Euskal Herriko Arkitektoen
Elkargo Ofiziala

Colegio Oficial de Arquitectos
Vasco-Navarro

REGISTRO | SALIDA
ERREGISTRO | IRTEERA
21.06.'18 000741
EUSKAL HERRIKO ARKITEKTOEN ELK. OF.
COL. OF. DE ARQUITECTOS VASCO-NAVARRO

Sr.D. Ignacio de la Puerta Rueda
Director de Planificación Territorial y
Urbanismo del Gobierno Vasco

Donostia-San Sebastián, 1

01010 – Vitoria-Gasteiz

Se adjunta Informe de contestación al escrito presentado por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro al Documento de Avance de la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.

En la confianza de que nuestras observaciones contribuyan a su mejora, quedamos, como siempre, a vuestra disposición para colaborar en todo aquello que nos concierne.

Atentamente,

Bilbao, 21 de Junio de 2018.

EUSKAL HERRIKO ARKITEKTOEN ELKARGO OFIZIALA
COAVN COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO-NAVARRO
Alda. Mazarredo, 71-1º - 48009 BILBAO
C.I.F.: Q-4875004-F

Fdo.: Matxalen Acasuso Atutxa, Decana del COAVN.

Alameda Mazarredo, 69-1º. 48009 – Bilbao
e-mail: coavn@coavn.org

Tlfno.: 944231636 Fax: 944238329
web: www.coavn.org

INFORME DE CONTESTACIÓN AL ESCRITO PRESENTADO POR EL COAVN AL AVANCE DE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DELTERRITORIO DEL GOBIERNO VASCO

Revisada la contestación al escrito presentado por el COAVN al Avance de la Revisión de las DOT, se plantean las siguientes apreciaciones.

En primer lugar agradecer la respuesta obtenida. Se considera una respuesta trabajada, se responde de acuerdo a 61 puntos que se derivan del contenido del escrito presentado.

Algunas de las contestaciones son compartidas, otras no tanto. Entre estas últimas algunas de las respuestas que se reciben se consideran aceptables en cuanto a su contenido, otras se consideran discutibles y es posible que fuera oportuno profundizar en ellas.

Sin embargo, dado el punto en que se encuentra el instrumento que se tramita, no se considera operativo plantear dicha profundización. De modo que, en base a las sugerencias planteadas al Avance y la respuesta que desde el Departamento se les ha dado, tanto en el escrito de contestación como en el documento de aprobación inicial, se ha considerado oportuno hacer hincapié, en este informe, sobre las cuestiones que inciden en la puesta en práctica del instrumento.

Por tanto, el objetivo que este informe se propone no es otro que el de conseguir que el instrumento de la DOT sea efectivo en su aplicación y sea aplicable con claridad.

En este sentido, se considera oportuno señalar aspectos relativos a:

1. Infraestructura verde.
2. Límite de crecimiento
3. Revisión de la validez de los suelos clasificados
4. Cuantificación residencial

No obstante lo anterior, y de modo complementario se acompaña un capítulo, con temas de carácter general que entendemos no han sido atendidos, y son merecedores por su trascendencia posterior de una nueva consideración.

a) Patrimonio cultural (Art. 21 - Normas de Aplicación).

b) Suelos de actividades económicas (Art. 12 - Normas de Aplicación).

1. Infraestructura verde.

En el documento de aprobación inicial, se propone regular la infraestructura verde a través de un condicionante superpuesto al conjunto de elementos que la componen, entre los cuales se encuentran los sistemas generales y los sistemas locales.

En esta manera que se prevé de plasmar la infraestructura verde en los instrumentos de planeamiento, se considera que existe una contradicción legal, o al menos una duplicidad de carácter, puesto que a pesar de que debe ser considerado como un condicionante superpuesto, tiene un marcado perfil como parte de la ordenación estructural, de acuerdo al art. 53 de la Ley 2/2006, especialmente asimilable a la letra "e".

Al estar los sistemas locales incluidos dentro de la infraestructura verde, formarían parte de esa ordenación estructural conllevando una dificultad su modificación o gestión habitual del planeamiento municipal. Se crea una situación de inseguridad jurídica que puede conllevar a la anulación del planeamiento urbanístico como con otras cuestiones está sucediendo.

Una modificación de la ordenación pormenorizada que afecte a un sistema local de espacios libres supondría indirectamente la modificación de la ordenación estructural, en cuanto que estos se integran o pueden ser interpretados como parte de la misma al formar parte de la Infraestructura Verde del PGOU.

Ante el conflicto expuesto, se sugieren varias propuestas como alternativa al texto del Documento de Aprobación Inicial:

a) Se considera que habría que diferenciar, entre la red que la infraestructura verde debería crear en el sistema urbano, como objetivo o estrategia, y su trazado, o delimitación, que podría ser de una manera u otra.

   En este sentido, en el sistema urbano la infraestructura verde debería ser un objetivo a justificar en el planeamiento de modo que la ordenación pormenorizada resuelva la red a través de un trazado un otro. La necesidad de responder a esa red podría formar parte de la ordenación estructural mientras que el trazado sería una parte a definir en la ordenación pormenorizada del planeamiento urbanístico de modo que su modificación fuese más factible.

b) Como alternativa más fácil de implantar, podría resolverse incorporando en el Artículo 4. Directrices en materia de infraestructura verde y servicios de los ecosistemas, en su apartado 7.b el carácter opcional de los sistemas locales de espacios libres, siendo el planeamiento el que determine cuáles de ellos cumplen esta función.
   Para la redacción de esta propuesta se sugiere el siguiente texto:

   b.1) ***"Considerar como parte de ésta [infraestructura verde] a nivel local los espacios calificados como sistemas generales, y opcionalmente los sistemas locales, de espacios libres y zonas verdes, sobre los cuales serán de aplicación los siguientes principios:"***

Se considera que el tratamiento de la infraestructura verde en lo que se refiere a su resolución en el sistema urbano debería ser un objetivo a establecer en la ordenación estructural, de la misma manera que se tratan los ejes de trasformación, y desarrolladas en la ordenación pormenorizada.

Esta postura enlaza con los principios que animan la redacción de las Normas de Aplicación de la Revisión de las DOT (Aprobación Inicial) y que se señalan en su Art. 38 (Directrices en materia de integración interadministrativa en la tramitación de la revisión de los Planes Urbanísticos):

1.- Las administraciones sectoriales no podrán exigir más trámites que los establecidos en la Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco, con objeto de evitar la dilación de los procedimientos de aprobación.

Atendiendo a esta posición "de evitar la dilación" en la tramitación de los planes, al decaer este carácter estructural, se conseguiría en las modificaciones del planeamiento vigente, aligerar sus procesos de redacción y formulación, aligerando los trabajos de programas participativos (Art. 108 Ley 2/2006), más propios e idóneos de alteraciones estructurales de mayor alcance y contenido.

2. Límite de crecimiento.

Este nuevo instrumento que se propone se considera de interés. Sin embargo, a la hora de valorar su puesta en práctica suscita dudas.

No cabe duda que se identifica como un instrumento de interés para controlar los crecimientos urbanos de las capitales o los grandes conglomerados urbanos formados tanto por las capitales con otras poblaciones menores de su entorno o incluso conglomerados de poblaciones de menor tamaño que se producen en lugares estratégicos de nuestro territorio.

Sin embargo, tal y como ya se expresó en la sugerencia presentada al Avance, no se acaba de compartir el interés de la aplicación de este instrumento en las poblaciones de menor tamaño aisladas o de tamaño pequeño. En estos casos, la delimitación del perímetro de crecimiento consideramos que sería incongruente, ya que se podrían delimitar perímetros que podrían llegar a incorporar crecimientos tan grandes como el tejido urbano existente.

Por ello, se considera que este instrumento se debería delimitar, por los PTPs, en los entornos urbanos de las tres capitales y en las poblaciones mayores de 7.000 habitantes (es un valor de referencia ya reglado en la Ley del Suelo y Urbanismo), así como en grupos de poblaciones que sumen más de 7.000 habitantes, dejando las poblaciones de tamaños menores sin la necesidad de tener que delimitar este perímetro entorno a sus poblaciones.

3. Revisión de la validez de los suelos clasificados y categorizados para su desarrollo urbano.

Actualmente, en algunas poblaciones existen suelos clasificados para su desarrollo (tanto residenciales como industriales) y que no se han desarrollado por diversas circunstancias. Sin embargo, hacen imposible la clasificación de otros suelos que podrían desarrollarse, hipotecando así la situación de los planeamientos de algunas poblaciones.

Esta circunstancia se produce cuando algunos PTP's asignan una superficie determinada de suelo de actividad económica a cada municipio, estableciendo un reparto en función de las reservas de este tipo de suelo en el Área Funcional. Posteriormente, en algunos términos municipales puede suceder, y sucede, que se han previsto para su desarrollo suelos que por sus características que resultan ingestionables (por sus características topográficas, de inundablidad o de otra índole), computando a efectos de reserva y condicionando otros posibles suelos aptos en otros municipios.

Se sugiere que los visores con los indicadores de desarrollo de los suelos que se prevén poner en marcha, incorporen información sobre la fecha en la que estos suelos fueron clasificados como urbanos no consolidados y urbanizables de manera que los suelos que no se desarrollen con el paso del tiempo puedan ser señalados y desclasificados.

4. Cuantificación residencial

Analizando los nuevos criterios aplicados en el Documento de Aprobación Inicial para la cuantificación residencial, salvo error, parece que hay tres variables que se modifican y tienen consecuencias sustanciales en cuanto al Decreto del año 2016:

a) Incorporación en el cálculo de evolución de la población de un nuevo quinquenio.
b) Variación del tamaño medio familiar (TMF).
c) Reducción del número de viviendas vacías antes de aplicar el esponjamiento.

Sin entrar en el debate de lo correcto que sea aplicar un valor de TMF determinado y si la vivienda vacía debe ser esponjada o no, se puede apreciar que, en lo referente al cálculo de la evolución de la población presenta una serie de consecuencias a reflexionar:

a) Comparada la evolución de la población considerando los cuatrienios del Decreto con respecto al Documento de Aprobación Inicial, obtenemos que cerca del 43% de los municipios pierden capacidad residencial frente al 57%. Pero ese 43% supone en población total más del 52% de la población de la CAPV.

b) Si lo analizamos por municipios de más de 10.000 habitantes, 17 municipios mejoran sus resultados frente a 25 que ven reducida evolución. Entre los primeros se encuentra Vitoria-Gasteiz, Donostia, Getxo e Irún, mientras que en los segundos son mayoritariamente los municipios del Bilbao metropolitano.

De esto se puede deducir en principio que con el nuevo cálculo se produce una reducción de la capacidad residencial en el entorno del Bilbao Metropolitano, precisamente el área más densa de la Comunidad y en donde se concentran las mayores infraestructuras de servicios y transportes. Por el contrario, ven incrementada su capacidad, al menos en esta componente, núcleos de menor peso urbano o dispersos en el territorio, planteamiento en cierto modo contradictorio con la filosofía del documento de las DOT que aboga por el aprovechamiento de la infraestructura gris existente.

La nueva propuesta sobre cuantificación residencial que se propone suscita cierto debate respecto a la picaresca que pueda conllevar; el planeamiento tarda años en redactarse, cabría esperar a redactar el planeamiento para atender a la justificación residencial de modo que los quinquenios que se tengan que considerar sean más o menos adecuados a la política de desarrollo residencial que políticamente desee desarrollarse. Pero no parece que sea el momento de plantear este debate.

Sin embargo, por diversas razones se considera necesario que en la nueva cuantificación residencial no haya que considerar en el cómputo las actuaciones de dotación que se prevean en el planeamiento urbanístico, especialmente en los casos en los que no se produzcan reclasificaciones de nuevo suelo urbanizable. Las actuaciones de dotación pueden ser de muy diversa índole y en muchas ocasiones se producen en su desarrollo tantas circunstancias que aumentan enormemente la rigidez de la oferta residencial. Además, este tipo de figuras de ordenación son más frecuentes en los núcleos urbanos de mayor población, herramienta que podría paliar en cierta medida la imposibilidad de ofrecer nuevas viviendas en otros suelos.

Igualmente admitiría idéntica consideración las actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado por la urbanización, cuando existieran al menos dos terceras partes ocupados por la edificación.

Por último, en relación al Artículo 13.1.d) de las Normas de Aplicación, y ante la diferente interpretación realizada por diferentes técnicos, se considera pertinente una redacción más clara de dicho punto.

Por un lado, se ha llegado a entender que la cuantificación correspondiente al suelo urbano (en los casos de rehabilitación, regeneración o redensificación) no computan como incrementos por encima de la capacidad residencial que surge de los criterios de cuantificación, en ningún caso.

Por otro lado, hay quien entiende que efectivamente no computaría, pero siempre y cuando no haya suelo urbanizable: si hay suelo urbanizable, se computará lo relativo al suelo urbanizable y lo relativo al suelo urbano.

Cualquiera de las dos opciones podría dar lugar a situaciones que podríamos calificar como extremas: si el suelo urbano en esos supuestos no computa en ningún caso, podría llegar a valores muy superiores sobre la capacidad residencial estimada (más aún, si en suelo urbanizable casi agoto dicha capacidad, posible al no sumar lo generado en el urbano); si el suelo urbano no computa cuando no hay urbanizable, pero sí cuando lo hay, es posible que un municipio pueda establecer un modelo que supere la capacidad por tener mucho suelo urbano objeto de rehabilitación, regeneración o redensificación... pero que en cuanto clasifique un mínimo sector urbanizable, no pueda acometer dichas rehabilitaciones, regeneraciones o redensificaciones por pasar a ser computables y exceder el máximo...

En definitiva, ante la existencia de dichas interpretaciones, se solicita una redacción más clara que evite malentendidos. Y una vez aclarado el criterio de cuantificación, se reflexione a su vez sobre las situaciones extremas que se puedan llegar a suceder...

Otras consideraciones.

En cuanto a los temas de carácter general enunciados en la cabecera del presente informe, y que consideramos de interés por su trascendencia con la vida social y económica de nuestras ciudades, cabe señalar:

a) Patrimonio cultural (Art. 21 Normas de Aplicación)

Es de destacar la introducción en el Art. 21 de las Normas de Aplicación, en el apartado 2 de criterios para el planeamiento, la letra b, que establece "incorporar el bien en un ámbito urbanístico que permita la equidistancia (sic) de cargas y beneficios", aspecto que en la redacción del Documento Avance de la Revisión de las DOT, no estaba contemplada la necesaria y legal equidistribución de cargas y beneficios, en el apartado 3 del mismo Art. 21.

No obstante, aun reconociendo conveniente y justificada la anterior incorporación, cabe indicar en lo referente a las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos (título I del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), que la misma debiera ampliarse en el sentido de lo expuesto en el punto 4.2.2 de nuestro informe al Documento Avance, que aquí no reproducimos por su conocimiento manifiesto.

b) Suelos de actividades económicas (Art. 12 Normas de Aplicación)

Al igual que en la letra anterior, cabe resaltar la introducción en el Art. 12, de un nuevo apartado 4 (sobre los equipamientos comerciales tener en cuenta las siguientes consideraciones); que en el artículo precedente (14) en la Documentación de Avance, no estaba contemplado:

1) Promover la vida urbana de nuestras poblaciones priorizando el comercio urbano en relación con el comercio de periferia.
2) Limitar la superficie máxima de grandes equipamientos comerciales de acuerdo a razones imperiosas basadas en el interés general como la ordenación del territorio y el urbanismo.

Lo anterior, a la vista de la Sentencia del T.S. de 3 de septiembre de 2015, que declaró nulas de pleno derecho, por ser contrarias a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo (relativa a los servicios en el mercado interior) las limitaciones superficiales del PTS de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales (Decreto 262/2004) y a la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala) de 30 de enero de 2018, (relativa a los límites territoriales del Art. 15. "Requisitos por evaluar", de la Directiva 2006/123/CE), merece una consideración en el sentido de ampliar en las directrices del capítulo II de las Normas de Aplicación, el contenido de esas sentencias en lo referente a la primacía de la ordenación del territorio, "incluida la planificación urbana y rural".

Esto queda avalado por la declaración de la Gran Sala, que determina que la Directiva 2006/123/CE, "no se opone a que normas contenidas en un plan urbanístico municipal prohíban la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad ...", lo que permitirá incidir en la recuperación funcional de nuestras ciudades, algunas de las cuales languidecen, desde una regulación expresa en las propias DOT.

Bilbao, a 21 de junio de 2018.

EUSKAL HERRIKO ARKITEKTOEN ELKARGO OFIZIALA
COAVN
COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO-NAVARRO
Alda. Mazarredo, 71-1º - 48009 BILBAO
C.I.F.: Q-4875004-F