

2017 MAI.  
MAY. 26

SARRERA	IRTEERA
Zk. 470 143	Zk.

Lurraldea Antolatzeko maiatzaren 31ko 4/1990 Legeko 10. artikuluko 5. paragrafoan aurreikusitako lege-izapidean emandako testuaren berri izanda, eta **EAEko Lurraldea Antolatzeko berrikusteko dagokionez**, EUDELeak dagoeneko aurkeztutako ekarpenak berresten ditu; ekarpen horiek berriro erantsi dira, aintzat hartu daitezen.

Dena dela, EUDELeak azpimarratu nahi du, Lurraldea Antolatzeko Zuzentara berrien helburuei eta irismenari dagokionez, hurbildu beharra dagoela eta hori lortzeko borondatea daukala; izan ere, horrek orientatu eta zuzendu behar ditu lurraldoko kokaleku guztiak prozesuak, hirigintza-arauketa izan dezaketenetakoak barne.

Begirunez,



Conocido el texto facilitado en el trámite legal previsto en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio y **respecto del Avance en la revisión de la Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV**, EUDEL se ratifica en las aportaciones ya facilitadas y que se adjuntan de nuevo para su consideración.

No obstante, EUDEL desea subrayar la necesidad y la voluntad de alcanzar un acercamiento respecto de los objetivos y el alcance de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial, que debe orientar y dirigir los procesos de todos los asentamientos en el territorio, incluidos los que son susceptibles de regulación urbanística.

Atentamente,

Bilbon, 2017ko maiatzaren 23an

Imanol Landa Jauregi  
Elkarteburua

IÑAKI ARRIOLA LÓPEZ JN.  
EUSKO JAURLARITZAKO INGURUMEN, LURRALDE PLANGINTZA ETA ETXEBIZITZAKO  
SAILBURUA  
CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA DEL  
GOBIERNO VASCO



**Ekarpentak**

**LURRALDEA ANTOLATZEKO  
GIDALERROAK (LAG)**  
berrikusteko irekitako prozesuari



2016ko ABUZTUA



## SARRERA

Udalak agente aktiboak dira lurraldea antolatzeko prozesuan. Lurzoruaren Legeak hirigintza-eskumen ugari ematen dizkie Euskadiko udalei, eta, beraz, esanguratsua da Euskadiko herri eta hirien antolamenduaren diseinuan, betearazpenean eta diziplinan daukaten erantzukizuna. Dena dela, eskumen eta erantzukizun hori mugatuta dago, eta lurraldetan eragina duten politika sektorialean multzoaren antolamendua ere jasotzen duen lurralte-eredu batekin harmonizatu behar da.

Euskadin, Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak erreferentzia-marko orokorra dira lurraldea eta hirigintza antolatzeko gainerako tresnentzat.

Gaur egun indarrean dauden LAGak 1997an argitaratu ziren, eta, harrezkero igarotako denbora aintzat hartuta, gidalerrok berikusi eta egokitutako behar dira, helburu berriak lortzeko nahiz garapen orekatu eta koordinatura bideratutako lurralte-antolamenduaren erronkak betetzeko.

Hori guztia dela eta, EUDELek garrantzitsutzat jo du era aktiboan parte hartzea, Euskadiko udalekin batera, Eusko Jaurlaritzako Ingrumen eta Lurralde Politika Sailak arlo honetan bultzatzen duen prozesuan. Xede horretarako egindako lana honako aurkibidea duen txostena da:

## AURKIBIDE

I HELBURUA .....	5
II PREMISA FORMAL ETA MATERIAL BATZUK.....	6
1. Parte hartzeko moduko eztabaidea ireki bat.....	6
2. Lurraldea eta hirigintza antolatzeko beharra onartzea.....	6
3. LAG (Oinarrizko Dokumentua barnean hartuta) berrikusteko prozesua egungo lurralde-, hirigintza eta ingurumen-esparruan kokatzea.....	7
III AUZI OROKORRAK.....	7
1. 1997. urtetik gaurdainoko denboraldiko lurralde-antolamenduari buruzko diagnostikoaren egokitasuna.....	7
2. LAG berrikusteko prozesua oro har testuinguruan kokatu behar da .....	8
3. Indarrean dagoen 1990eko Lurralde Antolamenduari buruzko Legearen esparruan Oinarrizko Dokumentuaren aurreikuspenak eta berrikusteko prozesua.....	9
4. Ezin eztabaidatzko helburu batzuk, beharrezkoak eta/edo aski al dira une honetan lurraldeko gidalerro gisa?.....	9
5. Lurralde-antolamendua eta "politika" sektorialak, konpromisoei eta inbertsioei buruzkoak barnean hartuta.....	10
6. EAEko udalerrien kasuistika eta anitzasuna aintzat hartzeko egokitasuna.....	11
7. Globalki koherentea eta bateratua den lurralde-esparrua eratzea.....	11
8. Etorkizuneko LAGen lurralde-antolamenduaren eredu formalak.....	12
IV AUZI ZEHATZAK .....	13
1. Zeharkako auziak.....	13
2. Paisaia.....	16
3. Ingurune fisikoa, landa-ingurunea eta azpiegitura berdea.....	17
4. Hiri-ingurunea.....	18
5. Mugikortasun iraunkorra.....	25
6. Ura, energia, hondakinak etab.....	26
7. Gobernantza.....	26
V BESTELAKO AUZIAK. LURRALDE, HIRIGINTZA ETA INGURUMENEKO ADMINISTRAZIOA. EAE LAB ETA INGURUMENEKO ORGANOA .....	29
1. LAG eta haien proposamenak, EAERen eraketa politiko-instituzionalaren ereduaren irudikapen gisa.....	29
2. Egungo administrazio-esparrua (lurralde, hirigintza, ingurumenekoa...). ....	29
3. Lana egiteko beste modu batzuk izan al litezke?.....	30



VI ONDORIOAK.....	31
1. Auzi orokor batzuk.....	31
2. Landa-ingurunean lurraldean esku hartzeko eredu bat zehaztea, eremuak berez dituen baldintzen eta helburuen arabera.....	32
3. Hiri-ingurunea hirigintzako oinarrizko esku hartzeko esparru gisa.....	33
4. Mugikortasun iraunkorra.....	33
5. Energia.....	33
6. Etorkizunari aurre egiteko esparru administratibo-formal egokia.....	33
7. Azken batean.....	34
1. ERANSKINA:.....	36
EUSKADIKO UDALEN IRITZIA ON LINE BILTZEKO ERABILITAKO GALDETEGIA.....	36
2. ERANSKINA:.....	42
LAN HONEN TESTUINGURUAN ERANTZUNDAKO GALDETEGIEN ETA EGINDAKO ELKARRIZKETEN BALORAZIOA.....	42

# LURRALDEA ANTOLATZEKO GIDALERROEN BERRIKUSPENAREN OINARRIZKO DOKUMENTUARI BURUZKO TXOSTENA

## HELBURUA

2015eko uztailaren 27ko ebatzenaren bidez, Eusko Jaurlaritzak erabaki zuen prozedura hastea 1997ko otsailaren 11ko Dekretuaren bidez onetsitako EAeko Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak berrikusteko.

Gero, 2015eko azaroan, Eusko Jaurlaritzaren Ingrumen eta Lurralde Politikako Sailak berrikuspen horren Oinarrizko Dokumentua prestatu zuen, gehienbat, bi helburu osagarri hauekin: batetik, sail horrek berrikuspenari buruz azaldutako lurrarde-ereduaren oinarriak eta proposamenak adieraztea; eta, bestetik, oinarria izatea, aurrerapena atera aurretik, parte-hartze publikoko prozesu bat sustatzeko.

Horiek horrela, EUDELi eskaera egin zioten prozesu horretan era aktiboan parte hartzeko, eta EUDELek goniadipena onartu zuen, alde batetik, arrazoi orokorregatik, EAeko udalek eratzen duten lurrardearen antolamendu orokorraren beharra onartzeari loturik, eta, bestetik, arrazoi bereziagoak zirela-eta, hain zuzen, berrikuspen hori udal-eskumenak –eta, bereziki, hirigintzakoak– aintzakotzat hartuz egindo dela aztertzeko eta bermatzeko beharrari erantzunez.

Une honetan, txosten honek erantzuna ematen dio EUDELek egindako enkarguari, Oinarrizko Dokumentua eta proposamenak datozen epigrafeetan azaldutako hitzakin eta irismenarekin (metodologia eta material aldetik...) aztertzeko.

Lana behar bezala egiteko, eta udal-taldeko iritzi jasotze aldera, EUDELek ekimen hauek jarri ditu abian, besteak beste:

- Udal-lantza eratu du, batetik, Oinarrizko Dokumentua aztertzeko, eta, bestetik, udalen iritzi sistematizatzeko, EAELABen eratutako batzorde txostengile teknikoan udalek parte hartzeko irizpideak zehazteko, eta berrikusteko prozesuari ekarpena egingo dion txostenetan egiteko.
- Galdelegi bat prestatu eta udalen artean banatu da, eta elkarritzetan egin zaizkie haietako batzuei. Ekimen horiek helburu bikoitza izan dute, gutxienez. Alde batetik, udalek berrikusteko prozesuan zuzenean parte har dezaten sustatzea. Bestetik, udalen iritziak, arazoak... ezagutzea, txosten honen edukia osatzeko eta aberasteko.



Horren ondorioz, eta egindako lana modu egokian islatu ahal izateko, txosten honek eranskin hauek ditu:

- 1. eranskina: Euskadiko udalen iritzia *on line* biltzeko erabilitako galdelegia
- 2. eranskina: lan honen testuinguruan erantzundako galdelegien eta egindako elkarrizketen balorazioa.

Hortaz, aurrera egin baino lehen, eskerrak eman nahi dizkiegu lan horiek egiteko EUDElein elkarlanean aritu diren udaletako pertsona guztiei. Haien laguntzarik gabe, askoz ere zailagoa izango zen, eta, gainera, ez zen hain aberasgarria izango, eta legitimazio gutxiago izango zuen.

## 2

### PREMISA FORMAL ETA MATERIAL BATZUK

Txosten honek, besteak beste, premisa material eta formal hauek ditu:

- Parte **hartzeko moduko** eztabaidea ireki bat

Eztabaidea irekiko fasean gaude, eta zintzoki eta gardentasunez parte hartu nahi da. Gure ustez, aukera egokia da hausnartzeko eta herrialdearen (EAERen) Iurrealde-artikulazioari buruzko iritziak eta abar trukatzeko. Eztabaideari heldu behar zaio, duen konplexutasun eta hedadura osoa aintzat hartuta, eta, horren ondorioz, gai batzuk behar adinako arretaz landu behar dira, besteak beste, pertsonak eta euren beharrizanak, arazoak eta desirak, haien izango baitira zehazten diren proposamenen lehen eta azken hartzaleak (ukituak); pertsona horiek kokatutako Iurrealdea; udalerrien hirigintza-antolamendua; etorkizunari begira sustatu nahi / behar dugun Iurrealde- eta hirigintza-garapenerako ereduak (materiala eta formala), ingurumeneen izango duen eragina eta bestelako ondorioak berariaz aintzat hartuta, eragindako administrazio guztien eskumenak, etab.

Gai horiek eta beste batzuk zorrotz, zuzen eta duten konplexutasun osoan aintzat hartuz gero, zuzen eta arrazoiz zehaztu ahal izango dugu zein izan behar den LAG berrien edukia eta haien aurreikuspenen izaera (gidalerro hutsa, normatiboa...).

- **Lurraldea eta hirigintza antolatzeko beharra onartzea.**

Gure hirigintzako kultura aspalditik dago sendotuta, eta urte luzez sustatutako hirigintza-plangintzaren erakusgarria da, udalek (bereziki, baina ez haiek bakarrik) beren burua antolatzeko **hartutako erabakien isla**.

Horri Iurrealde-antolamendua gaineratu behar zaio. 1997ko LAGak eta ondoko Iurrealde-planak sustatu ondoren, arian-arian sendotuz joan da, eta Iurrealdea era globalean lantzeko beharra eta logika ikusi da, Iurrealdea eta, udalen interes eta administrazio-mugak gaindituta, harengan eragina duten zenbait arlo ere bai.

Antolamenduko bi eskala horiek behar direnez, testuinguru zaila eta konplexua dugu aurrean. Eskala bakoitzean esku hartzeko eremua ondo zehaztu behar da, besteak beste, premisa hauek abiaburu izanda: zorroztasuna, elkarlana, koordinazioa eta errespetua.

- LAG (Oinarrizko Dokumentua barnean hartuta) berrikusteko prozesua egungo lurralte-, hirigintza eta ingurumen-esparruan kokatzea.

Forma aldetik, sustatu den berrikuspen-prozesuak LAG baizik ez du nabamentzen, baina, egia esan, zenbait arrazoi batera hartuta, bidezkoa da berrikuspen horri dagokion eztabaidea egungo lurralte-, hirigintza- eta ingurumen-esparruan (etab.) kokatzea.

Hortaz, Oinarrizko Dokumentua, eta LAGetatik harantz duen eragina -hala indarrean dauden gainerako lurralte-planetan, nola hirigintzako plangintzan eta antolamenduan-, indarreko lege-xedapen askoren aurreikuspenekin duen lotura estua eta beste arrazoi batzuk aintzat hartuta, behar-beharrezko da testuinguru globalean kokatzea.

# 3

## AUZI OROKORRAK

### 1. 1997. urtetik gaurdainoko denboraldiko lurralte-antolamenduari buruzko diagnostikoaren egokitasuna.

Lurralte-antolamenduaren beharra eta garrantzia da, gure ustez, lurralte-antolamenduaren lehen belaunaldiaz balantze gisa nabarmendu behar den ondorioetako bat (1997tik gaurdaino sustatu den izaera horretako antolamenduari loturik).

Nolanahi ere, ideia on hori onartzeaz gain, lurralte-antolamenduak (osorik hartuta: LAG, LPP eta LPS) urte horietan izan duen "jokaeraren" eta hari lotutako helburuak lortzeko eta haien asmatzeko mailaren gutxieneko diagnostikoa egin beharko litzateke.

Horren aurrez aurre, Oinarrizko Dokumentuak ez du diagnostiko hori, eta/edo horri buruz dituen balorazioak ez dira aski.

Ondorioz, alde batetik, ezin da azterketa zorrotzik egin lurraldeko proposamenak, osorik hartuta, zuzenak edo okerrak diren, aski diren edo ez, edota asmatzen duten edo ez erabakitzeko. Bestetik, ezin da azken urteetan metatu den esperientzia erabili, etorkizuneko lurralte-antolamendua era egokian bideratzeko.

Diagnostiko hori garrantzitsua da lurralte-antolakmenduaren "bigarren belaunaldiko" jarraibideak zorrotz zehaztu ahal izateko, eta, beraz, egin behar da.



## 2. LAG berrikusteko prozesua oro har testuinguruaren kokatu behar da

1997tik gaurdaino igaro diren urteetan, era askotako berritasunak izan dira.

Une honetan (diskurtso edo azterketa orokorra egiteko asmorik gabe), bereziki hauek hartu behar ditugu aintzakotzat: krisialdi ekonomikoa; ereduen krisia (lurraldean, hirigintzan... esku hartzeko); "berritasunak", hau da, beste diziplina edo ikuspegi batzuek (generoak, ingurumenak...) lurralde-antolamendua osatzeari eta/edo kutsatzeari loturik dauden diziplinako krisiak; xedapen, dokumentu edo proiektu berriak etengabe (eta gehiegikeriaz) ateratzeari loturik dauden berritasunak, (lurralde eta hirigintzako) antolamenduan eta planak prestatzeko, izapidetzeko eta onesteko prozesuak gehiegi eta arrazoirik gabe luzatzeko joeran zuzena dutenak<sup>1</sup>; etab.

Eta, horren ondorioz, esku hartzeko esparru orokorrak, une honetan, eragile hauek ditu bereizgarri: oharkabetasun handia etorkizuneko lurralde- eta hirigintza-antolamenduari eta sustatu beharreko ereduei heltzeko moduari buruz, politikoki zuzenak diren hitzen erabileraik harantz; tartean dauden auzien eta, halaber, sustatutako edo sustatu beharreko xedapen, plan edo azterketen ikuspegi global, koherente eta koordinatua zehaztu gabe egotea; ikuspegi integralen ordez, ikuspegi sektorialak edo "uharteak" berriz nagusitzea; txostenak, baimenak etab. etengabe eskatzea, maiz prozesu beraren esparruan errepikatuta; txosten, plan edo proiektuen arteko kontraesanak edo desadostasunak; bi erakundek edo bi administrazioek edo gehiagok -maiz desadostasunean daudenek- gai berean esku hartzean izaten den lausotasuna; helmugara iristeko zaitasun larriak (gero eta handiagoak); prozeduren segurtasun eza; behin betiko onartu gabeko plan, proiektu eta abarretan jasotako aurreikuspenak lotesletzat eta normatibotzat jotzea; etab.

Eta horrek, besteak beste, jarraian adierazten diren afekzio-motak ditu. Lehenik, hirigintzako plangintzak "goiko instantziek" zehaztutako baldintza eta agindu gehiegi izaten ditu, eta hori oztopo larria da (gero eta larriagoa) prestatu, izapidetu eta onetsi ahal izateko. Bigarrenik, hirigintzako kudeaketa moteldu egiten da, beharrik gabe eta justifikaziorik gabe, eta horrek eraginkortasun-eza dakar administrazioaren alorrean. Hirugarrenik, zaila edo ia ezinezkoa da prozesuen konplexutasuna eta luzapena herritarrei azaltzea edota herritarrek ulertzea. Hori nekez uztar daiteke parte-hartze publikoari lotuta dauden helburuekin eta irizpideekin. Laugarrenik eta azkenik, horrek guztiak egoera horren lehen eta azken erantzule gisa agerrazaten ditu udalak herritarren aurrean, herritarrengandik harbiten dagoen administrazioa udala delako.

Testuinguru horretan sustatuta, LAG berrikusteko prozesuak, egungo egoera alde batera ez uzteaz gain, ekarpena egin beharko luke horri dagokion beharrezko eztabaidea sustatzeko, egoera bideratzeko eta konpontzeko.

<sup>1</sup> Adibidez, honako hauak:

- Lege-xedopenak: 2006ko ekainaren 30eko Lurzorua eta Hirigintzari buruzko Legea (2/2006 Legea) eta hura garatzen duten xedapenak; Lurzorua eta Hiri Birgaitzeari buruzko Testu Bategina, 2015eko urriaren 30ekoa (7/2015 Legegintzako Errege Dekretua); Euskal Herriko Ingurugiroa Babesteko Lege Orakorra, 1998ko otsailaren 27kaa, eta planen eta proiektuen ingurumeneko ebaluazio estrategikarako procedura arautzen duen Dekretua, 2012ko urriaren 16koa (211/2012 Dekretua); Ingurumen-ebaluazioari buruzko Legea, 2013ko abenduaren 13kaa (21/2013 Legea); zarata-arloan sustatutako xedapenak (2003ko azaroaren 17ko Legea; 2012ko urriaren 16ko Dekretua, EAeko kutsadura akustikoari buruzkoa; etab.); Emakumeen eta gizonen arteko berdinatasunerako Legea, 2005eko otsailaren 18koa; Urei buruzko Legea; Kostaldeei buruzko Legea; Telekomunikazioei buruzko Legea, 2014ko maiatzeko; Lurraren kutsadura prebenitzeko eta zuzentzeko Legea, 2015eko ekainekoa; Etxebizitzari buruzko Legea, 2015eko ekainaren 18koo; 2015eko Udal Legea; etab.
- Sustatutako eta onartutako lurralde-planak (LAG, LPP, LPS).
- Inpaktuaren azterketak edo ikerketak, ondoko arloetan sustatu beharrekoak (legeak eskalten duelako, "ohitura" delako, eda planak egiteari lotutako erabaki berezi batengatik); ingurumeneko ebaluazioa, generoko ikuspegia, zarata, hizkuntza-ebaluazioa, paisaia, kutsagarriak izan daitezkeen lurruk, etab.
- Bestelako dokumentuak, proiektuak, etab.

### **3. Indarrean dagoen 1990eko Lurralde Antolamenduari buruzko Legearen espruan Oinarrizko Dokumentuaren aurreikuspenak eta berrikusteko prozesua.**

Oinarrizko Dokumentuko proposamen batzuek zalantza ugari pizten dute, indarrean dagoen Lurralde Antolamenduari buruzko Legearekin bat etorriko ote diren, eta, beraz, aldatu beharko lirateke.

Adibidez, hori gertatzen da gai hauetan azaldutako helburu, orientabide, etab. batzuekin: igarobide ekologikoak; hiri-birgaitzea eta -birsortzea (planteatzen den moduan); metropoli-barrutiak eta eraldaketa-ardatzak; hiri-hazkundeko perimetroa etab.

Gainera, norberak horretaz duen iritzia edozein izanda ere, LAG berrikusteko prozesuari heltzea aski da eztabaidea luzatu, eta orain dela 26 urte sustatutako lege- eta lurralte-esparru honen egokitasunaz ere eztabaidea egokia egiteko.

### **4. Ezin eztabaideatzko helburu batzuk, beharrezkoak eta/edo aski al dira une honetan lurraldeko gidalerro gisa?**

Une hauetan, eztabaidea ezina da Oinarrizko Dokumentuan proposatutako helburu askoren egokitasuna eta zentzu ona. Adibide batzuk jartzeagatik, gai huaeitako proposamenak ditugu: ikuspegi paisajistikoak lurralde- eta hirigintza-antolamenduan sartzea; lurzoru urbanizaziozinean LAGen kategorietan integratzea; nekazaritza eta abeltzaintzako ustiategiei lotu gabeko eraikin berriok lurzoru urbanizaziozinean eraikitzea debekatzea; dagoen nekazaritza-lurrari eustea, eta izaera horretakok diren eta gutxiegi erabilita dauden lurzoruak aktibatzea; hiri-birsotzeari eta urbanizatutako edo integratutako espazioaren erabilierari lehentasuna ematea, lurzoru berriak urbanizatu ordez, etxebizitzeta eta jarduera ekonomikoen aldetik dagoen eskaera betetzeko; mugikortasun eta garraio iraunkorra sustatzea, etab.

Helburu horietako askok indarrean dauden lege-xedapenetan ezarritako oinariak, irizpideak eta proposamenak errepikatzen dituzte (Lurzoruari eta Hiri Antolamenduari buruzko Legea, 2006ko ekainaren 30ekoa; ~~Etxebizitzari buruzko Legea, 2015eko ekainaren 18ko~~; Lurzoruari eta Hiri Birgaitzeari buruzko Testu Bategina, 2015eko urriaren 30ekoa; etab.). Adibide batzuk jartzeagatik, hauetako proposamenak ditugu: luraren erabilera, antolamendua, etab. garapen iraunkorraren arabera egitea; baliabide naturalen arrazoizko erabilera, zehazki, naturaren, landarediaren, faunaren, kultura-ondarearen, paisaiaren, landa-ingurunearen, etab. kontserbazioa, hobekuntza eta/edo babesia; hiri-garapena, egungo hirigunea birgaitzea, birsotzea, berrerabiltsa, etab. dakarten baldintzetan, natura-inguruneko garapen berrien aurreko lehentasunezko aukera gisa, hiriko bereizketa eta barrejadura saihestuta; mugikortasun iraunkorra sustatzea, ibilgailu motorizatuen nahitaezko erabilera edo beharrezkoak ez den erabilera gutxitzeo, eta garraio publikoa lehentasunekotzat hartuta eta oinez eta bizikletaz egindako joan-etorriak bultzatuta; egoitza-eginkizunarekin bateragarriak diren erabilera guztiek hiri-ehunean txertatzea, hirien oreka lortzeko, eta erabileren aniztasuna, zerbitzuak, hornidurak eta ekipamenduak komunitate egoiliarrarengandik hurbil egotea, eta kohesio eta integracio soziala errazteko; interes kulturala duen urbanizatutako eta eraikitako ondarea balioestea; energia berritzagarriei lehentasuna ematea, energia fosileko iturriak erabili ordez, eta energia aurrezteak eta baliabideen eta energiaren zentzuzko erabilera sustatzea; uraren arrazoizko erabilera bultzatzea, eta aurrezteak eta berrerabiltsa ere bai; etab.



Horien parametroek eratzen dituzte, gaur egun, lurralte- eta hirigintza-plangintza prestatzeko eta proposamenak zehazteko esparrua, proposamenak parametro haietara egokitzea eskatzen duten baldintzetan.

Horiek horrela, LAGei al dagokie mota horretako irizpideak besterik gabe errepikatzea, edo irizpide horiek nabarmen zeak beste mota bateko ekarpenak egiteari lotuta egon behar al du?

Gure ustez, LAGetan eta lurraldea antolatzeko instrumentuetan errepikatzen ibiltze hutsa ez da beharrezkoa, ez eta aski ere. Iza ere, areago nabarmenduko luke antolamendu hori, funtsean, udaleko hirigintza-plangintza kontrolatzeko dagoen beste mekanismo bat dela pentsatzeko ideia okerra eta desegokia. Hori dela eta, helburu horiek gidalerroak beste jarraibide batzuekin abiarazteko prozesuarekin lotu beharko lirateke, ondoko auzi hauek aintzat hartuta: proposamenen lurralde-arloko eskala edo garrantzia justifikatzea; "lurraldeko" administrazioek proposamenak betetzen esku hartzeko neurriak eta konpromisoak finkatzea, ekonomikoak ere bai; etab.

## 5. Lurralde-antolamendua eta "politika" sektorialak, konpromisoei eta inbertsioei buruzkoak barnean hartuta

Lurraldearen Antolamenduari buruzko indarreko Legean ezarritakoaren arabera, LAGek eginkizun eta helburu hauek dituzte, besteak beste:

- Era globalean eta erlazionatuan, eta Euskal Autonomia Erkidegoko politika eta/edo plan ekonomikoekin bat etorrita, irizpideak eta arauak formulatzea, lurralde horretan arituko diren agente publikoen eta pribatuen jarduera ekonomikoak eta sozialak lurraldean kokatzeko prozesuak bideratzeko eta arautzeko (...).
- Erreferentzia-esparru bat eratzea, autonomia-erkidegoko lurraldean arituko diren administrazio publikoen politika sektorialak formulatzeko eta betearazteko, espazioak eta lurraldea antolatzeari eta erabiltzeari dagokienez (...).
- Hautemandako arazoei aurre egiteko, administrazio publikoen ekintzak bete beharko dituen irizpide orokorrak seinatzea.

Egoera horretan, urte hauetan autonomia-erkidegoan finkatu den kulturak (politikoak, ekonomikoak, administratiboak...) zuzenean lotzen ditu lurralde-proposamen desberdinak eta politika sektorialak, administrazioko eta ekonomiako konpromisoak zehaztearekin.

Horrela gertatzen da, esate baterako, proposamen hauen kasuan: trenbide-sareak, bide-sareak (hirisareak kenduta), portuak eta aireportuak betearaztea, hobetzea, etab.; ibilguen tratamendua (hobetzea, bideratze...); ur eta saneamendurako sare eta instalazio orokorrak, aratzeko instalazioak barnean hartuta; bizikleta-sareak (Gipuzkoa); hondakinak tratatzeko instalazio orokorrak, etab.

Kasu horietan guzietan, mota horretako proposamenak zehazteaz batera, beste batzuk aipatzen dira: alde batetik, administrazioa edo haien egiteko ardura duen erakundea zehaztea; eta, bestetik, arduradun horrek betearazteko konpromisoa eta konpromiso ekonomikoa zehaztea.

Auzi horietan "kultura" eta praktika horiek ezartzea justifikatzen duten arrazoia beste kasu batzuetara ere zabaldu daitezke. Adibide batzuk jantzeagatik, hauetako dagozkien lurralde-proposamenak ditugu: lurralde-mailako eta interes naturaleko espazioen eta elementuen kudeaketa, natura-espazio babestuen sarekoak

diren guztiak ere bai; landa-ingurunea nekazaritza-ikuspegitik sustatzea, lehen sektorearen euskarri gisa; lurralte-mailako hiri-birsortzeko lehentasuneko eremuak; lurralte-izaerako jarduera ekonomikoak garatzea, bereziki, sektore ekonomiko bereziak (industria konbentzionala...) pizteko lagungarriak direnak; udalaz gaindiko zuzkidurak eta ekipamenduak (irakaskuntzakoak, osasunekoak, kirolekoak....) jartzeko neurriak eta erabakiak; etab.

Mota horretako arrazoiengatik, proposamen horiek eta beste batzuk lurralteko helburutzat hartzeaz gain, administrazioek horiek betearazteko eta inbertsioz laguntzeko dituzten erantzukizunak ere zehaztu beharko lirateke. Proposamenak zehaztea, erantzukizunak finkatu gabe, lurralte-antolamenduari dagokionez, ez da aski.

## 6. EAEko udalerrien kasuistika eta anitzasuna aintzat hartzeko egokitasuna

Oro har, Oinarrizko Dokumentuko aurreikuspenetan jasotako EAEko udalerrien tratamendua bateratuegia eta eskematikoegia da, denek patroi berbera beteko balute bezala.

Egia esan, aurreikuspen horiek ikusita, pentsa dezakegu aintzat hartzten diren udalerriak tamaina handikoak edo ertainekoak direla, eta tamaina txikikoak edo landa-girokoak bazter utzi direla. Izen ere, oro har, udalerri txikiek diotenez, haien ez dira lurralte-antolamenduko "argazkian" ateratzen.

## 7. Globalki koherentea eta bateratua den lurralte-esparrua eratzea

Indarrean dagoen lurralte-esparrua hemen dago zehaztuta:

- 1997ko otsailaren 11n onetsitako EAEko Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak (LAG) (28/1997 Dekretua), geroago, 2016ko urtarrilaren 19ko Dekretuaren bidez aldatutakoak (egoitzakuantifikazioari dagokionez).

---

  - Arlo-funtzional hauen Lurralteko Plan Partzialak (LPP):
    - Guardia (Arabako Errioxa) (2004).
    - Erdialdeko Araba (2004).
    - Laudio (2005).
    - Eibar (Debabarrena) (2005).
    - Arrasate-Bergara (Debagoina) (2005 Dekretua).
    - Zarautz-Azpeitia (Urola kosta) (2006).
    - Bilbo metropolitarra (006 Dekretua).
    - Beasain-Zumarraga (Goierrri) (2009).
    - Igorre (2010).
    - Durango (2011).
    - Balmaseda-Zalla (Enkarterri) (2011).
    - Gernika-Markina (31/2016 Dekretua).
  - Lurraldeko Plan Sektorial (LPS) hauek:
    - Euskal Herriko Errepideen Plan Orokorra (1989).
    - Arabako Errepideen Plan Integrala (30/1998 Foru Araua).
    - Bizkaiko Errepideen Plana (8/1999 Foru Araua).



- Euskal Autonomia Erkidegoko Ibai eta Erreka Bazterrak Antolatzeko LPS (Kantauriko isurialdea) (1998; 2013an aldatua).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Ibai eta Erreka Bazterrak Antolatzeko LPS (Mediterraneoko isurialdea) (1999; 2013an aldatua).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Trenbide Sarea Antolatzeko LPS (2001).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Energia Eolikoa Antolatzeko LPS (2002).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Hezeguneak Antolatzeko LPS (2004).
- Euskal Autonomia Erkidegoan Jarduera Ekonomiko eta Merkataritzako Ekipamenduetarako Lur Publikoa Sortzeko LPS (2004).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasbazterra Babesteko eta Antolatzeko LPS (2007).
- Euskal Autonomia Erkidegoko Nekazaritza eta Basozaintzako LPS (2007 Dekretua).
- Gipuzkoako Hiri Hondakinen Azpiegituren LPS (24/2009 Foru Dekretua, uztailaren 21eko).
- Gipuzkoako Bizikleta Sareen LPS (2/2013 Foru Araua).

Horiek guztiak batera azterteek bide ematen digu, besteak beste, hiru ondorio ateratzeko: Lehenik, egindako lana eta ahalegina ondo baloratu behar dira, funtsezkoak izan direlako lurraldetako antolamenduaren beharrezko kultura finkatzea. Bigarrenik, esparru horretan LPsek protagonismo nagusia izan dute, eta, beraz, ikuspegi sektorialak nagusitu dira, ikuspegi integralen aurrean, Euskal Herriko Lurralde Antolamenduari buruzko Legeak horri buruz ezarritakoa gorabehera, eta noizbait kontrakoa iruditu arren. Hirugarrenik, eta azkenik, batzuetan, kontraesanak izaten dira LPSen artean, eta LPS batzuen eta LPP batzuen artean, eta, horren ondorioz, oro har nola-halako kohesioa falta da plan horien eta haien proposamenen artean. Azken ondorio hori bigarrenaren emaitza da neurri handi batean.

Oinarrizko Dokumentuan "ahaztuta" geratu dira auzi horiek, baina, egiari zor, oso garrantzitsuak dira, eta, beraz, behar bezala hartu beharko lirateke kontuan LAG berrikustean, besteak beste, hiru helburu lortzeko. Batetik, gai horri buruz une honetan dauden arazoak ebaluatzen. Bestetik, arazo horiei erantzuteko hartu behar diren neurriak zehazteko. Eta, azkenik, lurraldetako antolamenduaren bigarren belaunaldia formulatzeko lanei ekiteko, mota horretako arazorik ez dela egongo bermatze aldera.

## 8. Etorkizuneko LAGen lurraldetako antolamenduaren eredu formalak.

Indarrean dauden 1997ko LAGen esparruan, arlo askotako gidalerro ugari eta zuzenean aplikatzekoak diren zehaztapen lotesle gutxi batzuk daude. Azken zehaztapen horiek gai hauei buruzkoak dira:

- \* Lur gaineko uren tratamendua.
- \* Babes bereziko ingurune fisiko eta lur gaineko uren babeseko antolamenduko kategoriak arautzea, ingurune fisikoaren matrizean kategoria horientzat ezarritako erabileren araubideekin osatuta.
- \* Erauzketa-jarduerak ukitutako aldeak udal-plangintzan zedarritzea.
- \* Lur urbanizazioan etxebizitzak bakartuak eraikitzen debekua, nekazaritako ustiatei lotutakoak alde batera utzita.
- \* Legez babestutako natura-guneak identifikatzeko eta haietan jarduteko neurriak.
- \* Entitate gutxiko udalerri eta udalerri polinuklear bakoitzean (gehienbat Arabako udalerrietan) egin daitezkeen etxebizitzak berrien gehieneko kopuruari buruzko aurreikuspenak orain dauden etxebizitzen kopurua ez gainditzea.

Horiez gain, LPSentzat (eta, LPSen bidez, udal-plangintzarentzat) lotesleak diren beste batzuk aipatu behar dira, esate baterako, EAEko udalerrietako egoitza-eskaintzaren gutxieneko eta gehieneko kuantifikazioari buruzkoak.

Bestetik, garatu bitartean sustatutako LPsek eta LPpek indarrean dagoen lurralte-esparra osatu, eta aurreko auziei dagokiena baino askoz konplexuagoa den lurralte-esparru normatiboa finkatu dute.

Horiek horrela, arrazoizkoa da une honetan eztabaidea zabaltzea, eta LAG berriek, haien proposamenek eta, halaber, gainerako lurralte-planen zehaztapenek izan behar duten izaerara hedatzea (gidalerro hutsa izatea, loteslea...).

Eztabaidea horren helburuetako bat lurralte- eta hirigintza-antolamenduko 'mugak' zuzen zehaztea izango litzateke, norberaren eskumenekiko errespetutik abiatuta.

Bestalde, aurrekoaz gain, oro har, lurralte-planak zurrunegiak eta estatikoegiak dira, nekez egokitzen dira errealtitate sozioekonomiko aldakorrera, nahiz eta aldaketa zehatz batzuk (ibai eta erreka ertzetako LPP, Urola Kostako LPP, etab.) behin betiko izapidetu eta onetsi diren.

# 4

## AUZI ZEHATZAK

### 1. Zeharkako auziak

Oinarrizko Dokumentuak zeharkako bost auzi zehatz finkatzen ditu, berrikusitako lurralte-eredua zehaztean aintzakotzat hartu beharrekoak. Hain zuzen, honako hauek dira: genero-ikuspegia, aldaketa klimatikoa, osasuna, euskara eta lurraldearen integrazioa.

Nolanahi ere, mota horretako aurreikuspenak ez dira soilik horiek. Izaan ere, gai hauei dagozkienak gaineratu behar zaizkie aurrekoei: paisaia (hurrengo 2. atalean aipatua) eta hiri-hazkundeak aurreikusten dituzten planen ondoriozko paisaia-inpaktuko azterketen aurreikuspena; inpaktu akustikoa; lurralte- eta hirigintza-plangintzaren iraunkortasun energetikoa ebaluatzeko azterketa, etab.

Ikuspegi materialetik eta formaletik aztertuta, izaera eta irismen desberdinak –baina denak garantzi handikoak– dituzten auzien sarea eratzen dute. Nolanahi ere, Oinarrizko Dokumentuan horri buruz azaldutako proposamenak, eta egungo lurralte-, hirigintza-, ingurumen- eta kultura-esparru orokorrean txertatzeko gaia gaineratuta, ondoko lau gogoeta-mota hauek egin behar dira:

a) Diagnostikorik eta testuinguruan jartzearik ez.

Aurreko III. epigrafeko 1. eta 3. ataletan adierazitakoarekin bat etorrira, zeharkako gaiei dagozkien proposamenek dira, hain zuzen, egungo esparru orokorrean testuinguruan jarri gabe daudenak eta diagnostikorik ez dutenak.

Ildo horretan, deigarria da Oinarrizko Dokumentuan plangintzako Ingurumen Ebauazio Estrategikoa ez agertzea, ez eta azken urte hauetan horri buruz metatu den esperientzia ere.

Horren ondorioz, ez da aintzat hartzen zeharkako gai horietako batzuk (berritzat hartutakoak) arreta bereziz lantzen direla Ingurumeneko Ebauazio Estrategikoan, esate baterako, aldaketa klimatikoa eta osasuna (eta paisaia ere bai). Eta, hortaz, ez dago azterketarik gai horri buruz metatutako esperientziaren zuzentasunaz edo zuzentasunik ezaz.

Beste kasu batuetan (genero-ikuspegian eta euskaran), ez dira aintzakotzat hartzen arloan indarrean dauden lege-xedapenetan finkatuta dauden aurreikuspenak, ezta haien ondoriozko afekzioak eta arazoak ere.

Ildo horretan, genero-ikuspegiari dagokionez, orain arte ez da sustatu emakume eta gizonen arteko berdintasunerako indarreko legean (2015eko otsailaren 18ko Legearen 19. artikuluan eta Azken Xedapenetatik Zortzigarrenean) aurreikusitako genero-arloko planen inpaktu ebaluatzeko araurik edo gidalerrorik.

Horren ondorioz, inguruabar horietan, inpaktu horren ebaluazioa erabat lausotuta dago. Oinarrizko Dokumentuak genero-ikuspegia hartzen du aintzat, egoera hori kontuan izan gabe, eta ikuspegi horrek arazoak ditu edo arazoak sor ditzake.

Euskarari eta hizkuntza-inpaktuari dagokionez, orain dela gutxi onetsitako 2016ko apirilaren 7ko Euskadiko Tokiko Erakundeen Legeak honela ezarri du 7.7 artikuluan: "*udalerrien egoera soziolinguistikoan eragina izan dezaketen projektuak edo planak onartzeko prozeduran, behar bezala ebaluatuko da euskararen erabileraaren normalizazioan izan dezakeen inpaktu, eta egokitzat jotzen diren neurriak proposatuko dira ebaluazio horren ondoren*".

Are gehiago, artikulu horren euskarazko bertsioa ez dator erabat bat aipatutako testuarekin, euskal udalerriekin lotzen delako betebehar hori.

Horiek horrela, ez dago justifikaziorik Oinarrizko Dokumentuan auzi hori besterik gabe aipatzeko, egoera hori eta ondoriozko arazoak aintzat hartu gabe.

Ildo berean, ez da kontuan hartzen une honetan inpaktu akustikoak araudi berezia duela.

b) Integraziorik ez.

Zeharkako auzi horiei dagozkien aurreikuspenen multzoari dagokionez, bakarkako tratamendu sektoriala izan du haietako bakoitzak (eta paisaiak, plangintzaren iraunkortasun energetikoaren ebaluazioak... ere bai).

Era horretan, iragandakoak izan arren berriz gaur-gaurkoak diren joerak sustatu dira, gaien tratamendu sektorialari eta ez-integralari lehentasuna ematekoak, lurralte- eta hirigintza-antolamendua behar eta justifikatzen duen tratamendu integrala bazter utzita.

Hortaz, azaldutako aurreikuspenak berriz aztertu behar dira ikuspegi integratzaile horretatik.

- c) Haren edukia eta zeregina oso lausotuta dago. Gai horiek lurralte-arloko neurriak behar dituzte?

Zeharkako auziek ukitutako gaien garrantzia berariaz onartzeak ez du ozlopo izan behar lurralte- eta hirigintza-antolamenduan eta, horrekin bat, gai horietako inpaktuuen ebaluazioen edukian eta irismenean duten eragina aztertu eta zehaztu behar dela onartzeko.

Politikoki zuzena den horretatik harantz joz, auzi askotan (generoan, osasunean, hizkuntza-inpaktuau...) horri buruz dauden lausoak ugariak dira eta azterketa zorrotza egitea eskatzen dute.

Are gehiago, nolabait uler liteke, batuetan, eta aurretiazko beharrezko azterketarik gabe, mota horretako ikuspegieta, "hondorik gabeko zakutzat" hartzen dela hirigintzako plangintza, denetik ulertzen duena edo uler dezakeena, eta dena barnean hartzen duena edo har dezakeena.

Ildo horretan, Oinarrizko Dokumentuko proposamenek bide ematen dute beste mota bateko gogoeta osagarri batzuk egiteko. Hala, azaldutako zeharkako auzien eta haien ondoriozko afekzioen eragina lurralte-antolamendura mugatuko balitz, une honetan ez zen inolako eragozpenik aipatu behar. Hala ere, eragin hori hirigintza-plangintzara eta antolamendura zabaltzeak ez du justifikaziorik, auzi horiek antolamenduko erreferentziako parametroak direlako eta/edo izango direlako, antolamendua zehazteko esparru orokorrekoak direlako. Esandakoaren harian, lurralte-antolamendua azken zentzu horretan erabiltzeak areago nabarmendu lezake antolamendu hori, funtsean, udaleko hirigintza-plangintza kontrolatzeko beste mekanismo bat dela dioen ideia okerra eta ez-zuzena.

- d) Hirigintza-karga berezia

Oinarrizko Dokumentuko zeharkako auziei lotutako edukiak karga berezia du hirigintzako plangintzan, hala hirigintza-antolamendua zehazteko ikuspegitik, nola prestatzeko eta izapidezko ikuspegitik hartuta.

Karga hori, LAG berrikusteko prozesua testuinguru orokorrean jartzeko eta haren proposamenak – zeharkako auziei lotutakoak barnean hartuta (urreko A atalean, eta III. epigrafekourreko 3. atalean aipatutakoaren arabera)– egungo esparru orokorrean zehazteko beharrezko prozesurik gabe, kalterako baizik ezin da izan hirigintzako plangintzarentzat.

- e) Egitekotan, zeharkako gai guztiak identifikatu dira?

Orain arte adierazitako zalantzez gain, honako hauek hartu behar dira kontuan: Egitekotan, zeharkako gai guztiak behar bezala identifikatuta daude?; hala badagokio, atenditu beharreko gai guztiak al daude mahai gainean?

Azken finean, zeharkako gaien mekanismoaren erregulazio propioari hertsiki loturiko zalantzak dira, baita betebeharrari eta helburuen zehaztapenari loturikoak ere, lurralte- eta hirigintza-antolamenduari dagokienez.



Testuinguru horretan, eta beste gaiei garrantzia kentzeko asmorik gabe, garrantzi orokorreko gai zehatz honen behar bezalako atentzioa merezi du: irisgarritasun unibertsala, gaiaren konplexutasuna kontuan hartuta.

Horrela, duen garrantziaren arabera, eta zeharkako gaien betebehar eta helburuak zehaztu ondoren, irisgarritasun unibertsalak atentzio zehatza justifika lezake.

## 2. Paisaia.

Paisaia berariaz hartu behar da aintzat lurralte- eta hirigintza-ereduak zehazteko esparruan, eta, ondorioz, lurralte eta hirigintzako plangintzak prestatzean eta onestean ere bai.

Hala ere, zeharkako auziei buruz aipatutakoaren ildotik, gai hori era egokian lanteko, egungo egoeraren diagnostikoa egin, eta egungo esparru orokorraren testuinguruan jarri behar da. Eta horrek behar bezala hartu behar ditu aintzat EAEko lurralte-antolamenduko paisaia babesteko, kudeatzeko eta antolatzeko 2014ko ekainaren 3ko Dekretuko aurreikuspenak; eta, halaber, kontuan izan behar du paisaia berariaz hartzen dela aintzat gutxienez hirigintzako plangintzan, ingurumeneko ebaluazio estrategikoaren azterketen bidez. Horren aurrean, Oinarrizko Dokumentuak ez die behar adinako arretarik eskaintzen auzi horiei.

Testuinguru horretan, *hiri-hazkundeak aurreikusten duten planek eta azpiegituren planek eta proiektuek jarduerak paisaian izango duen eraginari buruzko azterketa bat edukitzea* bezalako aurreikuspenek ez dute batere zentzurik. Izen ere, gaien ikuspegi sektorial okerra izateaz gain, ez dute aintzat hartzen lehen aipatutako plangintzako ingurumeneko ebaluazio estrategikoetan arreta berezia egiten zaiola paisaiari.

Gainera, esanahia, edukia eta irismena behar bezala argitu ezean, beste aurreikuspen zehatz batzuk kalterako izan daitezke. Hain zuzen, hauetakoak: *paisaia tradizionaleko eta/edo aurrez dauden landareei eta zuhaitzei eustea* (zer da *paisaia tradizionala?*; non daude gaiaren nekazaritzako ikuspegia eta nekazaritzako politiketako horri dagokionez dakartzaten aldaketak?; paisaia, nekazaritzakoa ere bai, argazki finko bat al da?; paisaia ez al da berez ebolutiboa?; ez al da, gainera, urtaro bakoitzaren adierazpena?; egunsentí gris batengen inpaktuak ebaluatzeko, egun eguzkitsu batekoarekin erkatzen al dugu; edo laborantzako edo garagarreko soroen eraldaketa sojako soroekin, mahastiekin edota txakolinarekin, etab.?)*; paisaia orientabidezat hartzea hiriguneen hazkunde trinkoa sustatzeko, urbanizatuta dauden arloak betetzeari eta optimizatzeari lehentasuna emanda, lur berriak hartu ordez, hirigune historikoek eskaintzen dituzten aukerei eusteko*, etab. (non hasten eta amaitzen dira paisaiaren eta beste gai horien arteko mugak?; aurreikuspen horiek ez al dute dena nahasten?).

Hori dela eta, egungo neurriak aski direla pentsa daiteke, eta LAGen berrikuspenean berrindartu behar ez direla jo. Kasu horretan, aski izango lirateke esku hartzeko gidalerro orokorrak (hala nola hemen planteatutakoak: helburuak, Orientabide Orokoren 2., 3.a, 3.b atalak, lurralte-plangintzako orientabideen 7. eta 8. atalak), esaterako, azpiegituretan eta beste gai batuetan (trenbidean, bideetan, eolikoan, jarduera ekonomikoetan...) eragina duten LPSei dagozkien beste batzuekin osatuta, paisaiaren aldaketa garrantzitsuak eragiten dituztelako.

### 3. Injurune fisikoa, landa-ingurunea eta azpiegitura berdea

Auzi horiei dagozkien aurreikuspenek funtsean natura-ingurunean izango duten eragina dela eta (azpiegitura berdeari lotutako proposamen zehatz batzuei dagozkien salbuespenei kalterik egin gabe), guztien azterketa globala eta bateratua egin behar da.

Lurralde-antolamenduaren lehen belaunaldiaren diagnostikoa egiten hasiz gero, hiru kontu hauek nabarmendu beharko lirateke, era osagarrian:

Bat. Oro har, natura-ingurunea lurralde-antolamenduaren lehen belaunaldiak izan duen arreta-gune nagusietako bat izan da. Arreta hori, funtsean, neurri- eta parametro-mota hauetara zuzendu da: lur urbanizazinaren kategorizazioa, erabileren matrize egokiarekin osatuta; babestu beharreko interes naturaleko espazioak eta osagaiak identifikatzea eta zedarriztea, lurralde-eskalakoak; ingurune horretan eta/edo haren osagai batuetan (ibilgu, itsasbaster, hezegune eta abarretan) eragina duten LPSen formulazioa; lur urbanizazinean etxebizitza berriak eraikitzen debekua, nekazaritzako ustiategiak alde batera utzita.

Oro har ebaluatuta, parametro eta neurri horiek lur urbanizazinaren lurralde eta ingurumeneko tratamendurako esparru global zuzena eratu dute.

Bi. Parametro eta neurri horietan, landa-gunearen ingurumen-babesa (pasiboa) nagusitzen da. Ingurune hori lehen sektorearen oinarria izateko babes- eta pizgarri-izaera ia ez dira existitzen (nekazaritzako politikei lorturik).

Hiru. Sustatutako LPsek eta haien proposamenek multzo lausoa eratzen dute, eta ingurune naturalaren tratamendu sektoriala eta ez-lurraldekoa (integrala) nagusitzen da bertan. Hein handi batean, udaleko hirigintza-plangintza kontrolatzeko instrumentu sektorialak dira batez ere. Nekazaritza eta basozaintzako LPSa horren adibide egokia da, alde batetik, balio estrategiko handiko lurrak babesten dituelako, lurraldetik hurbil ez dagoen eskala batetik, eta, bestetik, finkatzen duen erabileren araudia ez baitago zuzenduta lur horiek babestera, baizik eta nekazaritza eta basozaintzako loturara, jarri nahi den landajarduera edozein izanik ere.

Era osagarrian, Oinarrizko Dokumentuko aurreikuspenak esparru horretan aztertzeak bide ematen du jarraian azaltzen diren auziak nabarmenzeko, LAG eta lurralde-antolamenduaren bigarren belaunaldia berrikustean landu beharreko erronka gisa.

- Lur urbanizazina kategorizatzeko mekanismoak eta erabileren matrizea, eta, orobat, interes naturaleko espazioa eta elementuak identifikatzeko tresnak zuzenak dira, era egokian birdoitzeari eta hobetzeari kalterik egin gabe, era globalean eta bateratuan eratzeko behar direnak barne hartuta (une honetan dauden kontraesanei erantzuna emanda).

Hala ere, baldintza berezietan planteatu beharko lirateke, hain zuzen, hirigintzako plangintzak udalerri bakoitzak dituen baldintzetara eta dagokion lan-eskalara birdoitu eta egokitutu ahal dituenean. Eta, horrez gain, sistema orokorreai (edozein modalitate) eta landa-guneei dagozkien kategoriek osatu behar dira.

Nolanahi ere, mekanismo horien egokitasuna ondo aztertu beharko litzateke, jarraian lehen sektorea sustatzeko aipatzen diren nekazaritzako neurrietara egokitzeko edo ez egokitzeko ikuspegitik.



- Lehen sektorearen euskarri gisa landa-ingurunea erabiltzea eta kudeatza sustatzeko behar diren neurriak zehaztea, eta, ondorioz, nekazaritza eta abeltzaintzako, eta basoko politikak etab. beriaraz aintzat hartza.  
Ziurrena hori da LAGen bigarren belaunaldiaren erronka nagusietako bat. Nolanahi ere, gai horietan eskumena duten administrazioek zuzenean eta era aktiboan esku hartu beharko lukete.
- Erauzketa-jarduerak (harrobiak...) egiten diren aldeen edo esparruen hirigintza-plangintzan zedarritzeko aurreikuspena berraztertea edota ezabatzea, araudi horrek ez baitu zerikusirik plangintza horrekin.
- Lur urbanizaezinean udalaz gaindiko administrazioek (edozein izanik ere) betearazteko, inbertitzeko etab. dituzten erantzukizunak zehaztea. Bereziki, interes naturaleko eta babestu beharreko espazioak eta elementuak eta azpiegitura berdeak betearazteko eta kudeatzeko lanetan, eta, orobat, nekazaritzako politikak gauzatzean.
- Administrazioak lur urbanizaezinean era globalean, bateratuan eta koordinatuan esku hartzea bermatzeko behar diren neurriak zehaztea, hauek barnean hartuta: lurralte, hirigintza eta nekazaritzako administrazioak; EAELAB eta ingurumeneko organoa (argi eta zehatz finkatzea haietako bakoitzak esku hartzeko izango duen esparrua, errepikatzen ibili gabe, eta gaur egun horri dagokionez dauden kontraesanei amaiera emanda, adibidez, bi erakundeek LPP zehatz batzuen betearazpena fiskalizatzearen ondoriozko kontraesanei), etab.

Era osagarrian eta/edo aldi berean, auzi horiei dagozkien erabakiak eta eztabaidea estu-estu lotuta daude hirigintzak lur urbanizaezina antolatzeko arloan esku hartzeko duen esparrua zehaztearekin eta proposamenak betearaztearekin. Ez alferrik, lur urbanizaezinaren kategorizazioa, erabileren matrizea, babestu beharreko interes naturaleko arloak eta elementuak identifikatzea eta zedarritza, eta beste mekanismo batzuk "gerruntze" garrantzitsua dira horri dagokionez. Hori guztila ikusita, eztabaidea-arlo garrantzitsua dugu aurrean, eta aipatu dugun berrikuspen-prozesua horretara zabaldu beharko litzateke.

#### 4. Hiri-ingurunea

Ziurrena, une honetan, hiri-inguruneari dagozkion aurreikuspenak dira eztabaidearen arreta-gune nagusia, lurralte- eta hirigintza-antolakuntzen "mugak" zehazteko, administrazio batzuen eta besteen – udalak, etab. barne- arteko eskumenak finkatzeko.

Testuinguru horretan, lurralte-antolamenduaren lehen belaunaldiaren diagnostikoa egiterakoan, hiri-inguruneari dagokionez, auzi hauek nabarmendu behar dira, elkarren osagarri gisa.

Bat. Neurri batean uste da (salbuespenekin eta ñabardurekin) lurralte-plangintzak zehaztu behar dituela udalerrien egoitza-neurriak ezartzeko era (etxebizitzen kopuruaren zenbaketa) arautuko duten parametroak. Hona hemen ñabardura edo salbuespenetako batzuk:

- Gutxieneko neurriak ezartzeko aurreikuspenak, oro har, behintzat, ez du justifikaziorik.
- Mekanismo zurrunegia da, gaitasun urriko aldaketa sozioekonomikoetara eta, era berean, udalerrien beharrizan eta eskaera aldakorretara egokitzeo.

- Egoitza-neurriak ezartzeko formulako parametro batzuk berriz doitu beharko lirateke. Adibidez, hauetakoak: lehen ikusitako joeran baizik oinarritzen ez den bilakaera; bigarren egoitza, udalerri batzuetan behintzat; harrotze-faktorea; landa-guneetako etxebizitzak ez zenbatzea, etab.
- Udalerritikien edo landa-guneetako udalerrien bereizgarriak ez dira aintzakotzat hartzen.

Bi. (Oro har eta salbuespenak gorabehera) kapitalen sistema orekatua, hiri ertainen sarea, eta jende-pilaketa duten esparruetatik presio demografiko txikiagoko aldeetara berorekatzeko prozesuak bultzatzeari lotutako helburuak ez dira bete. Horren aurrean:

- Neurri handi batean, hiru hiriburuen zerbitzuan dagoen lurralte-eredua sustatu da.
- Lurralte-eredu horretan, udalerri txikiak eta/edo landa-ingurukoak ez dira existitzen (*ez dira argazkian ateratzen*).

Hiru. Lurraldea antolatzeko sustatu diren tresnek garrantzi (erreala eta eraginkor) gutxi izan dute udalerrietako gainbeherako espazioak edo hiri-espazioak –hirigune historikoak barne– berritzeko eta dinamizatzeko prozesuak sustatzeko.

Lau. Udal-plangintza bateragarri egiteko prozesuari lotutako helburuak ez dira bete, salbuespenak salbuespen.

Era osagarrian, Oinarrizko Dokumentuko aurreikuspenak aztertu ondoren, zenbait auzi azalduko ditugu jarraian, LAG eta lurralte-antolamenduaren bigarren belaunaldia berrikustean landu beharreko erronka gisa:

a) Hiri-birgaitza eta -birsortzea

Bidezkoa eta ulergaria da lurraldea antolatzeko tresnek (LAG barne) helburu orokorrak eta arazoak aipatzea, Oinarrizko Dokumentuan gai horri buruz jasota dauden modukoak.

Are gehiago, Oinarrizko Dokumentu horretan azaldutako helburuak eta irizpideak egungo lege-esparruan sartuta daude (2006ko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko Legean; 2015eko Lurzoruari eta Hiri Birgaitzeari buruzko Legearen Testu Bateginean; Etxebizitzari buruzko Legean eta b.). Hala, bertan ezarritakoarekin bat etorrita, hirigintzako plangintza eta haren proposamenak garapen iraunkorren printzipiora egokitutako behar dira, eta, beraz, dagoen hiri-lurra birgaitzeko eta berrerabiltseko esku-hartzeei eman behar zaie lehentasuna, hazkunde berriei eman ordez.

Testuinguru horretan, komenigarria litzateke arloan esku hartzeko bi eskala bereiztea, hain zuzen, ondokoak.

Alde batetik, etorkizunean bultzatu behar dugun hiriko garapen-ereduarekin zerikusia duten gidalerro orokorrak ("filosofiak", jarraibideak...) eta hiri-birsortzea eredu horretako protagonista gisa duen eginkizuna zehazteari dagokiona eskala.

Horri buruz, komenigarria da gogoan izatea, mota horretako helburuak indarreko lege-esparruan egon arren, oraindik ez ditugula erabat barneratu eta onartu, eta horrek eskatutako moduan "txipa" aldatu ere. Horren ondorioz, aipatutakoaren ildotik, LAGei lotutako eztabaidea egokia da –edo izan daiteke– horretan sakontzeko, eta hauen moduko auzietara hedatzeko: hiri-birsortzearen edukia eta irismena zehaztea eta birgaitzeko edukiek bat datorren edo ez zehaztea; eredu hori fisikoak diren helburuekin lotzea (eraikinen eta hirigintzaren birgaitze integrala), edo integralagoak diren xedeekin



uztartzea (gizarte-, ingurumen-, ekonomia-, zuzkidura-izaerakoak... barnean hartuta), egungo hiri-inguruneari eta haren aldeei "bizia" eta kalitatea emateko; garapen berriak hiria birsortzeko helburuen etsai nagusitzat hartza edo ez (natura-ingurunean, gune hori artifizializatuz), hein handiagoan edo txikiagoan, egungo hiri-inguruneko alde batzuetan dagoen "utzikeriaren" ardura izateagatik; mekanismo eta teknika egokiak zehaztea hiri-birsortzeko helburuak lortzeko eta gauzatzeko; etab.

Bestetik, hiria birsortzeko teknika ezartzeko eskala dago. Horri dagokionez, Oinarrizko Dokumentua irakurrita, auzi hauek nabarmendu behar dira:

- Ez dira kontuan hartzen 2015eko Lurzoruari buruzko Legearen Testu Bateginean eta 2015eko Etxebizitza buruzko Legean hiri-birsortzeari buruz finkatutako aurreikuspenak, ukitutako administrazioen (funtsean, udalen) erantzukizunei, hirigintza-plangintzako zereginetan abarri dagozkienak ere ez.  
Horri loturik, egungo esparru orokorrean aurreikuspenak ez daude behar bezala jarrita testuinguruan, ez eta txertatuta ere.
- Gure udalerrietako hirigune historikoen bereizgarriak aintzat hartu beharko lirateke – monumentu-multzoaren adierazpena dutenean eta ez dutenean–, birsortzeko neurri egokiak zehazteko.
- Ez dira ulertzen, ez justifikatzen LPetan hiri-birsortzeko lehentasuneko arloak zedarritzeko dauden proposamenak, lurrualdean esku-hartze hori egitea justifikatzen duten arrazoiekin batera ez badaude. (bereziki, garrantziari edo lurralde-escalari dagozkionak).  
Horren aurrean, mota horretako esku-hartzeak salbuespena izan beharko lirateke, eta hiri-birsortzeko helburuei lotuta egon, besteak beste, baldintza hauekin:
  - Behar bezala justifikatutako lurralde-escalako birgaitzeko arloak nabamentzea.
  - Udalaz gaindiko administrazioaren konpromiso/erantzukizun/esku hartzeko diziplina eta inbertsioei lotuta egotea (hala proiekzioan, nola proposamenak betearaztean).

Arlo horiek zedarritze hutsak ez du zentzu berezirik, horrez gain bestelako neurriak hartzen ez badira.

Eta ez lirateke eraikuntzako birgaitze-helburuetara zabaldu behar, helburu horiek eskala zehatzagoa baitute, hain zuen, hirigintza-antolamendukoak.

- Gainera, esku hartzeko esparru horretan finkatutako aurreikuspenenkin lotura estuan:
  - Oinarrizko Dokumentuko 8.1. epigrafeko *III.d) Eraikuntza-birgaitzeko orientabideak* atalean sartuta dauden moduko orientabideek ez dute inolako justifikaziorik, haien izaera eta zehaztasunagatik, ez dutelako harremanik lurralde-antolamenduarekin.
  - Beste orientabide batzuk ere ez dira lurralde-escalakoak (hirigintzako escalakoak baizik), erabakiak zorrotz hartzeko behar diren datuak eta informazio zehatza aintzat hartuta. Adibidez, hau:
    - . Hiri-birsortzeko lehentasuneko arloak definitzea, *espaio libreak edo zuzkidurakoak sortzea eta trinkotzea* esku-hartzeak egitea aurreikusten dutenak.

- . Hiri-espazio trinkoagoak eta erabilerak nahasita dituztenak sortzea, *gutxiegi erabilitako hiri-espazioak aprobetxatuz, dauden hiri-hutsuneak betez, eraikuntzako intentsitate urriko arloak trinkotuz...*
- . *Urriak badira, eraikuntzarik gabeko hiri-hutsuneetan edo eraitsi nahi diren zaharkitutako eraikinek harutzako horietan espazio libreei eta ekipamendu publikoei lehentasuna ematea.*
- Indarreko xedapenetan definituta edo zehaztuta dauden moduan (2015eko Lurzoruari buruzko Legearen Testu Bateginean, 2015eko Etxebizitzari buruzko Legean, etab.), hiri-birsortzeko jarduerak ez dute batere zerikusirik trinkotzeko helburuekin (Oinarrizko Dokumentuan daudenekin).
- Hirigintza-plangintzako Ingurumeneko Ebaluazio Estrategikoa eta haren ondorioak ez dira inola ere aintzat hartzen Oinarrizko Dokumentuan. Hala, azaldutako orientabide askok (eta ez bakarrik *ingurumenari eta eraginkortasun energetikoari* buruzkoek) harreman estua dute ebaluazio horrekin, hala harreman formala, nola materiala.  
Dagokigun kasuan, dokumentu horretako lurralte-eskalarekin inolako harremanik ez izateaz gain, oker pentsatu da berriz lurralte-antolamenduko tresnen zeregina (LAG barne) mota horretako aginduak erreplikatzea dela, besterik gabe (ezin konta ahala xedapen, proiektu eta azterketetan egonda ere...)

b) Jarduera ekonomikoen lurraren lurralte-iraunkortasuna

- Jarduera ekonomikoen arloan lurralteko neurriak zehazteak lotura estua eduki beharko luke politika sektorial horien ereduaren edo estrategiaren definizioarekin, eta behar bezala aipatu beharko litzateke (hortik bereiztea eta erabileren multzoan sartzea justifikatu gabe). Ildo horretan, Oinarrizko Dokumentuan ia ez dago gogoetarik edo justifikaziorik EAEko etorkizun industrialaz eta ekonomikoaz, LAGek arlo horretan zuzentzen duten lurralte-eredua ulertu ahal izateko.  
Arloan planteatu diren garapen askok indarrean dagoen LPSan finkatuta dauden irizpideak bete dituzte. Hala ere, LPS horretan, merkataritza-guneak arautzen dituzten aurreikuspenak ezabaturdira, eta, gainera, haren eredua ez da orain ~~Oinarrizko Dokumentuan~~ azaldu denaren modukoa. Hortaz, harritzeko da LPS hori aldatzeko eta eredu berrira egokitzeko aurreikuspenik ez egotea, egin beharreko lehenengo lanetako bat izan beharko bailitzateke.
- Krisialdi ekonomikoaren esparruan, industria-jarduera "konbentzionalak" EAEn duen zeregin onuragarriaren eta eraginkorren berariazko onarpena ez da osatu jarduera hori zaintzeko eta bultzatzeko behar diren neurrikin, bidezkoa litzatekeen eran.
- Itxuraz, hiru jarduera-modalitate bereizteak (tradizionoko industria-arloei, goi-teknologiaren edo berritzaileak izan daitezkeen teknologien xede diren lurrei, eta jarduera ekonomikoen lur berriei loturik, hurrenez hurren) ez du justifikazio berezirik LAGen lurralteko lan-eskalan. Erabilera bereko modalitateak dira gehienbat, eta, kasu gehienetan, dagokion eskaera egonda, gaur egun industriaren/ hirugarren sektorean sailkatuta dauden lurretan sartu ahal izango lirateke.
- Aipagarriagoa litzateke LPS horretan industriako edo jarduera ekonomikoetarako lurak iraunazteko finkatuta dauden dinamikak malgutzea edo haien haustea, eta oro har eta era osagarrian beste batzuekin ordezkatzea, ondorio hauek betez: erabileren nahasketetako eta bateragarritasun handiagoa (Oinarrizko Dokumentuan horri dagokionez aipatutakoarekin bat etorrira); inguruaren eta arloak kokatutako udalerrietan hautemandako eskakizunetara



egokitzea, eta horrek sorraraz litzakeen arazoei erantzutea; jarduera ekonomikoen arloan sustatu beharreko eredu berriei lotuta dauden eskakizunetara egokitzea, etab.

- Hain era generikoan eta eskematikoan adierazitako aurreikuspenak edo orientabideak ez dira zuzenak, ezta zuhurrak ere; adibidez, honelakoak: *gaur aldi hori amaituta dago, eta ezinbestez esku hartu behar da industriako lurretan, berritzeko, eraberritzeko, birgaitzeko, birtrinkotzeko edo, azken batean, balioesteko, jarduera ekonomikoari lotutako erabilera baterako.* Zuhurtziaz, malgutasun gehiagoz jokatzea gomendatzen da.

c) Hiri Hazkundeko Perimetroa

- Ez da azaltzen, ez justifikatzen perimetro hori zergatik eta zertarako zehazten den Oinarrizko Dokumentuan adierazitako eran, *hiri-hazkundea mugatzeko*.
- Era horretako ikuspegien aurrean, Hiri Hazkundeko Perimetro zuzena eta bidezkoa hirigintza-plangintzak zehazten duenaren araberakoa da, kasu bakoitzean, udal bakoitzak hartutako konpromiso eta helburu orokor bat egindako tokiko ekarpenaren auto-muga gisa.
- Hiri Hazkundeko Perimetroa Oinarrizko Dokumentuan adierazitako jarraibideen arabera zehaztea zalantzagarria da eta ez da zuzena. Hala, debekuak orokortzeko ideia okerrari lotuta jarraitzeaz gain, lur urbanizaezin hori ez da era aktiboan eta onuragarrian hartzen (benetan dituen eta izan ditzakeen balio naturalak aintzat hartuta), hondar gisa edo modu negatiboan baizik, lur horiei hiri-aukerak zabalduta, eta hori da, hain zuzen, lortu nahi ez den ondorioa.
- Perimetroa behar den zorroztasunez zehazteko, datuak eta informazioa behar dira, eta leku hirigintza-antolamenduak dituen zehaztasunez eta xehetasunez ezagutu behar da, lana eraginkortasunez eta hiri-errealitatera egokituta egin ahal izateko. Hala, bada, haren lan-eskala hirigintza-antolamenduari dagokio.  
Informazio hori hirigintza-plangintzako lurren tratamenduaren arlora hedatu behar da, plangintzak berariaz kanpoan uztea erabakitako lurak Permetroaren barruan sartzeari lotutako arazoaik saihesteko. Era berean, LPParen indarraldiari horrelako zehaztapen bat zabaltzea ere arazotsua da (zaila eta konplexua da errealitate sozial, ekonomiko eta urbanistiko aldakorrera egokitzea).

d) Metropoli-barrutiak eta eraldaketa-ardatzak

- Proposatzen den edukiarekin (batez ere, eraldaketa-ardatzak) hirigintzako antolamenduko aurreikuspenak dira. Ez dira hiri ertainak indartzeko, egituratzeko eta garapen iraunkorra izateko helburuak lortzeko mekanismoak, honen ondorioz:
  - Behar duten doikuntza- eta zehaztatze-maila hirigintzako antolamendukoa da.
  - Are gehiago, haien izaera eta baldintza materialak kontuan izanda, hirigintzako proposamenak dira.
- Nolanahi ere, haien zehaztapena lotu beharko litzateke, alde batetik, mota horretako proposamenen lurrealde-escalaren justifikazioarekin, eta, bestetik, proposamenen eragina jasango duten udalaz gaindiko administrazio guztiak (eta haien sailek) esku hartzeko eta finantzatzeko konpromisoak finkatzearekin. Bestalde, lehendik frogatuta dago bakarrik hirigintzakoa den loturak ez duela balio lortu nahi diren emaitzak lortzeko, eta zaitasun ugari sorrarazten dituela hirigintzako plangintzan.
- Oro har (eta salbuespenak egon daitezkeen arren), hiri-antolamenduko mekanismo horiek nekez lotu daitezke kapitalen sistema orekatua, hiri ertainen sarea eta jende-pilaketa duten

esparruetatik presio demografiko txikiagoko aldeetara berorekatzeko prozesuak bultzatzeko helburu orokorrekin. Azken xede horiek bestelako neurri eta esku-hartze orokorrak behar dituzte (politikoak, ekipamenduak eta zuzkidurak jartzekoak, ekonomikoak eta inbertsiokoak, etab.), beste eskala eta tamaina batekoak.

- Plangintzak bateragarri egitea eskatzen duten hainbat udalen artean banatuta dauden lurrardeetan, era horretako proposamenak justifikatu litzke, baina plan berezietara edo etorkizuneko beste figura batzuetara jo gabe; berariazko helburuak dituzten irtenbide zehatzak erabili beharko lirateke, eta bideragarritasuneko azterketekin –ekonomikoekin ere bai– eta inbertsioko konpromisoekin osatu.

e) Egoitza-kuantifikazioa.

4/2016 Dekretuaren bidez onetsitako LAGen aldaketak helburu orokorrak ditu, eta adostasun handia dago haien inguruan. Hala ere, azaldutako neurriak berriz aztertu beharko lirateke, besteak beste, auzi hauetan:

- Lurralde-antolamenduaren eta indarreko hirigintza-legeriaren (eta hirigintzako plangintzaren) artean dagoen "gatazka" konpondu behar da, kuantifikazio horren parametroak zehazteko / erabiltzeko. Hala, lurralde-antolamenduak etxebizitza-unitatea erabiltzen du erreferente gisa, baina hirigintza-antolamenduak darabilen parametro normatiboa hirigintzako eraikigarritasuna da.
- Indarreko lurralde-esparruan egoitza kuantifikatzeko finkatuta dauden parametroak ezartzeko jarraindarrak ez daude ondo zehaztuta, edo nahasgarriegiak dira, hirigintzako plan-mota desberdinatan aplikatu ahal izateko.
- Hala, esperientziak erakusten duenez, ez da egokia dinamika batzuei jarraipena ematea, batzuetan joera aldatzea eskatzen dutelako, udalerri batzuen gehiegizko hazkunde gutxitze, kontrako lortzeko, edota azken urteetan orain proposatzen ildoan garapenari eutsi dioten udalerri ez zigortzeko.
- Hirigintza-plangintzan aurreikusitako egoitza-kuantifikazioa egokitze, berrikuspen integrala egin arte eta/edo turratdeko plan partzialak aldatu arte, funtzionamenduko arau objektibo batzuk bete beharko lirateke, batez ere plangintza horren aldaketa zehatzak edo berrikuspen partzialak egitean, onetsitako hirigintzako legeak ez betetzea ez badakarte, eta, kuantifikazioari dagokionez, lurralde-esparrua eta/edo aldaketa zehatz horren edo udalak azaldutako berrikuspen partzialaren xedeak gainditzen dituen helbururik ez badute.
- Kalkulatzeko formula konplexuegia da, interpreta daiteke, eta ezabatu beharko lirotekeen zalantzak pizten ditu, orain jokatzen den eran izan gabe. Hori guztia, formula edo aldagai alternatiboak zehazteko aukera baztertu gabe. Planteatuta dagoen moduan, mekanismo zurruna da, EAeko udalerri guztiak tratamendu bera izan behar baitute, errealtitate eta konplexutasun askotakoak izanda ere. Hortaz, ia ez dira aintzakotzat hartzen udalerri txikien edo landa-guneetako udalerrien baldintzak eta bereizgarriak.
- Etxebizitzen gutxieneko kopurua arautzeak ez du zentzurik, ez behintzat era orokor gisa.
- Lur urbanizagarriei sailkapena kentzeko eta EAELABen "berariazko balorazioari" lotuta proposatutako egoitza-kuantifikazioa berrikusteko neurriak ez dira irtenbide objektiboak, ez eraginkorrik hirigintzako plangintza-egileak udal-plangintzaren indarraldiko urteetarako aintzat hartu behar dituen egoeretarako, alderdi esanguratsu batean, hain zuzen, egoitza-erabileraaren kuantifikazioan. Gainera, horrela dagokionean, ez dira aintzat hartzen neurri horiek izan litzaketen ondorioak (kalte-ordinak...).



- 2015eko Etxebitzari buruzko Legean azaldutako alokairuko etxebizitza babestuak sustatzeko aurreikuspenak behar bezala hartu beharko lirateke kontuan.

Modu osagarrian, etxebizitzen tipologia ugariak arautzea eta aurreikustea komeni da, beharrezkoak baitira egun dagoen eskari dibertsifikatuari modu egokian erantzuteko (personen beharrizan bereziak atenditzeko, adina, familia-egitura eta atentzioa merezi duen beste edozein egoera kontuan hartuta). Helburu hori lortzeak etxebizitza arautzen duten egungo parametro teknikoen berrikuspena justifikatzen du, babes ofizialeko etxebizitzen diseinu-ordenantzak barne hartuta, lar zorrotzak eta zurrunak baitira.

f) **Bigarren egoitza eta baliabide turistikoak**

- Baliabide Turistikoak Antolatzeko Lurraldeko Plan Sektoriala formulatzeko aipamena alde batera utzita, Oinarrizko Dokumentuak ez du gai horretan esku hartzeko gidalerrorik azaltzen.
- Gaindituta dagoen aipamena egiten zaie aurreko turismoaren legeko baliabide turistikoak antolatzeko plan estrategikoei. Gaur egun, legebiltzarrean izapidezten ari den turismoari buruzko legearen proiektuak ez du figura hori aipatzen. "Helmuga turistiko bakoitzak dituen plan zuzentzaileak" agertzen dira, eta 10. artikuluan LPSri agintzen dio "autonomia-erkidegoko lurrarde-garapen turistikoko eredua" garatzeko eginkizuna (...); beharbada, LPSri emandako eginkizuna gainditzen du, EHHLaren arabera turismoko politika sektoriala lurraldean gauzatzea baitu ardatz. Eta orain arte sustatutako LPSarekin metatu den esperientzia ikusita (bide batez gaien ikuspegi sektorial arazoak sustatuta), LPS berri bat aurreikuspena kezkatzeko modukoa da.
- Bigarren egoitzari lotutako neurriak bokazio hori baduten udalerrietan azaldu beharreko orientabideekin jarri behar dira erlazioan (bokazio horri lotuta baitute egoitza-ondarearen zati handi bat). Kasu horietan, bigarren egoitzaren eta baliabide turistikoen arloan azaldu beharreko neurriak ondo koordinatu behar dira egoitza-garapenean eta horren kuantifikazioan (gutxienekoan eta gehienekoan) azaltzen diren neurriekin.

g) **Ikuspegiaren bateragarritasuna**

Salbuespenak alde batera utzita, mekanismo hau ez da ondo ibili, eta, gainera, era askotako arazoak sortu ditu, konpondu gabe utxitako arazoak. Bestetik, "plangintzak bateragarri egiteko" arloak garatuko dituen tresna bat sortu nahi bada, ziurrena, LAG ez dira esparrurik egokiena hori arautzeko, indarrean dauden arauak eta sortu duen jurisprudentzia kontuan hartuta.

Gainera, udal-plangintza bateragarri egiteko kulturarik ez egoteaz aparte, beste arazo eta baldintza batzuk daude, adibidez, hauek:

- Askotan, era askotako jarraibide formalen eta materialen araberako hirigintza-plangintza duten udalerrietan duen eragina. Esate baterako, plangintza hori zaharragoa edo berriagoa izatea, edo lehentasun desberdinako helburuak izatea oztopo da bateragarri egiteko helburuak benetan eta eraginkortasunez gauzatu ahal izateko.
- Horretarako behar diren zereginak bultzatzeko eta egiteko ardura duten erakundeak identifikatzeko zailtasuna ere oztopo larria da gauzatu ahal izateko.
- Sarritan, bateragarri egiteak dituen helburuak eta eginkizunak hain lausoak eta anbiguoa izatea lagungarria da egin ez daitezen.

- Batzuetan, lurralte-plangintzan bertan landu beharko liratekeen zereginak eta erabakiak bateragarri egiteko esparruari dagozkie.

Hortaz, orain arte metatu den esperientzia eta arazo horiek aintzat hartuta, ez du batere zentzurik bateragarri egiteko helburuak errepikatzeak, egin den eran.

Osagari gisa, hala badagokio, mota horretako proposamenak erabat murriztu eta zehaztu beharko lirateke, batez ere mugak eta helburuak, eta inbertsioko konpromisoekin etab. zehaztuz osatu beharko lirateke (lehen esandako moduan), haien ukitutako esparruak ez "izozteko".

## 5. Mugikortasun iraunkorra.

Mugikortasun-eredu orokor bat eratzea, benetan, eraginkortasunez eta globalki (bide eta modu guztiak intermodaltzat hartuta) garraio publikoan eta oinez eta bizikletaz mugitzeko moduetan oinarrituta, eta EAE osora hedatzea da –edo, hobeto esanda, izan behar du– etorkizuneko erronka nagusia. Esparru orokor horretan, auzi eta helburu zehatzago hauek nabarmendu behar dira:

- Badauden eta aurreikusi diren bide- eta trenbide-sareek globalki zuzena den "herrialdeko" sarea eratzen dute. Sare hori hobetzeko eta osatzeko proposamenak, funtsean, garraio publikoko sarea eratzeko eta hobetzeko helburuekin lotu beharko lirateke.
- Oinezko eta bizikletako mugikortasun-arloan Oinarrizko Dokumentuan azaldutako proposamenak zuzenak dira.
- Hala ere, proposamen horiek planteatzean, udaleko hirigintza-plangintzak aukera izan beharko luke lurralte-planetan (edozein izanda ere) zehazten diren lurraldeko proposamenak berriz doitzeko eta egokitzeko, udalerri bakoitzak dituen baldintzakin eta ezaugarriekin bat etor daitezen.
- Bertan dauden landa-eremuaren eta hiriguneen lotura eta komunikazioa hobetzea, horien konplexutasuna kontuan hartuta (bide-sareak eta, hala badagokio, tren-sareak; garraio publikoa; txirrindularientzako eta oinezkoentzako sareak, etab.).
- Garraio publikoko sarea behar bezala eratu beharko litzateke, batetik, EAEko udalerri guztielara zabaldu ahal izateko –edozein kokaleku, tamaina, etab. izanda ere–, bestetik, udalerri horiek behar bezala lotzeko dagokien lurraldearekin, eta, azkenik, zerbitzuak kalitate egokiarekin egin ahal izateko.
- Trenbide-sarearen konfigurazio, artikulazio, kudeaketa eta funtzionamendu globala, bateratua eta koordinatua, izaera horretako sareei lotuta dauden administrazioko eskumenak alde batera utzita.
- Hala, bada, ADIF-RENFE, EUSKO TRENBIDEAK eta beste sare eta zerbitzu batzuk egoteak ez du oztopo izan behar ondo koordinatutako trenbide-zerbitzu bakar gisa garatzeko eta egiteko.
- Abiadura handiko trenbide-sarea egiteaz gain, aldiriko trenbide-sarean neurri egokiak zehaztu beharko lirateke esku hartzeko, lehen aipatutako esparru bateratu eta globalean honelakoak lortzeko: EAEko ahalik eta lurralte gehienera hedatzea pixkanaka; hiri-tranbia gisa eratzea, eta instalazioa, makineria etab. pixkanaka hobetzen joatea eraketarekin bat datozen baldintzakin; trenbide-sareko eta haren instalazio eta makineriako paisaia, estetika, akustika eta bestelako baldintzak hobetzea; etc
- Eztabaida areago zabaldu beharko litzateke, eta behar diren jarraibideak finkatu "herrialdea" portu- eta aireportu-arloan eratzeko, behar diren eskalak ondo bereizita (EAE, lurralte historikoak...)

## 6. Ura, energia, hondakinak etab.

Oinarrizko Dokumentuak gai hauetan dituen proposamenak oro har zuzenak dira. Nolanahi ere, gogoeta hauek egin behar dira:

- Energia-arloan etorkizunean nahi dugun / bultzatu behar dugun "herrialde" ereduari buruzko eztabaidea behar adinako zorrotasunez landu beharko litzateke.  
Oinarrizko dokumentuak saihestu egiten du eztabaidea hori edo ez du berau mahai gainean jartzen. Jakina, lehen aipatutako beste gai batzuekin bezala, auzi honen irismena ere ez da bakarrik lurraldekoa. Garrantzizkoa da, eta, beraz, zuen edo zeharka ukitutako administrazio guztiak esku hartu behar dute.
- Lurralde- eta hirigintza-plangintzako iraunkortasun energetikoaren ebaluazio-azterketak egiteko proposamena adierazgarri egokia da, Oinarrizko Dokumentuko proposamenak oro har testuinguruari jarri eta integratu gabe daudela ikusteko.  
Areago, lehen aipatutakoaren ildotik, argi erakusten du lurralde-antolamendua, funtsean, udaleko hirigintza-plangintza kontrolatzeko dagoen beste mekanismo bat dela pentsatzeko ideia zalantzagarria eta desegokia.
- Gipuzkoan aspalditik dagoen eztabaidea ez al da EAE bezalako lurralde mugatuari "herrialdea" egiteko dagoen gaitasun urriaren zantza? Auzi horrek ez al du lurralde-ikuspegi hori behar EAEn, ondorio batzuetarako behintzat?

## 7. Gobernantza.

Oinarrizko Dokumentuko aurreikuspenek gobernantzari, parte-hartzeari eta lurralde eta hirigintzako adierazleei lotutako auziak nabamentzen dituzte.

Aurreikuspen zuzenak dira oro har. Ez alferrik, plangintza prestatzeko eta izapideko, eta haren proposamenak baldintza material eta formal egokietan zehazteko –ukitutakoena esku-hartzea eta ezagutza, publizitatea, gardentasuna, erraztasuna, lastertasuna, eraginkortasuna, etab.–, auzi horiek behar adinako arretaz aztertu behar dira orain dugun eztabaidearen esparruan.

Hori dela eta, eztabaidean parte hartzeko asmoz, eztabaidea honelako auzietara hedatzea iradokitzen dugu:

- Parte-hartzearen eraginkortasuna eta efikazia, besteak beste, jarraibide hauekin lotu beharko litzateke: planak prestatzea eta erraz ulertzeko moduko proposamenak zehaztea, horretarako behar diren mekanismoak, hizkuntza etab. erabilita; plan horiek izapidetzeko eta onesteko procedura gardenak eta arinak zehaztea; plan horietako proposamenak gauzatzeko prozesua fiskalizatzea, eta herritarrei emaitzen berri ematea, etab.

Konsekuenteari al gara mota horretako jarraibideekin?

Gure iritziz, aurreko III. epigrafeko 2. atalean adierazitakoarekin bat, laneko esparru orokorraren konplexutasun formala eta materiala erabat bateragarria da parte-hartze eraginkor eta efikaz batekin. Hori dela eta, arazo horri erantzuna ematea eta horretarako behar diren neurriak finkatzea konpondu gabeko kontua da oraindik, eta eztabaidea auzi horietara zabaltzea justifikatzen du

- Planak prestatzeko eta izapidetzeko egungo esparru materialak, formalak eta prozedurazkoak (batez ere hirigintzako planetan), besteak beste, gehiegizko garrantzia ematen die plangintza sektorialei, integralei eman beharrean, eta horrek afekzio ugari sorrazten du: batzuetan, izaera sektorialeko proposamenek ez dute koherentziarik eta ez daude ondo koordinatuta; etengabe eta behin eta berriz eskatzen dira izapideak, txostenak, baimenak etab.; prozesuak arrazoik gabe luzatzen dira; zailtasun larriak izaten dira planak onesteko; ez dago segurtasunik prozeduretan eta emaitzetan; etab.

Egoera hori nekez izan daiteke bateragarria lehen aipatutako parte-hartzearekin eta, orobat, era honetako helburuak benetan eta eraginkortasunez lortzeko bideenkin: planak gardentasunez, arin eta segurtasunez prestatu, izapidetu eta onestearekin, erraz ulertzeko moduko eduki soil batez; plan horiek baldintza berberetan garatzeko eta betearazteko prozesuak fiskalizatzearerin; etab.

Arazo horiei erantzun egokia emateko behar diren neurriak finkatzeak eztabaidea auzi horietara zabaltzea justifikatzen du.

- Bertan adierazitakoaren arabera, Oinarrizko Dokumentuan Eusko Jaurlaritzak LAGen berrikuspenaren aurrean duen jarrera jasota dago.

Horren moduko ideia zuzena lehen aipatu ditugun beste batzuekin lotu behar da, hauek barnean hartuta: Iurraldea eta harengan eragina duten proposamenak osorik tratatzeko beharra; politika sektorialak Iurralde-antolamenduan integratzea, etab.

Hau da, Eusko Jaurlaritza osoa administrazio bakartzat hartzen duen iritziarekin lotu beharko litzateke.

- Planak prestatzeko eta izapidetzeko egungo prozesu material, formal eta prozedurazkoen konplexutasunak era askotako arrazoi konplexuak ditu, eta horien balorazio orokorra txosten honen zeregina gainditzen du.

Dena dela, arrazoi horietako batzuk arreta pixka bat egin behar diogu orain. Izen ere, planak konplexutasun osoz prestatzeko (Iurraldea, hirigintza, ingurumena eta arlo sozioekonomikoa borne....) horretarako behar diren datuak eta informazioa bilatu eta baloratu behar da, eta hori egungo egoerari buruzko diagnostikoekin osatu behar da.

Ez dago informazioko iturri zorrotz eta kontrastaturik, eta, ondorioz, lan hori egitea gero eta zailagoa, luzeagoa eta zalantzazkoagoa da, Iurraldeko informazioaren konplexutasun eta luzera osoari dagokiona ere bai.

Horren aurrean, zorrotz eta zuzen eratutako informazio eta datuen "banku" bat prestatu beharko litzateke, eta etengabe elikatu, eta Iurralde-eskala desberdinetara zabaldu (eskala guztiak ondo koordinatu ondoren), ukitutako administrazio eta erakunde guztiak esku hartuta. Banku hori lan-iturri egokia izango litzateke, eta, aipatu ditugun prozesuak azkartzeaz gain, zorroztasuna eta segurtasuna ekarriko lituzke.

Hori dela eta "banku" hori eratzea proposatzen dugu, horretarako behar diren neurriak zehaztu ondoren.

- Iurraldeko eta hirigintzako adierazleak planak onesteko, garatzeko eta betearazteko prozesuak fiskalizatzen eta kontrolatzenten dituzten mekanismoak dira.

Nolanahi ere, Oinarrizko Dokumentuan Iurraldeko eta hirigintzako adierazle gisa agertzen direnak, berez, hirigintzako adierazleak dira. Ez alferrik, adierazle horiek eratzeko eta ezartzeko parametroek (lurzoruaren kalifikazioak, etab.) izaera hori dute.

Horren ondorioz, LAG eta Iurraldea antolatzeko tresnak adierazleekin osatu beharko lirateke, berez Iurraldeko proposamenak direnak benetan eta eraginkortasunez fiskalizatu ahal izateko.

Nolanahi ere, horiei lotutako helburuak lortzeko hau beharko zen: plangintzan eragina duten adierazleen eraketa globala eta koordinatua abiaburutzat hartuta behar bezala zehaztea (izaera zehatza edozein izanda ere: Iurraldekoa, hirigintzakoa, ingurumenekoa...); lehen aipatutako informazio "bankuari" estu-estu lotuta zehaztea eta ustiatzea; parametro eta/edo hizkuntza bateratua zehaztea (bestela, auzi batzuei



Iotuta sor litzkeen arazoei erantzuna emanda, adibidez, honelako hitzak zuen hartu eta erabiltzeari lotuta: landa-guneen eta landa-ingurunearen artifizializazioa; sistema orokorrak; etxebizitzen tratamendua, jarduera ekonomikoak; etab.)

# 5

## BESTELAKO AUZIAK. LURRALDE, HIRIGINTZA ETA INGURUMENEKO ADMINISTRAZIOA. EAELAB ETA INGURUMENEKO ORGANOA

### 1. LAG eta haien proposamenak, EAERen eraketa politiko-instituzionalaren ereduaren irudikapen gisa

Gure antolamendu politiko-instituzionalaren ereduan, Eusko Jaurlaritzak (eta haren sailek), foru-aldundiek (eta haren sailek), udalek etab. dagozkien zereginak betetzen dituzte, dituzten eskumenekin eta "aginpidearekin".

Indarrean dagoen Autonomia Erkidegoko Erakunde Erkideen eta Erkidegoko Lurralde Historikoetako Foru Organoen arteko Harremanei buruzko Legea (1983ko azaroaren 25eko) funtsezko araua da horri dagozkionez.

Indarrean dauden LAGak (eta haien gidalerroak, erabakiak...) esparru politiko-instituzional horren isla dira.

Eta horrek guztiak EAERen edo herrialdearen (edo "herrialde ez denaren") eredu orokor zehatz bat eratzen du (hori ere lurralte-eredua).

Auzi horien artean harreman estua dagoenez, zaila da orain dagokigun lurralte-arloko eztabaidea EAERen eraketa politiko-instituzionaletik bereiztea. Bestela esanda, eraketa politiko-instituzionala aldatu gabe, ba ote liteke kontzeptu aldetik oraingoa bezalakoa ez den lurralte-eredu bat bururatzea?

Egia esan, zaila da baiezko erantzuna ematea. Edonola ere, auzi horrek duen garrantzia ikusita, LAG berrikusteko eztabaidean sartu beharko litzateke.

### 2. Egungo administrazio-esparrua (lurralte, hirigintza, ingurumenekoa...)

Aurreko III. epigrafeko 3. atalean aipatutako egoera zail eta eutsiezinaren esparruan, iritzi batzuk eman behar dira bi erakunde zehatz batzuei buruz eta haietako bakoitzak duen zereginari buruz. Hain zuzen, Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde Antolamendurako Batzordea (EAELAB) eta ingurumen-organoak dira erakunde horiek.

Erakunde horietako bakoitzari dagozkien zereginak batera hartuta, jarraian agertzen diren iritziak eman behar dira, aurreko 1. atalean aipatutako eztabaidak izan ditzakeen ondorioei kalterik egin gabe: Zehazki:

- Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde Antolamendurako Batzordea (EAELAB), lurralte eta hirigintza koordinatzeko organo gisa, beharrezkoa da.  
Nolanahi ere, haren eginkizuna berriz doitu eta/edo hobetu behar da, helburu hauei begira:
  - Kontraesanean dauden lurralte- eta sektore-proposamenak eta ikuspegiak koordinatzeko eta harmonizatzeko organo gisa benetan eta eraginkortasunez jardun dezan (kontraesan batzuek LPPetan dute jatorria).
  - Udalekoak diren antolamendu- eta eskumen-kontuetan ez sartzeko.



- Batzordeen funtzionamendurako prozedura-ildo zehatzak eta argiak ezartzeko, besteak beste, xede hauekin: txosten sektorialak egiteko epe zehatzak finkatzeko; edukia eztabaideatzeko behar adina denboraz ukitutako udalari bidaltzeko, eta, hala behar denean, batzordearen bilera ofiziala egin aurretik zuzendu ahal izateko; bilera ofizial hori aurreko izapideak amaitu ondoren egiteko; etab.
- EAELABek eta dagokion ingurumen-organoak lurraldea eta hirigintza antolatzeko fiskalizazio-lanetan esku hartzeko, hau zehaztu behar da:
  - Erakunde bakoitzak dituen eskumenak finkatzea, behar den argitasunez, batzuetan biek esku hartzen baitute auzi berberetan eta, gainera, iritzi desberdinakin.
  - Plangintza izapidezko prozesuan bi erakundeek duten esku-hartzea arautzen duten forma eta prozedurazko jarraibideak finkatzea, oro har koherentzia eta era kontsekuentean.
  - Plangintza izapidezko prozesuan txosten sektorialak egiteko irizpideak finkatzea, oro har koherentzia eta era kontsekuentean, behar ez diren eta justifikaziorik ez duten erreppikapenik egin gabe, horrek ondorio kaltegarriak baitakartza (prozesuak lutzatzea eta segurtasun eza, etab.).
- Egungo egoera konplexua eta nahaspilatua ikusita, gainera, eztabaidea oro har hedatu behar da auzi hauetara: bi erakunde horiek duten eginkizun materiala, planak izapidezko prozesuetan esku hartzeko forma eta prozedurazko jarraibideak zehaztea, etab

### 3. Lana egiteko beste modu batzuk izan al litezke?

Egokia al da ala ez gure lurralde-sistema, kontu batzuei dagokienez behintzat, neurri batean honako hauekin bateragariak diren jarreretan oinarritza?: aitaren jarrera (bere lurralde-aginpidea gauzatzen eta inposatzen duena) eta semearen jarrera (askotan aitaren beharra duten udalak edo hora izatea komeni zainak, nahiz eta beste batzuetan haren aginpidearen aurka altxa).

Egia da gai jakin batzuetan lurralde-aginpidea izatea ezin dela eztabaideatu. Jarraibide global bateratzaile batzuetan oinarritura, luraren trataera edo mugikortasun eta garraioko lurralde-sarearen antolamendua ezaugarrí horien bi adibide izan daitezke.

Nolanahi ere, planteamendu hori beharrezkoa al da gai guzietan? Jokatzeko eta lurralde-proposamenak finkatzeko beste forma batzuetan pentsatzerik ez ote lego egoitza-kuantifikazioa eta antzeko gaietan, inposizioan (aitaren aginpidetik) oinarritu ordez kasu bakoitzean eragina jasotzen duten udalek eurek erabakitakoan (autoarautza) oinarritzen direnetan?

Horri dagokionez, aitzakiak handiak eta eztabaideezinak dira. Udaletan era kolektiboan lan egiteko eta erabakitzeko kultura urria da. Baina horrek oztopatu egin behar al du pauso pauso aginpide-inposizioaren kultura, ezarian-ezarian eta soseguz, autoarautze kolektiboan bermatutako batekin ordezkatzea ekarriko duten ekimenak eta dinamikak abian jartza? Eraberritze hiritarraren ideian oinarritutako hiri-garapenaren eredu, esate baterako, benetan gauzatuz gureganatzeak, hori egiteko gai bagara, ez ote da aurrerapen handia izango horri dagokionean?

Ildo horretan, badauzkagu gogoan izan, zabaldu eta hobetu beharko genituzkeen adibideak. Horrenbestez, Apatta-Errekako eremu industrialaren garapena (Ibarra, Leaburu eta Tolosako udalei

eragiten diena) bezalako hipotesia aintzat hartzeko moduko adibidea da, hala hiri-garapen hori sustatzeari eta gauzatzeari dagokionez, nola hiru udalek garapenak eragindako irabaziak berdin banatzeko zergajarraibideak eta gainerakoak erabakitzeari dagokionez ere; kasu horretan eta horrek dakartzan ondorioen inguruan, udal-mugak ez dira oztopo izan inolaz ere.

Halaber, horren harira sortu diren arrazoitutako eta arrazoizko zalantzak ez lukete oztopo izan behar eztabaidea kontu horretara zabaltzeko, eta, pixkana-pixkanaka, lan egiteko bestelako dinamika eta kultura-mota hori finkatzeko.

## 6 ONDORIOAK

1997ko LAGek, gerora sustatutako lurralte planak hietan erantsirik, eta beraien baitan aurkeztutako antolamenduari batuta, gure EAEn ezarian-ezarian kokatzen joan den lurralte-kulturaren oinarriak finkatu dituzte.

Gure ustez, 1997ko LAG etereoegia da, lurralte-antolamendua jorratzeko moduaren egokitasuna eta beste gai batzuei buruzko eztabaidea ez doa lehen baieztagutakoaren aurka. Konformistatzat har bagaitzakete ere, egia da ulergarria dela lurralte-antolamenduaren lehenengo belaunaldiak, edo, hobeto esanda, hori abian jartzeak, eman zezakeen guztia.

Edonola ere, geure burua kokatuz lurralte-antolamenduaren bigarren belaunaldia abiatzeko une honetan, edo, hobeto esanda, haren oinarriak erabakitzeko eztabaidan, norberak bere buruari galduetutako ahal eta behar dio ikuspuntu hura egokia al den gaur egunerako, edo, neurri batean ala bestean, berriz doitu beharra al duen, edota haren helburuak handinahiagoak izan behar diren ala ez.

Premisa horietatik abiatuta, eta aurreko epigrafeetan adierazitakoa aintzakotzat hartuta, LAG berriak osatzeak eta lurralte-antolamenduaren bigarren belaunaldia abian jartzeak arrazoiz emango lioke bide, gure ustetan, eztabaidea zabaltzeari honako hauen inguruan: besteak beste, epigrafe horietan aipatutako kontu guztiak berriz azterzeari, baldintza egokietan aurkeztutako eginkizunari eta helburuei ekiteko asmoz. Une honetan, hietako batzuk era laburtuan gogoratze aldera, ondorengo hauetako azpimarra daitezke:

### 1. Auzi orokor batzuk.

- Diagnistikoa egitea komeni da.

1997-2016 epealdian sustatutako lurralte-antolamenduaren garrantzia aitortzea bateragarria da diagnostikoa egiteko beharrarekin, haren "portaera", haren helbideen betetze-maila, haren



proposamen egokitasuna edo desegokitasuna eta abar aztertzeko. Horren helburua lurraldetako antolamenduaren bigarren belaunaldiaren erabakitzeko gaitasuna behar bezain zorrotz jorratzea da.

- b) LAG berriak eta, azken batean, lurralteko antolamendua testuinguruaren kokatzea eta integratzea.  
LAG berriak osatzeak eta haien proposamenak erabakitzeko (eta baita, oro har, lurralteko antolamendua ere) gaur egungo lurralte, hirigintza, ingurumen, ekonomia, politika, eta gainerako testuinguruaren kokatzea eta txertatzea justifikatzen du. Horrekin batera, erabaki egiten dira esparru horretan egin beharreko aldaketak ere, etorkizuneko lurralte-desafioei modu egokian aurre egiteko. Horri dagokionean, eztabaida ondorengo kontuetara zabaldu beharko litzateke, besteak beste:

- Desafio horiei erantzuteko gaur egungo politika-, instituzio-, administrazio- eta lege-esparruak duen egokitasuna edo desegokitasuna.
- Administrazio- eta lege-esparru bat osatzea (lurraldeko, hirigintzako, ingurumenekoa..), orokorrean koherentea, koordinatua eta erraza.

- c) Lurralteko eta "sektoreko" neurriak txertatzea.

"Herrialdearen" lurralteko eredu bat erabakitzeko (bere eskala guztieta) azaldutako iritzi bateratua eta harmonizatua justifikatzen du, nola beraz lurraldetako dagozkion esku hartzeko neurriak, hala egokiak diren politika "sektoralekin" lotutakoak (nekazaritzakoak, jarduera ekonomikoak, azpiegiturak, hornidurak eta ekipamenduak, eta abar).

- d) Lurralte-proposamenak eragina jasotzen duten administrazioek eta udalak gaindiko erakundeek betearazteko, inbertitzeko eta abarrerako dituzten erantzukizunen eta konpromisoen osagarri izatea.

Arautzeko lurralte-proposamenak zehazteaz gain, egokiak diren betearazpen eta inbertsioko administrazio-erantzukizunak finkatu beharko lirateke. Erantzukizunak inbertsiorik gabe zehazteak, horiei dagokienez, lurralteko antolamendua "herren" gelditzea edo gutxiegi izatea eragiten du

## 2. Landa-ingurunean lurraltean esku hartzeko eredu bat zehaztea, eremuak berez dituen baldintzen eta helburuen arabera.

Helburu hori lortzeak ondorengo hauek justifikatzen ditu, besteak beste:

- Lehen sektorea sustatzeko eta babesteko behar diren neurriak erabakitzea, nekazaritzako, basozaintzako eta bestelako politikak berazaz aitzortzea oinarritzat hartuta, gai horietan eskumena duten administrazioen eta erakundeen esku-hartze zuzenaren eta koordinatuaren bitartez. Hori da, ziurrena, etorkizuneko lurralteko antolamenduak duen erronka nagusienetako bat.
- Urbanizagarria ez den lurzorua kategorizatzeko, erabileren matrizea erabakitzeko eta babesgai diren interes naturaleko espazioak eta elementuak, etab. identifikatzeko eta mugatzeko neurri egoki orokorrak osatzea eta/edo birdoitzea, egokitzat jotzen diren baldintzekin eta hedadurekin. Edonola ere, hirigintza-antolamenduak lurralte-proposamenak udalerri bakoitzak dituen ezaugarri, baldintza eta arazoetara egokitzeko eta birdoitzeko moduan erabaki beharko lirateke gai horietan eta beste batuetan esku hartzeko neurriak.

Gainera, neurri horiek baldintza egokietan erabaki beharko lirateke lehen sektorea benetan eta eraginkortasunez sustatzeko diren beste batzuekin bateragarri izan daitezen bermatzeko.

- Lurzoru urbanizaziean eraikitzeko parametroak erabakitzeko ardura hartea hiri-antolamenduari dagokion eginkizuna da, Iurrealde-antolamenduaren esparruan, horretarako beharrik bada, finkatuko diren gidalerroetara eta indarrean dagoen hirigintzako legerian dagoeneko finkatutakoetara egokitzeari kalterik eragin gabe.

### **3. Hiri-ingurunea hirigintzako oinarrizko esku hartzeko esparru gisa.**

Indarrean dagoen esparru orokorrean, hiri-ingurunearen garapen-eredua erabakitzeko eginkizuna hiri-antolamenduari dagokion egitekoa da; betiere kalterik eragin gabe, horretarako beharrik bada, Iurrealdeko garrantziaren eta eskalaren inguruan egokiak diren justifikazioak beharko lituzketen salbuespenei.

### **4. Mugikortasun iraunkorra.**

Jarraian aipatzen diren helburuak lortea bermatzen duen garraio publikoko sarea osatzea da, ziurrena, etorkizuneko erronka nagusienetako bat. Zehazki adierazita:

- La Sare hori eratzeko garraio-modu guztiak osorik eta era koordinatuan hartzea, kasu bakoitzean administrazio desberdinek dituzten eskumenak alde batera utzita (trenbide-zerbitzua, eta abar).
- EAEko udalerri guztielarazabaltzea, horien kokapena, neurria, eta gainerako ezaugarriak edozein izanik ere.
- Udalerritako horiek kokatuta dauden Iurrealdearekin lotura egokia izatea.
- Zerbitzu hori kalitate-baldintza egokiekin ematea (zerbitzua, paisaia, estetika, akustika...).

### **5. Energia.**

Energiari dagokionez etorkizunean lortu nahi dugun "herrialde" eredua erabakitzea, eragina jasoko duten administrazio, erakunde, eta eragile guztiak esku hartuta

### **6. Etorkizunari aurre egiteko esparru administratibo-formal egokia**

Esparru administratibo-formala egituratzea, hirigintza-antolamenduari eta hura baldintza egokietan landu, izapidetu eta onesteari lotuta. Baldintza egoki horiek betetzeko, honako hauek egin beharko dira:

- Prozesu horietan esku hartu beharko duten erakunde guztien jarduera bateratua eta koordinatua (EAEELAB, ingurumen-organoa, Foru Aldundia...), elkarren artean bata bestearen gainean ezarri gabe.
- Aipatutako erakundeen parte hartzeko eremua eta haietako bakoitzaren eskumenak argi eta zehatz erabakitzea, elkarren artean bata bestearen gainean ezarri gabe.
- Hirigintza-planak izapidetzeko eta onesteko prozesuak osatzea eta sistematizatzea, horietan aipatutako erakundeen esku-hartzea barne dela, orokorrean era egoki, koordinatu eta zorrotzean.
- Gaur egungo arau-esparrua eta planak lantzeko eta izapidetzeko prozedurak erraztea eta argitzea.

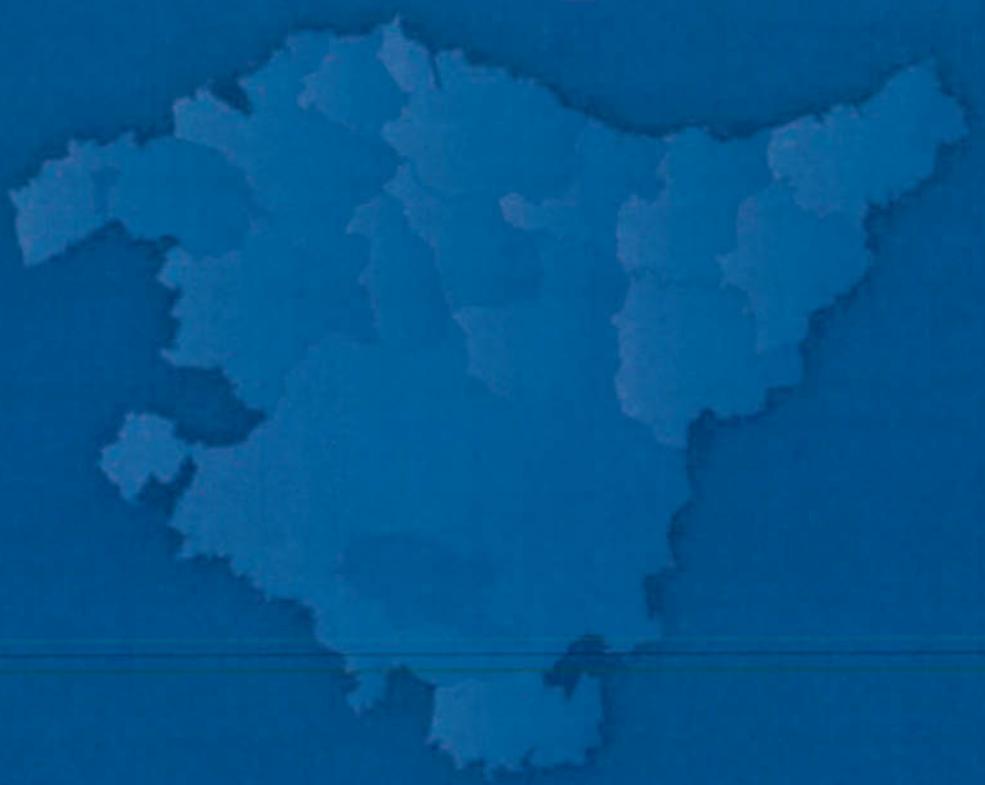


## 7. Azken batean.

LAG berrietako edukiak (eta lurralte-antolamendua) zehazteak ondorengo bi kontu-moten arteko desberdintasuna justifikatuko luke:

- "Herrialdea" eta haren lurralte-egitura eraikitzeko kontuak eta/edo gaiak (eskala askotan: EAE, lurralte historikoak, arlo funtzionalak...), hietan esku hartzeko proposamenen zehaztapenarekin osatuta. Horietako batzuk ondorengo hauek izan litezke:
  - Izaera orokorreko edo lurralteko komunikazio-sareak, portuak eta aireportuak barne.
  - Garraio publikoa arautzeko esparru globala egituratzea.
  - Lurzoru urbanizazioa eta haren erabilera-matrizearren kategoriak arautzea.
  - Babestu nahi diren esparru eta espazio naturalak identifikatzea.
  - Naturako eta lurralteko espazioak eta elementuak arautzea (ur-ibilguak, itsasertza, hezeguneak, eta abar.).
  - Natura-ingurunea lehenengo sektorearen euskarri gisa erabiltzea sustatzeko behar diren neurriak zehaztea.
  - Udalierrien gehieneko egoitza-garapena zenbatzea.
  - Jarduera ekonomikoen garapenen jarrabide orokorrak zehaztea (lurralte-mailakoak ere bai).
  - Udalaz gaindiko zuzkidurak eta ekipamenduak ezartzeko jarrabideak eta neurriak erabakitzea.
  - Eta abar.
- Gainerako proposamenak, gidalerro edo orientazio huts bezala hartzea, hiri-inguruneari dagozkion gehienak barnean hartuta.

ERANSKINAK



**EUDEL**  
[www.eudel.eus](http://www.eudel.eus)



## 1. ERANSKINA:

### EUSKADIKO UDALEN IRITZIA ON LINE BILTZEKO ERABILITAKO GALDETEGIA

EAE-KO LURRALDEA ANTOLATZEKO GIDALERROEN (LAG) BERRIKUSPENAREN DOKUMENTU  
EXEKUTIBOARI BURUZKO GALDETEGIA

#### AURKEZPENA

Eusko Jaurlaritzako Injurumen eta Lurralde Politika Sailaren ekimenez, abian jarri da indarrean dauden EAEko Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak (LAG) berrikusteko prozesua. Horretarako, aipatutako Sailak dokumentu bat sortu zuen 2015eko azaroan. Esteka honen bitariez eskuratu daiteke dokumentua (bai bertsio zabal edo oinarrizkoan, bai bertsio laburtu edo exekutiboan):

[http://www.injurumena.ejgv.euskadi.eus/r49565/es/contenidos/informacion/dots/es\\_1165/indice\\_c.html](http://www.injurumena.ejgv.euskadi.eus/r49565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html)

Proposamen honen **helburua** aipatutako berrikuspenaren aurrerapen formalaren izapidearen aurreko parte-hartze prozesua irekitzea da.

EUDELek komenigarri iritzen dio berrikuspen prozesuan modu aktiboan parte hartzeari, udalen iritzia prozesu horretan kontuan har dadin. Horrela, uste du Euskadiko udalak eragile kualifikatuak izan behar direla lurraldearen antolamendu globalari buruzko hausnarketan, eta euren intereseko gaia dela, hirigintza-eskumenetan izango duen eragina dela-eta.

---

Testuinguru horretan, eta udalek duten iritzia jakitea ahalbidetzeko, eskertuko genizueke honako galdetegi teknikoa beteko bazezute. LAGak berrikusteko prozesuan lurralde-antolamenduaren inguruko helburu eta erronkei buruzko iradakizunak eta iritziak jasotzeko helburua du aipatutako galdetegiak.

Galdetegia **2016ko martxoaren 1a baino lehen** betetzea eta bidaltzea eskertuko genizueke.

Eskerrik asko eskainitako arreta eta denboragatik.

## I. DATU PERTSONALAK

Galdeategia erantzun duen/duten pertsonarenak/pertsonenak.

- Izen-abizenak:
- Udalean betetzen duzun kargua edo/eta eginkizuna:
- Telefonoa:
- Helbide elektronikoa:
- Udalerrria:

## II. LURRALDE-ANTOLAMENDUAREN (LAG, LPP, LPS) IRAGANA ETA ORAINA. DIAGNOSTIKOA

### 1. Lurralde- eta hiri-antolamendua, udalerrien ikuspegitik

- 1) Identifikatu zure udalerriko hirigintza-antolamenduan eragin positiboa izan duten lurraldea antolatzeko 3 proposamen (lurralde-antolamenduak hirigintza-antolamenduan eragina izan duela uste baduzu):
  - 1.-
  - 2.-
  - 3.-
- 2) Identifikatu zure udalerriko hirigintza-antolamenduan eragin negatiboa izan duten lurraldea antolatzeko 3 proposamen (lurralde-antolamenduak hirigintza-antolamenduan eragina izan duela uste baduzu):
  - 1.-
  - 2.-
  - 3.-
- 3) Bete al dira, jarraian adierazten diren gaietan, lurralde-antolamenduak planteatutako helburu eta proposamenak, zure udalerriaren ikuspegitik?
  - a) Lurralde-eredu bat konfiguratzea, honako premisa hauetan oinarritua, besteak beste: hiriburuen sistema artikulatu eta polizentriko, lurraldearen osotasunari hiri-oinarria eta zerbitzu oinarria eskaintzeko gai izango diren hiri etainen sarea, eta eremu oso beteetan eta presio demografiko txikiagoko eremuen artean oreka berrezartzeko prozesuak. Behar bezala erantzun al zaie zure udalerriak alderdi horiei buruz dituen premiei?:
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - b) Ingurune fisikoaren erregimena zehaztea (lurzoru ez-urbanizagarria), ingurunearen antolamendu mailak eta erabileren matrizea erregulatuz::
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - c) Intereseko espazio eta elementu naturalak identifikatzea eta horiek babestea:
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - d) Etxebizitzen kuantifikazioa:
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.



- 4) Zure udalerriaren ikuspegitik begiratuta, orain arte (1997-2016) sustatu eta onartutako lurralde-antolamenduko planek (LAG – LPP – LPS) eta horien proposamenek:
- Lurralde-antolamenduko esparru globalki homogeneo eta koordinatua eratzen dute, osotasunean?:
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - Eragile aktiboa modura jardun, eta udalerriaren nekazaritza- / landa-ingurunea sustatu al dute, lehen mailako sektoreari dagokionez?
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - Nola eragin dute landa-guneak identifikatu, mugatu eta antolatzerakoan, eta gune horien esku-hartzear?
    - Positiboki.
    - Negatiboki:
    - Ez positiboki, ez negatiboki:
    - Oharrak:
  - Udalerriko hirigintza garatzeko ereduaren zehaztapenean, nola eragin dute, xede horretarako lursailak identifikatu eta mugatzeari dagokionez?
    - Positiboki.
    - Negatiboki:
    - Ez dute eraginik izan:
    - Oharrak:
  - Modu erabakigarrian sustatu al dituzte udalerriko hiri-espazio hondatuak edo gainbehera datozenak –hirigune historikoa, barne– berritzeko eta dinamizatzeko prozesuak?
    - Bai.
    - Ez.
    - Oharrak.
  - Udalerriko bizitegi-eredua garatzeko konfigurazioan, nola eragin dute, udalerrirako aurreikusitako etxebizitza kopuruaren kuantifikazioa barne harturik?
    - Positiboki.
    - Negatiboki:
    - Ez positiboki, ez negatiboki:
    - Oharrak:
  - Udalerriko hiri-garapeneko ereda konfiguratzean, nola eragin dute, jarduera ekonomikoei dagokienez?
    - Positivamente.
    - Negativamente:
    - Ez positiboki, ez negatiboki:
    - Oharrak:
- 5) Nondik erorri dira azken urteetan (1997-2016) udalerrian planteatu edo/eta betearazi diren lurzoruaren artifizializazio proposamenak?
- Udalaren hirigintza-plangintzatik (gutxi gorabeherako %):
  - Lurralde-plangintza edo proiektuetatik (gutxi gorabeherako %):
  - Oharrak:

- 6) Lurraldearen antolamenduko planek zure udalerrian eragina izango duten udal plangintzei buruzko bateragarritasun proposamenak zehazten baditzte:

a) Gauzatu al dira?:

**Bai** (identifikatu bateragarritasun proposamenak):

1.-

2.-

3.-

**Ez** (identifikatu bateragarritasun proposamenak):

1.-

2.-

3.-

**Oharrak:**

- b) Zer-nolako ondorioak izan dituzte udalerrian?

**Onuragariak** (identifikatu zein bateragarritasun proposamenetan):

1.-

2.-

3.-

**Kaltegarriak** (identifikatu zein bateragarritasun proposamenetan):

1.-

2.-

3.-

**Oharrak:**

## **2. Lurralde-antolamendurako tresnak eta horien konfigurazio materiala eta formala (grafikoa eta idatzia).**

- 1) Lurralde-antolamendurako tresnak eta horien bidez egindako proposamenak erabakitzean zehaztasun grafiko handiagoa beharko lukete?
- \* Bai.
  - \* Ez.
  - \* Oharrak:
- 2) Lurralde-antolamendurako tresnek eta horien bidez egindako proposamenek eredu global homogeneoago bat erantzun beharko liokete (formatua; hizkuntza grafikoa eta idatzia; etab.)?
- \* Bai.
  - \* Ez.
  - \* Oharrak:
- 3) Lurralde Plan Partzialen edukia eta zehaztapenak eskema material eta formal berari egokitu beharko litzaizkioke?
- \* Bai.
  - \* Ez.
  - \* Oharrak:

## **3. Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde-antolamendurako Batzordea (EAELAB).**

- 1) EAELABek udalerriko hirigintza-planei buruz egindako txostenak bat etorri dira lurralde- eta hirigintza-antolamenduaren gaineko kontsulta organo eta koordinazio organo gisa dagokion funtziorekin eta egitekoarekin?
- 1.- Bai.
  - 2.- Ez.
  - 3.- Oharrak:



- 2) Identifikatu EAELABen 3 jarduera egoki, mantendu edo/eta sendotzeakoak.
  - 1.-
  - 2.-
  - 3.-
- 3) Identifikatu EAELABen 3 jarduera desegoki, aldatu edo/eto berregokitzekoak.
  - 1.-
  - 2.-
  - 3.-

#### 4. Hirigintza-plangintzaren Ingurumen Ebaluazio Estrategikoa.

- 1) LAGen berrikuspenari buruzko Oinarrizko Dokumentuan planteatu diren eta, hala badagokio, zure udalerriari eragiten dioten hiri-birgaikuntza eta hiri-berroneratze (HB) aurreikuspenak<sup>2</sup> bat datozen lurralte-antolamenduko eskalarekin?
  - Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:

### III. LURRALDE-ANTOLAMENDURAKO IRIZPIDEAK ETA HORIEN EDUKIA BERRIKUSTEA. ETORKIZUNA

- 1) LAGen berrikuspenari buruzko Oinarrizko Dokumentuan planteatu diren eta, hala badagokio, zure udalerriari eragiten dioten hiri-birgaikuntza eta hiri-berroneratze (HB) aurreikuspenak<sup>3</sup> bat datozen lurralte-antolamenduko eskalarekin?
  - Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:
- 2) LAGen berrikuspenari buruzko Oinarrizko Dokumentuan planteatu diren eta, hala badagokio, zure udalerriari eragiten dioten Eremu Metropolitarrei eta Eraldaketa Ardatzei buruzko aurreikuspenak<sup>4</sup> egokiak al dira lurralte-antolamenduko eskala horretan?
  - Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:
- 3) LAGen berrikuspenari buruz Oinarrizko Dokumentuan hiri-garapenen gehieneko hedapena mugatzeko planteatu den Hiri Hazkundearen Perimetroa erregulatzeko aurreikuspena<sup>5</sup> bat dator lurralte-antolamenduko eskalarekin?
  - Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:
- 4) Indarrean dagoen lurralte-plangintzan (2016ko urtarrilean etxebizitzen kuantifikazioari dagokionez onartutako LAGen aldaketa) zure udalerrirako adierazitako etxebizitza kopuru maximo eta posible minimoen kuantifikazioaren aurreikuspenak zuzenak dira?
  - Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:

<sup>2</sup> Oinarrizko Dokumentuoren "8.1" atalerako esteka.

<sup>3</sup> Oinarrizko Dokumentuaren "8.1" atalerako esteka.

<sup>4</sup> Oinarrizko Dokumentuaren "8.4" atalerako esteka.

<sup>5</sup> Oinarrizko Dokumentuaren "8.3" atalerako esteka.

- 5) LAGen berrikuspenari buruzko Oinarrizko Dokumentuan planteatu diren eta, hala badagokio, zure udalerriari eragiten dioten Azpiegitura Berdeei<sup>6</sup> dagozkien aurreikuspenak egokiak dira lurralte-antolamenduko eskala horretan?
- Si:
  - No:
  - Observaciones:
- 6) Identifikatu 3 gai, Oinarrizko Dokumentuan planteatu direnak nahiz planteatu ez direnak, zure udalerriaren ikuspegia espezifikotik LAGek berrikusi beharko lituzketenak, lurralte-antolamenduko eskala honi dagozkiolako:
- 1.-
  - 2.-
  - 3.-
- 7) Identifikatu 3 gai, Oinarrizko Dokumentuan planteatu direnak, LAGek berrikusi beharko ez lituzketenak, ez dagozkiolako lurralte-antolamenduko eskala honi:
- 1.-
  - 2.-
  - 3.-
- 8) Zure ustez, zure udalerrian eragina duen indarreko lurralte-antolamenduaren zer alderdi (LPP eta LPsak) komeni da LAG berrien bidez berrikustea edo aldatzea?
- 1.-
  - 2.-
  - 3.-
  - 4.-
  - 5.-
6. Oharrak:
- 9) Zure udalerrian indarrean dauden LPP eta LPSetan planteatutako zehaztapenei dagokienez, onar litezke LAG berriak, zure ustez, aldi berean edo berehalako tresna horiek berrikusi gabe?:
- Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:
- 10) Justifikatuta al dago bi erakunde desberdinek esku hartza (EAELABek eta ingurumen organoak) hirigintza-plangintza orokorra jakinarazteko eginkizunean, lurralte-antolamenduarekiko egokitzapenaren ikuspegitik?
- Bai:
  - Ez:
  - Oharrak:

<sup>6</sup> Oinarrizko Dokumentuaren "6.2" atalerako esteko.



## 2. ERANSKINA:

### LAN HONEN TESTUINGURUAN ERANTZUNDAKO GALDETEGIEN ETA EGINDAKO ELKARRIZKETEN BALORAZIOA

#### I. SARRERA.

Oinarrizko Dokumentuaren eta bertan jasotzen diren proposamenen irakurketa eta analisia osatzeko, galdetegi bat prestatu, eta udalen artean banatu dugu, bai eta horietako zenbait udal elkarritzetatu ere. Helburua bikoitza izan da.

Alde batetik, indarrean dauden Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak (LAG) berrikusteko Eusko Jaurlaritzak sustatutako prozesuan udalen zuzenko parte-hartzea bultzatzea. Bestetik, LAG horien inguruan, hau da, lurralte-antolamenduaren inguruan duten iritzia lehen eskutik ezagutzea: egokiak diren ala ez, hirigintza-antolamenduarekin duten inkardinazioa egokia den ala ez, etab.

Ondorengo epigrafeetan galdetegi eta elkarritzeta horietatik ateratako zenbait ondorio islatu ditugu. II. epigrafean, zehazki, erantzundako galdetegiei, egindako elkarritzetei eta abarri buruzko datuak jaso dira, aurkezpen orokor gisa. III. epigrafean, aurrekoen edukiak jaso, eta horien inguruan sortu diren zenbait zalantza argitu dira. Era berean, IV. epigrafean, oro har, galdetegi eta elkarritzeta horien emaitza baloratzen da.

Aurrera egin baino lehen, eskerrak eman nahi dizkiegu egiteko honetan parte hartu duten udalei, bai eta esku hartu duten pertsonei ere, erakutsi duten eskuzabaltasun eta pazientziarengatik. Horien guztien laguntzarik gabe, ezin izango genukeen lan hau egin; eta, egitekotan, emaitza autistagoa izango litzateke.

#### II. ERANTZUNDAKO GALDETEGIEN ETA EGINDAKO ELKARRIZKETEN INGURUKO DATU OROKORRAK.

##### 1. Banatu eta erantzundako galdetegiak.

Banatutako eta erantzundako galdetegiak edukia eta norainokoa behar bezala ebaluatzen, gure ustez, jarraian aipatzen diren sei puntu hauek hartu behar dira kontuan, besteak beste:

**Bat.** Galdetegiaren eduki materiala arestian aipatutako 1. eranskinean jasotakoa da.

**Bi.** Galdetegia EAEko 251 udalei helarazi zaie. 72 udalek erantzun dute guztira; hau da, EAEn dauden 251 udalen %29k.

Horren inguruan, esan beharra dago galdetegia bete duten 75 udal horietako hiruk birritan egin dutela.

Portzentaje hori (%29) matematikoki mugatua edo murritza izatea (bata zein bestea) ez da parte-hartzeari dagokion garrantzia kentzeko aitzakia edota argudio moduan erabiliko. Hala, mota

Portzentaje hori (%29) matematikoki mugatua edo murritza izatea (bata zein bestea) ez da parte-hartzeari dagokion garrantzia kentzeko aitzakia edota argudio moduan erabiliko. Hala, mota honetako ekimenek izan ohi dutena baino portzentaje handiagoa da. Horregatik, parte hartu duten udalen iritza zuzenean ezagutzeko "termometro" ezin hobea da; zentzu horretan, jaso diren iritziak antzeko ezaugarri edota baldintzak dituzten beste udalerri batzuetara ere estrapolatu daitezke.

**Hiru.** Galdegiak ikuspegি teknikoa dauka; horrexegatik dago zuzenduta udal teknikariei. Beraz, teknikariak arduratu dira galdegiak betetzeaz, salbuespen gutxi batzuk kenduta, non erantzuna politikariek eman duten (alkatea, zinegotzia...):

**Lau.** Batik bat, tamaina txiki eta ertaineko udalerriek erantzun dute galdegiak.

**Bost.** Parte hartu duten udalek oso modu desberdinean erantzun dute. Erantzun batzuk oso garatuak izan dira, eta, beste batzuk, berriz, askoz laburragoak. Gai bakoitzean horren erantzun anitza emateko egon daitezkeen arrazoi ugarien artekik hiru nabarmendu nahi genituzke. Alde batetik, oro har, 1997-2016 aldirako sustaturiko lurrarde-antolamenduaren egoera eta diagnostikoarekin lotutako galdegi erantzun zabalagoa eman zaie, Lurraldea Antolatzeko Gidalerroak (LAG) berrikusteko Oinarritzko Dokumentuaren aurreikuspenen aldean. Bestetik, udalerri bakoitzeko plangintza orokorra zaharragoa edota berriagoa izateak eragin zuzena izan du galdegiak jasotako zenbait gairen inguruko ezagutza-mailari dagokionez. Azkenik, gai horiek udal bakoitzean duten eragin-maila ere erabakigarria izan da. Lurzoru urbanizazioarekin, landa-guneekin eta abarrekin lotutako arazoak oso bestelakoak dira udalerri batetik bestera; horregatik, gai horren inguruko erantzunak ere askotarikoak izan dira.

**Sei.** Galdegiak erantzunen edukiei erreparatuz gero, argi dago udal bakoitzak iritzi propioa daukala zenbait gairen inguruan, eta horrek eztabaidea piztu du euren artean. Oso gai gutxitan dago udal guzien arteko adostasuna edota bat etortzea.

## 2. Egindako elkarrizketa

Galdegiak emaitzetatik ateratako iritzi eta ondorioak osotzeko, argitzeko, eta abarretarako (horretan dihardugu, oraindik ere), elkarrizketa egin dizkiegu udaletako teknikariei (Donostia, Laudio, Eibar, Barakaldo, Oiartzun, Pasaia...).

Txosten honen azken edukia osatu eta aberasteko balio izan digute elkarrizketek.

**III. ERANTZUNDAKO GALDETEGIEN ETA EGINDAKO ELKARRIZKETEN EDUKIARI BURUZKO ZENBAIT IRITZI ETA ONDORIO**

**1. Iritzi eta ondorio orokorrak.**

- Ez da irakurketa koherente eta zentzuzkorik egin hiri-asentamenduak garatu eta okupatzeari buruzko lurrarde-ereduak bizi duen krisiari dagokionez; eredu horrek, besteak beste, nekazaritzarako espazioak eta natur inguruneak okupatzea ekarri du. Nahitaezkoa da eredu hori birplanteatzea, eta, horren ordez, berri bat ezartzea.
- Lurraldea antolatzeko proposamenak, oro har, zehatzak izan behar dira, udalerri bakoitzeko hirigintza-antolamenduaren ezaugarri nahiz baldintzetara birdoitzea, egokitzea, aldatzea, etab. ahalbidetuko duten baldintzei dagokienez.
- Landa-eremuetan gertatzen ari den despopulatze-prozesu progresiboari arreta zor zaio, dagozkion konponbideak bilatzeko. Ildo horretatik, funtsezko da landa-eremuetako udalerri txikien berezko ezaugarri eta arazoei erantzuna ematea.
- Udaldirako udalerriek ezaugarri eta baldintza oso bereziak izan ohi dituzte; horregatik, arreta berezia jarri behar zaie muturrekoak diren zenbait gairi; horien artean, esaterako, udalerri bakoitzean izan daitekeen etxe-kopurua zenbatzeari buruzkoa dago.
- Gaur egun indarrean dagoen ereduak, eta sustatzen dena, hiru hiriburuen zerbitzura dago, neurri handi batean, eta udalerri txikiak eta/edo landa-eremuko udalerriak ez dira ia existitzen eredu horrentzat (ez dira argazkian agertzen).
- Salbuespenak salbuespen, udal antolamenduak bateragarri egiteari buruzko helburuak ez dira bete, eta/edo ez dago horren inguruko kulturarik.
- Eztabaida mahai-gainean egonik (iritzi bat baino gehiago dago horren inguruan), lurraldea antolatzeko gaur egun indarrean dauden baliabideak (LAG, LPP eta LPS) bateratu eta koordinatu beharra dagoela uste da, kontraesanak eta gainezarpenak detektatu baitira euren artean. Horregatik, funtsezko da lurraldea antolatzeko ditugun tresna guziak koordinatzea, eta horietako bakoitzaren jarduera-eremuia zehaztasunez finkatzea.

## 2. Landa-eremu fisikoari buruzko iritzi eta ondorioak.

### 2.1.- Orain arte (1997-2016) sustatu den lurrarde-antolamenduaren diagnostikoa – balantzea:

#### A.- Alde positiboak:

- Nekazaritza-ustiategiei lotuta ez dauden familiabakarreko etxebizitzak eraikitzeko debekua ezarri da.
- Ingurune fisikoa antolatzeko irizpideak zehaztu dira, lurzoru urbanizaezinaren erregimena arautzeko jarrabideen zehaztapenen ingurukoak barne.
- Espazio natural interesgarriak babesteko egitasmo edo programak atera dira:
  - Naturgune babestuen sistema.
  - Armañongo parke naturala.
  - Urdaibaiko biosferako Kudeaketa-plana.
  - LIC Ernio – Gatxume.
  - Udalaitzko interes naturalistikoko eremua.
  - Natura 2000 sarearen garapena.
  - Etxerre eta Garaiko urmaelen inguruun babes, eskualdeko hiri-kanpoaldeko parke moduan.
  - Erabilera publikoko mendiak.
  - Interes agrologikoa duten lursailen babes.
- Natur elementuekin eta beraien arauketarekin / problematikarekin lotutako LPSak eta proiektuak atera dira:
  - Ibilguen antolamendurako LPS.
  - Kadagua ibaiaren gainezkatzeetik babesteko plana.
  - Hezeguneetako LPS.
  - Nekazaritza eta Basozaintzako LPS.
  - Uholdeek eragindako arazoei erantzuna emateko sustatu diren proiektuak

#### B.- Alde negatiboak:

- Dauden baserriak aprobetxatu eta banantzearen inguruko mugak.
- Nekazaritza eta basozaintzako eremuren erabilera mugatzea.
- Urdaibaiko Erreserbaren kudeaketan izandako kontraesanak/ lausotasunak, bai lurralteko nahiz hirigintzako Administrazioaren aldetik, bai Ingurumen Administrazioaren aldetik.
- Uholde-mapak eta mapa horiek indarreko plangintzarekin dituzten talka-puntuak zehaztu dira.
- Lurzoru urbanizaezineko partzelazioak mugatu dira.
- Urdaibaiko Kudeaketa Plana.
- Lurralte-antolamenduak ez du bere egitekoa bete, eta proportzioz kanpoko hazkundea ahalbidetu du balio natural eta paisajistiko handiko zonaldeetan.
- Akatsak babes bereziko ingurune naturalak identifikatu eta mugatzerakoan.
- Ibai eta erreka babesteko LPSak, horren inguruko proposamenak eta jarduera zehatzak zehaztatzeari dagokionez.
- Natur inguruneak artatzeari lotutako mugak, udalen intereseekoak diren zenbait elementu antolatu eta gauzatzea eragozten duten aldetik (Gautegiz Arteagako saihesbidea).
- Otoioko zonaldea zabalegi mugatu da.



- Udaletako hirigintza-plangintzan Nekazaritza eta Abeltzaintzako LPS sartzea falta da, ez baita luteslea.

- Lurzoru urbanizagarriak azpiegitura ugariren eragina jasan du.

- Ez zaie arretarik eskaini elkarrekikoei.

C.- Oro har, ingurune fisikoaren erregulazioa zehazteari lotutako helburuak bete direla esan dezakegu, lurzoru urbanizaezina eta horren erabilera-matrizeak arautzeari lotuta. Gaua bera espazio natural interesgarriak identifikatu eta babesteari dagokionez; edozein kasutan, ez da aho bateko ondorioa, eta desadostasunak daude horren inguruan.

Hona hemen horri buruz mahai gainean jarri diren zenbait gogoela interesgarri (iritzi batekoak zein bestekoak):

- Lurzoru urbanizaezinak ahaztuta / baztertuta egoten jarraitzen du.
- Lurzoru urbanizaezinean gauzatu daitezkeen jarduerek ez dute ez enplegurik ez aberastasunik sartzen.
- Baserriak arautzen dituen erregulazioa / tratamendua malgutzeko edo zabaltzeko beharra.
- Gaur egun indarrean dagoen erregimena oso protekzionista da, eta landa-eremuetako herri txikien beharrizan nahiz arazoetara egokitutu gabe dago.
- Landa-eremuetako ustiapenak gainbehera doaz, eta, horren inguruko arauketa indartu arren, jarduera ekonomikorik ezean, ez da aldaketarik gertatuko. Landa-lurra mantentzeko esku-hartze mekanismo berriak behar dira.
- Ingurune fisikoaren antolamendurako kategorien mugaketak, lurralte-antolamenduan oinarritua egoteaz gain, hirigintza-plangintzan garatzeko modukoak izan behar du, eskala egokiago nahiz zehatzagoan.
- Ez da komeni zenbait sail udal eskumenekoak diren arazoetan sartzea; izan ere, LAGen erabilera-matrizeak literalki transkribatzea eskatzen diete behin eta berriro udalei, bai eta euren mugarteko lurzoru urbanizaezinak ez antolatzea ere. Udalek (hirigintza-plangintzaren bidez) esku hartzeko gaitasuna izan behar dute, lurralte-kategoriak eta horien erabilera-matriza udalerri bakoitzaren errealtatera egokitutu ahal izateko.
- Lehenengo sektorea (udalaren lur-multzoak, etab.) edota basogintza nahiz ingurumeneko udal ekimenak sustatzeaz gain, ekimen horiei trabarik ez jartzea udalez gaindiko erakundeen aldetik.
- Natura babestearekin lotutako arrazoiak tarteko, landa-eremuko eraikinak suntsitzen ari dira.
- Natur ingurune interesgarrien babes osatzeko, horiek modu egokian kudeatzea falta da, horretarako behar diren baliabide ekonomikoen zehaztapena barne.
- Babes bereziko zonaldeak ez daude behar bestean mugatuta lurralte-antolamenduan; eta hirigintza-plangintzak mugaketa hori udal mailan zehaztu, egokitutu, itxi eta abar egiteko duen eskumena aurreikusi beharra dago. Ezagutza areagotzea eskatzen du horrek.
- Zenbait kasutan, lurralte-antolamendua labur geratzen da babestu beharreko natur ingurune interesgarriak identifikatzeari dagokionez. Horixe da, hain zuen ere, Andatz mendiaren / ingurunearen kasua. Interesgune guztiak lurralte-antolamenduan identifikatuta egotea izango litzateke logikoa.

D.- Bateratasun handia lortu dute (desadostasun bat edo beste badagoen arren) zera baieztagatzean: lurraldea antolatzeko baliabideak ez direla izan eragile aktiboak landa-eremua sustatzeari eta lehen sektorearen euskarri izateari dagokionez.

Hona hemen horri buruz egin diren zenbait gogoeta interesarri (iritzi batekoak zein bestekoak):

- Sustapen hori gauzatzeko zailtasunak dira, esaterako, landa-guneetan eraikitzeo oztopoak, eta auzoak barreiatuta dituzten udalerriean dagoen zerbitzu falta.
- Sustatu baino gehiago, babestu egin dute (argazki finko moduan).
- Lotura-falta garrantzitsu bezain arduratzeko dago LAGetan jasota dagoen lehen sektoreko arauketaren eta gizarteak nahiz merkatuak bizi duten errealitate ekonomikoaren artean.
- Lehen sektorea izan da galtzaile hiri-garapenen aurrean (landa-lurren galera, nekazaritzarako eta abeltzaintzarako bereziki interesarriak diren lursailen galera...).
- Zentzu horretan, landa-guneetan neurri gabe eraiki diren etxebizitzak edota nekazaritzatustategiei lotuta eraiki diren etxebizitzak kaltegarriak izan dira, nekazaritzarako interesarriak diren lursailak galtzea ekarri duelako.
- Urdaibaiko Kudeaketa Planak lehen sektorearen sustapena eragozten edo kaltetzen du.

E.- Gehienetan ustez, lurrarde-antolamendurako tresnek ez dute landa-guneetan eragin berezirik izan, edota ez dituzte kontuan hartu. Edozein kasutan, iritzi horiez gain, badaude eragin horri buruzko beste iritzi batzuk ere, negatiboak (17) zein positiboak (5).

Hona hemen horri buruz egin diren zenbait gogoeta interesarri (iritzi batekoak zein bestekoak):

- Landa-guneak irizpide argirik gabe edota dagozkion udalek (Bizkaia) ezagutzen ez dituzten irizpideekin identifikatu eta mugatu dira behin baino gehiagotan.
- Elkarren artean desberdinak diren bi gauza nahasten dira: landa-gunea bera (bizileku izateko garatu dena) eta gune horren berezko izaera.
- Landa-gunearen mekanismoa eraikuntza berriak baimentzeko oinarri gisa baino ez da erabiltzen. Eta hori ez da batere ona.
- Ez dira Urdaibaiko Erreserbako Kudeaketa Planean jasotako landa-guneak errespetatu / jaso.
- Landa-guneak hiri-inguruneetako koroa gisa identifikatzea / mugatzea arazo larria da.
- Eraikin-mota desberdinen nahasketak (eraikin tradizionalak, txaletekin) eta/edo horiek helburu eta irizpide jaknik gabe arautu izanak eragin negatiboa izan du gune horien morfologia eratzeko orduan.



## 2.2.- LAGak berrikusteko Oinarrizko Dokumentuaren aurreikuspenei – orientabideei dagokienez.

- A.- Gehienetan ustez, Azpiegitura berdeen inguruan egindako aurreikuspenak egokiak dira. Hona hemen horri buruz egin diren zenbait gogoeta interesgarri (iritzi batekoak zein bestekoak):
- Planteatuta dagoen eran, natura babestea (alde positiboa) bertan behera uztea dakar. Ez dago neuririk, babesteaz gain, natur ingurunea birtsorzea / aktibatza eragiten duenik.
  - Edozein kasutan, eremu funtzional eta udalerrri bakoitzak azpiegitura berdeen sarera (natur inguruneak, igarobide ekologikoak...) egokitzen, doitzeko, zuzentzeko, osatzeko eta abarrerako gaitasuna eduki behar du, ingurune bakoitzaren ezaugarri nahiz baldintzetara egokitzen, eskala horien gaineko ezagutza eta informazio zehatzta oinarri hartuta.
  - Azpiegitura berdearen sarea horretan egon beharko luketen zenbait ingurune barne hartu gabe daude. Zehazki: Red Natura 2000 sareko gune guztiak, Gaztelugatxeko Doniene, Andatza/Irisasi; etab.
  - Onura publikoko mendiak ere sare horretan sartuta egon beharko lirateke.
- B.- LAGetan barne hartu / jaso beharreko gaien artean, honakoak aipatu dira:
- Lurzoru urbanizaezina.
  - Lurzoru urbanizaezinean dauden eraikinen araubidea.
  - Baserri bakoitzari dagokion etxebizitza-kopuruaren zehaztapena (2, 4...).
  - "Lurra" zaintza, bere gaitasun agrologikoa kontuan izanda.
  - Babestu beharreko ingurune eta eremuen identifikazio / mugaketa zuzena.
  - Landa-eremuetako konekzioak sustatzea, garraio publikoa hobetuz.
  - Bertako landareta duten basoak zaintzeko, artatzeko, handitzeko... neurrien zehaztapena.
  - Azpiegitura berdea.
  - Lurzoru urbanizaezinaren kategoriak.
  - Lurzoru urbanizaezinaren erabilerei buruzko araubidea zehaztea, horien guztien arteko oreka lortuz, eta arrazoizko mugak jarriz, esaterako, basogintzako erabileren kasuan.
  - Sektoreko edo udalaz gaindiko administrazioen konpromisoen zehaztapena, lurralte-antolamendurako tresnen aurreikuspenak aplikatzeari / gauzatzeari dagokionez.
  - Ingurune eta eremu interesgarriak babesteko aplikatu diren neurri eta baldintzak konpentsatzeko kontraprestazio ekonomikoen zehaztapena.
  - Lurralte-ereduaren zehaztapena, mendiaren funtzioko aniztasunetik abiatuta, eta basogintzaren sektorera esklusiboki bideratutako ikuspegia (Mendien Foru Legearen ondoriozkoak) gainditzen duena.
  - Konektagarritasun ekologikoa eta paisaia erabiltzea, lurzoru urbanizaezina antolatzeko zuzeneko tresna gisa.



### **3. Hiri-inguruneari buruzko iritzi eta ondorioak.**

#### **3.1.- Orain arte (1997-2016) sustatu den lurralte-antolamenduaren diagnostikoa – balantza:**

- Neurri handi batean (eta salbuespen, ñabardura edota aurkakotasunekin bada ere), iritzi berekoak dira gehienak, hau da: lurralte-antolamenduak zehaztu behar ditu udalerri bakoitzeko etxebizitzen dimentsioa arautzeko parametroak (etxebizitza-kopuruaren zenbatespena). Hona hemen goian aipatutako ñabardura edo salbuespenetako batzuk:
  - Gutxieneko dimentsioaren inguruko aurreikuspenak ez dauka inolako justifikaziorik.
  - Mekanismo zurrunegia da, gizartearen eta ekonomiaren aldaketetara egokitzeko gaitasun txikikoa, eta udalen eskaera eta beharrizanen aurrean erantzun eskasekoa.
  - Etxebizitzen dimentsioa zehazteko formularen zenbait parametro egokitu egin beharko lirateke. Horren inguruko adibideak dira, besteak beste: bigarren bizilekua, udalerri jakin batuetan behinik behin; harrotze-faktorea; landa-guneetako etxebizitzak ez kontatzea; etab.
  - Landa-eremuetako udalerri txikien berezitasunak ez dira kontuan hartzen
- Gehienek uste dute (salbuespen, ñabardura edota aurkakotasunekin bada ere) ez direla hasiera batean planteatutako helburuak bete honakoei dagokienez: hiriburuen arteko oreka helburu duen sistema eta tamaina ertaineko hiriak sustatzea, bai eta oreka bilatzeko prozesuak ere, pilaketa-maila handiko eremuetatik presio demografiko txikiagoko eremuetarantz.
- Gehienetan iritziz (salbuespen, ñabardura edota aurkakotasunekin bada ere), lurraldea antolatzeko sustatu diren tresnek ez dute eraginik izan (modu erreal eta efektiboan) hiri-inguruneak berriztatu eta dinamizatzeko prozesuen sustapenean, edota udalerrien gainbeheran, Hirigune Historikoak barne.
- Hirietako garapenei dagokienez (etxebizitzak, jarduera ekonomikoak...), gehiengoaren ustez (salbuespen, ñabardura eta abarrekin), eta, modu osagarrian, lurralte-antolamenduak:
  - Garapen horien gehiegizko dimentsioa eragin duten prozesu eta dinamikak sustatu ditu (etxebizitza-kopurua zenbatzeko mekanismoen bidez, esaterako), baina behar besteko zehaztasunaz mugatu gabe.
  - Oso eragin txikia izan du udalerrietako hiri-garapenerako eredu zehazteko orduan (etxebizitzak, jarduera ekonomikoa...).
- Gehiengoaren ustez, lurzorua artifizial bilakatzeko prozesuak hirigintza-proposamenen ondoriozkoak dira batik bat, eta ez lurralteko proposamenen ondoriozkoak.

3.2.- LAGak berrikusteko Oinarrizko Dokumentuaren aurreikuspenei – orientabideei dagokienez.

- Gehienek uste dute (salbuespen, ñabardura edota aurkakotasunekin bada ere), hirigunea zaharberri eta birsortzeko proposatutako aurreikuspenak, berez, lurralte-antolamenduaren eskalari dagozkiola. Edozein kasutan, gehiengoaren iritzi hori honako gogoeten bidez osatu beharra dago:
  - Aurreikuspen horiek udalerri handientzat pentsatuta daude.
  - Batzuen ustez, irizpide orokorrak zehaztea lurralteko antolatzeko tresnen egitekoa litzatekeen bitartean, hiria birsortzeko eremu zehatzen mugaketa udalen egitekoa litzateke (hirigintza-arlokoa). Beste batzuen ustez, horrelakoak bezalako aurreikuspenak lutesleak izan beharko lirateke.
  - Zentzia izateko, ordea, baliabide ekonomikoekin nahiz giza baliabideekin osatu behar dira.
- Gehienek uste dute (salbuespen, ñabardura edota aurkakotasunekin bada ere), Metropoli Inguruei eta Eraldaketa Ardatzei dagozkien aurreikuspenak, berez, lurralte-antolamenduaren eskalari dagozkiola. Edozein kasutan, gehiengoaren iritzi hori honako gogoeten bidez osatu beharra dago:
  - Aurreikuspen horiek udalerri handientzat pentsatuta daude.
  - Zentzia izateko, ordea, finantzaketa tarako neurri eta konpromisoekin osatu behar dira.
  - Esku hartzeko gidalerro edota irizpide orokor egokiak dira, euren definizio eta zehaztapena lurralte-antolamenduaren egitekoen artean barne hartzen denean, betiere.
  - Ez dagozkie lurralte-eskalari. Adibide gisa, ekobulebarrei buruzko aurreikuspenek ez daukate inolako zerikusirik eskala horrekin.
- Hiriaren hazkunde-perimetroa lurralte-eskalari dagozkiola baieztagaten duen aurreikuspenaren inguruan eztabaidea sutsua piztu da, jarrera kontrajarriak baitaude horri buruz. Hori horrela, ondorengoak bezalako gogoetak egin dira:
  - Zuzena litzateke, baldin eta:
    - . Zehaztapena malgutasunez egiten bada.
    - . Zehaztapena egiteko orduan udalen argudio eta proposamenak kontuan hartzen badira.
    - . Behin betiko zehaztapena hirigintza-plangintzari badagokio.
    - . Natur ingurunea babesteko neurri gisa planteatzen bada, eta ez hiri-izaera duen neurri gisa (hazkundearren muga).
  - Udal izaerako zehaztapena eta erabakia da (hirigintza-plangintza).
  - Udalerritako bakoitzaren ezaugarri eta baldintzak kontuan hartu beha dira. Hori horrela, zehaztapen hori justifikatuta egon liteke zenbait kasutan (progresiboki lurralte- eta hirigintza-antolamenduan), baina, beste batuetan, ez du inolako zentzurik (udalerri txikietan, batik bat).
- Udalerritako bakoitzean egon daitekeen gutxieneko eta gehieneko etxebizitza-kopurua zenbatzeari buruzko aurreikuspenek eztabaidea bizia sorrarazi dute, eta jarrera kontrajarriak daude horren inguruan (abiapuntu moduan, dena dela, neurri zuzentzailea dela aitortzen dute gehienek). Hori horrela, ondorengoak bezalako gogoetak egin dira:
  - Kalkulua egiteko formula komplexuegia eta interpretagarriegia da, eta ezabatu beharko litatekeen zalantzak sortzen ditu.

- Planteatuta dagoen eran, mekanismo zurruna da, EAeko udalerri guztiei tratamendu berbera ematen baitie, udalerriok oso askotariko errealtitateak eta konplexutasunak badauzkate ere. Ez ditu baldintza edota gaitasun espezifikoak kontuan hartzen.
- Gutxieneko etxebizitza-kopurua arautzeak ez du zentzurik.
- Indarreko lurralte-esparruak planteatzen dituen zenbait aurreikuspen berrikusi edo aldatu egin beharko lirateke, etorkizunera begira. Hauek dira horietako batzuk:
  - Jarduera Ekonomikoen eta Merkataritzako Ekipamenduen LPS.
  - Ibai eta erreka kaintzeko LPS.
  - Zenbait LPP eta LPStako proposamen zehatzen lurralte-zehaztapena.
  - Hiri-lurzoruaren arazoari erantzuna eman orduko (birsorkuntza, etab.) sektore berrien sorrera dakarten hazkunde hedakorreko proposamenak ezabatzea.
  - Osagai paisajistikoaren eta konektagarritasun ekologikoaren arauketa, izaera arautzailea duten antolamenduaren zati gisa, eta ez gainjarritako baldintza soil gisa.
- LAGetan (eta, oro har, lurralte-esparruan), aurrekoez gain, honako hauek ere kontuan hartu beharko lirateke:
  - Udalez gaindiko ekipamenduen antolamendua, gauzatzea, etab.
  - Jarduera ekonomikoen garapenak antolatzea, gauzatzea eta abar, jarduera ekonomikoen LPS berrikustea / birpentsatzea barne, eta merkataritzako zentro handiak arautzeko / ezartzeko irizpideak zehaztea.
  - Lurraldea antolatzeko ditugun tresna guztiak koordinatzea, eta horietako bakoitzaren jarduera-eremu zehaztasunez finkatzea.

#### **4. Antolamenduko beste gai batzuei buruzko iritzi eta ondorioak.**

Garraio publikoaren antolamendua, lurraldea modu erreala eta eraginkorrean egituratuko duena, eta ez hiriburu handien zerbitzura dauden azpiegitura handien antolamendu gisa soilik

#### **5. Arazo formalei nahiz administratiboei buruzko iritzi eta ondorioak.**

- Lurralde-planen eredu formalari (grafikoak eta idazkiak) buruzko iritziak elkarren artean oso desberdinak dira, baita eztabaидagarriak ere.

Zentzu horretan, batzuen ustez, plan horiek eredu bakar eta zehatzago batean barne hartu beharko lirateke (bai irakurketa bai aplikazioa errazteko eta ulergarriagoa egiteko); beste batzuen ustez, ordea, orokortasuna eta zorroztasun falta justifikatuta daude, kasu horretan. Orokorean, iritzi horiek estu lotuta daude lurralde-planek eta horien proposamenek izan beharreko izaera arautzaile eta/edo orientatzailearekin, izaera ireki edo itxiarekin, etab. Zehatzago esanda, lehendabiziko iritzia, hein handi batean, uste jakin bat lotuta dago: planak zehatzak, arautzaileak, itxiak, etab. izan behar direlako usteari, alegia. Horren aurrean, bigarren iritziak uste du lurralde-planek (eta, zehatzago, LAGek) hirigintza-plangintzan garatu eta zehaztu beharreko gidalerro edota orientabide irekiak zehaztu behar dituztela.

Edozein kasutan, baita zentzu horretan eskema formal bat jarraituta ere, berregokitzeko modukoa izan beharko litzateke, eremu funtzional eta arlo bakoitzari dagozkion zehaztasun eta baldintzak bertan gehitu ahal izateko helburuarekin.
- Gehiengo zabal batzen iritziz, LPSetako edukiek eskema material bera izan beharko lukete, irakurketa, aplikazioa eta antzekoak sinplifikatzeko eta errazteko.

Edonola ere, eskema orokor hori eremu funtzional bakoitzaren zehaztapen eta baldintzetara egokitzeko modukoa izan beharko litzateke.

- Euskal Autonomia Erkidegoko Lurraldearen Antolamendurako Batzordea (EAELAB):
  - Batzorde hau beharrezkoa da, eta bere egiteko, berriz, positiboa, lurraldea eta hirigintza koordinatzeaz arduratzen den organoa den heinean.
  - Hala ere, egiteko hori behar bestean berregokitu eta/edo hobetu beharko litzateke, zera lortzeko:
    - . Elkarren artean kontrakoak diren sektoreko planteamendu eta proposamenen aurrean (horietako batzuek LPP eta LPSetan dute jatorria) koordinazio eta harmonizazio organo gisa jardutea, modu erreal eta eraginkorrean.
    - . Udalaren eskumen esklusibokoak diren antolamenduko gaietan ez eragitea.
    - . Batzordearen funtzionamendurako prozedurazko jarraibide argi eta zehatzak finkatzea, besteak beste, honakoak lortzeko: sektoreko txostenak igortzeko epe zehatzak finkatzea; kasuan-kasuan eragindako Udalari sasoiz helaraztea, edukia eztabaidatu, eta, hala badagokio, zuzenketak egin ahal izateko, Batzordearen bilera ofiziala baino lehen; bilera ofizial hori egitea, behin tramite guztiak bukatuta; etab.
    - . Batzordearen irizpideak behar bezala formalizatzea (publikotasuna; izaera arautzaile eta orientatzaila zehaztea; etab.), eta, formalizazio hori oinarri hartuta, txostenen edukia zehaztea.
- EAELABren esku-hartzeari eta lurralte-antolamenduaren fiskalizazioaz arduratzen den ingurumen-arloko organoaren esku-hartzeari dagokionez:
  - Sektoreko txostenak emateari dagokionez, jarraibide argiagoak eta modu orakorrean koordinatutakoak zehaztu beharko lirateke, egungoak baino epe laburragoetan. Une horretan, sektoreko makina bat txosten bikoitztua daude, antolamenduaren prestaketa eta tramitazio fase desberdinetan, Ingurumen Ebaluazio Estrategikoa barne. Helburu horren lorpenak eragindako lege-xedapen guztiak koordinazioa eta koherentzia justifikatzen du (lurraldekoak, hirigintzakoak, ingurumenekoak...).
  - Gaitasunak argitu eta mugatu beharra dago; izan ere, zenbait kasutan, esaterako, ingurumen-arloko organoak berez ez dagozkion gaietan eragiten du, etxebizitzakopuruaren kuantifikazioan, esaterako.
  - Hirigintza-antolamenduaren fiskalizazioaz arduratzen den udalaz gaindiko erakunde bat edo gehiago egotearen inguruko iritziak askotarikoa dira. Hori horrela:
    - . Batzuen ustez, ingurumen-arloko organoak EAELABren baitan egon beharko luke, eta azken horrek hartu beharko lituzke bere gain hirigintza-plangintzako fiskalizazio orokorrarekin lotutako egitekoak (lurraldekoak, ingurumenekoak...); modu horretara, prozesu horiek argiagoak eta laburragoak izango lirateke.
    - . Beste batzuen ustez, erakunde bien existentzia justifikatuta dago, horietako bakoitzak gai desberdinetan eragiten dutelako.
- Beste gai batzuk:
  - Forma eta/edo prozeduraren ikuspegitik, lurralte-planak zurrunegiak eta estatikoegiak dira, "mugitzeko edo egokitze" zailak.
  - Planak prestatu eta tramitatzeko prozedurak (lurraldekoak eta hirigintzakoak) konplexuegiak eta luzeegiak dira, eta zalantzaz josita daude. Horiek simplifikatu beharra dago.
  - Arau-kopurua larregizkoa da, eta euren arteko bateratzea eta/edo egokitzea, berriz, hutsala.

- Hirigintza-plangintzaren fiskalizazio bikoitzari (lurraldekoa eta ingurumenekoa) bestelako arazoak ere gehitu behar zaizkio: terminologikoak, prozedurazkoak, etab. Ondorioz, "antolamendurako leihatila bakar" gisa justifikatu eta ebatzi beharko litzateke.
- Administrazioaren Sail guztiak modu bateratu eta koordinatuan esku hartu behar dute, bakoitzak bere aldetik jokatu gabe. Helburu horren lorpenak justifikatuko luke, halaber, EAELAB izatea hirigintza-plangintzako erakunde fiskalizatzale bakarra; hori horrela, berari legokioke Sail horien guztiak proposamenak koordinatu eta integratzea.
- Lurralde-proposamenen izaera arautzaile edo orientatzalea modu argiago eta zehatzagoan zehaztea komeni da.

#### **IV. ERANTZUNDAKO GALDETEGIEN ETA EGINDAKO ELKARRIZKETEN BALORAZIO OROKORRA.**

Erantzundako galdetegiak eta egindako elkarrizketen edukiaren irakurketa eginda, badira aipamen berezia merezi duten zenbait gai, balorazio orokor eta ondorio gisa jarraian jaso ditugunak, hain zuzen ere.

##### **1. Lurralde-antolamenduaren kultura finkatzea eta horren beharrizana aitortzea.**

1997tik gaur egunera arteko aldian, finkatu egin da lurralde-antolamenduaren kultura eta horren beharrizana.

Horixe da, seguru asko, galdetegi eta elkarrizketetik atera daitekeen aho bateko ondorio bakarrenetako bat.

##### **2. Makina bat iritzi daude lurralde-antolamenduaren irismen materialaren eta horren proposamenen inguruan, bai eta bere izaera arautzaile eta orientatzialearen inguruan ere.**

Goiko adostasunaren aldean, eta modu osagarrian, eztabaidea irekia dago honakoari buruz: lurralde-antolamenduko proposamenen terminoak eta eduki materiala; hiri-antolamendurekin dituen "mugak"; duen izaera arautzaile edo orientatzalea.

LAGei dagokienez, eztabaidea horrek honakoetan du eragina, besteak beste: soilik gidalerroak dituen dokumentua izan behar da? edo, zenbait gairen inguruan, "sendoagoa-arautzialeagoa-itxiagoa" izan beharko luke?

##### **3. Gai batuetan beste batzuetan baino finkatuago dagoen lurralde-kultura.**

Lurralde-kultura hori honakoetan dago oinarrituta: lurzoru urbanizaziona (dagokion kategoria eta erabilera-matrizearekin); lurraldeko/naturako/ingurumeneko elementuetan eragiten duten LPS desberdinaren xede diren arloak; etxebizitza-kopuruaren kuantifikazioa; azpiegitura orokorrak (komunikazioak, hiri-zerbitzuak...); etab.

Finkatze horrek, hala ere, ez du gehiengoaren adostasunik lortu lurralde-proposamenen edukiari eta irismenari dagokionez. Beraz, eztabaidea zabala dago gai horren inguruan.



Era berean, finkatze horrek ez die bestelako gaiei eragiten. Lurralde-antolamenduari dagozkion ala ez ebazteko eztabaidea, behinik behin, gori-gorian dago. Hala gertatzen da hiri-ingurunearen kasuan (arestian aipatutako muturretan izan ezik).

#### **4. Hiri-ingurunea, eztabaidearen ardatza.**

Une honetan, seguruenik, hiri-ingurunea da lurralte- eta hirigintza-antolamenduari buruzko eztabaidearen ardatz nagusia; bere "mugen" zehaztapena, Administrazio bakoitzaren eskumenena, udalak barne, etab.

#### **5. Marko formal eta administratibo konplexuegia eta koordinatu gabea.**

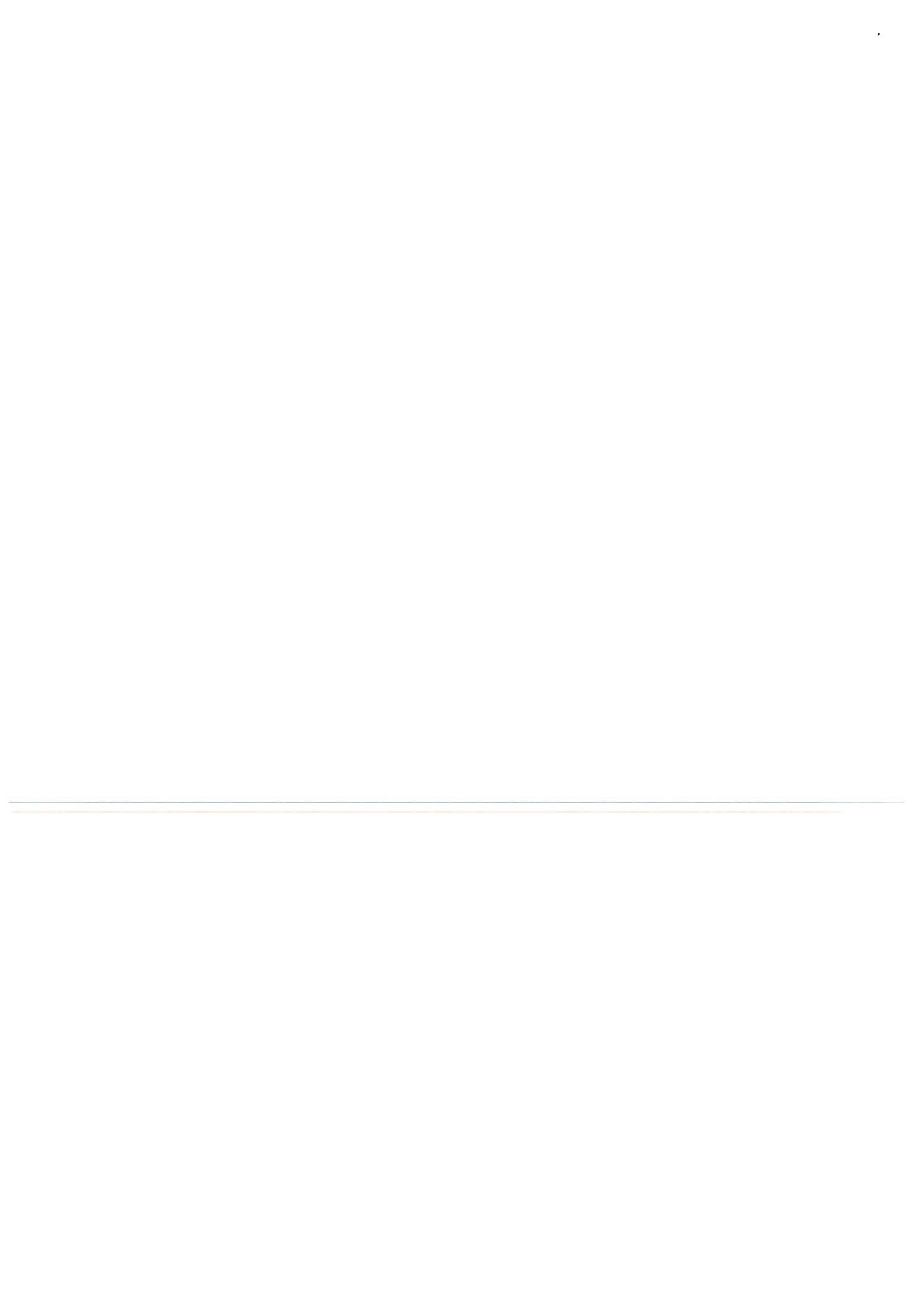
Hau da, seguruenik, galdegegi eta elkarrizketetatik atera daitekeen beste aho bateko (edota adostasun-maila handiko) ondorioetako bat.

Hori horrela, lege-xedapen ugari daude (larregi), eta, euren artean kontraesanak edota koordinazio falta itzelak; txostenak, baimenak, etab. behin eta berriro errepikatzen dira (baita bikoiztu ere, zenbait kasutan); zenbait gairi ematen zaien trataera sektorial eta ez integralak baldintza ugari sortzea ekarri du, eta horrek eragin zuzena dauka planak prestatu eta tramitatzeko prozesuan; prozesuen segurtasun eza; "helmugara" iristeko, zenbait kasutan, zaittasun larriak daude; etab. Eta horrek guztiak eragin zehatza dauka hiri-antolamenduan

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



AGOSTO 2016





## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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



## INDICE

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



VI CONCLUSIONES ..... 35

1. Algunas cuestiones generales .....	35
2. La determinación de un modelo de intervención territorial en el medio rural acorde con los condicionantes y objetivos propios de él.....	36
3. El medio urbano como campo de intervención básicamente urbanístico.....	37
4. La movilidad sostenible .....	37
5. La energía.....	37
6. La configuración de un marco administrativo – formal adecuado para encarar el futuro.....	37
7. En definitiva .....	38

ANEXO 1 ..... 40

CUESTIONARIO UTILIZADO PARA RECOGER ON LINE LA OPINIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS VASCOS .....	40
--	----

ANEXO 2 ..... 46

VALORACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE ESTE TRABAJO .....	46
--	----

AGOSTO  
2016



## Aportaciones de EUDEL

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



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

## OBJETO

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## 2

## ALGUNAS PREMISAS FORMALES Y MATERIALES

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

- Un debate abierto en el que se desea participar.

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

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



○ El reconocimiento de la necesidad de la ordenación territorial y urbanística.

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

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

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

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

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

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

# 3

## CUESTIONES GENERALES

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

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

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



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

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

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

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

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

En este momento (lejos de pretender hacer un discurso o análisis general) merecen una particular atención: la crisis económica; la crisis de modelos (de intervención territorial, urbanística, etc.); las "novedades" o crisis disciplinares asociadas a la complementación y/o contagio de la ordenación territorial y urbanística por otras disciplinas o perspectivas (género, medio ambiente...); las novedades asociadas a la continuada (e incluso exagerada) promulgación de nuevas disposiciones, documentos, proyectos, etc. con directa incidencia tanto en la determinación de la ordenación (territorial y urbanística) como en el excesivo e injustificado alargamiento de los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes<sup>1</sup>; etc.

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

<sup>1</sup> Sirvan como mera muestra:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

El marco territorial vigente es el determinado en:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

# 4

## CUESTIONES ESPECÍFICAS

### 1. Las cuestiones transversales.

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

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

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

- a) Ausencia de diagnóstico y contextualización.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

b) Ausencia de integración.

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

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

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

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

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



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

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

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

d) Una singular carga urbanística.

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

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

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

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

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

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

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



## 2. El paisaje.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### 4. El medio urbano.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

- a) La rehabilitación y regeneración urbana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Además, en estrecha relación con las previsiones establecidas en este marco de intervención:

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



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

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

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



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

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

c) El Perímetro de Crecimiento Urbano.

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

d) Las Áreas Metropolitanas y los Ejes de Transformación.

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



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

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

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



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

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

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

i) La segunda residencia y los recursos turísticos.

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

g) La compatibilización de planeamientos.

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



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

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

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

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

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

## 5. La movilidad sostenible.

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

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



etc., por otro, la debida conexión de esos municipios con el territorio del que forman parte, y, por último, la prestación de ese servicio en las debidas condiciones de calidad.

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

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

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

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



## 7. La Gobernanza.

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

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

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

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

¿Somos consecuentes con ese tipo de pautas?

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



# 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 3. ¿Son posibles otras formas de trabajar?

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

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

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

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



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

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

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



# 6 CONCLUSIONES

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

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

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

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

## 1. Algunas cuestiones generales.

### a) Conveniencia de un diagnóstico.

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

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

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



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

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

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

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

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

La consecución de ese objetivo justifica, entre otros extremos:

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



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

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

### 4. La movilidad sostenible.

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

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

### 5. La energía.

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

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

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

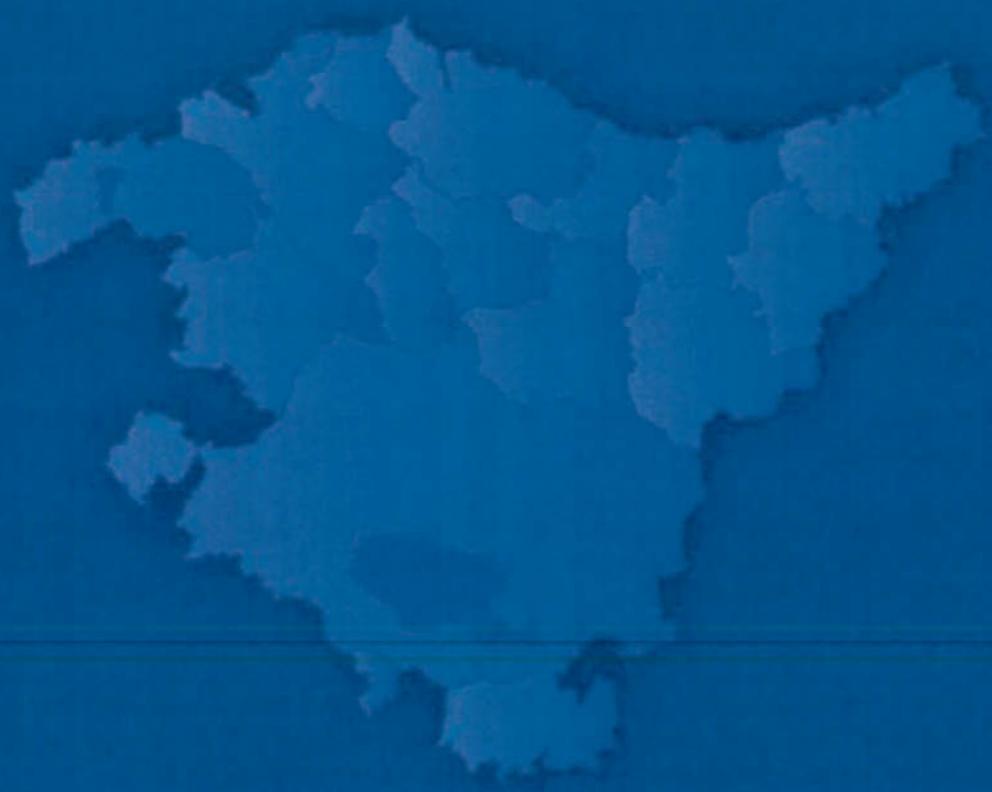
- La actuación conjunta y coordinada de las distintas entidades que deban intervenir en esos procesos (COTPV, órgano ambiental, Diputación Foral...), sin solapamientos entre unas y otras.
- La determinación clara y precisa del campo de intervención de las citadas entidades y de las competencias de cada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

**7. En definitiva.**

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

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

# ANEXOS



**EUDEL**  
[www.eudel.eus](http://www.eudel.eus)



## ANEXO 1:

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

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

#### PRESENTACIÓN

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

[http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49565/es/contenidos/informacion/dots/es\\_1165/indice\\_c.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html)

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

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

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

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

Gracias por vuestra atención y vuestro tiempo.



## I. DATOS PERSONALES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) La configuración de un modelo territorial sustentado, entre otras, en las premisas de potenciar un sistema articulado y policéntrico de capitales, una red de ciudades medianas capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio, y procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica. ¿Las necesidades de tu municipio a ese respecto han sido debidamente respondidas?:

- Si.
- No.
- Observaciones.

- b) La determinación del régimen del medio físico (suelo no urbanizable) mediante la regulación de las categorías de ordenación del mismo, y de la matriz de usos:

- Si.
- No.
- Observaciones.

- c) La identificación de los espacios y elementos naturales de interés, y su protección:

- Si.
- No.
- Observaciones.

- d) La cuantificación de las viviendas:

- Si.
- No.
- Observaciones.



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

6) En el supuesto de que los planes de ordenación territorial determinen propuestas de compatibilización de planeamientos municipales con incidencia en tu municipio:

a) ¿Se han materializado?:

Sí (identifica las propuestas de compatibilización):

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

No (identifica las propuestas de compatibilización):

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

b) ¿Qué efectos han tenido en el municipio?:

Beneficiosos (identifica en que propuestas de compatibilización):

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

Perjudiciales (identifica en que propuestas de compatibilización):

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

Observaciones:

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

1) ¿Los instrumentos de ordenación territorial y sus propuestas deberían ser objeto de una mayor precisión gráfica en sus determinaciones?:

- \* Sí.
- \* No.
- \* Observaciones:

2) ¿Los instrumentos de ordenación territorial y sus propuestas deberían responder a un modelo global (formato; lenguaje gráfico y escrito; etc.) más homogéneo?:

- \* Sí.
- \* No.
- \* Observaciones:

3) ¿El contenido y las determinaciones de los Planes Territoriales Parciales deberían adecuarse a un mismo esquema material y formal?:

- \* Sí.
- \* No.
- \* Observaciones:

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

1) ¿Los informes emitidos por la COTPV en relación con los planes urbanísticos del municipio han sido acordes con su función y cometido de órgano consultivo y de coordinación de la ordenación territorial y urbanística?:

- 1.- Sí:
- 2.- No
- 3.- Observaciones:



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

#### **4. La Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico.**

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

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

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

<sup>2</sup> Link con el apartado "8.1" del Documento Base.

<sup>3</sup> Link con el apartado "8.4" del Documento Base.

<sup>4</sup> Link con el apartado "8.3" del Documento Base.

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

<sup>5</sup> Link con el apartado "6.2" del Documento Base.



## ANEXO 2:

### VALORACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS RESPONDIDOS Y DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE ESTE TRABAJO

#### I. INTRODUCCIÓN.

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

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

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

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

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

##### 1. Los cuestionarios distribuidos y respondidos.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## 2. Las entrevistas realizadas.

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

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



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

#### 1. Opiniones y conclusiones de carácter general.

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



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

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

#### A.- Aspectos positivos:

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

---

#### B.- Aspectos negativos:

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### 3. Opiniones y conclusiones referentes al medio urbano.

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

○ En relación con la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV):

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

○ En lo referente a la intervención de la COTPV y del correspondiente órgano ambiental en tareas de fiscalización de la ordenación territorial:

- Deberían determinarse unas pautas más claras y globalmente coordinadas de emisión de los informes sectoriales, en unos plazos más reducidos que los actuales.

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

La consecución de ese objetivo justifica la debida coordinación y coherencia del conjunto de las disposiciones legales afectadas (territoriales, urbanísticas, ambientales...).

- Se requiere una clarificación y delimitación de competencias en la medida en que, por ejemplo y en ocasiones, el órgano ambiental incide en cuestiones que no son propias de él, como el de la cuantificación residencial.

- Las opiniones en cuanto a la existencia de una o más entidades supramunicipales de fiscalización del planeamiento urbanístico son dispares. Así:

Para algunos, el órgano ambiental debería integrarse en la COTPV, asumiéndose desde esta las tareas de fiscalización general (territorial, ambiental...) del planeamiento urbanístico, con la consiguiente clarificación y reducción de esos procesos.

Para otros, la existencia de esas dos entidades está justificada en la medida en que inciden en cuestiones distintas.

- La Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento está afectada por problemas que justifican la debida respuesta. Así:

Las decisiones de los distintos órganos ambientales (del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales...) no responden, en ocasiones, a unos mismos criterios.

Los cambios en la legislación ambiental hacen que los criterios de tramitación no estén claros en este momento.