

## INFORME TÉCNICO EN RELACIÓN A LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS VASCO

### 1. ANTECEDENTES:

El presente informe trae causa de la documentación del Avance de la Revisión Directrices de Ordenación Territorial que será informado por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en su Pleno de 15 de febrero de 2017.

El 27 de julio de 2015 el Consejo de Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). A través de dicho Acuerdo el Gobierno Vasco también determinó que el proceso de revisión se llevará a cabo en el marco de un proceso de participación amplio, y se planteó la elaboración de dos documentos de forma previa al Avance de la Revisión: el Documento Base y el Plan de Participación. A dichos documentos no se ha tenido acceso.

El procedimiento de revisión de las DOT tiene una duración estimada de 3 años. Además de los dos documentos previos señalados en el párrafo anterior, su tramitación administrativa se desglosa en Inicio, Avance, Aprobación Inicial y Aprobación Definitiva. El documento que aquí se informa corresponde al documento de la fase Administrativa de "Avance".

### 2.- LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE 1997

La Ley 4/1990 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco define la política de ordenación del territorio de la CAPV y establece sus instrumentos de gestión. En desarrollo de dicha Ley, las Directrices de Ordenación Territorial, aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, suponen el primer marco referencial de la estrategia territorial de la CAPV.

Sin entrar a realizar un análisis pormenorizado de las estructura de las DOT vigentes, cabe decir de manera resumida que las DOT están organizadas en cuatro apartados principales. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se habrá de erigir el modelo territorial de las DOT. En segundo lugar, se define el modelo territorial en sí. En tercer lugar, se identifican las iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación. Y en cuarto y último lugar, se proporcionan una serie de claves y referencias para la aplicación de las DOT.

Una de las aportaciones fundamentales de las DOT ha sido la definición y delimitación de las Áreas Funcionales, piezas fundamentales en la ordenación para alcanzar un territorio más equilibrado, obteniendo un modelo territorial intermedio próximo al urbanismo de los municipios, modelo en el que las ciudades medias cobran un especial protagonismo.

El desarrollo de cada una de las Áreas Funcionales propuestas se ha concretado en la redacción de sus respectivos Planes Territoriales Parciales, documento cuya misión es, según la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio del País Vasco, desarrollar las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan (Art. 11 de la LOT). En estos años de aplicación de las vigentes Directrices se han aprobado prácticamente la totalidad de los quince PTP previstos en las Directrices, y únicamente queda pendiente de aprobación el PTP de Tolosaldea.



En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales, la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio los define en su Art. 16 el como aquellos planes con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco, o los Órganos Forales de los Territorios Históricos. De los 20 PTS previstos en las DOT, se han aprobado los siguientes:

- Ordenación de márgenes de ríos y arroyos,
- Nueva red ferroviaria,
- Energía eólica,
- Zonas húmedas,
- Creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales
- Protección y ordenación del litoral,
- Agroforestal
- Plan General de Carreteras del País Vasco.

Además, se ha realizado la aprobación de otros PTS a nivel de territorio histórico: PTS vías ciclistas de Gipuzkoa y PTS de residuos urbanos, también de Gipuzkoa, y PTS de carreteras de Bizkaia.

### **3. EL DOCUMENTO DE AVANCE DE LA REVISIÓN**

#### **3.1. Motivación de la Revisión**

En los veinte años transcurridos desde la aprobación de las DOT se ha culminado prácticamente el primer ciclo de desarrollo de esta política pública territorial, gracias a la elaboración y aprobación de los Planes Territoriales Parciales que trasladan a cada una de las Áreas Funcionales las determinaciones de las DOT, así como de un número importante de los Planes Territoriales Sectoriales previstos en las mismas.

En la actualidad está en marcha un proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial que capitalice las lecciones extraídas de la experiencia adquirida, que responda a los nuevos retos de la ordenación del territorio y, fundamentalmente, se construya sobre la base de un amplio proceso participativo, tanto por parte de las diversas instituciones públicas, como por parte de los agentes socioeconómicos, políticos y de la ciudadanía.

Las razones que justifican la puesta en marcha de un proceso de revisión de las DOT responden a la voluntad de revisar la política de los instrumentos de ordenación del territorio y promover una cultura de participación y de buena gobernanza en la gestión y el desarrollo de la política territorial.

#### **3.2. Principios rectores de la revisión de las DOT**

El proceso de revisión de las Directrices parte de un diagnóstico sobre el estado de la cuestión, de una valoración de los aspectos positivos que han surgido, así como de una asunción de las debilidades detectadas, todo ello con la finalidad de plantear y alcanzar unos objetivos coherentes a través de unas directrices útiles.

La revisión de las DOT se erige sobre una serie de principios rectores de adecuación del modelo territorial a los nuevos retos territoriales que, en definitiva, son aquellos que destacan el valor añadido del modelo territorial revisado respecto al modelo territorial de las DOT de 1997.





son factores críticos con una incidencia decisiva en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales.

*d) Suelo de actividades económicas*

La actividad industrial del País Vasco y la disponibilidad de espacios industriales de calidad es una de las bases de nuestra competitividad y de nuestra economía. Es preciso intervenir en los suelos industriales de cara a su renovación, reforma, rehabilitación, redensificación o en definitiva, puesta en valor, para su uso vinculado a la actividad económica.

*e) Cuantificación residencial*

La cuantificación residencial tiene como objetivos limitar la artificialización del suelo para su destino a usos residenciales, respondiendo a criterios de racionalidad de uso del mismo y de sostenibilidad; y facilitar a los municipios el cálculo de la capacidad residencial a contemplar en la revisión de su planeamiento urbanístico.

*f) Compatibilización de planeamientos*

Con el objeto de garantizar la coherencia y el equilibrio de la estrategia territorial de las DOT, resulta oportuno promover la compatibilización de los planeamientos municipales y territoriales especialmente con los planeamientos de los municipios o de las Áreas Funcionales colindantes como áreas de oportunidad y mejora.

#### **IV. Paisaje, Patrimonio cultural y natural, y recursos turísticos**

*a) Paisaje*

El paisaje debe ser una referencia en la ordenación del territorio, y ha de tenerse en cuenta de manera integral, considerando tanto los paisajes sublimes como los cotidianos, con medidas de protección de los más frágiles y restauración de los degradados.

*b) Patrimonio Cultural*

La ordenación del patrimonio cultural debe fomentar la coordinación y cooperación entre las normativas sectoriales implicadas, atendiendo a las necesidades de conservación y puesta en valor del mismo, con un enfoque integral adaptado a las diferentes escalas territoriales y urbanísticas.

*c) Patrimonio Natural*

El patrimonio natural está integrado tanto por la componente biótica (biodiversidad) como por la abiótica (geodiversidad). Ambas generan la composición actual de hábitats y especies presentes en el territorio. El patrimonio natural genera al ser humano una serie de bienes y servicios ambientales, que constituyen una oportunidad para mejorar el bienestar de las personas.

*d) Recursos Turísticos*

Los recursos turísticos se caracterizan en Euskadi por su diversidad natural y cultural, precisando la definición de un modelo que garantice tanto su desarrollo, como la sostenibilidad territorial. Su integración en el planeamiento territorial se realizará mediante la elaboración de un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos.

#### **V. Gestión sostenible de los recursos**

*a) Agua*

El Plan Territorial Sectorial de ordenación de ríos y arroyos de la CAPV es un ejercicio de consenso administrativo y de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística, procediéndose, en este momento, a recoger una visión actualizada de la gestión del riesgo de



inundación, así como del abastecimiento de agua y el saneamiento, con una política territorial en correspondencia con la planificación hidrológica.

#### *b) Energía*

La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi 2030 (3E-2030) y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial, la competitividad y la lucha contra el cambio climático. El aumento sustancial de la eficacia y eficiencia energética, la descarbonización a través de la utilización generalizada del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia una autosuficiencia energética son también los retos en materia de energía de la estrategia territorial.

#### *c) Economía circular*

La transición a un modelo basado en una economía circular, donde los productos y recursos utilizados se mantengan dentro del flujo económico el mayor tiempo posible, constituye una prioridad básica para lograr un desarrollo sostenible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos.

### **VI. Movilidad y logística**

#### *a) Movilidad Multimodal*

El transporte multimodal sostenible sigue siendo un reto al que se enfrentan las administraciones en la búsqueda de la accesibilidad de todo el territorio y la mejora del servicio público mediante combinaciones de los diferentes modos.

#### *b) Movilidad no motorizada o peatonal y ciclista*

La movilidad peatonal es la principal forma de movilidad de las personas en la ciudad, y en este sentido ha de adecuarse a esta para que pueda producirse en condiciones de seguridad y de una manera atractiva. La bicicleta ha ido ganando terreno y protagonismo, especialmente a nivel local, frente a otros tipos de transporte, dado su carácter de medio de transporte blando, medioambientalmente sostenible, energéticamente eficiente y socialmente sano y equitativo.

#### *c) Movilidad viaria*

La concepción de las DOT vigentes, con la definición de un modelo que debía de desarrollarse por las administraciones de carreteras tanto a nivel de trazado, como de funcionalidad, como de horizonte temporal, ha sido acertada. 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 terminado.

#### *d) Movilidad y logística ferroviaria, portuaria y aeroportuaria*

Se propone una mayor conectividad exterior de nuestro territorio y la generalización de los sistemas de movilidad sostenible como factores críticos para la competitividad de las actividades económicas y para la cohesión y el equilibrio del territorio. Así mismo, se debe hacer viable un sistema de transporte colectivo eficaz y atractivo que interconecte los diversos nodos y ejes a fin de configurar una red urbana altamente interrelacionada.

#### *e) Modelo logístico*

Se propone como reto del País Vasco su conversión en nodo logístico para el transporte internacional de mercancías, integrado por los puertos de Bilbao y Pasaia, el Sistema Aeroportuario, y la red de plataformas logísticas compuesta por Jundiz-Foronda, Arasur y Lezo-Gaintxurizketa.

### **VII. Cuestiones transversales**





KULTURA ETA HIZKUNTZA  
POLITIKA SAILA

Kultura eta, Kirol Sailburuordetza  
Kultura Ondarearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE CULTURA Y,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA

Viceconsejería de Cultura y Deportes  
Dirección de Patrimonio Cultural

El planeamiento territorial y urbanístico deben incorporar en su contenido nuevas cuestiones transversales a abordar por la sociedad; cuestiones que sobrepasan el campo de la ordenación del territorio o del urbanismo, pero que se deben de interiorizar. En este sentido son tratadas en esta revisión las siguientes cuestiones:

*a) Perspectiva de género*

Las personas tienen distintas necesidades y aspiraciones en relación al territorio y al espacio urbano y rural derivadas de los roles de género que asumen en su vida cotidiana. La inclusión de la perspectiva de género en la Ordenación del Territorio permite garantizar a hombres y mujeres el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones.

*b) Cambio climático*

El cambio climático es uno de los mayores retos a los que la humanidad ha de enfrentarse en las próximas décadas, y lo debe de hacer de forma coordinada. Anticipar los cambios y planificar en torno a ellos las infraestructuras, la producción, la vivienda, la agricultura y los recursos renovables, entre otros, es la clave para reducir los riesgos asociados.

*c) Salud*

Las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares donde vivimos y trabajamos, a la forma de desplazarnos o a qué dedicamos el tiempo de ocio. Según las evidencias existentes, todos ellos son factores que determinan la salud de las poblaciones. Por ello es necesario su análisis y seguimiento, la consideración de la equidad en los procesos de planeamiento, la participación comunitaria y el desarrollo de instrumentos que faciliten su visibilización desde las etapas más tempranas de la planificación.

*d) Euskera*

La tipología de intervención territorial y las políticas que en este ámbito se desarrollen, pueden afectar a los comportamientos de las personas que ocupan ese territorio en multitud de ámbitos, siendo el de la lengua uno de ellos. Si además se trata de un territorio en el que conviven dos lenguas oficiales en situación de desigualdad esta incidencia cobra una especial relevancia.

*e) Accesibilidad universal*

La accesibilidad universal debe tener un carácter prioritario y transversal que requiere de su integración en las diversas políticas territoriales y sectoriales que afectan, entre otras, a la ordenación del territorio y al urbanismo.

*f) Interrelación territorial*

Partiendo de la ubicación estratégica de Euskadi en su función de rótula europea las nuevas condiciones creadas por los avances en los sistemas de transporte y comunicaciones y las interacciones económicas y sociales entre diferentes territorios, permiten el diseño de nuevas estrategias de desarrollo territorial de escala europea en un ámbito más amplio que recoge el territorio de la CAPV y las regiones colindantes. Asimismo, la interrelación interna entre Áreas Funcionales resulta clave para el equilibrio territorial.

## VIII. Gobernanza

*a) Desarrollo del planeamiento territorial. Áreas Funcionales*

La insuficiencia del planeamiento municipal para acometer los grandes temas de estructuración territorial así como las limitaciones de la escala global del conjunto de la CAPV, inducen a la definición de la escala territorial "intermedia" correspondiente a las Áreas Funcionales, en cuanto que por su



tamaño físico y funcional resultan adecuadas para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial.

*b) Organización y Gestión*

Se trata de aprender de la experiencia adquirida y de adoptar las medidas oportunas para la mejora de la organización y la gestión de la política de ordenación del territorio.

*c) Participación*

La participación es un reto en sí mismo porque supone un cambio en la cultura de la gestión pública y de la sociedad. Con la finalidad de ir consolidando una cultura participativa, se propone la inclusión de mecanismos de participación en todos los instrumentos de ordenación territorial.

*d) Seguimiento, evaluación e indicadores*

La acción humana sobre el territorio precisa ser medida y evaluada de cara a poder adoptar las medidas oportunas. Para ello resulta necesario incluir sistemas de seguimiento y evaluación en todos los instrumentos de ordenación territorial y dotarse de una batería de indicadores adecuados.

Cabe destacar como un aspecto de gran importancia en la estructura potestativa de las DOT la inclusión en este último apartado VIII de Gobernanza de las Normas de Aplicación de las Directrices, cuyo objeto es establecer el marco normativo del documento. Para ello, se establece que las Directrices de Ordenación Territorial tendrán en todo caso carácter vinculante, aunque posteriormente matiza dicho grado de vinculación estableciendo tres grados de vinculación:

*a) Directrices de obligado cumplimiento*

Aquellas de carácter obligatorio que deben ser, en todo caso, respetadas y aplicadas por el planeamiento territorial y urbanístico.

*b) Directrices de eficacia propositiva*

Aquellas de carácter recomendatorio o propositivo y que, en el caso de que la Administración competente se apartase de ellas, deberá justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trata.

*c) Directrices de gobernanza*

Aquellas que, sin ser propiamente de alcance territorial, se consideran de carácter necesario y consustancial para la buena gobernanza de la ordenación del territorio en su calidad de política pública.

#### **4.-. EL PATRIMONIO CULTURAL: SU TRATAMIENTO EN EL DOCUMENTO**

Dentro del texto de las DOT, y en aras de reforzar la coherencia y la estrecha interrelación entre estos conceptos, se recogen en un mismo capítulo del modelo territorial el paisaje, el patrimonio cultural y natural, así como los recursos turísticos.

En cuanto al Patrimonio Cultural, dentro del modelo territorial se establece una descripción del estado de la cuestión, para posteriormente establecer los objetivos y directrices territoriales.

Lo primero que señala el documento es la evolución conceptual experimentada en las últimas décadas, que ha derivado en una noción de patrimonio cultural amplia e integral, que supera notablemente la visión monumental, más restringida, basada en bienes individualizados, que era predominante en el momento en el que se regularon las DOT del año 1997.





La mirada contemporánea sobre el patrimonio cultural se ha ampliado y abarca tanto sus manifestaciones materiales, inmuebles y muebles, como sus manifestaciones inmateriales (tradiciones y expresiones orales; idioma; toponimia; artes del espectáculo; actos sociales; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales; gastronomía; formas de socialización; manifestaciones sonoras, música y danza tradicional, etc).

Este patrimonio cultural dialoga con las zonas urbanas y rurales de nuestro país, configurando unos paisajes culturales diversos y vivos en permanente evolución y que requieren, en muchos casos, de procesos de regeneración en los que se potencien soluciones y vías innovadoras que integren el patrimonio cultural vasco en esos cambios garantizando, en todo caso, la integridad de los valores patrimoniales irremplazables de los que son portadores como recurso finito y no renovable especialmente en el ámbito urbano. En este sentido, el documento señala la conveniencia de definir zonas de amortiguación, en la necesidad de reflejar la relación del bien y su entorno.

Así mismo, las iniciativas de definición e intervención en Conjuntos Paisajísticos Industriales a desarrollar por los Planes Territoriales Parciales, tendrán en cuenta, en su caso, la posible existencia de elementos dignos de ser protegidos como bienes Culturales y su mantenimiento "in situ".

Igualmente se podrá implementar el sistema de indicadores territoriales y urbanísticos con el diseño de indicadores para la conservación de ciudades históricas. Se trata de un sistema de indicadores flexible, capaz de adaptarse a cada contexto de forma que pueda efectuarse un seguimiento, control y predicción de estos espacios. En este sentido, el impacto de la arquitectura contemporánea con respecto a las tipologías existentes en la ciudad histórica debe ser un indicador referido tanto a parámetros físicos y morfológicos (materiales empleados, volumetría, alturas, alineaciones de fachada etcétera) como a otros valores de naturaleza intangible.

La globalización y la sociedad de la información han originado que gran parte de las transformaciones socio-económicas y culturales se aceleren, con unas repercusiones que aún no somos capaces de advertir en su totalidad. En este sentido, el complejo equilibrio entre conservación y cambio debe ser cuidadosamente regulado e interpretado, máxime teniendo en cuenta que el patrimonio cultural constituye un recurso cada vez más importante que aporta valor diferencial en el contexto de competitividad territorial propia de la contemporaneidad.

El patrimonio cultural deber ser valorado y gestionado de manera transversal mediante modelos de gobernanza que permitan una ordenación territorial realmente integral. El documento incide en la necesidad de establecer una coordinación y cooperación efectiva entre las administraciones públicas y los agentes sociales para alcanzar tal fin.

#### **4.1. Objetivos**

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

1. Incorporar de manera integral el patrimonio cultural vasco como uno de los referentes sobre los que articular las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV.
2. Hacer del patrimonio cultural vasco un activo compatible con el modelo de desarrollo socio-económico sostenible y con los procesos de regeneración urbana y rural de nuestro país, estableciendo las herramientas necesarias para ello.



3. Incentivar la participación de la sociedad civil en la conservación del patrimonio cultural vasco material e inmaterial.

#### **4.2. Directrices del modelo territorial en materia de patrimonio cultural**

Las directrices del modelo territorial en materia de patrimonio cultural (y no las directrices territoriales del modelo territorial como erróneamente aparece en el documento) establecidas en las DOT son las siguientes:

1. Elaborar un Plan Territorial Sectorial del Patrimonio Cultural que, entre otros, contendrá las siguientes determinaciones:

a) Clasificar el Patrimonio Cultural Vasco según las siguientes categorías:

1. Monumentos: Bienes inmuebles que individualmente considerados presentan un interés cultural.

2. Conjuntos monumentales: Agrupaciones de bienes inmuebles que conforman una unidad cultural, fundamentalmente el correspondiente a los Cascos Históricos.

3. Paisajes culturales: Constituidos por lugares, actividades, creaciones, creencias, tradiciones o acontecimientos del pasado vinculados a formas relevantes de la expresión de la cultura y modos de vida del pueblo vasco.

b) Establecer para cada Área Funcional un orden prioritario de restauración de monumentos individuales, partiendo del orden selectivo establecido legalmente entre bienes culturales calificados e inventariados.

c) Definir los criterios y orientaciones a tener en cuenta por el planeamiento, y de forma particular por los Planes Especiales con respecto a los conjuntos monumentales o paisajes culturales.

2. Incluir en los Planes Territoriales Parciales el patrimonio cultural vasco en su conjunto, estructurándolo en función de sus diferentes tipologías: patrimonio cultural material (inmueble y mueble) y patrimonio cultural inmaterial.

3. Tener en cuenta en el Planeamiento Municipal los siguientes criterios:

a) Reflejar la relación entre el bien y su entorno territorial, tanto en la protección del bien cultural como en la ordenación y programación de usos en el espacio que rodea a éste.

b) Mantener el bien en su ubicación original salvo razones de fuerza mayor e interés social.

c) Proteger integralmente el bien cultural.

4. Definir los siguientes Criterios y Orientaciones para el Patrimonio Arquitectónico

a) Considerar los niveles de protección que se establecen para los bienes culturales arquitectónicos en la Ley del Patrimonio Cultural Vasco: bienes culturales calificados e inventariados.





Los principios rectores de la revisión de las DOT se desarrollan a largo de la descripción del modelo territorial propuesto y son los que, brevemente, se recogen a continuación:

1. Optimizar la utilización del suelo ya artificializado y evitar el crecimiento ilimitado a través del establecimiento de perímetros de crecimiento urbano, de regeneración urbana y de la mixtidad de usos.
2. Promover una respuesta ágil y eficaz para las necesidades de suelo para nuevas actividades económicas, propugnando fundamentalmente la regeneración, renovación y redensificación del suelo existente.
3. Incorporar la figura de los ejes de transformación al sistema urbano a escala territorial.
4. Incorporar la infraestructura verde y la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas.
5. Visibilizar de forma específica el medio o el hábitat rural en la ordenación territorial.
6. Incluir la gestión del paisaje a través de los instrumentos de ordenación territorial.
7. Incorporar el concepto de gestión sostenible de recursos: agua, economía circular y energía.
8. Promover la movilidad sostenible concediendo especial atención a la movilidad peatonal y ciclista, al transporte público multimodal y a la optimización de la combinación de los distintos modos de transporte, tanto de personas como de mercancías, en un escenario temporal en el que se contará con los servicios del tren de alta velocidad.
9. Incluir cuestiones novedosas en la ordenación del territorio que se consideran de carácter transversal tales como la perspectiva de género, el euskera, el cambio climático, la salud, la accesibilidad universal y la interrelación territorial, tanto interna como externa.
10. Promover una buena gobernanza en la gestión de la política pública de la ordenación del territorio mejorando su organización y su funcionamiento, a través, principalmente, del seguimiento y la evaluación, de la participación y de la transparencia.

### **3.3. El modelo territorial propuesto en la Revisión**

El modelo territorial que proponen las DOT responde a las bases necesarias para configurar un territorio que sea sostenible, inclusivo, inteligente, equilibrado, interrelacionado y participativo.

Como prolongación del modelo territorial establecido por las Directrices de 1997 y teniendo en cuenta la necesaria actualización disciplinar de la materia al momento presente, el modelo territorial propuesto en la presente Revisión queda definido por los siguientes elementos:

- I. MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE
- II. HÁBITAT RURAL
- III. HÁBITAT URBANO
- IV. PAISAJE, PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL, Y RECURSOS TURÍSTICOS



## V. GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

## VI. MOVILIDAD Y LOGÍSTICA SOSTENIBLES

## VII. CUESTIONES TRANSVERSALES

## VIII. GOBERNANZA

Cada una de estas materias es tratada de forma separada en el documento, recogándose a continuación de forma sintética una breve descripción que permite una visión global del modelo territorial generado.

### I. Medio Físico e infraestructura verde

#### *a) Ordenación del Medio Físico*

La ordenación del medio físico establece qué usos son propiciados, admisibles o prohibidos, en base a seis categorías de ordenación y a una serie de condicionantes superpuestos. Se señalan unas directrices para los elementos y procesos del medio físico, y para control de las actividades.

#### *b) Infraestructura verde*

El concepto de Infraestructura Verde avanza disciplinariamente con respecto al de espacio protegido o al de corredor ecológico; da un salto cualitativo en cuanto que afecta a todas las escalas y ofrece múltiples oportunidades en diversas cuestiones como el medio ambiente, la salud, la economía o el ocio, entre otras.

### II. Hábitat Rural

El hábitat rural ejerce un papel fundamental en la gestión territorial y medioambiental, si bien presenta una compleja realidad territorial y una especial vulnerabilidad frente a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo. Se precisa modular la configuración visual y funcional de los espacios rurales manteniendo la actividad agraria.

### III. Hábitat Urbano

#### *a) Sistema urbano y ejes de transformación*

El sistema urbano se estructura a través de tres elementos fundamentales: el "Sistema polinuclear de capitales", la "Red de cabeceras de las Áreas Funcionales" y los "Ejes de transformación":

#### *b) Rehabilitación y regeneración urbana*

Promueve impulsar la reutilización y el reciclado del territorio considerado en forma global, desarrollando nuevos usos en espacios que ya se encuentren ocupados por la urbanización. El establecimiento de usos transitorios para espacios en transición como resultado de una gestión colaborativa se presenta como una dinámica de interés.

#### *c) Perímetro de crecimiento urbano*

La finitud del territorio de la CAPV es una reflexión a aplicar a todas las escalas de intervención. La densificación y la renovación urbana como actuación preferente a los nuevos desarrollos y, en último término, el establecimiento de perímetros efectivos que limiten la expansión de las áreas urbanizadas,





KULTURA ETA HIZKUNTZA  
POLITIKA SAILA  
Kultura eta, Kirol Sailburuordetza  
Kultura Ondarearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE CULTURA Y,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA  
Viceconsejería de Cultura y Deportes  
Dirección de Patrimonio Cultural

b) Clasificar el patrimonio cultural incluido en la delimitación de los Conjuntos Monumentales de acuerdo con las siguientes categorías:

1. Elementos de protección especial: Bienes Culturales Calificados o susceptibles de ser declarados como tales por sus excepcionales valores arquitectónicos, artísticos, históricos o culturales.
2. Elementos de protección media: inmuebles declarados Bienes Inventariados o con valores que les hacen susceptibles de ser asimilados a dicha categoría.
3. Elementos de protección básica: Sin poseer valores relevantes presentan un interés patrimonial desde el punto de vista tipológico o ambiental.
4. Elementos sustituibles: Por su falta de valor pueden ser sustituidos siempre que la nueva edificación se integre y armonice con el conjunto preexistente.
5. Elementos discordantes: los que no se adecuan a su entorno.
6. Espacios Urbanos: Espacios no construidos, de uso público o no, que formen parte de la estructura urbana de un Casco Histórico.

5. En cuanto al Patrimonio Arqueológico, se definen los siguientes Criterios y Orientaciones:

a) Otorgar a los bienes culturales arqueológicos los niveles de protección establecidos en la Ley: bienes culturales calificados, bienes culturales inventariados y zonas de presunción arqueológica.

b) Articular la protección del Patrimonio Arqueológico sobre la base de los siguientes grupos de zonas arqueológicas:

1. Santuarios prehistóricos en cueva: cavidades rocosas que albergan en su interior representaciones pintadas y grabadas de figuras de animales y de signos diversos que se desarrollan a lo largo de la etapa prehistórica y que habitualmente reciben la denominación de "Arte rupestre".
2. Villas: núcleos de población que en la Edad Media recibieron la categoría de "Villas".
3. Otros yacimientos y elementos de interés: lugares o elementos de habitación o de carácter civil, defensivo o militar, religioso, funerario, de uso comercial, industrial, o infraestructuras.

c) Asignar los siguientes niveles de protección a las siguientes categorías arqueológicas: reserva arqueológica, preservación estricta y libre de protección

d) Ordenar la protección según los siguientes tipos de yacimiento:

1. Santuarios prehistóricos en cuevas: aplicar el nivel de "Preservación estricta".
2. Villas: los Planes Especiales, en base a los Estudios Histórico-Arqueológicos, definirán las zonas de actuación estableciendo el nivel de protección.



KULTURA ETA HIZKUNTZA  
POLITIKA SAILA  
Kultura eta, Kirol Sailburuordetza  
Kultura Ondarearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE CULTURA Y,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA  
Viceconsejería de Cultura y Deportes  
Dirección de Patrimonio Cultural

3. Yacimientos de reserva: el Plan Territorial Sectorial del Patrimonio Cultural establecerá la relación de yacimientos que, por su singular relevancia para el conocimiento histórico y por su escasez, se deben reservar para futuras investigaciones.

e) Establecer qué delimitaciones definitivas de las categorías de ordenación del Patrimonio Arqueológico se realizarán para cada área arqueológica en las correspondientes figuras de planeamiento municipal.

6. Tanto el planeamiento territorial como el municipal tendrán en consideración el tratamiento armonizado de la toponimia.

7. Incorporar a la normativa sobre patrimonio cultural una nueva figura que permita la protección del patrimonio paleontológico.

#### 4.3 Normas de aplicación de directrices relativas al Patrimonio Cultural

En relación al Patrimonio Cultural, las Directrices del modelo territorial en materia de patrimonio cultural establecidas en las DOT son del tipo denominado de "eficacia propositiva" para el planeamiento territorial y urbanístico.

Debe recordarse que las directrices de eficacia propositiva son aquellas de las que la Administración competente puede apartarse, con la condición de justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trata.

El contenido de dichas directrices en el documento consultado es coincidente con las directrices recogidas en el punto 4.2. "Directrices del modelo territorial en materia de patrimonio cultural" de este informe.

#### CONSIDERACIONES SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

Las Directrices de Ordenación Territorial constituyen el marco legal de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, tal como señala el Art. 4 de la Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV de 3 de Julio de 1990).

Respecto al Patrimonio Cultural, y como ya se ha mencionado, el documento agrupa en el mismo Capítulo el paisaje, el patrimonio cultural y natural y los recursos turísticos, considerándolos, no sin razón, conceptos indisociables.

Pero esa relación indisociable no es exclusiva entre estos elementos: el conjunto de elementos del modelo territorial descrito en el punto 3.3 de este informe tienen una innegable interrelación entre sí, destacando de manera muy particular la del Patrimonio Cultural con todas ellas. Como bien señala el documento, la cultura es un hilo transversal que atraviesa las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Para explicar esta estrecha interrelación sirvan como ejemplo las políticas de rehabilitación señaladas en el Apartado de las DOT dedicado al "Habitat Urbano", que prescriben "la conservación del patrimonio arquitectónico de interés y la intervención en él mediante actuaciones que preserven sus





KULTURA ETA HIZKUNTZA  
POLITIKA SAILA  
Kultura eta, Kirol Sailburuordetza  
Kultura Ondarearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE CULTURA Y,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA  
Viceconsejería de Cultura y Deportes  
Dirección de Patrimonio Cultural

valores culturales" siendo ésta una premisa de la política de rehabilitación y recuperación expuesta en el Plan.

Véase también que en relación al Suelo de Actividades Económicas, las DOT consideran los espacios industriales de calidad como una de las bases de competitividad de nuestra economía, siendo preciso intervenir en los suelos industriales de cara a su renovación, reforma, rehabilitación, redensificación o en definitiva, puesta en valor. Esta reconversión de las áreas industriales, testigos del desarrollo económico y de la modernización de la sociedad vasca, debe apoyarse en el profundo conocimiento y conservación de los elementos valiosos que conforman el Patrimonio Industrial.

O el subapartado de "movilidad no motorizada o peatonal y ciclista" del elemento "Movilidad y Logística Sostenibles" del Modelo Territorial, donde se señala la existencia de una gran variedad de caminos históricos utilizados como rutas comerciales, así como para el desplazamiento de las personas. Entre todos ellos, el documento destaca por su importancia histórica y cultural y por su capacidad de estructurar el territorio de la CAPV al Camino de Santiago. Esta importancia queda reflejada en la Directriz 4ª (Art 28 de las Normas de aplicación de las DOT) la cual establece, entre otros aspectos, que el Planeamiento Territorial deberá incorporar el Camino de Santiago.

Todo lo anterior son algunos ejemplos que no hacen si no confirmar la diversidad de situaciones que surgen de la estrecha vinculación entre Patrimonio Cultural y Territorio y la inevitable interacción entre ambos, por lo que se entiende fundamental la consideración del Patrimonio como un condicionante superpuesto a tener en cuenta en las propuestas de ordenación de alcance territorial, orientando desde las DOT la compatibilización del posterior planeamiento de desarrollo, tanto territorial como urbanístico, con la protección de los bienes culturales.

En otro orden de cosas, las referencias realizadas en las directrices a los bienes culturales, calificados o inventariados, garantizan la preservación de los mismos por aplicación del régimen legal vigente, es decir, la Ley 7/90 del patrimonio Cultural Vasco. Como complemento a esta realidad legal, y para evitar vacíos en la protección de aquellos elementos aún sin protección legal, las DOT de 1997 señalan para los bienes de valor cultural reconocido que aún no han alcanzado el nivel de protección que prevé la Ley, que el planeamiento urbanístico se atenderá a lo que para tales niveles expresa dicha Ley, así como a lo que al respecto establezca el PTS de Patrimonio Cultural.

Esta mención no es baladí: el patrimonio cultural es un ente vivo, modificable, en continuo estudio y perfeccionamiento. Es un hecho cierto que existen en la CAPV multitud de elementos que, por diferentes motivos, no se encuentran bajo nivel de protección legal alguno, pese a sus indudables valores culturales. Pero el hecho de que hoy no estén calificados no implica que no lleguen a calificarse en el futuro, o que, aunque definitivamente no sean merecedores de calificación estricta, no puedan ser considerados elementos con valores suficientes como para conformar el tapiz de fondo de un paisaje cultural y patrimonial de calidad y excelencia. Es por ello que sorprende la supresión del párrafo mencionado en las directrices incluidas en la revisión, párrafo que daba al PTS la posibilidad de regular esta situación, y que ha servido además para gestionar desde el departamento una protección básica a incorporar en los planeamientos municipales. La redacción dada al documento de avance deja a estos elementos que aún no han alcanzado un nivel de protección huérfanos de un mínimo tratamiento regulador necesario para asegurar su preservación.

## CONCLUSIONES

Las Directrices de Ordenación Territorial constituyen el marco legal de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En este sentido, se



KULTURA ETA HIZKUNTZA  
POLITIKA SAILA  
Kultura eta, Kirol Sailburuordetza  
Kultura Ondarearen Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE CULTURA Y,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA  
Viceconsejería de Cultura y Deportes  
Dirección de Patrimonio Cultural

considera conveniente incorporar a las Directrices Territoriales del Patrimonio Cultural algunos aspectos de incidencia en el ámbito urbanístico, como son:

- Incorporar un apartado dentro de las Directrices que contemple el patrimonio cultural como un condicionante superpuesto a las propuestas de ordenación de alcance territorial que se realicen desde los PTPs y PTSs, orientando desde las DOT la compatibilización del posterior planeamiento de desarrollo, tanto territorial como urbanístico, con la protección de los bienes culturales.

- Señalar en la Directriz 4ª apartado a), que para aquellos bienes de valor cultural reconocido que aún no han alcanzado el nivel de protección que prevé la Ley, el planeamiento urbanístico se atenderá a lo que para tales niveles expresa dicha Ley, así como a lo que al respecto establezca el PTS de Patrimonio Cultural.

En Vitoria-Gasteiz a 13 de febrero de 2017.

Fdo.: Imanol Agote Alberro  
DIRECTOR DE PATRIMONIO CULTURAL