

2018 MAI: 07

SARRERA/ENTRADA IRTEERA/SALIDA

ZK/Nº _____ ZK/Nº 28913

EUSKO JAURLARITZA / GOBIERNO VASCO

Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitza Saila /
 Departamento de Medio Ambiente, Planificación
 Territorial y Vivienda

Att: Ignacio María Arriola López in/sr.

Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitzako
 sailburua / El Consejero de Medio Ambiente,
 Planificación Territorial y Vivienda.

Donostia-San Sebastian, 1

01010 - VITORIA-GASTEIZ

2018 MAI: 07

ZUZENEAN BIZKAIA
 SARRERA IRTEERA
 Zk. 372481

GAIA: EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO
 LURRALDE ANTOLAMENDUAREN
 GIDALERROEN BERRIKUSPENA.

ASUNTO: REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE
 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS
 VASCO.

ERREF.: CO-1622

REF.: CO-1622

2018ko martxoaren 12an, Ingurumeneko
 Zuzendaritza Nagusi honetan Ingurumen, Lurralde
 Plangintza eta Etxebizitza Sailaren idazki bat sartu da
 (12718 zenbakiko sarrera-erregistroa); haren bidez,
 Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde
 Antolamenduaren Gidalerroen berrikuspeneko
 hasierako dokumentua informazio publikoaren eta
 entzunaldiaren izapidean jartzen da. Halaber,
 informazio publikoaren izapidean eta ukitutako
 administrazio publikoen eta interesdunen
 kontsultaren pean jartzen da berrikuspen-
 dokumentuaren ingurumen-azterlan estrategikoa.
 Horri dagokionez, gure esku jarritako
 dokumentazioa aztertu ondoren, honi erantsita
 bidaltzen dira egoki iritzitako oharrak, kontuan har
 daitezen.

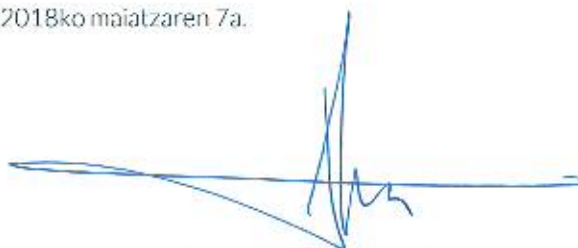
Besterik gabe, aukera hau baliatuta begirunez
 agurtzen zaitut.

Con fecha 12 de marzo de 2018 ha tenido entrada en
 esta Dirección General de Medio Ambiente, con
 número de registro de entrada 12718, escrito del
 Departamento de Medio Ambiente, Planificación
 Territorial y Vivienda, por la que se somete al trámite
 de información pública y de audiencia el documento
 inicial de la revisión de las Directrices de Ordenación
 del Territorio del País Vasco. Asimismo, se somete al
 trámite de información pública y a consulta de las
 Administraciones públicas afectadas y de las personas
 interesadas, el Estudio Ambiental Estratégico del
 documento de Revisión. De conformidad a este
 respecto, y una vez analizada la documentación
 puesta a nuestra disposición, se adjunta informe con
 las observaciones estimadas oportunas para su
 consideración.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para
 saludarle atentamente.

Bilbo, 2018ko maiatzaren 7a.

Bilbao, 7 de mayo de 2018.



Izp./ Fdo.: Unai Gangotxi Ciscar
 INGURUMENEN ZUZENDARI NAGUSIA
 EL DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

ASUNTO: CONSULTA TRAS APROBACIÓN INICIAL DE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS VASCO.

REF.: CO-1622

Con fecha de entrada en el registro del Departamento Foral de Sostenibilidad y Medio Natural de 12 de marzo de 2018, se recibe consulta del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, dentro de la evaluación ambiental estratégica de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco.

Se ha analizado la siguiente documentación disponible en la página web proporcionada:

- El "Documento de Aprobación Inicial de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV", fechado en febrero de 2018.
- El Estudio Ambiental Estratégico de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV, fechado en febrero de 2018.

En la materia que nos ocupa, esta Dirección General de Medio Ambiente ha emitido múltiples informes a lo largo de los años:

- Tres informes sobre la inicialmente denominada "Modificación de las Directrices de Ordenación Territorial como consecuencia de su Reestudio" y que derivó en una "Modificación de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial", aprobada mediante Decreto 4/2016, de 19 de enero.
- Cuatro informes dentro de este procedimiento de Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, uno de ellos remitido al órgano ambiental en la fase de consultas previas de la evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Analizada la documentación disponible y teniendo en cuenta los informes previamente emitidos, se considera oportuno aportar lo siguiente.

1.- RESPECTO AL TRATAMIENTO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN EL APARTADO DE GOBERNANZA DE LA REVISIÓN.

En la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial se hacen dos referencias a la evaluación ambiental a destacar, tanto en la Memoria como en la Normativa:

1ª) En la página 269 de dicho apartado de la Memoria se indica:

"Por otro lado se observa necesario tipificar los supuestos de no necesidad de evaluación ambiental estratégica en el planeamiento pormenorizado (desarrollo de un plan general que ya ha sido sometido a FAF), en suelo urbano y urbanizable. Ello se justifica en que el planeamiento de desarrollo va precedido de un plan que ha contado con este procedimiento, y que por tanto ya se han considerado los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente a que hace referencia la legislación ambiental."

Y también:

"La conveniencia de no ampliar los trámites legalmente establecidos (exigencia de preavances), de tipificar los expedientes urbanísticos en los que no es necesaria la tramitación de la Declaración Ambiental Estratégica, así como el establecimiento de unos criterios en relación con los informes sectoriales o el señalamiento de las tareas que

corresponden a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y a la Declaración Ambiental Estratégica (DAE), son tareas que aborda este capítulo."

En línea con lo indicado en la Memoria, el artículo 38 de las Normas de Aplicación incluye como directriz recomendatoria la siguiente:

"3. Se recomienda tipificar los supuestos de modificación de planeamiento general de ordenación pormenorizada, o los supuestos de planes especiales en suelo urbano o planes parciales en que no se requiere evaluación ambiental estratégica."

Al respecto de esta tipificación recomendada, el Tribunal Constitucional, mediante reciente Sentencia 109/2017, de 21 de septiembre de 2017, ha declarado inconstitucional y nulo el artículo 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, que pretendía, precisamente, una tipificación similar a la que recomienda esta determinación de la Revisión.

La Ley 21/2013 excluye de evaluación ambiental estratégica únicamente los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia y los de tipo financiero o presupuestario (Artículo 8.1). El resto de planes y programas deben someterse, al menos, a evaluación ambiental estratégica simplificada.

La opción de tipificar *a priori* supuestos de exclusión de ciertos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por la norma estatal supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica.

Considerando lo expuesto, no sería posible cumplir dicha recomendación y, por tanto, se propone su eliminación.

2º) El mismo artículo 38 de las Normas de Aplicación incluye como directriz recomendatoria la siguiente:

"4. Con objeto de facilitar la labor de coordinación entre administraciones que tiene atribuida la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco,

a) El informe de la COTPV ha de valorar la acomodación del plan general a los instrumentos de ordenación territorial y analizar los aspectos sectoriales de carácter supramunicipal, concluyendo en la aceptación o no del modelo territorial del planeamiento general,

b) El Órgano ambiental ha de evaluar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan, no pudiendo modificar el modelo territorial que, propuesto por el municipio, se ajuste a la legalidad, evitando valorar la clasificación o calificación de suelo."

Es la Dirección General de Medio Ambiente propone la supresión de la directriz 4.b) por estas tres razones:

1) Esta directriz pone en entredicho la imprescindible independencia del órgano ambiental respecto al órgano sustantivo a la hora de emitir sus pronunciamientos. Un instrumento de ordenación territorial no puede ser el marco para regular la evaluación ambiental estratégica, ni su órgano sustantivo sectorial el que determine la labor futura que debe realizar el órgano ambiental.

2) La limitación que pretende imponer el órgano sustantivo al órgano ambiental supone una reducción del nivel de protección ambiental actualmente establecido en la normativa de evaluación ambiental.

3) El órgano ambiental tiene unas obligaciones establecidas en la normativa de evaluación ambiental que no son compatibles con la limitación propuesta.

En cualquier caso se recuerda que en el Artículo 5 del Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco establece:



Artículo 5. Carácter del informe de la Comisión.

Son vinculantes los informes que emita la Comisión en los siguientes supuestos:

b) En los Planes Generales y demás planes de ordenación estructural objeto de informe de la Comisión, así como sus respectivas modificaciones, el informe será vinculante en lo referente a la acomodación del Plan a los instrumentos de ordenación territorial y a todos aquellos aspectos sectoriales que, con arreglo a la normativa aplicable y a proyectos de carácter supramunicipal aprobados, resulten de la competencia de la Administración estatal, autonómica o foral, incluido el informe de evaluación conjunta de impacto ambiental (artículo 91.2 de la Ley 2/2006).

No obstante lo anterior, en atención al respeto de la distribución competencial establecida entre las Administraciones con competencias en Urbanismo y Ordenación del Territorio el carácter vinculante de los informes de la Administración General del Estado y de las Administraciones Forales o Autonómicas vendrá facultado en función de lo que se establezca en su normativa específica.

Es decir, la Comisión integrará aquellos informes supramunicipales que le sean remitidos en el plazo previsto en el Reglamento General de la Comisión. En este mismo sentido los informes de Evaluación Conjunta o Estratégica de Impacto Ambiental se incluirán en la Comisión de acuerdo con lo establecido en la normativa que regula la mencionada Evaluación y con el carácter de vinculación que en la misma se establezca.

Es decir, que en la COTPV se han de considerar los informes del órgano ambiental competente e integrarlos en su informe. Las declaraciones ambientales estratégicas y los informes ambientales estratégicos se emiten antes de que el expediente urbanístico se remita por parte del Ayuntamiento a la COTPV y tienen carácter determinante. Por tanto la COTPV debiera valorar la integración de las DAEs y los IEAs en el Plan, considerando su contenido como establecedor de criterio, determinante, para la redacción definitiva del Plan.

2.- RESPECTO A LA NATURALEZA DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

Independientemente de lo dispuesto en el artículo 2 de la Normativa de la Revisión respecto a la naturaleza de las Directrices de Ordenación Territorial, debe tenerse en cuenta que, en buena medida, lo que hace la Revisión es recopilar y ordenar criterios ya recogidos en la normativa vigente y que esos criterios tienen, evidentemente, la naturaleza de la normativa que los incluye.

Por ejemplo, las Directrices contenidas en el Capítulo III se definen como recomendaciones de líneas de actuación y se señala que cuando la Administración competente se aparte de los mismos deberá justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de que se trate. Sin embargo, entre esas directrices hay principios de desarrollo urbano sostenible que son criterios orientadores a asumir por el ordenación urbanística, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, y de los que la Administración competente no puede apartarse.

Criterios como los siguientes que aparecen en ese Capítulo III, son criterios orientadores que debe asumir, en todo caso, la ordenación urbanística y no directrices recomendarías que pueden cumplirse o no:

- "Proteger los sistemas de asentamiento sostenibles y tradicionales, favoreciendo el crecimiento compacto de los núcleos consolidados y evitando dinámicas indeseables de urbanización a través, entre otras, de las siguientes medidas:

a) Priorizar la colmatación y optimización de las áreas ya urbanizadas frente a la ocupación de nuevos suelos, así como la implantación de actividades económicas en continuidad con la trama existente."

- "El planeamiento territorial y urbanístico en materia de accesibilidad universal desarrollará las siguientes directrices:

a) Promover unos entornos urbanos caracterizados por la mezcla de usos, en los que los usos residenciales convivan con los de actividades económicas compatibles con los mismos, así como con usos dotacionales y de



servicios; de forma que se facilite la accesibilidad a los mismos y se minimicen las necesidades de desplazamiento.

b) Impulsar un diseño de ciudad que tenga como base la búsqueda de la proximidad, favoreciendo las distancias cortas entre la residencia, el transporte público, los centros de trabajo, las dotaciones, los equipamientos y el comercio."

- "Planificar el territorio localizando los diferentes usos, y en particular aquellos necesarios para la vida cotidiana, a distancias que reduzcan la necesidad de realizar desplazamientos rodados o acorten sus tiempos en la medida de lo posible."

- "Promover una ciudad compleja y de proximidad, basada en barrios bien equipados y seguros, bien conectados a través de transporte público con otras partes de la ciudad y del territorio."

- "Limitar la ocupación del suelo, favoreciendo la mezcla de usos y la regeneración de los espacios vulnerables, así como potenciar la intermodalidad y los modos de transporte con menores emisiones de gases de efecto invernadero."

3.- ANÁLISIS DEL ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO.

En la Revisión no se ha desarrollado de forma explícita un proceso de generación y selección de alternativas de ordenación, tal y como señala el propio Estudio Ambiental Estratégico. En consecuencia, tan sólo se contempla la denominada "Alternativa 0" de no revisión del modelo territorial y de no aplicación de sus propuestas, concluyendo que dicha alternativa tendría consecuencias negativas de magnitud difícilmente previsible sobre la casi totalidad de las variables ambientales.

Llama la atención que el principal instrumento de ordenación territorial del País Vasco no haya considerado necesario desarrollar, de forma explícita, un mínimo análisis de alternativas. Sin embargo, para alcanzar una elevada protección del medio ambiente es imprescindible realizar un ejercicio riguroso de identificación de las posibles decisiones significativas desde el punto de vista ambiental, positivas y negativas, y plantear análisis de alternativas, técnica y ambientalmente viables, para dichas decisiones.

Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se recogen ejemplos de decisiones significativas desde el punto de vista ambiental en la Revisión aprobada inicialmente:

1º) La decisión de prever un coeficiente de esponjamiento en la cuantificación residencial que puede duplicar e incluso triplicar las necesidades identificadas.

Existen alternativas ambientalmente mejores que no han sido valoradas. Por ejemplo, no prever este coeficiente de esponjamiento o prever únicamente el esponjamiento medio mínimo de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes (1,06).

2º) La decisión de introducir el concepto de "perímetro de crecimiento urbano" y de prever excepciones a este perímetro.

La opción de no prever excepciones a este perímetro es una alternativa ambientalmente mejor que no ha sido valorada.

3º) La decisión de introducir el concepto de "ejes de transformación", de delimitar espacios en el territorio como tales y de establecer determinaciones para su desarrollo.

La opción de no prever estos ejes de transformación es, a juicio de esta Dirección General de Medio Ambiente, una alternativa ambientalmente mejor que no ha sido valorada.

4º) La decisión de incluir el concepto de "infraestructura verde" y "corredor ecológico" directamente en la planificación territorial referido solo al suelo no urbanizable.



No se ha valorado una alternativa de creación de un condicionante superpuesto de infraestructura verde en el suelo urbano y urbanizable, cuestión que ya se puso de manifiesto en mayo de 2017.

Otro aspecto no valorado es la contribución de las normativas de los PTSs sectoriales a la conectividad ecológica, por ejemplo del PTS de Ríos.

5º) Respecto a la propuesta de tipos generales de usos para la matriz del medio físico, las siguientes son, por ejemplo, decisiones significativas desde el punto de vista ambiental que requerirían un análisis de alternativas previo:

- a) Incluir los aparcamientos de pequeña dimensión (menos de 50 vehículos), aerogeneradores y similares dentro del uso "Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal Tipo B".
- b) Para la prohibición general de los desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes, prever una excepcionalidad para los que se contemplen de forma específica por el PTP correspondiente.

6º) La regulación concreta de usos propiciados, admisibles y prohibidos para cada categoría de ordenación del medio físico.

Al menos, debería plantearse un mínimo análisis de alternativas para las múltiples decisiones que se toman en este apartado.

La planificación territorial (y las Directrices son parte fundamental de ella), en la medida en que su objetivo fundamental es establecer el marco para la implantación de desarrollos, tiene siempre una afección negativa sobre el medio ambiente, mayor o menor dependiendo del modelo territorial propuesto. Por ello, sorprende que el Estudio Ambiental Estratégico, aunque insta a que se tomen estas valoraciones con cautela y se remite, en muchos casos, a la evaluación ambiental de los documentos de desarrollo, califique todos los impactos identificados como de signo positivo, salvo el impacto de afección al suelo por ocupación (artificialización) que se valora como negativo y poco significativo.

A juicio de esta Dirección General de Medio Ambiente, estas calificaciones pueden contribuir a dar una visión errónea de la naturaleza de las Directrices de Ordenación del Territorio y deberían revisarse.

En cualquier caso y tal y como ya se ha señalado previamente, lo fundamental en una evaluación ambiental estratégica de un documento como las Directrices de Ordenación Territorial no es cómo se pueden calificar los impactos, sino que las decisiones identificadas como significativas desde el punto de vista ambiental tengan un análisis de alternativas riguroso previo. Y el documento aprobado inicialmente no incluye ese mínimo análisis de alternativas previo.

4.- SOBRE LA CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

La metodología de la cuantificación residencial es sumamente compleja. Aunque aparentemente se ha ido modificando para hacer más restrictivo el cálculo de las necesidades residenciales, se sigue previendo un coeficiente de esponjamiento que permite duplicar e incluso triplicar las necesidades identificadas.

En el documento aprobado inicialmente se ha eliminado la capacidad residencial mínima, aparentemente porque en la fase de participación han sido numerosas las solicitudes para eliminar el mínimo de viviendas que establece la aplicación de la fórmula de cuantificación residencial.

Manteniendo lo defendido por esta Dirección General de Medio Ambiente a lo largo de los años y considerando que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable y que su uso debe ser ahorrativo, evitando reclasificaciones innecesarias, se vuelve a recomendar que no se prevea un coeficiente de esponjamiento en la propuesta de cuantificación residencial o que se prevea, únicamente, el esponjamiento medio mínimo de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes (1,06), convirtiéndolo en esponjamiento máximo.



En todo caso, la Normativa debería posibilitar que los ayuntamientos puedan plantear cuantificaciones inferiores, incluso cero, en el marco de la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana y su evaluación ambiental.

5.- REGULACION DEL MEDIO FÍSICO. CONDICIONANTES SUPERPUESTOS

SOBRE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

Según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 42/2007, las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. El objetivo de estos corredores ecológicos sería permitir la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres.

A través de la introducción del concepto de infraestructura verde en la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial el órgano promotor pretende, precisamente, delimitar una red de corredores ecológicos a nivel de la CAPV, que se iría ampliando en cascada a través de la planificación territorial y urbanístico posterior.

Los conceptos de "infraestructura verde" y "corredor ecológico" son propios de la política ambiental. La planificación territorial y urbanística deberá tener en cuenta, por supuesto, estos conceptos, pero no deben ser los únicos instrumentos para introducirlos y delimitarlos, sino que deberán estar supeditados a la política ambiental. El instrumento más apropiado debe corresponder, por estar así delimitado legalmente, a la planificación ambiental a través de las estrategias de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas o de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Las DOT deben prever, en su Anexo I ordenación del medio físico, que en el momento en que esa planificación ambiental se materialice se incorpore a la ordenación territorial de manera automática.

La propia Revisión señala que la red de corredores ecológicos a nivel de la CAPV la ha definido el área responsable de medio natural del Gobierno Vasco. También señala que para la representación gráfica en la Revisión a escala de la CAPV se han omitido algunos corredores que sí que están en los trabajos realizados y que la red completa se puede consultar también en GeoEuskadi.

Siendo esto así, esta Dirección General de Medio Ambiente considera que, tomando como base el trabajo ya realizado, el órgano ambiental del Gobierno Vasco debería elaborar y aprobar una "estrategia de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas", en línea con lo establecido en los artículos 15.4 y 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, e incorporarlo a las DOT de manera automática una vez adoptada.

En el mismo trabajo elaborado por la Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental del Gobierno Vasco se identifican los obstáculos principales a escala de la CAPV en la red de corredores ecológicos. Esta relación de obstáculos da respuesta, al menos en parte, a la determinación del Artículo 4.3.c) de la Normativa, por lo que se considera conveniente su reconocimiento en la normativa como puntos de conflicto de la infraestructura gris con la infraestructura verde, añadiendo un apartado en el Artículo citado haciendo mención a ellos y a la necesidad de la realización de las tareas necesarias de restitución ecológica.

Áreas inundables

El condicionante superpuesto "áreas inundables" debiera remitirse a la regulación sectorial en materia de aguas. El texto incluido en las DOT se refiere únicamente al estado de los cauces y la afección al espacio inundable ya transformado y construido. Se considera que un documento de ordenación territorial que fomente un desarrollo sostenible debe regular y condicionar usos que eviten aumentar el peligro de las inundaciones, mediante medidas no estructurales, a las que no se hace referencia.



Regulación de usos

Las DOT dejan para el planeamiento territorial y urbanístico la delimitación y regulación de usos de los condicionantes superpuestos, estableciendo que será en las concesión de licencias municipales donde se impondrán medidas correctoras para evitar afectar a la estabilidad de los suelos, la contaminación de acuíferos, amenaza al control de inundaciones o el cumplimiento de objetivos en los corredores ecológicos y otros espacios de interés, etc.

Esta regulación de usos se considera poco eficaz, ya que no aporta ningún criterio o condicionante que permita establecer una adecuada regulación de usos. Por poner un ejemplo, la actividad forestal intensiva en suelos con alta pendiente e inestabilidad que puede generar procesos erosivos y de movimientos en masa no se somete, por regla general, a una licencia previa municipal.

6.- SOBRE LOS EJES DE TRANSFORMACIÓN.

Respecto a los ejes de transformación la Memoria señala:

"Los Ejes de Transformación orientan los procesos de desarrollo urbano y facilitan el uso del transporte colectivo, densificando los espacios ya construidos y evitando la ocupación urbana de nuevos ámbitos. Permiten dar coherencia a las diferentes piezas urbanas y rematarlas, limitar la urbanización difusa, mejorar la calidad ambiental y paisajística y favorecer la densidad, la renovación urbana y la aparición de espacios de innovación. Son elementos para interconectar las Áreas Funcionales y para mejorar la capacidad de las ciudades medias de participar de las dinámicas de desarrollo de las áreas metropolitanas."

Aunque aparentemente uno de los criterios en los ejes de transformación es evitar la ocupación urbana de nuevos ámbitos, la realidad de la lectura de las directrices de los ejes de transformación delimitados, al menos en Bizkaia, contradice dicho criterio. Por tanto, se puede llegar al razonable convencimiento de que el concepto de "eje de transformación" es un eufemismo que se utiliza para plantear, al menos en los ejes de transformación identificados en Bizkaia, seguir con un modelo de ocupación de suelo natural de los fondos de valle muy parecido al modelo histórico. Este planteamiento de fomento de los desarrollos urbanísticos a lo largo de los valles apoyados en nuevas infraestructuras del transporte es el que precisamente ha llevado a generar los impactos ambientales de mayor magnitud en los valles cantábricos de Bizkaia. A falta de un análisis crítico del concepto por parte del Estudio Ambiental Estratégico, esta Dirección General de Medio Ambiente considera que debe pronunciarse al respecto y señalar que el concepto de "eje de transformación", tal y como está planteado, no contribuye a evitar la segregación y dispersión urbana y no posibilita el mantenimiento de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.

Por tanto, dado que, como dice el documento, la artificialización del suelo constituye un elemento crítico de nuestro territorio, y los ejes de transformación tal como se plantean siguen fomentando esa artificialización, se propone la eliminación de los "ejes de transformación" delimitados en Bizkaia.

7.- SOBRE LA MOVILIDAD VIARIA.

Respecto a la movilidad viaria, aunque es una cuestión de relevancia fundamental, la Revisión pasa muy por encima y no hacen más que una referencia genérica en la Memoria a que "puede empezar a considerarse que al margen de mejora de trazados, la ejecución de alguna carretera variante de población y el inevitable mantenimiento, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente culminado" y se incluyen como directrices recomendatorias de la Normativa "priorizar en las previsiones presupuestarias el mantenimiento de las infraestructuras existentes sobre la ejecución de nuevas" y "facilitar la derivación del transporte de mercancías por carretera a otros modos de transporte menos contaminantes como el ferroviario y el marítimo".

La Revisión parece apostar por la multifuncionalidad y multimodalidad rebajando el protagonismo de la red viaria. La competencia foral en carreteras determina que su planificación mediante el plan de carreteras y el desarrollo de los proyectos se haga a escala de cada territorio histórico.



Por ello el propio documento entre sus objetivos establece:

Considerar mayormente culminado el mapa de carreteras de la CAPV, al margen de propuestas concretas a contemplar en el Planeamiento Territorial Parcial o Sectorial además de la gestión acorde que se requiera en su condición de infraestructura de carácter transeuropeo.

Que se puede interpretar como que las previsiones de los planes de carreteras encajan en el modelo de las DOT, sin mayor análisis.

También el documento de Aprobación inicial afirma:

Frente a enfoques anteriores, la movilidad sostenible prioriza la proximidad y la accesibilidad sobre la movilidad y el transporte, propugnando un modelo de ciudades más compactas, en el que los desplazamientos en ellas y entre otras dentro de un territorio resulten más cortos y autónomos, discriminando positivamente la movilidad no motorizada y el transporte colectivo, de mayor eficiencia energética, ambiental, social y económica respecto al vehículo privado, y dando un nuevo tratamiento al espacio urbano donde el peatón sea el protagonista.

La Revisión debería realizar una reflexión crítica sobre un modelo de carreteras, incluyendo las previsiones de los planes de carreteras forales, que sigue incentivando, directa o indirectamente, el uso del vehículo privado y plantear directrices ambiciosas para cambiar dicho modelo.

8.- ANÁLISIS AMBIENTAL DE DETERMINADAS EXIGENCIAS Y EXCEPCIONES INCLUIDAS EN LA REVISIÓN.

A continuación se analizan diversas exigencias y excepciones a la norma general que recoge la Revisión.

a) En el artículo 12 de la Normativa, el apartado 5.c) señala:

"Admitir la recalificación de suelos calificados en la actualidad como industriales o de actividades económicas a nuevas calificaciones de residenciales o similares cuando se justifique previamente la imposibilidad técnica, económica o urbanística de plantear una operación urbanística consistente en la reconversión de dichos suelos como ámbito de acogida de nuevas actividades económicas, exigiéndose la incorporación en paralelo al planeamiento urbanístico de una superficie equivalente de nuevo suelo de actividades económicas."

Esta última exigencia obliga, inevitablemente, a seguir ocupando suelo natural y, por tanto, el criterio pierde su sentido desde el punto de vista de la sostenibilidad. Un desarrollo residencial que lleva asociado esta exigencia no puede considerarse que cumpla con los principios de un desarrollo urbano sostenible.

La realidad es que el País Vasco no tiene un problema de falta de suelo para actividades económicas. Al contrario, el problema es de exceso de suelo calificado. Según datos de Udalplan, actualmente la superficie de suelo para actividades económicas vacante en la Comunidad Autónoma del País Vasco es de 4.736 hectáreas, homogéneamente distribuidas en las distintas Áreas Funcionales. La Revisión debería plantear directrices para contribuir a reducir significativamente este exceso de suelo calificado.

Por tanto, la exigencia señalada no está justificada y se propone su eliminación.

b) En el apartado 1.d) del artículo 13 de la Normativa se señala:

"Otorgar un tratamiento diferenciado a los incrementos residenciales que se producen en la ciudad consolidada, con respecto a los que se generan mediante la ocupación de nuevos suelos. En este sentido, se aceptarán incrementos residenciales por encima de la capacidad residencial que surge de los criterios de cuantificación, siempre que los mismos se produzcan a través de operaciones de rehabilitación, regeneración o redensificación del suelo urbano. Sin embargo, no se aceptarán dichos incrementos cuando se generen en suelo urbanizable que se encuentre en situación de rural, por lo que la aplicación de los criterios de cuantificación podrá implicar la descalificación total o parcial del referido suelo cuando se produzca la correspondiente revisión del planeamiento urbanístico."



El criterio de priorizar la rehabilitación, regeneración o redensificación del suelo urbano frente al nuevo crecimiento tiene como objetivo fundamental evitar la ocupación de suelo natural. La aplicación de la cuantificación residencial debería implicar la desclasificación, en todo caso, de los suelos que no sean precisos para satisfacer las necesidades identificadas, es decir, las necesidades justificadas.

La apertura de esta posibilidad no se entiende justificada, ya que de esta manera se desvirtúa el cálculo de la capacidad residencial, no estableciéndose además ningún criterio que permita fijar un límite a ese incremento residencial por encima de la capacidad calculada.

Por tanto, se propone como alternativa no aceptar, incrementos residenciales por encima de la capacidad residencial.

c) En el apartado 2.d).3 del artículo 13 se indica:

"3. No computarán como incremento de la capacidad residencial:

- a) El incremento del número de viviendas y/o el incremento de la edificabilidad urbanística en actuaciones de dotación.*
- b) La subdivisión de caseríos enclavados en suelo no urbanizable.*
- c) Las edificaciones previstas y no construidas que ya dispongan de licencia.*
- d) El incremento de viviendas que surja como consecuencia de operaciones de rehabilitación, sustitución, reforma o subdivisión de edificaciones residenciales ya existentes en el suelo urbano y urbanizable.*
- e) Las viviendas que surgen del cambio de uso de locales comerciales a vivienda."*

Sin embargo, incluyendo estas viviendas en la capacidad residencial se evitaría la ocupación de suelo natural para responder a las necesidades identificadas. Por tanto, se propone como alternativa que sí computen, por ser una opción ambientalmente mejor.

d) En el apartado 2.d).4 del artículo 13 se señala:

"Facultativamente, el planeamiento urbanístico se podrá incorporar a la cuantificación residencial la capacidad de los núcleos rurales."

Se propone como alternativa que esta incorporación sea obligatoria, por ser una opción ambientalmente mejor. Esta incorporación resulta muy adecuada en municipios de carácter rural donde los núcleos rurales tienen un peso específico importante.

e) Las excepciones de los apartados 2.d).6 y 2.d).7 del artículo 13 permiten desarrollos residenciales incluso por encima de la ya sobredimensionada capacidad residencial máxima calculada. Sin embargo, los suelos calificados deben ser, exclusivamente, los precisos para satisfacer las necesidades identificadas, es decir, las necesidades justificadas.

Por tanto, se propone como alternativa no prever estas excepciones, por ser una opción ambientalmente mejor.

f) En la definición del uso "desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes" se excluye a los propios Planes Territoriales Parciales del cumplimiento de los criterios ambientales estratégicos que se asumen:

"Desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes: actuaciones urbanísticas de carácter residencial, industrial o de servicios que pueden incorporar todo el conjunto de equipamientos, dotaciones y usos complementarios correspondientes a su propio carácter y que se desarrollan en áreas desligadas de zonas urbanas o industriales"

preexistentes o suponen un aprovechamiento urbanístico superior al del elemento en que se apoyan. Se trata de un uso prohibido para todas las categorías de ordenación, salvo las que excepcionalmente se contemplen de forma específica por el PTP correspondiente."

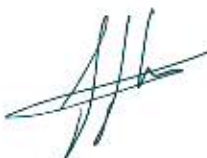
Al respecto, esta Dirección General de Medio Ambiente considera que no se justifica, en ningún caso, exceptuar al propio Plan Territorial Parcial del cumplimiento de los criterios ambientales estratégicos asumidos. Por tanto, se propone su eliminación.

9.- SOBRE EL SEGUIMIENTO AMBIENTAL DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

La normativa de evaluación ambiental ya preveía, y sigue previendo, un mecanismo de seguimiento de los planes sometidos a dicho procedimiento. Siendo como es una obligación legal, éste debería ser el mecanismo de seguimiento de la planificación territorial.

Actualmente, y aunque es una exigencia legal para los planes sometidos a evaluación ambiental, a esta Dirección General no le consta que se esté realizando un seguimiento ambiental de ninguno de los planes de ordenación territorial vigentes.

Bilbao, a 7 de mayo de 2018.

INGURUMENAREN KALITATEA ZAINITZEKO GOI MAILAKO TEKNIKARIA / EL TÉCNICO SUPERIOR DE CALIDAD AMBIENTAL  Javier Cáccres Lafuente	INGURUMENAREN GAINEKO ERAGINAREN EBALUAZIOAKO ATALEKO BURUA / EL JEFE DE LA SECCIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 78.  Xabier Iturrate Garrell
INGURUMEN KALITATEKO ZERBITZUAREN BURUA / LA JEFA DEL SERVICIO DE CALIDAD AMBIENTAL  Ana Mª Bajo Benítez	O^ºE^º/V^ºB^º INGURUMENEN ZUZENDARI NAGUSIA / EL DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE  Unai Gangoiti Ciscar