónoma.

En la CAPV cada Territorio Histórico tiene su propia Norma Foral sobre Vías Ciclistas, lo que da naturaleza jurídica al concepto de vía ciclista como un nuevo tipo de infraestructura viaria específica para el desarrollo de una movilidad no motorizada y ha redactado o tramitado un PTS de desarrollo.

Se considera oportuno plantear unos ejes de movilidad ciclista que estructuren los núcleos del territorio de la CAPV entre sí y con los núcleos de los territorios colindantes. En este sentido, hay que reseñar la doble potencialidad de la movilidad ciclista: la vinculada al ocio y el esparcimiento, por un lado, y la del transporte o movilidad cotidiana, por otro lado.

Los antiguos trazados de los ferrocarriles en su mayoría abandonados en la actualidad, y que han dado paso a itinerarios verdes, deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar los ejes peatonales y ciclistas que conformen la futura red estructurante.

Asimismo, se habrá de tener en cuenta el potencial de uso de la bicicleta eléctrica como medio de transporte.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad peatonal y ciclista son:

1. Vertebrar el territorio de la CAPV mediante una Red Vasca de Infraestructuras Peonales y Ciclables para el desarrollo de la movilidad no motorizada interurbana e intercomarcal, consolidando los recorridos internos y las conexiones con las regiones colindantes.



2. Consolidar por su capacidad de estructuración del territorio el Camino de Santiago a su paso por Euskadi y potenciar el Camino Ignaciano, la Senda del Mar y su continuación por Francia y Cantabria, así como la Ruta del Vino y el Pescado, y el Sendero Histórico que atraviesan la CAPV.
3. Promover el uso de la bicicleta como transporte público favoreciendo el uso cotidiano e incidiendo sobre la actual distribución de los modos de transporte, sobre la base de una red segura, cómoda y conectiva.
4. Definir criterios para asegurar el paso de la red ciclista por las poblaciones de acuerdo con el planeamiento municipal.

Orientaciones territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad peatonal y ciclista son:

1. Crear una red segura desde el punto de vista ciudadano; coherente, continua y sin interrupciones de trazado y fácil de comprender; directa, buscando las rutas más cortas para fomentar el uso de la bicicleta; atractiva, protegida de las condiciones climatológicas extremas y adaptada al entorno; accesible y cómoda, evitando pendientes excesivas e interferencias con tráfico motorizado.
2. Propugnar el uso de la bicicleta como transporte público frente a otros tipos de transporte, por sus ventajas como medio de transporte rápido y por su capacidad de mejorar las ciudades.
3. Considerar en el planeamiento territorial y urbano el uso de la bicicleta, incluida la eléctrica, en cuanto a aparcamientos y puntos de recarga se refiere.
4. Definir adecuadamente las vías ciclistas y las rutas de los caminos históricos y procurar su difusión a la ciudadanía.
5. Definir una Red Ciclista de rango de la CAPV para estructurar los tres Territorios Históricos entre sí y con las regiones vecinas.
6. Incorporar en el Planeamiento Territorial y Urbanístico por su capacidad de estructuración del territorio el Camino de Santiago y el Camino Ignaciano, la



Senda del Mar y su continuación por Francia y Cantabria, así como la Ruta del Vino y el Pescado, y el Sendero Histórico que atraviesan la CAPV.

7. Promover que el Planeamiento Territorial y Urbanístico desarrollen y articulen adecuadamente la movilidad peatonal a escala de Área Funcional y Local.

9.2. MOVILIDAD VIARIA

Estado de la cuestión

Con las DOT vigentes no se pretendía redactar un nuevo Plan de Carreteras, si no que se sugerían conexiones que se consideraban importantes para la configuración del modelo al que se aspiraba. Las indicaciones que se señalaban tenían la vocación de servir de referencia para la redacción de las futuras revisiones del Plan General de Carreteras de la CAPV o los PTS de cada uno de los Territorios Históricos redactados por las Diputaciones Forales.

Desde el punto de vista conceptual sólo se señalaban las conexiones que se consideraban estructurantes del modelo, se indicaba que la tipología viaria establecida no tenía que guardar necesariamente correspondencia con el diseño de las vías cuyo trazado y sección serían determinados por el correspondiente Plan General de Carreteras, y se establecía la siguiente tipología para las conexiones viarias: a) las conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales; b) las interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales; c) las interconexiones de las cabeceras de Áreas Funcionales; y d) los recorridos costeros de interés paisajístico.

Tras la aprobación definitiva de las DOT, ha sido fecundo su desarrollo en la materia a través del Plan General de Carreteras de la CAPV, los Planes Territoriales Sectoriales de cada uno de los Territorios Históricos o a través de los Planes Territoriales Parciales. Puede diagnosticarse que la concepción de las DOT en la materia ha sido acertada, en cuanto a la definición de un modelo que debía de desarrollarse por las administraciones de carreteras tanto a nivel de trazado y de funcionalidad como a nivel de horizonte temporal de ejecución. En este sentido, se suscribe el modelo territorial para el diseño de la movilidad viaria de las DOT vigentes.

A lo largo de estos años, puede considerarse que se ha consolidado y ejecutado en su mayor parte todo lo que son las “Conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de



Capitales”, así como las “Interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales”. En lo que respecta a las “Interconexiones de las cabeceras de las Áreas Funcionales”, los PTP y PTS de Carreteras han desarrollado la materia de forma adecuada.

Más allá, desde una concepción integrada de la movilidad, la tarea fundamental en materia de carreteras reside en su integración con los otros medios de transporte, por lo que, a la vista de las limitaciones presupuestarias, deberán de establecerse las prioridades de inversión en las infraestructuras, entendidas éstas dentro de un sistema integrado de movilidad sostenible. En el fondo subyace la idea que, al margen de mejora de trazados, perfeccionamiento de otros, ejecución de alguna carretera variante de población e inevitable mantenimiento, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado. En este sentido, transcurrido un tiempo de ejecución de importantes infraestructuras viarias, en un contexto temporal de sostenibilidad económica, cabe incidir en el mantenimiento de la red viaria existente, frente a la ejecución de nuevas redes.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad viaria son:

1. Definir, en un contexto integrado de Movilidad Sostenible, el papel específico que le corresponde a cada medio de transporte y, en concreto, al sistema viario.
2. Estimar que salvo propuestas concretas a contemplar en el Planeamiento Territorial Parcial o en los Planes Territoriales Sectoriales de las Diputaciones Forales, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado. No obstante lo anterior la infraestructura viaria requiere de una gestión acorde a su condición de infraestructura de carácter transeuropeo.
3. Priorizar, en las previsiones presupuestarias, el mantenimiento de las infraestructuras existentes sobre la ejecución de nuevas.
4. Dar respuesta integrada al carácter cada vez más insostenible del transporte de mercancías por carretera para grandes distancias.



Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad viaria consisten en suscribir el modelo de ordenación del sistema viario establecido en las DOT vigentes con la siguiente estructuración de las conexiones viarias:

- Conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
- Interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
- Interconexiones de las Cabeceras de Áreas Funcionales.
- Recorridos costeros de interés paisajístico.

9.3. MOVILIDAD FERROVIARIA, PORTUARIA Y AEROPORTUARIA

Estado de la cuestión

Como desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante Decreto 41/2001, de 27 de febrero, se aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la CAPV. Así mismo mediante Decreto 34/2005, de 22 de febrero, se aprobó definitivamente la Modificación del citado PTS relativa a la ordenación ferroviaria en el área del Bilbao Metropolitano y otros municipios.

La finalidad del documento era la de constituir el instrumento planificador y regulador que sirviera de referencia para la intervención tanto sectorial-ferroviaria como urbanística. Sobre la base de esta planificación territorial se han incorporado al planeamiento urbanístico las determinaciones relativas a las infraestructuras ferroviarias que en años posteriores se están ejecutando y ha supuesto la resolución en fases avanzadas de las contradicciones que pudieran surgir entre el mundo sectorial y el urbanístico, fundamentalmente en lo referente a la línea del tren de alta velocidad.

Cabe reseñar similar mención en lo relativo a las líneas ferroviarias en entornos metropolitanos. La previsión de las DOT relativa a los Ejes Básicos de Servicio Ferroviario de Cercanías ha tenido a lo largo de los años un gran desarrollo a través de las líneas del Metro del Bilbao Metropolitano, o mediante la actualización de la infraestructura del Metro de Donostialdea-Bajo Bidasoa “Topo”, además de la mejora llevada a cabo por ADIF, ETS, o ancho métrico, en el resto de sus líneas.



Referente a los Puertos, las DOT vigentes han marcado criterio en lo que ha supuesto el desarrollo del Puerto de Bilbao, o en la necesidad de consolidar el puerto de Pasaia como puerto comercial de primer orden, o en la potenciación de la actividad pesquera del resto de puertos fundamentalmente Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia.

En cuanto a los aeropuertos se refiere, el concepto de “Sistema Aeroportario Vasco” y la necesidad de ordenar los diferentes aeropuertos de la CAPV con criterios de complementariedad y especialización, con una visión global e integrada con los aeropuertos del entorno, tiene plena vigencia en este momento.

Objetivos

1. Potenciar la red transeuropea de transporte ferroviario de alta velocidad.
2. Consolidar el papel preponderante que tiene la movilidad ferroviaria dentro de un sistema global integrado, de una movilidad sostenible y de una estructura urbana densa como la de la CAPV.
3. Fortalecer el sistema de puertos de la CAPV y el transporte de mercancías marino.
4. Potenciar el Sistema Aeroportuario Vasco optimizando sus posibilidades.

Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad ferroviaria son:

1. Interconectar en alta velocidad ferroviaria las principales ciudades del País Vasco y articular el País Vasco como un Territorio Policéntrico en Red, conectando eficazmente las estaciones del TAV con los sistemas de transporte metropolitano y de cercanías. Asimismo, interconectar el País Vasco en alta velocidad ferroviaria con los territorios limítrofes, dotando de una mayor proyección a los servicios avanzados y las infraestructuras de mayor nivel de nuestro territorio a través de las conexiones con Navarra y el valle del Ebro, la meseta y las futuras conexiones con el Cantábrico y el sur de Francia.



2. Vincular las estaciones de alta velocidad a los principales elementos de excelencia de nuestras ciudades capitales, localizándolas en ámbitos con una alta accesibilidad metropolitana y regional, e incluyéndolas en el marco de operaciones de transformación y renovación urbana para acoger las nuevas funciones centrales asociadas a esta infraestructura.
3. Concebir las estaciones de alta velocidad como grandes nodos de intermodalidad regional en los que, además de los trenes de alta velocidad que permitan la conexión exterior y entre capitales de provincia, confluyan todas las infraestructuras de conexión y servicios que adquirirán mayor importancia en el futuro, tales como estacionamientos, coches de alquiler, servicios de información turística, hoteles, parada de taxis, estación de autobuses, metro, tranvías, trenes de cercanías, etc.
4. Concebir las estaciones ferroviarias como elemento esencial para facilitar e incentivar el uso de este modo de transporte y generar nuevos ámbitos de centralidad en el territorio. Para ello, se considera necesario dotarlas de elementos de accesibilidad y aparcamientos para las personas usuarias, asociar siempre que sea posible las estaciones de ferrocarril con otros servicios de transporte colectivo y localizar en su entorno equipamientos con alta demanda. Los procesos de desarrollo urbano deberían buscar una correspondencia entre sistemas de transporte colectivo y usos del suelo, permitiendo densidades mayores en el entorno de los nodos de acceso al transporte colectivo.
5. Promover las condiciones óptimas para desarrollar sistemas de movilidad sostenible apoyados en sistemas ferroviarios teniendo en cuenta la elevada densidad de población de la CAPV, concentrada en diversos centros urbanos y a lo largo de ejes lineales.

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de puertos son:

1. Promover el Puerto de Bilbao y el Puerto de Pasaia como principales puertos comerciales, fomentando su conectividad a través de los nuevos accesos en ancho internacional, su vinculación con espacios logísticos competitivos, y facilitando la interacción puerto-ciudad bajo el criterio de compatibilización de usos mixtos en los espacios portuarios.



2. Promover la actividad pesquera principalmente en los puertos de Ondarroa, Getaria, Hondarribia y Bermeo, acogiendo este último, además, tráfico comerciales. El resto de los puertos pesqueros que se distribuyen por todo el litoral de la CAPV constituyen valiosas infraestructuras, con una localización central en los espacios urbanos, proporcionando a numerosas ciudades y pueblos una gran oportunidad para singularizar su oferta, fortaleciendo su atractivo como espacios turísticos, residenciales y para nuevas actividades económicas.

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de aeropuertos son:

1. Promover un sistema aeroportuario que se apoye en el fortalecimiento de las especializaciones de cada uno de los tres aeropuertos de la CAPV.
2. Optimizar las características positivas de cada uno de los tres aeropuertos de la CAPV.

9.4. MOVILIDAD COLECTIVA MULTIMODAL

Estado de la cuestión

El fomento de la utilización del transporte público como medio de transporte sostenible sigue siendo una cuestión en el que las administraciones públicas vascas están realizando un importante esfuerzo y a la que destinan un considerable número de recursos.

La utilización óptima de los distintos medios de transporte que las administraciones públicas vascas ponen al servicio de la ciudadanía requieren de un trabajo coordinado y colaborativo, que revierta en un servicio público de transporte para el conjunto de la CAPV que sea interoperable, que se pueda utilizar con un billete único, que sea accesible tanto física como económicamente, rápido y seguro para todas las personas usuarias.

Asimismo, se plantea como un reto la lucha contra el cambio climático a través de la instauración de un transporte público colectivo que limite sustancialmente la emisión de



gases de efecto invernadero a través de la utilización de medio de transporte limpios como los autobuses y las bicicletas eléctricas.

Ello requiere de enfoques innovadores de coordinación institucional y de los distintos modos de transporte. En este sentido, las autoridades del transporte, tanto la Autoridad del Transporte como las previstas en cada uno de los Territorios Históricos juegan un papel fundamentalmente en su calidad de órganos de coordinación y colaboración interinstitucional.

Objetivos

1. Promover la utilización del transporte público.
2. Facilitar el acceso integral a través del transporte público.
3. Contribuir a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero a través de la utilización de medios de transporte público limpios.

Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de transporte colectivo por carretera son:

1. Promover la combinación de distintos modos de transporte público que conformen modelos de gestión integral de movilidad haciendo del conjunto de la CAPV un territorio accesible.
2. Promover la utilización de modos de transporte público limpios como los trenes, los tranvías, los autobuses eléctricos y las bicicletas eléctricas.
3. Evitar la competencia entre modos de transporte público que transitan de forma paralela y buscar las combinaciones multimodales que mejoren el servicio público.
4. Trabajar en el planeamiento territorial y urbano sistemas integrales de transporte público intermodal que combinen todos los modos de transporte, prestando una especial atención a los modos de transporte limpios y las posibilidades que ofrecen las líneas de tráfico preferente de los autobuses urbanos, como es el caso de los BRT (Bus Rapid Transit).
5. Concebir las estaciones de autobuses con criterios de intermodalidad, integrándolas con las estaciones ferroviarias de cercanías y los principales



nodos de acceso a la red de transportes, tales como aeropuertos y estaciones de alta velocidad. Asimismo los ecobulevares de los Ejes de Transformación incorporarán en su diseño plataformas reservadas para la circulación de autobuses.

6. Implantar en los espacios rurales y las áreas de baja densidad de población, servicios de transporte colectivo adecuados.

9.5. MODELO LOGÍSTICO

Estado de la cuestión

La situación geográfica del País Vasco lo convierte en un paso obligado dentro de los grandes ejes transnacionales de infraestructuras. Destaca su ubicación dentro del Arco Atlántico, donde constituye un eslabón clave y punto de intermodalidad dentro del Eje Atlántico. Asimismo, resulta paso obligado para el acceso de la Meseta hacia Europa, convirtiéndose en una puerta de acceso hacia la Unión Europea para diferentes comunidades autónomas y Portugal.

El País Vasco se sitúa dentro de la Red Transeuropea de Transporte de la Unión Europea, por lo que resulta imprescindible activar políticas con el objetivo de disponer de infraestructuras logísticas que respondan a dicha necesidad del transporte de mercancías.

Además, se cuenta con una red de infraestructuras de transporte ampliamente desarrollada, como los ferrocarriles, las infraestructuras viarias, las infraestructuras portuarias y los aeropuertos de carga a la que viene a añadirse la Nueva Red Ferroviaria Vasca, que va a cambiar de manera radical la configuración del sistema global de transporte. La Nueva Red Ferroviaria destaca por su carácter mixto, de personas y mercancías, y se configura como una infraestructura de gran capacidad para el transporte de mercancías hacia/de Europa.

Se considera necesario, asimismo, poner en valor y optimizar las inversiones realizadas en las plataformas logísticas ya existentes, tanto desde el punto de vista de su rentabilidad económica y social, como desde el punto de vista territorial, por su impacto en cuanto a la artificialización del suelo se refiere.



Objetivos

Los objetivos territoriales que se proponen en materia plantean en esta materia son los siguientes:

1. Proponer como reto del País Vasco su conversión en nodo logístico para el transporte internacional de mercancías y una red de plataformas logísticas.
2. Identificar por su potencial ante la multimodalidad, su ubicación estratégica en la red transeuropea del transporte las plataformas logísticas de Jundiz-Foronda, Arasur y Lezo-Gaintxurizketa.
3. Optimizar las infraestructuras logísticas ya realizadas y disponibles.

Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de logística son:

1. Potenciar la plataforma logística existente de Jundiz-Foronda por: a) ser punto de transbordo intramodal entre la Nueva Red Ferroviaria Vasca y la red de ancho ibérico; b) mejorar el tráfico de los puertos vascos y sus hinterlands; c) garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible; d) permitir el transbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril; y e) su cercanía al aeropuerto de Vitoria-Foronda que le proporciona una ubicación de privilegio para una intermodalidad ferrocarril-carretera-avión.
2. Potenciar la plataforma logística existente de Arasur por su emplazamiento estratégico en el corazón de una de las principales áreas industriales de la península ibérica y por: a) constituir un punto de conexión ferroviaria intramodal entre las líneas de acceso a Bilbao (Puerto), Irun-París y el corredor del Valle del Ebro; b) mejorar el tráfico de los puertos vascos y sus hinterlands al disponer de acceso tanto a Pasaia como a Bilbao; c) garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible; y d) permitir el transbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril.
3. Optimizar las oportunidades que ofrece una futura plataforma logística de Lezo-Gaintxurizketa por: a) constituir un punto de transbordo intramodal ferroviaria en tres anchos (ibérico, UIC y métrico); b) mejorar el tráfico del



puerto de Pasaia; c) garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible, siendo un factor coadyuvante en la regeneración de la Bahía de Pasaia; y d) permitir el transbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril.



CAPÍTULO 10

10.- AGUA

Estado de la cuestión

El territorio de la CAPV se emplaza sobre las Vertientes Cantábrica y Mediterránea, la primera en la que recaen fundamentalmente Bizkaia y Gipuzkoa, y la segunda sobre la que recae Álava. Administrativamente su gestión sectorial recae en tres ámbitos hidrográficos: la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, la Demarcación Hidrográfica Oriental y la Demarcación Hidrográfica de la Cuenca del Ebro.

En materia de prevención de inundaciones o de limitar o prevenir su impacto negativo, las vigentes Directrices fueron pioneras al establecer una nueva forma de ordenar los usos urbanísticos y edificatorios en los márgenes de los ríos, más avanzada que lo establecido por la legislación de aguas existente en ese momento. Así, como desarrollo de las Directrices y de la categoría de Protección de Aguas Superficiales se adoptaron, en 1998, el Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (vertiente Cantábrica) y, en 1999, el Decreto 455/1999, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (vertiente Mediterránea). Estos dos documentos realizan un ejercicio de integración de las componentes ambiental, hidráulica y urbanística que inciden en la ordenación de los márgenes de los ríos y arroyos. Posteriormente, se aprobó el Decreto 449/2013 la Modificación del PTS de ríos y arroyos de la CAPV, incorporando nuevos criterios de ordenación ante la inundabilidad de los márgenes de los ríos.

La aprobación de estos documentos supone la culminación de la tarea de concertación entre las administraciones medioambiental, de ordenación del territorio e hidráulica. Con ello podemos considerar vehiculada la ordenación territorial y urbanística de los márgenes de los ríos y arroyos. Este proceso de redacción de los citados PTS ha supuesto un cambio sustancial en las intervenciones en los procesos urbanísticos ya que implica la asunción de un respeto por el río y en concreto de la zona inundable para el período de 100 años de recurrencia o a la zona de flujo preferente, lo que ha revertido en una importante reducción de los daños producidos por inundaciones, así como en un respeto conceptual que dejará una buena herencia en el tiempo en un territorio de alta densidad urbanística, puesta a prueba en los episodios de lluvias que se han producido.



Paralelamente, la tarea fundamental en este momento es proceder a la regeneración y renovación de la ciudad existente en paralelo a las tareas de mejora de la capacidad de drenaje de nuestros ríos, con la consiguiente ejecución de las obras de tipo hidráulico necesarias: encauzamientos, supresión de obstáculos, etc.

Es destacable la experiencia de los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación, así como su encaje en las exigencias establecidas por la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

En lo que alude al abastecimiento de agua y saneamiento, una gestión moderna del agua como recurso conlleva una gestión conectada del recurso por las dos vertientes y sus consiguientes cuencas. A lo largo de estos años, se ha producido una gestión más eficiente y eficaz del recurso con un consumo y una utilización más sostenibles. Reducir la demanda de agua y la reutilización del recurso tras su depuración son bases esenciales de una buena gestión. De hecho, una gestión de la ordenación del territorio y, en concreto, de las previsiones urbanísticas exige la existencia paralela del agua. En este sentido, en lo que respecta al abastecimiento de agua para servir a la población, la legislación urbanística exige que conste en el expediente de aprobación un informe de la Administración Hidráulica sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer las demandas. En cuanto al saneamiento, los sistemas de saneamiento de los municipios recayentes en cada cuenca se establecerán a la escala del Área Funcional, a través del Plan Territorial Parcial, o a la escala municipal, a través del planeamiento municipal.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de agua son:

1. Aplicar el PTS de ríos y arroyos en la ordenación de los nuevos suelos residenciales o de actividades económicas previstas en los bordes de los ríos y arroyos.
2. Continuar con las tareas de renovación de la ciudad existente de forma paralela a la resolución de los problemas de tipo hidráulico existentes.
3. Promover una permeabilidad de la ciudad existente.



4. Definir desde la escala territorial adecuada el ciclo integral del agua, abastecimiento y saneamiento del agua, promoviendo una gestión interconectada de los recursos hídricos existentes en las diferentes vertientes y cuencas.
5. Reducir la demanda urbana per cápita del agua y el crecimiento de su demanda global.
6. Realizar unas previsiones urbanísticas en correspondencia con la existencia de la disponibilidad de agua.
7. Incrementar la reutilización de aguas residuales depuradas.

Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito del agua son:

1. Mantener las determinaciones del PTS de Ríos y Arroyos de la CAPV como ordenación territorial de los márgenes de los ríos y arroyos y promover su adecuado desarrollo.
2. Integrar en los procesos de regeneración urbana las operaciones de encauzamiento o eliminación de obstáculos hidráulicos, optando por medidas de prevención de inundaciones que puedan integrarse en el concepto de eje verde.
3. Promover la permeabilización de patios de manzana, plazas y aceras para mejorar la capacidad drenante de la ciudad existente.
4. Promover una gestión interconectada de los recursos hídricos existentes en las diferentes vertientes y cuencas.
5. Garantizar la existencia de recursos hídricos necesarios previamente a la adopción de las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico que requieran satisfacer demandas de agua.
6. Mejorar la red urbana de abastecimiento existente para evitar o minimizar las fugas de agua.
7. Promover la reutilización de aguas residuales depuradas.



CAPÍTULO 11

11.- ENERGÍA

Estado de la cuestión

El notable crecimiento experimentado en las últimas décadas ha implicado un incremento considerable del consumo energético. Los cambios en la estructura económica, las mejoras en la eficiencia y la introducción de nuevas fuentes energéticas menos contaminantes no han sido suficientes para compensar los aumentos derivados de un mayor nivel de desarrollo e incremento de la movilidad.

En ese contexto, las energías renovables han aumentado y representan ya el 7% de la demanda energética de la CAPV. No obstante, los derivados del petróleo todavía aportan el 40% del consumo final de energía, siendo el transporte, los servicios y el consumo doméstico los principales sectores que impulsan al alza la demanda energética de ese territorio. Como resultado de todo ello, aunque han mejorado notablemente las condiciones de calidad del aire en la totalidad del territorio, la emisión de gases de efecto invernadero sigue siendo muy elevada y presenta una tendencia al alza. Entre los objetivos estratégicos de la Estrategia Energética de Euskadi 2020, figura el incrementar el aprovechamiento de las energías renovables un 87% para alcanzar en el año 2020 una cuota de renovables en consumo final del 14%.

En los últimos años, se detectan destacados cambios en la estructura del consumo interior de nuestro territorio. Así, los derivados del petróleo empiezan a perder peso de forma significativa y, en contraposición, el gas natural es la fuente que mayor protagonismo ha ganado en este periodo, seguido de las energías renovables. Los cambios en la estructura productiva y las mejoras en la eficiencia energética, especialmente en la industria, están permitiendo que se avance hacia una economía menos intensiva en energía. La intensidad energética en la CAPV ha mantenido una tendencia descendente a lo largo de los últimos años. Así, en 2014, por cada euro que se genera de PIB se utilizó un 18% menos de energía que la que se utilizaba en el año 2000.

La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad, la competitividad y la lucha contra el cambio climático. En este



documento, se plantean diversas estrategias urbanas y de movilidad que deben contribuir de forma fundamental a reducir el consumo energético y los impactos que éste lleva asociados. En relación al primer objetivo, resulta prioritario emprender acciones destinadas a aumentar la eficiencia energética. Es un aspecto en el que se puede avanzar de forma importante para lograr niveles de bienestar y producción equivalentes a los actuales, pero con una significativa reducción en los costes energéticos y en las externalidades ambientales. Las iniciativas propuestas en este documento aportan un esquema de organización y funcionamiento espacial que puede crear ventajas significativas para lograr este objetivo. En este sentido, se propone dar un peso cada vez mayor a los sistemas de transporte colectivo, reforzar ejes de desarrollo lineales que incentivan el desarrollo y el uso de los servicios de transporte público, y una estructura urbana más eficaz y densa basada en el policentrismo para reducir las necesidades de desplazamiento.

Las diferentes iniciativas territoriales deben tomar en consideración las posibilidades existentes para aumentar la eficiencia energética y la diversificación en los recursos utilizados. Es importante que las estrategias de mejora urbana incorporen aspectos tales como la eficacia del alumbrado urbano, la reducción de la congestión del tráfico o el uso de vehículos públicos menos contaminantes y que utilizan nuevas fuentes energéticas. En materia de vivienda, la mejora de las condiciones de aislamiento de las edificaciones y el empleo de técnicas de arquitectura bioclimática tiene efectos significativos sobre el gasto, que pueden traducirse en ahorros de hasta el 50% en las necesidades energéticas de familias y empresas. La extensión de instalaciones de cogeneración puede aportar una mayor eficacia, por lo que una estrategia de mejora de los espacios industriales y de reducción de las implantaciones empresariales dispersas puede permitir la centralización de servicios energéticos para diferentes establecimientos y operaciones de suministro entre empresas de un mismo polígono.

El gas natural y la electricidad se plantean en la Estrategia Energética de Euskadi como recursos clave en torno a los que desarrollar iniciativas que mejoren y amplíen las infraestructuras de producción y distribución, a fin de asegurar la calidad, continuidad y competitividad del suministro. No en vano, a medio plazo, el uso de energías renovables no contaminantes aparece como una opción que debe tener un peso cada vez mayor en la estructura de suministro energético de la CAPV. La adecuada ordenación de estas infraestructuras y los estímulos para su extensión son claves para hacer de ellas el soporte energético de un modelo de desarrollo más sostenible.



Asimismo, cabe decir que, mediante Decreto 104/2002, de 14 de mayo, se aprobó el Plan Territorial Sectorial de la energía eólica de la CAPV, a cuyo amparo se han desarrollado los parques eólicos de Elgea, Badaia, Urkilla y Oiz. Este PTS supuso un ejercicio de equilibrio entre la actividad económica y la energía renovable con el interés paisajístico de nuestras cimas. A la vista del tiempo transcurrido desde su aprobación, se precisa una revisión del citado PTS y su adaptación a los actuales requerimientos energéticos a partir de los objetivos a cumplir con las energías renovables.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de energía son:

1. Trasladar los requerimientos energéticos y sus instalaciones al planeamiento territorial y urbanístico, integrando las directrices de sostenibilidad energética en las políticas públicas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 178/2015, de 22 de septiembre, sobre la sostenibilidad energética del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
2. Alinear a la ciudad con los objetivos de emisiones cero de gases de efecto invernadero, mediante, por un lado, el aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética (desenergización), y, por otro lado, vía la generalización del uso de fuentes de energías renovables y el impulso del autoconsumo (descarbonización).
3. Aumentar la eficiencia energética de las estrategias urbanas, de vivienda y de movilidad.
4. Avanzar en soluciones de edificación de consumo casi nulo.
5. Fomentar el uso del transporte público con sistemas de transporte colectivo eficaces y limpios.

Orientaciones Territoriales

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de energía son:



1. Incluir en el planeamiento territorial y urbanístico medidas para reducir las necesidades de consumo energético, para aumentar su eficiencia, el uso de fuentes y sistemas energéticos no contaminantes, así como las reservas de suelo que resulten precisas para la implantación de las infraestructuras necesarias.
2. Promover el estudio de evaluación de sostenibilidad energética del planeamiento territorial y urbanístico teniendo en cuenta, al menos, los siguientes aspectos: la adaptación a las exigencias de sostenibilidad energética; la implantación de energías renovables en edificios e infraestructuras; la movilidad sostenible, etc...
3. Trasladar al territorio los objetivos sectoriales energéticos mediante la adecuación de los Planes Territoriales Parciales.
4. Revisar el PTS de Energía Eólica y adaptarlo a los actuales requerimientos energéticos a partir de los objetivos sectoriales a cumplir con las energías renovables y, en concreto, con la energía eólica.
5. Incluir en los estudios de integración paisajística de los Planes Territoriales Parciales las condiciones paisajísticas para la implantación de las instalaciones contempladas en el PTS de Energía Eólica, así como de las de menos de 10MW y más de 100kW no incluidas en dicho PTS indicando, en su caso, los ámbitos que puedan quedar prohibidos para este uso.
6. Potenciar los ejes de desarrollo lineales que incentivan el desarrollo y el uso de los servicios de transporte público y las estructuras urbanas eficaces y densificadas basadas en el policentrismo para reducir las necesidades de desplazamiento
7. Fomentar los sistemas de transporte de energías alternativas a los derivados del petróleo, como, por ejemplo, los que utilizan electricidad y gas natural.
8. Favorecer el uso de sistemas de autoconsumo energético mediante sistemas de aprovechamiento solar, eólico, biomasa, etcétera, de las edificaciones e instalaciones de todo tipo, priorizando, por un lado, las soluciones de aprovechamiento térmico, de las renovables frente a las no renovables para la generación eléctrica y, por otro lado, la utilización de estos sistemas de autoconsumo energético en las edificaciones aisladas localizadas en suelo no urbanizable que, para su funcionamiento, precisen de nuevos tendidos o condiciones de suministro energético.



9. Fomentar la utilización de dispositivos de alumbrado público energéticamente eficientes.
10. Velar por que, en la ordenación de los tendidos eléctricos, el planeamiento municipal y las acciones sectoriales pertinentes tengan en cuenta los siguientes criterios: los desbroces de mantenimiento bajo las líneas respeten el arbolado; las podas de mantenimiento se efectúen enalzada para respetar las distancias de seguridad; los aislantes, los dispositivos de corte al aire y en general todos aquellos dispositivos susceptibles de crear chispas cuando entre en acción adapten un sistema ignífugo que evite la propagación del fuego en contacto con la vegetación.
11. Aplicar una serie de prescripciones técnicas para las instalaciones eléctricas aéreas que discurran por terrenos incluidos en la Categoría de Ordenación de Especial Protección.
12. Justificar la necesidad de construir nuevas líneas de transporte de electricidad, analizando las alternativas de eliminación de líneas antiguas y aprovechar corredores existentes (compactaciones de líneas) u otras líneas que supongan eliminar o limitar los impactos ambientales derivados.
13. Estudiar en los aprovechamientos hidroeléctricos, entre otras cuestiones, el efecto acumulativo de las instalaciones con el fin de evitar que se produzcan efectos negativos sobre las características ecológicas y morfo-dinámicas y sobre los usos del agua en los ríos evaluados.



CAPÍTULO 12

12.- GOBERNANZA: PARTICIPACIÓN, ORGANIZACIÓN, INDICADORES

Las DOT vigentes contienen un capítulo final dedicado a las “claves y referencias para la aplicación de las DOT” relativo a la compatibilización de planeamientos municipales, a las áreas funcionales, al cálculo para la cuantificación de la oferta de suelo residencial, a las áreas de interés naturalístico y un último apartado relativo a las normas de aplicación de las DOT.

En la revisión de las DOT se propone centrar esta parte final en el ámbito de la gobernanza, es decir, en las cuestiones relacionadas con la gestión, el desarrollo y la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial, de forma que se convierta en el tercer pilar de las DOT, junto a las bases del modelo territorial y al propio modelo territorial.

Dada la importancia que adquiere la participación en la política de ordenación del territorio revisada, se considera oportuno distinguir, por un lado, la participación y, por otro lado, la gobernanza. El apartado de la participación se referiría a las cuestiones relacionadas con la intervención de los distintos agentes, públicos y privados, y de la ciudadanía en el desarrollo de la ordenación del territorio. Por su parte, el apartado de la gobernanza abarcaría los asuntos que inciden en la buena gestión de la política territorial.

Dentro de este capítulo de Gobernanza, se recoge asimismo un último punto relativo a los indicadores territoriales y urbanísticos, como herramienta instrumental para la gestión adecuada de la política de ordenación territorial.

12.1. PARTICIPACIÓN

La participación que se propone no está concebida únicamente para el procedimiento de revisión de las DOT iniciado, sino que tiene la vocación de definir las fórmulas o los instrumentos que hagan de la participación un componente natural de la política de ordenación del territorio.



La participación es un reto en sí mismo porque supone un cambio en la cultura de la gestión pública y de la sociedad que, como todo cambio cultural, requerirá un tiempo de adecuación y de abandono de las inercias adquiridas.

Además, supone también un reto de innovación y de adecuación de la normativa, como el caso de este procedimiento de revisión. Tradicionalmente, la participación en la tramitación administrativa se ha limitado a las fases de audiencia a las administraciones y de información pública y, sin embargo, ahora se trata de superar esa participación limitada y hacerla extensible a la gestión de la política misma.

El presente Documento Base es un claro ejemplo de innovación procedimental. Precisamente porque se pone en marcha un procedimiento participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, se consideró oportuno facilitar esa participación incluso de forma previa a la presentación de su Avance, que supone el primer trámite documental formal previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco. En consecuencia, se propone el presente Documento Base como documento que recoge la posición del Gobierno Vasco ante la revisión de las DOT y lo abre a la participación con el fin de que el Avance pueda realizarse de forma participada.

También supone una novedad la concreción de esa participación en un plan, tal y como se recoge en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del pasado 27 de julio por el que se dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las DOT.

El plan de participación que acompaña al presente Documento Base es una propuesta que habrá de ir acordándose entre las partes implicadas y será objeto de adecuación permanente. Este plan de participación está previsto desde la presentación del Documento Base a finales de noviembre de 2015 hasta la adopción del Avance de Directrices, previstas, en principio, para finales de 2016. Dado que se trata de una cuestión novedosa, se ha preferido circunscribir el ámbito temporal del plan de participación a esta primera fase y continuar posteriormente con otros planes de participación que vayan consolidándose sobre la base de la experiencia adquirida.

La participación propuesta contempla tanto la participación presencial, como la digital.



La participación presencial consistiría, por un lado, en las reuniones de los órganos previstos por la Ley de Ordenación del Territorio, como son la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y el Consejo Asesor de Política Territorial, así como las reuniones con otras instituciones u organismos públicos, y, por otro lado, los encuentros o las reuniones abiertas con agentes y ciudadanía.

Se propone reforzar la función de coordinación de la COTPV a través de una participación más activa de las administraciones públicas que la componen y reactivar la creación de ponencias temáticas para trabajar coordinadamente en temas concretos de ordenación territorial.

Asimismo, se plantea que el Consejo Asesor de Política Territorial ejerza activamente sus funciones asesoras y el Gobierno Vasco lo convoque con la asiduidad necesaria para que genere una dinámica de trabajo enriquecedora en el seno del mismo.

Se propone igualmente realizar reuniones con instituciones y organismos públicos como el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, los Ayuntamientos, el Comité Económico y Social, la universidad, entre otros.

Las reuniones no institucionales se plantean a distintos niveles territoriales, principalmente, por Territorios Históricos o áreas funcionales.

Del procedimiento de revisión de las DOT podrían obtenerse propuestas de creación de foros estables de participación que puedan materializarse.

En cuanto a la participación telemática se refiere, se ponen a disposición los canales habituales de comunicación virtual del Gobierno Vasco, como el servicio Irekia o las redes sociales como Facebook, con el compromiso de atender y responder cada una de las aportaciones centradas en la revisión de las DOT. En materia telemática, se estará a las herramientas que se vayan mostrando adecuadas para promover la participación.

Se trata, en definitiva de establecer un diálogo colaborativo tanto a nivel institucional como a nivel social.

12.2. GOBERNANZA

La revisión de las DOT también supone una revisión de su gestión. Durante estos veinte años se ha ido constituyendo lo que se ha llamado el “bloque de planificación”,



conformado por las DOT, los PTP y los PTS adoptados, y se ha adquirido una experiencia a partir de la que se pueden realizar una serie de propuestas en el ámbito de la gobernanza como las relativas, por ejemplo, a: la evaluación, la claridad y simplificación normativa, la homogeneización de contenidos y elementos gráficos para los PTP y los PTS, la valoración de la oportunidad de los PTS no iniciados y la reducción de la duración del tiempo de tramitación de los instrumentos de ordenación territorial.

Se propone que en esta revisión se trabaje sobre el modo de evaluar la eficacia de las determinaciones de las DOT, los PTP y los PTS de un modo homogéneo y sencillo que sirva para valorar el desarrollo de los mismos y la adopción de las medidas que se consideren oportunas. A tal fin, se deberían de establecer una serie de indicadores que permitan llevar a cabo dicha evaluación debidamente.

Las evaluaciones y los informes de seguimiento deberían realizarse en los plazos establecidos y deberían ser objeto igualmente de participación.

En cuanto a la claridad de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial se refiere, tanto las DOT, como los PTP y los PTS deberían establecer de forma clara y diferenciada cuáles son las determinaciones de carácter vinculante y qué determinaciones son de carácter recomendatorio. Asimismo, sería conveniente que las determinaciones territoriales de estos tres instrumentos se recogieran de forma simplificada y ordenada en los Decretos que los aprueban, quedando recogido en forma de anexo lo que supone la redacción y la documentación completa de los mismos.

Con relación a los PTP, teniendo en cuenta que se han elaborado prácticamente todos los previstos salvo dos, se podría valorar la conveniencia de trabajar sobre un formato común que sirva de patrón para el futuro y proporcione una homogeneidad de aspectos a tratar y de elementos gráficos comunes, que redunde en una mejor comunicación e interrelación entre los PTP existentes, así como en una evaluación comparativa más enriquecedora.

Por los mismos motivos arriba mencionados, también sería conveniente que los PTS contaran con un esquema o patrón común para su composición.



Si bien en el caso de los PTP se han desarrollado casi todos los previstos en las DOT, ese no ha sido el caso de los PTS. Ocho de los previstos no han comenzado aún su tramitación y se debería de analizar las causas de ello y si procede o no seguir manteniéndolos como propuestas de actuación.

Resultaría oportuno, asimismo, analizar la interacción de los instrumentos de ordenación territorial en el seno del “bloque de planificación” y promover que exista un diálogo entre las DOT, los PTP y los PTS, y también entre ellos mismos, con especial atención a los PTP de áreas funcionales limítrofes.

Otra cuestión común a los tres instrumentos de ordenación es la larga dilación en el tiempo de sus procedimientos de aprobación. Se debería tratar de reducir la duración de la tramitación estableciendo, por ejemplo, un cronograma de la tramitación, que si bien sería estimativa, podría ser de utilidad para marcar los hitos temporales de la propia tramitación y para hacer pública su previsión de aprobación. Convendría en tales casos explicar los motivos por los que no hubiera sido posible cumplir las previsiones temporales de la tramitación. Precisamente con el Acuerdo del Consejo de Gobierno para iniciar el presente procedimiento de revisión de las DOT se ha puesto en práctica esta propuesta y se ha establecido el plazo temporal en el que, en principio, se aprobará el Avance de Directrices.

12.3. INDICADORES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS

Que la acción humana sobre el territorio precisa ser medida es también aplicable a la disciplina de la ordenación del territorio.

Sobre la base del planeamiento urbanístico del Gobierno Vasco, UDALPLAN, se han trabajado una serie de indicadores territoriales y urbanísticos que muestran la evolución urbanística y territorial de la CAPV y suponen asimismo un instrumento de medición de la idoneidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se adoptan.

Los indicadores territoriales y urbanísticos que se proponen para la medición y el seguimiento de la planificación territorial y urbanística son los siguientes:

- A. Indicadores de contexto urbano y territorial actual. La calificación del suelo y la densidad territorial describen de forma fundamental el modelo territorial y urbanístico existente.



A1.- MODELO TERRITORIAL. CALIFICACIÓN DEL SUELO

A2.- DENSIDAD TERRITORIAL

- B. Indicadores de impacto del desarrollo actual y previsto. Describen el impacto sobre la realidad urbana y territorial de las previsiones de vivienda recogidas en el planeamiento general: modelo urbano, desarrollo residencial y densidades de vivienda.

B1.- MODELO URBANO

B2.- DESARROLLO RESIDENCIAL.

B3.- DENSIDAD DE VIVIENDA.

- C. Indicadores de artificialización. Describen la evolución experimentada por la mancha urbana en los últimos años, concretamente la evolución de la Calificación Urbanística del suelo.

C1.- EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA.

Además de los indicadores territoriales y urbanísticos propiamente dichos, son también relevantes una serie de indicadores de referencia que abordan la integridad de la situación socio-económica, medioambiental o infraestructural de la CAPV y una visión global de las diferentes situaciones sectoriales, como es el caso de los indicadores relativos al medio ambiente, la población, el mercado de trabajo, la economía, la innovación, el sector primario, la industria, la energía, la movilidad, la vivienda y la salud, entre otros.

En cuanto a los valores de los indicadores territoriales y urbanísticos se refiere, según los últimos datos del UDALPLAN, los valores de los mismos en 2015 son los que se recogen a continuación.

UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	POBLACION	DENSIDADES	
	Total (Hab.)	Superficie urb. calificada (Km²)	Densidad urb. calificada (Hab./Km²)
E.A.E./CAPV	2.172.877	488,87	4.444,66
ÁLAVA/ARABA	320.032	158,54	2.018,60
BIZKAIA	1.144.214	199,23	5.743,32
GIPUZKOA	708.631	131,11	5.404,96

B. Indicadores de impacto de desarrollo actual y previsto

B1. MODELO URBANO

B1 (a). Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable (%). Este indicador refleja la previsión de transformación urbanística de suelo en comparación con el suelo urbano existente, según se recoge en los instrumentos de planeamiento.

UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B1(a) Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable (%)
E.A.E./CAPV	19,75%
ÁLAVA/ARABA	24,11%
BIZKAIA	17,54%
GIPUZKOA	17,94%

B2. DESARROLLO RESIDENCIAL.

Este indicador refleja el número de viviendas existente, el incremento de viviendas previsto y el número de viviendas totales previstas por cada 100 habitantes.



UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B2(a)			B2(b)
	Nº de viviendas existentes (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (%)	Nº de viviendas totales por cada cien habitantes (Viv./100hab.)
E.A.E./CAPV	960.782	195.853	20,38%	53,23
ÁLAVA/ARABA	151.079	49.371	32,68%	62,63
BIZKAIA	500.164	84.938	16,98%	51,14
GIPUZKOA	309.539	61.544	19,88%	52,37

B3. DENSIDADES DE VIVIENDA. ACTUALES Y PREVISTAS

Este indicador se refiere al tejido urbano actual y previsto, así como al previsto en suelo actualmente urbanizable.

UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B3		
	B3(a)	B3(b)	B3(c)
	B3(a) - Densidad de viviendas existente en suelo urbano residencial (Viv./Ha.)	B3(b) - Densidad de viviendas prevista en suelo Urbano residencial (Viv./Ha.)	B3 (c) - Densidad de viviendas prevista en suelo Urbanizable residencial (Viv./Ha.)
E.A.E./CAPV	59,62	66,97	28,24
ÁLAVA/ARABA	31,17	36,22	30,94
BIZKAIA	73,78	81,93	22,87
GIPUZKOA	67,93	76,46	35,38

C. Indicadores de artificialización (datos Udalplan 2006-2015)

C1. EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO

Calificación: suelo residencial, de actividades económicas y sistemas generales

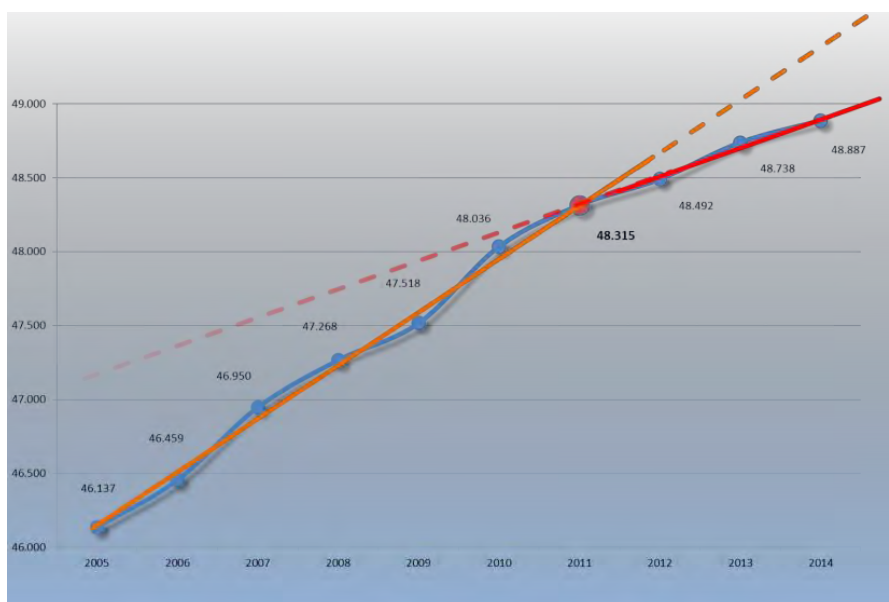
La artificialización se realiza sobre dos grandes campos, el edificatorio y el infraestructural. El estudio se realiza analizando la situación global de la CAPV. Las variables que se estudian para analizar el grado de artificialización del suelo son las siguientes:

1. Suelo residencial
2. Suelo destinado a Actividades Económicas.



3. Sistemas Generales: Equipamientos, Viario, Ferrocarril, Puertos, Aeropuertos e Infraestructuras Básicas.
4. Suelo residencial
5. Suelo destinado a Actividades Económicas.
6. Sistemas Generales: Equipamientos, Viario, Ferrocarril, Puertos, Aeropuertos e Infraestructuras Básicas.

Nota: se han excluido de los sistemas generales los destinados a Espacios Libres y los Cauces fluviales, por no sufrir el suelo ninguna transformación.



En gráfica, superficie de suelo total calificado de la CAPV por años en nº de hectáreas.

Se diferencian dos periodos (2005-2011 y 2012-2014) en los que se aprecia un cambio en la trayectoria de la artificialización anual. A continuación se plasma el desglose de la superficie calificada anualmente:



EAE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Has	Has	Has	Has	Has	Has	Has	Has	Has	Has
Residencial	18.521	18.657	18.841	19.027	19.085	19.199	19.121	19.195	19.057	19.071
Actividades Económicas	13.120	13.197	13.445	13.492	13.647	13.952	13.967	13.989	13.935	13.667
Sistemas Generales	14.496	14.604	14.664	14.749	14.786	14.885	15.227	15.592	15.746	16.149
SUP. TOTAL CALIFICADA	46.137	46.459	46.950	47.268	47.518	48.036	48.315	48.492	48.738	48.887
Has artifiz. anuales		322	490	319	250	518	279	177	246	149
Variación interanual (%)		0,70%	1,06%	0,68%	0,53%	1,09%	0,58%	0,37%	0,51%	0,31%
Suelo artificializado /Sup CAPV	6,38%	6,43%	6,49%	6,54%	6,57%	6,64%	6,68%	6,71%	6,74%	6,76%



Plano Resumen