



LAGen AURRERAPENA DELA ETA AURKEZTUTAKO IDATZIARI ERANTZUNA CONTESTACIÓN AL ESCRITO PRESENTADO AL AVANCE DE LA REVISIÓN DE LAS DOT

Ekarpen zenbakia:

7

Aportación nº:

Nork aurkeztu du:

Asociación de Municipios Vascos

Presentada por:

EUDEL

Aurkezpen data:

17/03/2017

Fecha de presentación:

0 CONSIDERACIÓN PREVIA

I INTRODUCCIÓN

II ALGUNAS PREMISAS FORMALES Y MATERIALES

1. Un debate abierto en el que se desea participar
2. El reconocimiento de la necesidad de la ordenación territorial y urbanística.
3. La contextualización del proceso de revisión de las D.O.T. (incluido el Documento Base) en el marco territorial, urbanístico, ambiental, etc. general actual.

III CUESTIONES GENERALES

1. La conveniencia de un diagnóstico referente a la ordenación territorial a lo largo del período comprendido entre 1997 y la actualidad
2. La necesaria contextualización general del proceso de revisión de las D.O.T.
3. El proceso de revisión y las previsiones del Documento Base en el marco de la vigente Ley de Ordenación del Territorio de 1990.
4. Una serie de objetivos indiscutibles, ¿pero necesarios y/o suficientes en este momento como directrices territoriales?
5. La ordenación territorial y las "políticas" sectoriales, incluidas las referentes a compromisos e inversiones.
6. La conveniencia de tener en cuenta la casuística y la diversidad de los municipios de la CAPV.
7. La configuración de un marco territorial globalmente coherente y unitario
8. El modelo formal de la ordenación territorial de las futuras D.O.T.

IV CUESTIONES ESPECÍFICAS

1. Las cuestiones transversales
2. El paisaje
3. El medio físico, el medio rural y la infraestructura verde
4. El medio urbano
5. La movilidad sostenible
6. El agua, la energía, los residuos, etc
7. La Gobernanza

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

1. Las D.O.T. y sus propuestas como plasmación del modelo de configuración político – institucional de la CAPV
2. El marco administrativo (territorial, urbanístico, ambiental...) actual
3. ¿Son posibles otras formas de trabajar?

VI CONCLUSIONES INICIALES

VII.- INFORME PREVIO A LA APROBACIÓN INICIAL DE LA COMISIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

VIII.- CONCLUSIÓN FINAL

0 CONSIDERACIÓN PREVIA

Todo proceso de concertación de un documento de ordenación territorial conlleva un proceso de discusión entre las administraciones afectadas en aras a aunar diferentes visiones, siendo la administración municipal, por ser la más directamente afectada, con la que es preciso resolver mayor número de cuestiones.

Esto quiere decir que al margen del cruce de escritos de aportaciones y contestaciones se han mantenido reuniones entre el Departamento y EUDEL que han confluído en el acuerdo concitado entre las mismas por el documento que se presenta para aprobación inicial, como lo refleja la valoración favorable de los representantes de EUDEL en el informe llevado a cabo en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en su sesión 1/2018 celebrada el día 31 de enero de 2018.

En un ejercicio de transparencia, el presente escrito contempla diversos contenidos redactados ellos en momentos diferentes, comenzando con la contestación llevada a cabo por la Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana a la primera aportación efectuada por EUDEL, para recoger finalmente los elementos puntuales incorporados en la propuesta de informe ante la COTPV como plasmación de los puntos del acuerdo concitado entre las dos administraciones, en lo relativo a la Cuantificación Residencial y al Perímetro de Crecimiento Urbano.

En fases sucesivas tras la aprobación inicial de esta revisión se trabajarán aspectos relativos a las Disposiciones Transitorias, Adicionales y Finales que recogerán la forma concreta de la afección del documento al planeamiento territorial vigente; y se incorporarán aspectos ligados a la Integración Administrativa.



I. INTRODUCCIÓN

Tras la lectura de la aportación efectuada por EUDEL al Documento Base, sólo cabe reseñar el grado de colaboración que implica la observancia del esfuerzo realizado por la citada institución para intervenir en el proceso de revisión de las DOT que quiere marcar un nuevo hito en la disciplina y en la gestión interadministrativa del territorio. Cabe también remarcar de este escrito la plasmación de los puntos de acuerdo que ha generado la gestión de la Ordenación del Territorio desde la aprobación de la Ley 4/1990 hasta este momento en lo que puede ser la primera generación de la ordenación del territorio, y por otro lado, el tono sincero para expresar los puntos de desacuerdo.

A pesar de la evolución que ha recibido el Documento Base con la redacción del Avance, EUDEL vuelve a presentar el mismo escrito, sobre lo que cabe avanzar que hay un importante número de temas que ya están considerados en el nuevo texto. No obstante, para un mejor entendimiento se ha considerado conveniente responder al escrito de sugerencias siguiendo la misma estructura del documento de aportaciones.

II. ALGUNAS PREMISAS FORMALES Y MATERIALES

Sobre este punto cabe avanzar la coincidencia total con las premisas formales y materiales que se expresan.

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

⊙ Un debate abierto en el que se desea participar

Estamos en una fase de debate abierto y se quiere participar en él, de manera franca y transparente. A nuestro juicio es una ocasión idónea para reflexionar, intercambiar opiniones, etc. sobre la articulación territorial del “país” (CAPV), en el marco de un debate que ha de abordarse en toda su complejidad y extensión, y en el que, debido a ello, han de ser objeto de la debida atención cuestiones como estas: las personas y sus necesidades, problemas, deseos, etc. en cuanto que primeras y últimas destinatarias (afectadas) por las propuestas que se determinen; el territorio sobre el que se asientan esas personas; la ordenación urbanística (2.1.) de los municipios; el modelo (material y formal) de desarrollo territorial y urbanístico por el que queremos / debemos apostar a futuro, a partir de la expresa consideración de las afecciones ambientales y de todo tipo derivadas de él; las competencias (2.2) de las distintas Administraciones afectadas; etc.

La correcta y rigurosa consideración de todas esas y otras cuestiones en toda su complejidad permitirá determinar, de manera correcta y razonada, el contenido concreto que debieran tener las nuevas D.O.T., así como el carácter (de mera directriz, normativo...) (2.3.) de sus previsiones.

(2.1.) El modelo de ordenación urbanística. (Al hablar de los distintos modelos urbanísticos, nos introducimos en el campo de las relaciones entre propiedad privada y comunidad, de los usos y la clasificación del suelo) es una competencia propia de cada municipio, a cada municipio, individualmente considerado, le corresponde el modelo de ciudad y a la Comunidad Autónoma la estrategia territorial y urbanística. La definición del modelo urbano forma parte integrante de la materia urbanística, por lo que no es posible establecer desde las DOT y desde ningún otro sitio un modelo material y formal urbanístico si no es desde cada corporación municipal salvo en lo que se refiera a establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa, que corresponde al Estado y lo establecido en la Ley 2/2006, 30 de junio de suelo y urbanismo.

Advertido lo anterior, también es preciso matizar que las comunidades autónomas tienen competencia legislativa exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que significa dos cosas: que ellas son las protagonistas tanto en el diseño de la estrategia territorial y urbanística de sus respectivos territorios. Sin embargo, la configuración del modelo de creación de ciudad, del proceso de transformación del suelo y el ejercicio de las facultades urbanísticas le corresponde a los municipios. Por ello no se puede imponer, ni pensar en un único modelo de urbanismo

Las comunidades autónomas, afirma el Tribunal Constitucional, están legitimadas “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes

locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada [...]. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.

También hay recordar que las DOT no son un instrumento de reparto de competencias, las competencias no son objeto de discusión de las DOT. Por tanto, sus consideraciones y determinaciones hay que interpretarlas en el respeto a la distribución competencial establecida en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la Ley La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos”

(2.3.) Vinculación de las directrices. La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, en su artículo 8 establece que las Directrices de Ordenación Territorial tendrán en todo caso carácter vinculante para las Administraciones Públicas y para los particulares. Así mismo, en el párrafo 4 del citado artículo señala que la vinculación de las Directrices podrá expresarse a través de la imposición de criterios de ordenación y uso del espacio; de la exclusión de aquellos criterios que se consideren incompatibles con el análisis y valoraciones que las propias Directrices incorporan; de la definición de alternativas entre varios criterios considerados admisibles o de la simple recomendación de las líneas de actuación. Cuando la Administración competente se apartase de ésta, vendrá obligada a justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos que en cada caso informan la recomendación de que se trata.

En el Avance, la vinculación se trata ya en el capítulo 1, Marco de la revisión, y en el apartado 1.1. **MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV**, punto b) se señala lo siguiente:

B) LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Según la citada ley, las DOT tienen tres funciones que se resumen en construir un marco de referencia para las políticas sectoriales o para la actividad urbanística de los municipios, formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades para garantizar el equilibrio territorial y prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas.

En concreto se establecen once determinaciones que hacen un recorrido amplio por aspectos como el medio físico (definición de las áreas o zonas de especial protección, los suelos para la explotación agraria, etcétera), las áreas que deban ser objeto de una ordenación pormenorizada a través de Planes Territoriales Parciales, las áreas más idóneas para las grandes infraestructuras y equipamientos, la cuantificación residencial, la estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico artístico, o la definición de las causas y supuestos de adaptación o modificación de las DOT.

Según la Ley las DOT tendrán eficacia vinculante directa cuando se trate de normas concretas de aplicación general e indirecta cuando requieran un posterior desarrollo a través de instrumentos de ordenación urbanística o territorial. La vinculación podrá referirse a criterios de ordenación y uso del espacio; a la exclusión de criterios incompatibles con las DOT; a la definición de alternativas; y a recomendaciones, aunque en este caso, la Administración competente podrá apartarse de ellas siempre que sea de forma justificada y expresa. Las determinaciones de las DOT tendrán asimismo su reflejo en los instrumentos de ordenación urbanística, ya que los planes generales y especiales habrán de ajustarse a éstas.

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

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

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

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

Los años transcurridos desde la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y la Ordenación del Territorio que se ha desplegado en este tiempo con la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, así como la gestión de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) se han asentado sobre las citadas premisas de rigor, colaboración, coordinación y respeto.

Cabe reproducir algunos textos del Avance para demostrar que estos valores también impregnan el documento objeto de análisis:

AVANCE

PAG.22

La política de Ordenación del Territorio establecida por la LOT está concebida sobre la coordinación y el respeto competencial entre las instituciones públicas y los ámbitos sectoriales concernidos. Si bien este equilibrio competencial entre las distintas partes implicadas no ha resultado siempre fácil de alcanzar, supone el ejercicio ordinario de las administraciones en el desarrollo de su labor de colaboración y la COTPV ha ejercido su competencia en su vocación de órgano facilitador de entendimiento y consenso.

PAG. 24

Con este punto de partida procede mejorar aspectos puntuales y reflexionar sobre el nivel de vinculación, constatándose del proceso de participación una solicitud de aumentar el nivel normativo de las Directrices a este respecto, con un respeto a la pormenorización en las escalas de desarrollo o en el planeamiento urbanístico.

PAG 44

Euskadi también ha de ser un territorio interrelacionado internamente, conformándose en una verdadera red polinuclear, facilitando, por ejemplo, la movilidad entre los distintos Territorios Históricos y entre sus comarcas, promoviendo, además, la movilidad sostenible del transporte público a través de medidas como el billete único para todo nuestro territorio. La interrelación interna supone un elemento esencial del modelo y de la estrategia territorial para la ordenación de nuestro territorio definido, necesariamente, sobre la base de la colaboración y el respeto institucional y de la participación de la sociedad.

Pag 90

Integrar los espacios protegidos por sus valores ambientales a nivel de la CAPV con espacios naturales de importancia de Área Funcional y local, en una infraestructura verde integrada a nivel de la CAPV y con las regiones limítrofes, con respeto de las correspondientes competencias.

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

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

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

El escrito presentado reconoce que hay aspectos de preocupación en la gestión territorial urbanística, ambiental que sobrepasan el campo del contenido concreto de las Directrices de Ordenación Territorial. Entendiendo y compartiendo la preocupación en el presente escrito se plantean algunas aportaciones al respecto.

III. CUESTIONES GENERALES

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

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

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

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

El documento de Avance de la Revisión incorpora un diagnóstico de la etapa de Ordenación del Territorio desde la aprobación de la Ley 4/1990 hasta el momento presente. Tal diagnóstico está recogido en el punto **1.3. DE LAS DOT DE 1997 A LA REVISIÓN: DIAGNÓSTICO Y BALANCE DE UN CICLO**, cuya estructura es la siguiente:

1.3. DE LAS DOT DE 1997 A LA REVISIÓN: DIAGNÓSTICO Y BALANCE DE UN CICLO

Todo proceso de revisión ha de partir 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, para poder plantear y alcanzar unos objetivos coherentes a través de unas directrices útiles.

- I. La consolidación de la política de ordenación del territorio y los instrumentos de ordenación territorial (DOT, PTP, PTS)*
- II. Los Planes Territoriales Parciales y la delimitación de las Áreas Funcionales*
- III. El Sistema de ciudades y áreas rurales de Euskadi*
- IV. El Medio Físico. La Gestión del Suelo No Urbanizable. El planeamiento territorial sectorial aprobado*
- V. El PTS de Ríos y Arroyos y la cuestión de la inundabilidad*
- VI. Sistema relacional. Infraestructuras para el modelo territorial*
- VII. La Cuantificación Residencial*
- VIII. La ordenación del suelo de actividades económicas. Los Equipamientos Comerciales*
- IX. Los Planes Territoriales Sectoriales*
- X. Otros elementos de mejora*

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

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

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

El Avance de las DOT, dentro del capítulo 1, marco de la revisión, contiene el punto 1.4. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y TERRITORIAL estructurado en los siguientes apartados:

4.- Contexto Socioeconómico y Territorial

La historia reciente de la CAPV refleja el paso por diferentes etapas cuyo análisis permite entender el momento presente.

El encuadre socio-económico y territorial sobre el que se asienta el Modelo Territorial de la Revisión de las DOT es el siguiente:

- *Demográficamente se prevé una regresión de la población con un envejecimiento significativo de la misma que aumentará la tasa de dependencia hasta alcanzar el 67,7% de población menor de 16 años y mayor de 65.*
- *Económicamente la terciarización de la industria y la necesidad de aumentar la tasa de energías renovables va a requerir de una mayor inversión en I+D.*
- *Territorialmente la CAPV es un territorio de orografía irregular y con un asentamiento de la población denso, sobre todo en la vertiente cantábrica, que requiere una gestión sostenible.*

- I. Demografía: evolución y proyecciones*
- II. Economía*
- III. Encuadre Territorial*

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

Sobre las inquietudes que refleja el párrafo anterior cabe reseñar las siguientes afirmaciones:

- a) Se trata de situaciones de redacción y tramitación del planeamiento general al margen del contenido concreto de las DOT e incluso de la Ordenación del Territorio diseñada, en cuanto que sobrepasa del campo definido por la Ley 4/1990.
- b) Se comparte, no obstante, el diagnóstico de la situación y se brinda el ofrecimiento en aras de un trabajo conjunto de integración administrativa para abordar la cuestión.
- c) En cuanto los plazos de tramitación de un Plan General, cabe señalar que en la actuación de la Ordenación del Territorio y, en concreto, de la COTPV, ésta interviene sólo una vez y emite el informe en un plazo de 2 a 3 meses (Plazo máximo establecido por la Ley para la emisión del informe).

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

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

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

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

Cuando se pone en cuestión el marco legal, cabe afirmar que la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, es una Ley aprobada por unanimidad, en todo este tiempo ha permitido un desarrollo adecuado de la disciplina y cuya revisión no se demanda socialmente. Es una Ley que permite que se dicten reglamentos en su desarrollo para su adaptación a las nuevas exigencias sociales. Finalmente, hay que advertir que la promoción y aprobación de la Ley con la consiguiente tramitación parlamentaria, tiene su propia dinámica, sus propias exigencias como consecuencia de los pactos políticos; no estando la modificación de la LOT en el calendario legislativo para esta legislatura.

Una norma de rango legal no debe prever detalladamente cada una de circunstancias que se derivan del cambio social. La Ley, en cuanto que disposición de carácter general, tiene, por definición, vocación de permanencia. La Ley 4/1990 es una ley homogénea, sin lagunas y sin contradicciones, que contiene estrictamente lo necesario, dejando lo accesorio para el desarrollo reglamentario.

Puede entenderse que el Avance las DOT aborda temas nuevos, no previstos expresamente en 1990. Sin embargo, de ahí no cabe derivar una necesidad de cambio legal, sino que habrá que analizar si tales temas tienen encaje en la norma legal inicialmente aprobada. Los aspectos esgrimidos en el escrito “los corredores ecológicos; la rehabilitación y regeneración urbana (tal como se plantea); las Áreas Metropolitanas y los Ejes

de Transformación; el Perímetro de Crecimiento Urbano; etc.” tienen encaje en las funciones y determinaciones que la Ley asigna a la figura de las Directrices de Ordenación Territorial.

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

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

Cabe iniciar señalando que el escrito reconoce expresamente la idoneidad y el acierto de muchas cuestiones tratadas por la primera generación del planeamiento territorial diseñado. A esta relación habría que añadir cuestiones algunas de las cuáles también se reconocen más adelante: Cuantificación residencial, la cuantificación industrial con el PTS de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, o la cuestión de la inundabilidad con el PTS de ordenación de Ríos y Arroyos de la CAPV.

Muchos de ellos suponen una reiteración de principios, criterios, propuestas, etc. establecidos en disposiciones legales vigentes (...) En esas circunstancias: ¿es tarea de las D.O.T. reiterar, sin más, ese tipo de criterios, o, más bien, su incidencia en ellos debería asociarse a la realización de otro tipo de aportaciones?

Efectivamente, las DOT no pueden reproducir criterios generales o textos legales. El reto de las DOT es el no quedarse en los lugares comunes y el concretar criterios territoriales. En este sentido se estima que las DOT contienen aportaciones territoriales indudables.

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

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

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

La diferencia entre unas directrices de ordenación territorial y un plan territorial está en que esta última figura, en cuanto que plan, ha de poseer un estudio económico financiero y un plan de actuación. En esta medida, y bajo esta constatación las directrices no contienen estas herramientas, remitiendo esta exigencia al plan territorial parcial. Todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/1990.

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

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

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

Las DOT son un documento a escala de la CAPV, a escala regional, por lo que no resultan singularizados o nombrados todos los municipios. Como desarrollo de éstas vendrán los PTPs con determinaciones concretas para todos los municipios del Área Funcional correspondiente.

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

El marco territorial vigente es el determinado en:

- *Las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (DOT), aprobadas el 11 de febrero de 1997 (Decreto 28/1997), y modificadas con posterioridad mediante Decreto de 19 de enero de 2016 (en lo referente a la cuantificación residencial.*
- *Los Planes Territoriales Parciales referentes a las siguientes áreas funcionales:*
 - *Laguardia (Rioja Alavesa) (2004).*
 - *Álava Central (2004).*
 - *Llodio (2005).*
 - *Eibar (Bajo Deba) (2005).*
 - *Mondragón-Bergara (Alto Deba) (Decreto 2005).*
 - *Zarautz-Azpeitia (Urola Kosta) (2006).*
 - *Bilbao Metropolitano (Decreto 2006).*
 - *Beasain-Zumarraga (Goierra) (2009).*
 - *Igorre (2010).*
 - *Durango (2011).*
 - *Balmaseda-Zalla (Encartaciones) (2011).*
 - *Gernika-Markina (Decreto 31/2016).*
 - *Mungia (2016)*
 - *Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa) (2016).*
- *Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) siguientes:*
 - *Plan General de Carreteras del País Vasco (1989).*
 - *Plan Integral de Carreteras de Álava (Norma Foral 30/1998).*
 - *Plan de Carreteras de Bizkaia (Norma Foral 8/1999).*
 - *PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica) (1998; modificado en 2013).*

- PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea) (1999; modificado en 2013).
- PTS de Ordenación de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2001).
- PTS de Ordenación de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002).
- PTS de Ordenación de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004).
- PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004).
- PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007).
- PTS Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 2014).
- PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa (Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio).
- PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (Norma Foral 2/201 3).

El análisis conjunto de todos ellos da pie a destacar, entre otras, tres conclusiones. La primera conlleva la valoración positiva del trabajo y del esfuerzo realizado; no en vano, ha sido clave para el asentamiento de la necesaria cultura de la ordenación territorial. El segundo está asociado al protagonismo general, en ese marco, de los PTSs y, por lo tanto, de los planteamientos sectoriales frente a los integrales, pese a lo establecido a ese respecto en la LOT, y a que en algún momento pudo parecer lo contrario. A su vez, la tercera y última está relacionada con la existencia, en ocasiones, de contradicciones entre distintos PTSs, así como entre algunos de ellos y determinados PTPs, dando lugar a una cierta falta de coherencia global entre todos esos planes y sus propuestas. De hecho, cabe indicar que esta última es, en gran medida, consecuencia de la segunda.

El escrito de sugerencias, por lo tanto, después de recoger el conjunto del planeamiento territorial redactado en este tiempo, con las Directrices de Ordenación Territorial, los 14 Planes Territoriales Parciales y 13 Planes Territoriales Sectoriales, realiza las siguientes conclusiones:

La valoración positiva del trabajo y del esfuerzo realizado; no en vano, ha sido clave para el asentamiento de la necesaria cultura de la ordenación territorial.

Protagonismo general, en cuadro, de los PTS y por lo tanto, de los planteamientos sectoriales frente a las integrales, pese a lo establecido a ese respecto en la LOT, ...

Contradicciones entre distintas PTS, así como entre algunas de ellas y determinadas PTPs, ...

A este respecto cabe iniciar agradeciendo el reconocimiento al esfuerzo llevado en la CAPV con el planeamiento territorial aprobado, agradecimiento que cabe extenderlo a todas las administraciones y agentes sociales que de una u otra forma han intervenido en cada uno de los procesos.

En relación con el protagonismo de las PTS y por lo tanto de los planteamientos sectoriales frente a las integrales, incluida la tardanza en la aprobación de las PTP cabe realizar las siguientes reflexiones.

- a) La coordinación de las políticas sectoriales es el reto fundamental que tiene la ordenación del territorio, en el sentido de que resulta una tarea muy dificultosa la integración de tales políticas, muchas de ellas desarrolladas a partir de legislaciones propias.
- b) En cuanto a la profusión de PTS cabe distinguir los que netamente han surgido de la aprobación de la LOT de aquellos que si bien han adquirido la forma de PTS, provenían de la planificación derivada de su propia legislación sectorial. En este sentido, el Plan General de Carreteras del País Vasco o los Planes de Carreteras de Álava o Bizkaia, son plasmaciones de su propia planificación sectorial. Igualmente el PTS de la Red Ferroviaria de la CAPV se promovió como herramienta de resolución de conflictos de la ejecución de la infraestructura con el planeamiento urbanístico, con el punto de partida de la infraestructura ferroviaria ya planteada por la administración central. El PTS de Energía Eólica ha hecho un ejercicio de planificación global y de compatibilización territorial más allá del ejemplo de las Comunidades Autónomas colindantes que han ejecutado un importante número de parques eólicos sin una planificación territorial global. Finalmente las PTS de tipo medioambiental (PTS Ríos, Zonas Húmedas, Litoral o Agroforestal) han supuesto una clara aportación territorial y de protección al medio físico.

Finalmente, y ante la crítica de la posible contradicción entre PTPs y PTSs cabe decir que, lógicamente, con la realización de tal número de Planes Territoriales Parciales o Sectoriales puede haberse caído en elementos de contradicción que precisan de su corrección. De cualquier forma, y para terminar, podemos decir que la redacción del planeamiento territorial ha otorgado herramientas para la administración de las cuestiones a los diferentes agentes intervinientes.

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

Las vigentes D.O.T. de 1997 conforman un marco de determinación de numerosas directrices en distintas materias, y unas pocas determinaciones vinculantes, de aplicación directa.

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

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

La práctica de la ordenación del territorio de estos años, desde la aprobación de la LOT, fundamentalmente en torno al trabajo de la COTPV, ha deslindado con bastante claridad los temas vinculados a la ordenación del territorio que ha de contemplar el planeamiento



territorial, de los temas correspondientes al urbanismo. Y en este sentido la discusión está mayormente cerrada.

IV. CUESTIONES ESPECIFICAS

1. Las cuestiones transversales.

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

El documento de Avance profundiza y concreta estas cuestiones trasversales incorporando además, siguiendo la demanda surgida en los procesos de participación, el apartado de accesibilidad universal. Apartado que es contemplado en primer lugar.

La consideración de las cuestiones transversales de forma unitaria en el mismo documento, permite recoger los aspectos que confluyen en el mismo modelo de ciudad: compacto, complejo y cohesionado.

Estas cuestiones tienen un tratamiento más allá de lo sectorial, transversal, y afectan a campos que trascienden a la Ordenación del Territorio. Es lógico, por lo tanto, que sean abordados en un documento como el de las DOT con un criterio mayormente orientativo.

Procede reproducir los textos que inician el capítulo **10 CUESTIONES TRANSVERSALES:**

Desde la aprobación de las DOT en 1997 ciertas cuestiones han adquirido una especial relevancia en el diseño y gestión de las políticas públicas y han de ser igualmente tenidas en cuenta en la ordenación del territorio y, en consecuencia, en la revisión de las DOT.

Se trata de cuestiones que, sin tener una naturaleza de carácter territorial propiamente dicha, también tienen una incidencia en el territorio. Es el caso de la perspectiva de género, el cambio climático, la salud, el euskera, la accesibilidad universal y la interrelación territorial.

La inclusión de estas cuestiones transversales en la revisión de las DOT pretende otorgar una visibilidad expresa a los retos que tras estas cuestiones se plantean también a la hora de acometer la planificación territorial y urbanística.

Precisamente la ausencia de un marcado carácter territorial de las cuestiones transversales que se proponen puede hacer que la aplicación de estos enfoques en la planificación territorial no esté exenta de cierta dificultad. Además, se trata de materias nuevas en la disciplina territorial y, por lo tanto, se requiere de un aprendizaje y de una experiencia que ahora se pretende promover.

En conclusión, la consideración de las cuestiones transversales en la planificación territorial y urbanística se presenta como un reto de la revisión que redundará en la mejora de la calidad de la ordenación de nuestro territorio y de nuestra calidad de vida.

2. El paisaje.

El escrito considera que “el paisaje es y debe ser uno de los referentes de expresa consideración en el marco de la determinación de los modelos territorial y urbanístico y,

debido a ello, de la elaboración y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos". El documento considera que falta un diagnóstico adecuado de la situación actual, con "la debida consideración de las previsiones del Decreto de protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV, de 3 de junio de 2014, así como del hecho de que el paisaje ya es objeto de expresa atención, cuando menos en el planeamiento urbanístico, a través de sus estudios de evaluación ambiental estratégica".

El apartado 7.1 del Avance se señala que *"En definitiva, el objeto del Convenio de Florencia no es otro que el de promover la protección, la gestión y la ordenación del paisaje y para ello recoge una serie de medidas que, en lo que al ámbito de la ordenación del territorio se refiere, fueron incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico a través del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (...) Así pues, sobre la base de la evolución normativa y conceptual del paisaje desde la adopción de las primeras DOT en 1997, el modelo revisado de las Directrices actualiza los objetivos y las orientaciones territoriales en materia de paisaje para dar respuesta a los retos existentes en este ámbito."* Parece evidente que la aproximación al Paisaje ha trascendido ya la visión puramente ambiental y/o local, para abarcar todo el territorio y las disciplinas que en él convergen, y que es necesario incorporarlo a la Revisión de las DOT.

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

No se comparte el hecho de que la previsión de estos estudios sea un síntoma del enfoque sectorial. Se trata de actuaciones concretas sobre el territorio que requieren de un análisis integral por medio de los instrumentos previstos en el Decreto (como los estudios de integración paisajística), lo que se encuentra en plena sintonía con el Convenio Europeo del Paisaje y con el Decreto 30/2014; tal y como señala el propio Avance, *"Si bien el paisaje viene siendo objeto de atención en el planeamiento territorial y urbanístico a través de los estudios de evaluación ambiental estratégica, el objeto del citado Decreto 90/2014, no es otro que el de fijar los mecanismos normalizados para dar cumplimiento a las previsiones normativas e integrar el paisaje en la ordenación territorial. Para ello identifica los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, como son los Catálogos de Paisaje, las Determinaciones de Paisaje, los Planes de Acción del Paisaje, los Estudios de Integración Paisajística y las medidas de formación, sensibilización y apoyo."*

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

ocupación de nuevos suelos, bien para mantener las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos históricos, etc. (¿dónde empiezan y acaban las fronteras entre el paisaje y esos otros temas?; ¿no suponen esas previsiones un mezclar todo con todo?).”

Se plantean diversas cuestiones en este punto del escrito. En este sentido, se considera que el paisaje es evolutivo, fruto de una interacción entre las personas y su entorno durante años. Como visión integral del entorno que es, afecta a todas las materias relacionadas con el territorio y supera los enfoques sectoriales, en un avance disciplinar al que tenemos que acostumbrarnos. Este hecho se plasma en todo el apartado de Paisaje del Avance (punto 7.1), que ya en el punto de “Estado de la Cuestión” señala que *“El paisaje aporta a la ordenación del territorio un enfoque que ha de ser trabajado necesariamente de manera transversal”*. Dicho esto, señalar que en el Avance se ha eliminado el concepto *“paisaje tradicional”*, puesto que se entendía que podría generar confusión y plantear una imagen de “foto fija” que no corresponde con la realidad.

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

El documento de Avance quiere concretar más que unas directrices generales, y aun a modo de proposición, sí que se estima oportuno no quedarse en lo general y concretar mediante directrices lo que se desea señalar en la materia. Señalar que tras el proceso de participación de 2016 este es un punto que ha recibido amplio consenso. De esta manera, se establecen unas directrices comunes para toda la CAPV en materia de conservación de la morfología del territorio, sobre los paisajes fluviales, sobre el patrimonio histórico-cultural, sobre los itinerarios, sobre el sistema de asentamientos, sobre los polígonos industriales, etc.

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

En primer lugar señala tres cuestiones relativas a lo sucedido hasta ahora en el planeamiento territorial:

1.- La gran atención de que ha gozado el medio natural en el planeamiento territorial: *“(...) el medio natural ha sido uno de los principales focos de atención de la primera generación de la ordenación territorial (...) asociada, básicamente, a (...) la categorización del suelo no urbanizable, complementada con la correspondiente matriz de usos; la identificación y delimitación de los espacios y elementos de interés natural objeto de protección, de escala territorial; la formulación de distintos PTSs con incidencia en ese medio y/o en determinados elementos de él (cauces fluviales; litoral; zonas húmedas; etc.); la prohibición de construcción de nuevas viviendas en el suelo no urbanizable, salvo las vinculadas a explotaciones agrarias.”* En cualquier caso se señala que *“Evaluados en su globalidad, el conjunto de esos parámetros y medidas ha conformado un marco global correcto de tratamiento territorial y ambiental del suelo no urbanizable.”*

La atención que merece el medio natural como proveedor de servicios está ampliamente justificada por el corpus legislativo. Su inclusión en las DOT viene avalada por la Ley de Ordenación del Territorio, que señala como una de las determinaciones de las Directrices *“La delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable”* (art. 6.3). El correcto tratamiento del medio físico resulta decisivo para el futuro de la CAPV, y hasta la fecha se deben de reconocer logros evidentes como la protección y gestión de los espacios naturales de mayor relevancia, el tratamiento de los cauces, las riberas y las zonas inundables, la prohibición de vivienda en suelo no urbanizable no vinculada a explotación agropecuaria, etc.

En relación a que se consideran correctas las medidas adoptadas en general, cabe señalar que en el documento de Avance se ha incorporado la ordenación del medio físico de las DOT de 1997, suprimiendo la categoría de “Sin Vocación de Uso” y reestructurando los condicionantes superpuestos para dar entrada a los riesgos geológicos y a la infraestructura verde. Además se han actualizado y precisado diversos puntos, como el relativo a caseríos y núcleos rurales.

2.- Se señala que *“en esos parámetros y medidas prima el carácter proteccionista-ambiental (pasivo) del medio rural. Apenas existen los de protección o incentivación de ese medio como soporte del sector primario (asociados a las políticas agrarias).”*

El hábitat rural de la Revisión de las DOT se remite en gran medida al Plan de Desarrollo Rural Vasco, que articula el apoyo financiero de la Política Agraria Común (PAC) para las actuaciones y medidas a impulsar en el medio rural en Euskadi. El Avance incorpora diversos objetivos y directrices que apuestan por una gestión activa del hábitat rural, teniendo como premisa fundamental la preservación de las actividades del sector primario, y en concreto del suelo agrario. Como ejemplo de lo anterior cabe señalar el primer objetivo del capítulo: *“Proteger el suelo agrario, especialmente el de Alto Valor Estratégico, como instrumento de gestión del medio físico para la conservación y fomento del espacio rural mediante la regulación de mecanismos para su preservación frente a influencias e intervenciones urbanísticas, infraestructurales e industriales que merman su papel de principal medio de producción de la actividad agraria y de elemento estructurador de nuestro espacio rural”*.

3.- El conjunto “confuso” que forman los PTS, con un tratamiento predominantemente sectorial y no integral del medio natural: *“los PTSs promovidos y sus propuestas conforman un conjunto confuso, en el que predomina el tratamiento sectorial y no territorial (integral) del medio natural. Son, en gran medida y principalmente, instrumentos sectoriales de control del planeamiento urbanístico municipal.”* Se pone como ejemplo de lo anterior el PTS Agroforestal.

El punto 11.2 del Avance establece unas cuestiones de organización y gestión. Entre ellas se plantea como objetivo el *“Evitar conflictos de aplicación entre los PTP y PTS y el planeamiento urbanístico”*, objetivo que se traslada a la directriz 4: *“Explicitar en los PTP y los PTS la solución a los posibles conflictos de prelación”*. Por lo demás, se considera éste un punto suficientemente tratado en este escrito (apartado 7 del punto III).

En segundo lugar se enumera una serie de retos a abordar, como:

Señalar que se comparten en general los retos presentados.

- Se valoran positivamente los mecanismos establecidos: *“Sin perjuicio de su mejora y reajuste (...), los mecanismos de categorización del suelo no urbanizable y la matriz de usos, así como los de identificación de los espacios y elementos de interés natural, son correctos.”* Si bien *“(...) deberían plantearse en condiciones que impliquen que el planeamiento urbanístico pueda reajustarlos y adaptarlos a los condicionantes propios de cada municipio (...)”*.

El capítulo de Medio Físico establece una serie de categorías y condicionantes que son comunes a todo el territorio; éstos condicionantes se pueden ampliar, dependiendo de las condiciones particulares de cada municipio. Basta señalar al respecto por ejemplo la directriz 3 del punto III.2 del Avance, que señala que *“El planeamiento de desarrollo (planes generales de ordenación urbana, planes territoriales parciales, etcétera) podrá establecer una regulación más específica de usos y actividades en cada una de las categorías de ordenación, teniendo siempre en consideración lo regulado con carácter general en estas DOT y las condiciones particulares del correspondiente ámbito territorial.”*

- Valorar los mecanismos de categorización y la regulación de usos en relación a su adecuación a esas medidas agrarias, y plantear las condiciones en que el planeamiento urbanístico pueda reajustar y adaptar esos mecanismos a los condicionantes propios de cada municipio: *“la idoneidad o no de esos mecanismos debería ser analizada desde la perspectiva de su adecuación o no a las medidas agrarias de incentivación del sector primario”*.

Se considera un criterio necesario, pero no el único; así los servicios que nos proveen la naturaleza como por ejemplo los de regulación son de capital importancia para el conjunto del territorio. En cualquier caso, el documento de Avance prevé un margen de adaptación del planeamiento municipal a las Directrices, tal y como se señala más arriba (directriz 3 del punto III.2 del capítulo de ordenación del medio físico) o en la directriz 8 del mismo capítulo, que señala que *“(...) el planeamiento municipal puede señalar otros condicionantes superpuestos que considere pertinentes y oportunos.”*

- Incentivar la utilización y gestión del medio rural como soporte del sector primario: *“La determinación de las medidas necesarias para incentivar la utilización y gestión del medio rural como soporte del sector primario, con la consiguiente y expresa consideración de las políticas agropecuarias, forestales, etc.”* Esta se considera *“uno de los principales retos de la citada segunda generación de las DOT”* que *“requeriría la directa y activa intervención de la o las Administraciones competentes en dichas materias”*.

Se considera que el capítulo de hábitat rural de la Revisión da cobertura desde la ordenación del territorio a la materialización de este reto, que por otra parte se comparte desde el equipo redactor (baste mirar los objetivos y directrices del capítulo de Hábitat Rural).

Eliminar la necesidad de delimitación de canteras por parte de los planes municipales: *“la reconsideración o, incluso, eliminación, de la previsión de delimitación en el planeamiento urbanístico de las zonas o ámbitos objeto de actividades extractivas (canteras...) en atención a que su regulación es ajena a dicho planeamiento”*.

No se comparte este reto, puesto que la delimitación de las canteras supone un paso hacia una gestión más racional de los recursos. Esta directriz, vigente desde las DOT de 1997, ha venido en ayuda de los municipios ante la fuerza de intereses sectoriales en materia de canteras, al restringir la actividad a las zonas contempladas por el planeamiento. Yendo a más, se considera que la elaboración de un PTS de Zonas Canterables es necesario, por lo que el señalar al menos la delimitación de aquellos espacios susceptibles de ser explotados resulta más pertinente que nunca.

- Determinar responsabilidades de ejecución, inversión etc. en actuaciones en Suelo No Urbanizable: *“La determinación de las responsabilidades de ejecución, inversión, etc. de las administraciones supramunicipales (cualesquiera que sean) en el suelo no urbanizable. En particular en las tareas de ejecución y gestión de los espacios y elementos de interés natural objeto de protección y de la infraestructura verde, así como en la materialización de las políticas agrarias.”*

Los instrumentos de gestión de los espacios protegidos cuentan con sus respectivos programas de actuación, que establecen plazos y determinan responsabilidades. En relación a la infraestructura verde, ésta agrupa elementos que hoy en día ya existen en gran medida: el concepto no introduce elementos nuevos a los que deban definirse agentes responsables. En relación a las políticas agrarias, la cuestión cuenta con una cobertura administrativa amplia, en la que están definidas las responsabilidades. Además, los PTP también cuentan con una programación para aquellas operaciones que prevén.

- Medidas para *“garantizar la intervención global, unitaria y coordinada de la Administración en el suelo no urbanizable”*. De forma adicional, se plantea el debate sobre el campo de intervención del urbanismo en el suelo no urbanizable, con toda la planificación territorial existente, puesto que *“no en vano, mecanismos como los de la categorización del suelo no urbanizable, su matriz de usos, la identificación y delimitación de las ámbitos y elementos de interés natural objeto de protección, etc. conforman un importante “corsé” a ese respecto.”*

Es un reto que se comparte y que se está trabajando en ello. El suelo no urbanizable se considera que en muchas cuestiones ha de contar con un tratamiento homogéneo por encima de los límites municipales, puesto que se trata casi siempre de cuestiones de importancia supramunicipal y carácter estratégico: la producción agraria y ganadera, la conectividad ecológica, la regulación frente a desastres naturales, el secuestro de carbono, etc. Eso no impide el dotar al planeamiento municipal de la necesaria “cintura” para poder adaptar estas cuestiones a su ámbito.

4. *El medio urbano.*

Se observa que algunas de las aportaciones realizadas en el escrito presentado se han hecho en relación con el Documento Base de la Revisión. Teniendo en cuenta que dicho Documento ha experimentado una actualización a través del Avance, se estima que las correcciones recogidas en tal Avance dan en cierta medida respuesta a parte de las apreciaciones que se plantean.

En el texto presentado se inicia este punto con la siguiente reflexión a modo de diagnóstico de la primera generación de la ordenación territorial en lo referente al medio urbano:

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

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

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

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

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

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

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

Al margen de consideraciones concretas que se realizarán más adelante en cada uno de los apartados, de forma sucinta procede señalar lo siguiente:

Una:

1. Se comparte una valoración global favorable a que el planeamiento territorial ha de determinar los parámetros reguladores del dimensionamiento residencial. A este respecto se puede plasmar el objetivo 2 del punto 6.5 Cuantificación Residencial cuando establece:

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

2. El Avance de la Revisión ha suprimido el dimensionamiento mínimo para la capacidad residencial que establecía el Documento Base.

3. En lo que respecta a que el mecanismo es rígido, con escasa capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos, cabe reproducir lo que señala la Directriz b) 1.3.:

3. El cálculo de la cuantificación residencial se realizará sobre la estadística oficial y los datos existentes en el año anterior del acuerdo de exposición del Avance de la revisión del planeamiento.

Es decir, es el método el que tiene un carácter de Directriz, a aplicar sobre la estadística oficial existente en cada momento, por lo que hay consideración hacia los cambios socioeconómicos que pudieran darse.

4. Sobre el que algunos de los parámetros pudieran reajustarse, cabe decir que el momento de tramitación en el que estamos permite ajustar los parámetros que se estime. Sobre este punto volveremos más adelante en el punto concreto de la cuantificación residencial.

Dos:

Respecto a que no se han cumplido los objetivos de potenciación de un sistema equilibrado de capitales y una red de unidades medias o a que se ha promovido un modelo territorial al servicio de las tres capitales, cabe realizar las siguientes reflexiones discrepantes:

1. La primera y fundamental es la de que la propia delimitación de Áreas Funcionales que se establece en el punto **11.1.-: Desarrollo del Planeamiento Territorial o Áreas Funcionales**, que consolida la delimitación establecida por las Directrices de 1997, más allá de las tres capitales, ha permitido al resto de Áreas Funcionales desarrollar su personalidad propia en torno al Plan Territorial Parcial.

En contra del pensamiento de que el Avance de las DOT sólo ha pensado en las tres capitales ha de presentarse por lo tanto como punto de partida la delimitación de Áreas Funcionales.

2. En cuanto al sistema equilibrado de capitales y la red de ciudades medias, he de presentarse dentro del capítulo **6.- Hábitat Urbano el punto 6.1.- Sistema Urbano: El Sistema polinuclear de Capitales, la Red de cabeceras y subcabeceras (ciudades medias) en torno al concepto de los Ejes de Transformación**, Es el punto más amplio del Avance y hace un recorrido de los tres elementos fundamentales del sistema urbano. Las Capitales, y la Red de Cabeceras y Subcabeceras (ciudades medias) en torno al concepto de los Ejes de Transformación, recogiendo la riqueza del sistema urbano vasco.

Sobre este punto cabe decir que con respecto al Documento Base (texto sobre el que se ha planteado el escrito de sugerencias), el Avance de la Revisión presenta un contenido mucho más maduro.

Tres:

Sobre el hecho de que “...los instrumentos de ordenación territorial han tenido relevancia escasa en la potenciación de los procesos de renovación y dinamización de los espacios urbanos o en declive de los municipios, incluidos los Cascos Históricos”..., cabe decir que la regeneración urbana va unida a ordenación urbanística y a gestión económica y social de

la puesta en valor. La regeneración urbana exige la acción decidida de todas las administraciones en un esfuerzo de unión de acciones.

Cuatro:

Respecto a que no se han cumplido los objetivos asociadas a la compatibilización del planeamiento, cabe señalar que partimos de un texto legal (ley 2/2006) de contenido muy limitado que trata la cuestión como herramienta de resolución de conflictos con un tratamiento muy restringido. La compatibilización debe responder a cuestiones no tanto defensivas para solucionar conflictos, en cuanto que procedimientos para abordar materias o retos territoriales conjuntos. El Avance plantea aumentar las herramientas de intervención en procesos de ordenación conjuntos.

a) La rehabilitación y regeneración urbana.

1. Se considera en el escrito que resultaría conveniente diferenciar dos escalas de intervención, la referente a las directrices generales (sobre las que se aportan diversas consideraciones) y por otro la correspondiente a *“la técnica de la regeneración urbana”*. Con respecto a esta última se destacan en el documento entre otras cuestiones que *“No se tienen en cuenta las previsiones establecidas en el TR de la Ley de Suelo de 2015, la Ley de Vivienda de 2015, etc. en materia de regeneración urbana [...] responsabilidades de las Administraciones...”*

Entre los ajustes incorporados al documento de Avance con respecto al Documento Base de la Revisión, se encuentra el consistente en la definición de unos objetivos y el establecimiento de unas directrices que pretenden ceñirse a la escala territorial de planificación. Dicho ajuste se ha fundamentado en la consideración de que gran parte de los criterios y pautas que recoge la legislación vigente en materia de rehabilitación urbana se encuentran vinculados a la planificación urbanística y a la propia ordenación de la edificación, por lo que se ha estimado que no procede su inclusión en un documento de ordenación con la escala propia de las Directrices.

2. Igualmente, se hace referencia a que *“b) Se deberían tener en cuenta las particularidades propias de los Cascos Históricos [...] a efectos de la determinación de las correspondientes medidas de regeneración de los mismos.*

Los objetivos y directrices territoriales que se plasman en el documento de Avance en relación con la rehabilitación y regeneración urbana se estima que tienen una plena aplicación en los cascos históricos. No obstante, y aunque en el Avance hay una representación gráfica de la gran riqueza que tiene la CAPV con los cascos históricos, se valora favorablemente la aportación realizada,, considerándose que procede incorporar una reflexión expresa sobre las peculiaridades que corresponden a los Cascos Históricos en relación con la materia.

3. En relación con la delimitación de las áreas prioritarias de regeneración urbana en los PTPs, se indica en el documento que *“No se entienden ni se justifican las propuestas...” referentes a las mismas, considerándose que “ese tipo de intervenciones deberían ser excepcionales [...]” debiendo incidirse en “áreas de regeneración de justificada escala territorial” y que estén “asociadas a compromisos/responsabilidad/disciplina de intervención e inversión de la consiguiente Administración supramunicipal”. Se señala además que “La simple delimitación de esas áreas, si no van acompañadas de esas otras medidas, no tiene particular sentido” y que “no deberían extenderse a objetivos de*

rehabilitación edificatoria, en la medida en que estos son de una escala más precisa, propia de la ordenación urbanística”.

Entre las directrices territoriales establecidas en el Avance se encuentra la que hace referencia a que **“Los Planes Territoriales Parciales identificarán las áreas prioritarias de regeneración urbana de escala territorial; impulsando estrategias y medidas que permitan el desarrollo de actuaciones orientadas a posibilitar dichas intervenciones”**. (Extensión de la determinación del art. 12.1 e) de la LOT)

En este sentido, se considera que en la referida Directriz se hace una referencia expresa a la “escala territorial” de las áreas de regeneración, entendiéndose que dicha escala (que evidentemente deberá fundamentarse) es la que justificaría la necesidad de identificar las mismas con el fin de considerar las implicaciones que pudieran generar en el modelo territorial. El carácter “excepcional” de las mismas estará en este sentido ligado a su singularidad por incidir en un ámbito cuya ordenación supera el interés local.

Por otro lado, se comparte la consideración de que no corresponde al planeamiento territorial el establecimiento de medidas concretas propias de una escala de ordenación urbana; si bien se estima que la identificación de dichas áreas prioritarias de regeneración es necesaria por constituir uno de los elementos que puede servir de base para la definición de los criterios y objetivos de ordenación en materia residencial, dotacional o de infraestructuras.

4. Con respecto a las Orientaciones en materia de rehabilitación edificatoria incluidas en el apartado III.d), se indica que *“No tienen justificación alguna [...] en la medida en que, dada su naturaleza y su detalle, no tienen relación con la escala de la ordenación territorial”*. Igualmente, según el escrito no se consideran tampoco orientaciones propias de la escala territorial (sino de la urbanística) las que se refieren a *“Priorizar los espacios libres y los equipamientos públicos, cuando estos sean deficitarios, en los vacíos urbanos libres de edificación u ocupados por edificaciones obsoletas que se pretendan demoler”*.

Tal como se ha señalado anteriormente, entre los ajustes incorporados al documento de Avance con respecto al Documento Base de la Revisión, se encuentra el referido a la definición de unos objetivos y el establecimiento de unas directrices que pretenden ceñirse a la escala territorial de planificación. En este sentido, han sido eliminados del documento aquellas directrices que por su afección se ha considerado que correspondían a la escala de planificación urbana.

5. Se indica que *“Las actuaciones de regeneración urbana (tal como están consideradas o definidas en las disposiciones vigentes (Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, Ley de Vivienda de 2015, etc.) carecen de relación alguna con objetivos de densificación (presentes en el Documento Base).*

Tal como se señala en el preámbulo del apartado dedicado al Hábitat Urbano, el documento parte de la consideración de que la densidad en los desarrollos urbanos es una de las claves para garantizar un uso del espacio de una manera sostenible. Se parte de la premisa de que la densidad urbana permite lograr una optimización del espacio disponible, contribuyendo a conseguir una más eficiente gestión de los recursos naturales, una mejora en la funcionalidad de dotaciones, servicios y sistemas de transporte y una reducción de las necesidades de desplazamiento; aumentando las posibilidades de interrelación social. Por dicho motivo, se estima que el mejor

aprovechamiento de aquellos ámbitos que no disponen de un mínimo de densidad edificatoria debe constituir uno de los objetivos básicos de las actuaciones de regeneración urbana.

En este sentido, tal como se indica en el documento de Avance, la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo constituye una primera respuesta a estas tendencias al establecer edificabilidades mínimas que se orientan a un uso más intensivo del suelo.

6. Con respecto a la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico, se considera en el escrito que la misma no es “...objeto de atención alguna en el Documento Base. Así, muchas de las orientaciones planteadas (y no sólo las referentes al medio ambiente y eficiencia energética) tienen una estrecha relación, tanto formal como material, con dicha Evaluación. En ese caso, además de carecer de relación alguna con la escala territorial propia del citado Documento, volvemos a estar ante la equívoca e incorrecta consideración de que la tarea de los instrumentos de ordenación territorial (incluidas las DOT) es la de reiterar, sin más, ese tipo de mandatos”.

Cabe partir señalando, que la revisión de las DOT se va a someter al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, y de hecho el Avance se ha acompañado del Documento de Inicio y que el día 15 de mayo de 2017 se ha dictado por la Viceconsejería de Medio Ambiente, RESOLUCIÓN por la que se formula el Documento de Alcance del Estudio Ambiental Estratégico de la Revisión de las DOT.

Si bien en relación con las actuaciones de regeneración en el medio urbano la Evaluación ambiental estratégica no tiene, al menos de manera genérica, una incidencia notable, en diversos capítulos del documento de Avance (medio físico, paisaje, energía, gobernanza, etc.) se realiza una referencia expresa a la misma.

Por otro lado, se comparte la consideración de que no le corresponde a los instrumentos de ordenación territorial la reiteración del necesario cumplimiento de las determinaciones establecidas en la diversa legislación urbanística existente. No obstante, teniendo en cuenta el amplio carácter multisectorial de las diversas implicaciones que se generan a través de la ordenación del territorio, en muchos casos resulta necesario realizar una referencia expresa a las disposiciones que regulan la materia objeto de análisis, ya que las mismas condicionan el alcance de las propias determinaciones que se establecen en el documento.

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

1. Se indica en el escrito que “...en el Documento Base apenas hay consideraciones, justificaciones, respecto al futuro industrial y económico de la CAPV, que sirvan para comprender el modelo territorial que orientan las DOT en esta materia”.

En el apartado “Estado de la cuestión” del capítulo dedicado al Suelo de actividades económicas en el documento de Avance se realiza una amplia reflexión sobre la actividad industrial en el País Vasco como base de nuestra economía. A través de la misma se plantean los diversos desafíos que deben acometerse los próximos años; tales como el ciclo de vida de los suelos industriales, la renovación o reforma de los mismos, el impulso de medidas que permitan viabilizar la gestión de los suelos industriales obsoletos, el

reparto equilibrado del suelo para actividades económicas en relación con la distribución de los asentamientos poblacionales, la resolución de la problemática vinculada con la movilidad, etc. Dichas consideraciones se estima que constituyen un elemento de reflexión válido que sirve de base para el establecimiento de los objetivos y directrices territoriales para la ordenación de los suelos destinados a actividades económicas.

2. En relación con el vigente PTS se indica que *“responde a un modelo distinto al ahora planteado en el Documento Base. Sorprende, por lo tanto, que no se prevea la modificación y adaptación de ese PTS al nuevo modelo...”*.

Partiendo del papel que ha tenido el PTS de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales, entre las directrices territoriales propuestas en el documento de Avance en relación con la ordenación territorial del suelo de actividades económicas, se incluye la siguiente:

1 Revisar el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales sobre la base de las siguientes determinaciones:

- a. *Establecer las operaciones de creación pública de suelo para actividades económicas*
- b. *Mantener la categorización municipal en municipios de interés preferente, de crecimiento moderado, y de bajo desarrollo, como elemento definitorio de la política territorial a llevarse al respecto en los planes municipales.*
- c. *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.*
- d. *Promover la vida urbana en las poblaciones estableciendo limitaciones a los Equipamientos Comerciales ubicados en la periferia de las poblaciones.*

3. Se señala en el escrito presentado que *“El expreso reconocimiento del positivo y activo papel de la actividad industrial “convencional” en la CAPV... no se complementa con las correspondientes medidas de preservación, potenciación, etc. de la misma...”*.

El capítulo 6.4 del Avance, dedicado al **“Suelo de actividades económicas”**, comienza señalando que **“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...”**.

Así mismo, el párrafo primero del citado capítulo literalmente establece lo siguiente:

En la CAPV la industria supone el 24,5 % del PIB, por delante de la construcción (7,8%) y la agricultura (0,8%) y por detrás del sector servicios (66,9%). Así, la actividad industrial

en el País Vasco sigue siendo uno de los pilares de su economía y la disponibilidad de espacios industriales de calidad constituye una premisa indispensable para su competitividad. De ahí también que, por ejemplo, del total de la superficie urbana de la CAPV, el 27,87% cuenta con la calificación de suelo para actividades económicas, lo que refleja el importante peso del suelo calificado como Actividad Económica (industrial o de servicios) y la necesidad de que sea objeto de un adecuado tratamiento.

En consecuencia con dicha premisa, entre las determinaciones incluidas en el documento de Avance a las que se ha hecho referencia en la respuesta anterior se encuentra la que establece que en caso de recalificación de suelos destinados en la actualidad a usos industriales o de actividades económicas, se exigirá la incorporación en paralelo al planeamiento urbanístico de una superficie equivalente de nuevo suelo de actividades económicas. Se considera al respecto que dicha directriz está claramente orientada a garantizar la preservación del suelo de actividades económicas, valorando el mismo como un soporte esencial para el desarrollo de nuestra economía.

4. Con respecto a la diferenciación de tres modalidades de actuaciones (áreas industriales tradicionales; suelos objeto de altas tecnologías o con potencial innovador; y nuevos suelos de actividades económicas) se considera en el escrito que no tiene *“particular justificación en la escala de trabajo territorial de las DOT; son, más bien modalidades de un mismo uso que en la mayoría de los casos, con la demanda correspondiente, tendrían cabida en los suelos actualmente calificados como industriales/terciarios”*.

Teniendo en cuenta que en los suelos a los que el planeamiento otorga la calificación de actividades económicas tiene cabida una amplia diversidad de usos y de respectivas problemáticas, se ha considerado oportuno en el Avance plantear una serie de directrices particularizadas para algunas de las modalidades existentes. Dicha diferenciación no implica que las mismas tengan un carácter estanco, permitiendo no obstante la proposición de diferentes estrategias que comparten unos objetivos de ordenación comunes.

5. Se señala por otro lado que *“Resultaría más relevante romper o flexibilizar las dinámicas establecidas en el citado PTS de perpetuar los ámbitos de suelos industriales o de actividades económicas, sustituyéndolas por otras que global y complementariamente impliquen: una mayor compatibilización y mezcla de usos (en línea con lo apuntado a ese respecto en el propio Documento Base); [...] adaptación a las exigencias asociadas a los nuevos modelos a promover en materia de actividades económicas; etc”*.

Tal como se ha señalado en la respuesta a una cuestión anterior, entre las directrices territoriales propuestas en el documento de Avance en relación con la ordenación territorial del suelo de actividades económicas, se incluye la que hace referencia a la revisión del PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales vigente, sobre la base entre otras, de determinaciones como la que plantea la posible *“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”*.

Por otro lado, cuando hablamos de mezcla de usos debiéramos de hablar de evitar la expulsión de actividades económicas existentes en el núcleo urbano y compatibles con el uso residencial, a suelos industriales, y no tanto en introducir usos residenciales en los polígonos industriales tradicionales, en los cuales el uso vinculado a la actividad económica debe ser protegido.

6. Se considera en el escrito que el establecimiento de orientaciones como la de que *“hoy este período ha terminado y es preciso intervenir en los suelos industriales de cara a su renovación, reforma, rehabilitación, redensificación ... planteadas de manera tan genérica y esquemática son incorrectas e imprudentes. La prudencia aconseja una mayor flexibilidad”*.

La reflexión a la que se hace referencia, incluida en el documento Base, ha sido sustituida en el documento de Avance por la que señala que *“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”*.

Finalmente en lo que respecta al suelo de actividades económicas, el punto **6.4. suelo de actividades económicas**, del Avance de la Revisión, supone una maduración conceptual amplia con respecto al Documento Base, dando respuesta a las inquietudes planteadas en el escrito.

c) El Perímetro de Crecimiento Urbano.

En relación con la definición del Perímetro de crecimiento urbano, se estima en el escrito que *“No se explica ni justifica el por qué y el para qué de la determinación del citado Perímetro”*. Señalándose igualmente que *“...el Perímetro... razonable y correcto es el que resulta, en cada caso, de las determinaciones del planeamiento urbanístico, como compromiso de cada Ayuntamiento y auto-limitación de contribución local a un objetivo global”*. De la misma forma, se indica que su determinación *“...es equívoca e incorrecta, [...] conlleva tratar el suelo no urbanizable afectado no de manera activa y positiva (en atención a sus valores naturales ...), sino de manera residual o en negativo, abriendo expectativas urbanas sobre dichos suelos [...]; señalándose que “...su escala de trabajo corresponde a la ordenación urbanística...”*. Se menciona también la necesidad de *“...evitar situaciones problemáticas asociadas a la inclusión dentro del Perímetro de terrenos que el planeamiento ha decidido expresamente excluir de él...”*

En el documento de Avance se justifica la introducción del concepto del perímetro de crecimiento urbano *“con la finalidad de establecer un límite físico máximo a los procesos de expansión urbana que sea razonable de acuerdo con criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social y que priorice la redensificación y la renovación de las áreas ya urbanizadas”*. Igualmente se indica que: *“[...] El establecimiento de perímetros de crecimiento urbano constituye un elemento esencial de los espacios o territorios innovadores y sostenibles por los siguientes motivos: promueven la densidad, la compacidad, la centralidad y la regeneración urbana; preservan el paisaje y hacen más eficiente la gestión de los recursos naturales; mejoran la funcionalidad de dotaciones,*

servicios y sistemas de transporte; reducen las necesidades de desplazamientos cotidianos; aumentan las posibilidades de interrelación, la generación de redes sociales y el encuentro entre lo diverso”.

Si bien corresponde a la ordenación urbanística establecer a través de la clasificación del suelo los límites del suelo que se destinará a usos urbanísticos, en aplicación de lo establecido en la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, a la ordenación del territorio le corresponde establecer un “criterio coordinador tanto desde la óptica de las políticas sectoriales incidentes sobre el espacio físico, como, desde la consideración competencial de los distintos entes de naturaleza territorial”. Es en este sentido en el que el planeamiento territorial puede establecer a través de herramientas como la del “Perímetro de Crecimiento Urbano” unos criterios generales que desde una visión supramunicipal sirvan de directriz al planeamiento municipal para la definición de los límites del crecimiento urbanístico.

En esta línea, en el documento de Avance se indica que *“la definición del Perímetro de Crecimiento Urbano constituye una herramienta que puede justificar el planteamiento de posibles desclasificaciones de suelo urbanizable a través de la revisión del planeamiento municipal, como consecuencia de la adopción de criterios sostenibles de uso del suelo”.*

En consecuencia con lo indicado anteriormente, entre los objetivos del Perímetro de Crecimiento Urbano se encuentra el de *“Contemplar el posible decrecimiento de algunas de las reservas urbanísticas contempladas en el planeamiento, como resultado de la falta de desarrollo de las mismas durante el período de vigencia de dicho planeamiento y de la reconsideración de las condiciones que puedan justificar la idoneidad de su transformación urbanística”.*

Finalmente cabe decir que con esta directriz se abre una línea de trabajo que precisa ser abordada desde la Ordenación Territorial y desarrollarse a través de los Planes Territoriales Parciales. Por lo que en esa medida de herramienta innovadora debiera respetarse y protegerse de la lectura competencial.

d) Las Áreas Metropolitanas y los Ejes de Transformación.

1. Se señala que, debido al grado de precisión que requieren, *“Con el contenido con el que se plantean (en particular los Ejes de Transformación), son previsiones propias de la ordenación urbanística...”.*

Tal como se definen en el documento de Avance, los Ejes de Transformación constituyen unos ámbitos territoriales de carácter supramunicipal, siendo uno de sus objetivos el de permitir la articulación entre los diferentes núcleos de población. Por dicho motivo, los objetivos y directrices para su ordenación deben ser definidos desde el planeamiento territorial, de forma que los mismos sirvan de referencia a los diferentes planeamientos urbanísticos que pueden incidir en el territorio afectado.

2. Igualmente se estima en el escrito que su determinación debería entenderse asociada a la *“...justificación de la escala territorial”* y a la *“...fijación de compromisos de intervención y de financiación del conjunto de las Administraciones supramunicipales...”*

Se comparte que la definición de los Ejes de Transformación en el planeamiento territorial debe fundamentarse en la escala territorial de los mismos. Así mismo, se considera que aspectos como el referente a un avance de los compromisos de intervención y de financiación del conjunto de las Administraciones supramunicipales puede ser el cometido del planeamiento territorial, así como el establecimiento de las pautas y objetivos que servirán de base a la planificación municipal.

3. Se indica que *“Consideradas en términos generales... son mecanismos de ordenación urbana que difícilmente cabe vincular a... la potenciación de un sistema equilibrado de capitales, una red de ciudades medias y procesos de reequilibrio desde ámbitos cogestionados hacia zonas de menor presión demográfica. Estos últimos requieren otro tipo de medidas e intervenciones generales...de otra escala y envergadura”*. Se añade que *“En los territorios a caballo de distintos municipios en los que resulte necesaria la compatibilización de planeamientos cabría justificar propuestas como esas, pero no remitidas a planes especiales..., sino a soluciones precisas que respondan a objetivos expresos...”*.

Los Ejes de Transformación se plantean en el documento de Avance como una herramienta que permita concebir la ordenación territorial incidiendo en los ámbitos territoriales que conectan los diferentes desarrollos urbanos. La articulación de dichos ámbitos se considera fundamental para evitar una visión fragmentada del territorio, concebido únicamente como la yuxtaposición de planeamientos referidos a ámbitos territoriales limítrofes entre sí. La visión integral del territorio a través de los corredores que sirven de enlace a los diferentes asentamientos se estima que puede permitir abordar de forma más coherente y coordinada las diversas actuaciones que se planteen en el territorio, evitando afrontar las mismas únicamente desde una visión local.

e) La cuantificación residencial.

1. Se estima en el escrito que las medidas planteadas en el Decreto 4/2016 deberían ser objeto de la correspondiente reconsideración en lo referente a:

- La utilización de la unidad de vivienda en la ordenación territorial y de la edificabilidad urbanística para la ordenación urbanística.
- Las pautas de aplicación de los parámetros de *cuantificación establecidos*, ya que *“no están debidamente determinadas o son excesivamente confusas, a los efectos de su aplicación en los distintos tipos de planes urbanísticos”*.

- Si bien uno de los parámetros utilizados en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo es el correspondiente a la edificabilidad física, urbanística o ponderada, este hecho no conlleva que dicho parámetro deba ser el único que pueda ser utilizado como referencia en otras legislaciones o normativas vinculadas con la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico. De esta forma, de la misma manera que otras figuras legislativas o de ordenación territorial establecen otros parámetros tales como distancias mínimas a infraestructuras diversas o a cauces, alturas, volúmenes, pendientes, etc, vinculados a las determinaciones por ellos reguladas, el número de viviendas de nueva construcción previsto en el planeamiento urbanístico constituye un parámetro básico del modelo territorial definido en el mismo. No obstante, debe señalarse que tanto en el Decreto 4/2016, como en el documento de Avance, se definen unos ratios orientativos que pueden utilizarse como referencia para poder equiparar la edificabilidad urbanística prevista en el planeamiento con el número de viviendas a desarrollar.

- Por lo que respecta a las pautas de aplicación de los parámetros de cuantificación, como resultado del proceso de reflexión surgido en relación con las diferentes aportaciones y sugerencias realizadas en relación con el documento de Avance, se considera procedente la aclaración de algunos de las pautas establecidas en el documento. En este sentido, tanto en el “Artículo 15 Cuantificación residencial” de la Normativa, como en el apartado 7 del Anexo II (Cuantificación residencial) se plantea la introducción de diversas precisiones y de una nueva redacción de algunos de los apartados, con el objeto fundamental de aclarar los criterios utilizados y facilitar su aplicación en el planeamiento urbanístico.

3. “No resulta acertado dar continuidad a dinámicas que, en ocasiones, demandan de un cambio de tendencia bien para reducir el excesivo crecimiento de determinados municipios, bien para lo contrario, bien para no castigar a municipios que han contenido su desarrollo en los últimos años...”.

Tal como se señala en el documento de Avance, la metodología de cuantificación residencial planteada “...aporta un esquema conceptual que servirá de referencia, con las adaptaciones y mejoras que se consideren oportunas en cada caso, para cuantificar la capacidad residencial que los diferentes Planes Territoriales Parciales deben realizar para los municipios de su ámbito”. Como consecuencia, será dicho planeamiento territorial el que deberá analizar las posibles correcciones que en su caso sea necesario aplicar en determinados municipios para garantizar la consecución de los objetivos que dicho planeamiento establezca en materia residencial.

4. “La adaptación de la cuantificación residencial prevista en el planeamiento urbanístico, hasta que se proceda a su revisión integral y/o a la modificación de los PTP debería vincularse a unas reglas objetivas de funcionamiento, especialmente en el supuesto de las modificaciones puntuales o revisiones parciales de dicho planeamiento, que no fueren el incumplimiento de la legalidad urbanística aprobada ni pretendan, respecto de la cuantificación, objetivos que sobrepasen el ámbito territorial y/o los fines de dichas modificación puntual o revisión parcial planteadas por cada Ayuntamiento”.

Entre las Directrices Territoriales propuestas en el Avance en relación con la cuantificación residencial, se incluyen una serie de pautas específicas que pretenden facilitar una progresiva adaptación de las previsiones contenidas en los planeamientos urbanísticos actualmente vigentes al cumplimiento de los criterios establecidos en dicho Avance (que coinciden básicamente con los ya definidos en las DOT vigentes) – ver apartado b) Directrices para el planeamiento territorial y urbanístico, punto 7-.

De esta forma, entre dichas pautas se incluyen por ejemplo la que establece que “Se podrá admitir una capacidad superior que, sin sobrepasar la capacidad del planeamiento vigente, resulte de operaciones de rehabilitación, renovación o redensificación del suelo urbano”; o bien la que señala: “Se podrá respetar, en lo relativo al suelo urbanizable, lo ya aprobado por el planeamiento vigente, siempre que se justifique debidamente...”. A las mismas se suman otras, como la que permite en los municipios regresivos la consideración de una capacidad residencial superior al límite máximo en determinados casos, etc.; pautas todas ellas que se considera que contribuirán a facilitar especialmente la tramitación de expedientes de modificación del planeamiento municipal vigente que afecten a la capacidad residencial contemplada en el mismo.

5. *“La fórmula de cálculo es excesivamente compleja e interpretable, y genera dudas que deberían eliminarse, no de la manera en la que se procede actualmente. Y eso sin descartar la determinación de fórmulas o variables alternativas. Tal como está planteado es un mecanismo rígido en la medida en que conlleva el tratamiento igualitario de todos los municipios de la CAPV, que responden a realidades y complejidades muy diversas. Así, no tiene prácticamente en cuenta los condicionantes y las particularidades propias de los municipios pequeños – rurales”.*

Tal como se ha indicado en una respuesta anterior, se estima que la metodología de cálculo propuesta permite abordar de forma razonablemente satisfactoria la cuantificación residencial de cualquier municipio de la CAPV. Dicha metodología incorpora la consideración de que, como resultado de la directa aplicación de los datos estadísticos existentes, pueden llegar a producirse determinadas desviaciones en las proyecciones realizadas y consecuentemente, en los parámetros de capacidad residencial resultantes del cálculo. Para evitarlos, la misma incluye unos ratios de referencia que con carácter máximo servirá para evitar que en determinados casos puedan llegar a producirse resultados extremos, acotando la capacidad residencial en unos valores razonables.

En cuanto al tratamiento igualitario de todos los municipios, reiterando también lo señalado en otra respuesta, le corresponderá al planeamiento territorial de cada Área Funcional el análisis de la realidad de su territorio y la valoración del posible establecimiento de componentes de modelo en determinados municipios (con independencia de su escala), que den respuesta a las particularidades que surjan en cada caso.

6. *“Carece de sentido la regulación del número mínimo de viviendas, cuando menos de forma generalizada”.*

El establecimiento de una capacidad residencial mínima ha sido suprimido del documento de Avance.

7. *“Las medidas de revisión de la cuantificación residencial asociadas a propuestas de desclasificación de suelos urbanizables y a una “valoración expresa” de la COTPV no parecen soluciones objetivas ni operativas para los escenarios que tiene que considerar el planificador urbanístico para los años de vigencia del planeamiento municipal en un aspecto tan significativo como la cuantificación del uso residencial. Además, no tienen en cuenta las implicaciones (indemnizaciones...) que, en su caso, pudieran tener esas medidas”.*

En relación con la afección que en suelo urbanizable puede producirse en procesos de revisión de planeamiento, se ha pretendido dar respuesta por un lado a aquellos casos en los que por encontrarse en desarrollo dicho suelo, se estima que debe prevalecer la ordenación en ellos establecida, con independencia de la capacidad residencial que resulte de la metodología de cálculo. En cuanto a los sectores que, a pesar de haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para su desarrollo, este no se haya producido (careciendo incluso de planeamiento de desarrollo aprobado), se considera que la necesidad de adaptar su capacidad a la que resulte de la metodología de cálculo de las DOT no puede ser objeto de expedientes indemnizatorios.

Por otro lado, se ha pretendido también dar respuesta a los casos de revisión de planeamiento de municipios en los que se ha producido una pérdida de población durante los últimos años, lo cual genera que la capacidad máxima que resulte para los mismos se encuentre en general por debajo de la contemplada en sus planeamientos vigentes. Efectivamente, tal como se indica en el escrito presentado, la aceptación en estos casos de una capacidad residencial superior al límite máximo establecido, requeriría según el Avance de una valoración expresa de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. Teniendo en cuenta que dicha valoración no se produciría hasta el momento de la elaboración del informe previo a la aprobación definitiva del documento de revisión del planeamiento, se valora favorablemente la posibilidad de revisar dicho procedimiento, con el fin de que los criterios y objetivos a considerar en relación con la capacidad residencial a prever en el planeamiento municipal puedan establecerse con rigor desde el documento de Avance del mismo.

8. Se considera en el escrito que resulta conveniente la regulación de las distintas tipologías de vivienda necesarias para dar respuesta a la demanda existente (en atención a la edad, la estructura familiar etc.); para lo cual se justifica “...la revisión de los parámetros actuales reguladores de la vivienda, incluidas las ordenanzas de diseño de las vpo, al ser excesivamente rígidos y encorsetados”.

Se estima que la regulación de dichos parámetros no constituye una materia que deba ser objeto de regulación por parte de un instrumento de ordenación territorial como son estas Directrices.

No obstante, en el documento de Avance se realiza una referencia de carácter genérico en relación con dicho tema, incluyéndose lo siguiente en el Anexo II del mismo (apartado 1.5. Número de viviendas y edificabilidad):

“...Existen indicios que apuntan a la conveniencia de diversificar la tipología de las viviendas, especialmente en relación a su superficie. La continua contracción del tamaño familiar, el aumento de los hogares de una y dos personas, y el elevado coste de acceder a una vivienda (sea en propiedad o en alquiler) apuntan a la existencia de un segmento de demanda que podría ser proclive a viviendas más pequeñas, aunque también se aprecia una notable resistencia social y sectorial a iniciativas en este sentido. Se trata de un tema a analizar en profundidad, ya que permitiría reducir la superficie media por vivienda y moderar el consumo de suelo residencial.”

f) La segunda residencia y los recursos turísticos.

1. Se considera en el escrito que “Con la salvedad referente a la formulación de un PTS de Ordenación de los Recursos Turísticos, el Documento Base no plantea en realidad directrices de intervención en la materia”.

El contenido del apartado dedicado a los “Recursos turísticos” ha sido revisado y actualizado con respecto al incluido en el documento Base inicial, adecuándose a las determinaciones establecidas en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Ordenación del Turismo. Fundamentalmente como consecuencia de la entrada en vigor de dicha Ley, en la nueva redacción del apartado además de haber sido incorporadas diversas reflexiones

y objetivos en materia de recursos turísticos, se han incluido también diversas directrices territoriales que pretenden servir de base para el planeamiento territorial y urbanístico.

2. Se indica en el escrito que en el documento *“Se hace referencia superada a los Planes Estratégicos de Ordenación de los Recursos turísticos de la anterior ley de Turismo. En al actualidad, el proyecto de ley de turismo, en tramitación parlamentaria, no menciona esta figura sino los “Planes Directores de cada uno de los destinos turísticos”.*

Dicha referencia ya ha sido corregida, ya que tal como se ha señalado en la respuesta anterior, el Avance de la Revisión ha sido actualizado con respecto al documento Base inicial, adecuándose al contenido de la Ley 13/2016. En concordancia con lo establecido en la referida Ley, ha sido además incluida una directriz territorial que establece la necesidad de *“Redactar Planes Directores para cada uno de los destinos turísticos definidos, en los que se establecerán las directrices orientadas a la gestión y mejora de los mismos”.*

3. Se estima que la previsión de un PTS es *“más bien preocupante...” “[...] dada la experiencia acumulada con los PTSs promovidos hasta la fecha (con la consiguiente incentivación de la problemática visión sectorial de los temas).*

La redacción del referido Plan Territorial Sectorial constituye un mandato de la vigente Ley 13/2016, de 28 de julio, de Ordenación del Turismo.

4. Se considera en el escrito que *“Las medidas relacionadas con la segunda residencia han de ponerse en relación con las orientaciones a plantear en los municipios que ya tienen esa vocación...”* y que *“han de estar coordinadas con las que se planteen en materia de desarrollo residencial...”*

En el documento de Avance se otorga un tratamiento específico a la segunda residencia en relación con su afección al desarrollo residencial y en especial con la cuantificación de la capacidad residencial a prever en el planeamiento; constituyendo uno de los componentes utilizados en el cálculo de las necesidades residenciales existentes en cada municipio. Por otro lado, el Avance incorpora diversas directrices relativas a la segunda residencia y su incidencia en el hábitat rural, en los núcleos de acceso al territorio, en la rehabilitación de los cascos históricos, en la posible transformación de parte de la misma en vivienda principal etc. Además de las consideraciones incluidas con carácter general, se han introducido también en el documento tanto objetivos, como directrices concretas orientadas a las particularidades problemáticas que en relación con dicha materia pueden existir en las diferentes Áreas Funcionales.

g) La compatibilización de planeamientos.

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

Se hace referencia a las dificultades que surgen para coordinar planeamientos diferentes formalmente y por su fecha de redacción, relativas a la identificación de las entidades

responsables de potenciar y acometer las tareas necesarias para ello y a que *“En numerosas ocasiones, la excesivamente vaga y ambigua determinación de los objetivos y cometidos de la compatibilización favorece asimismo que esta no se acometan. En ocasiones, se remiten al marco de la compatibilización tareas y decisiones que debieran abordarse en el propio planeamiento territorial. Por lo tanto, se señala que “...carece de sentido alguno la reiteración de los objetivos de compatibilización en los términos planteados”.*

Igualmente, se considera en el escrito que *“En ocasiones, se remiten al marco de la compatibilización tareas y decisiones que debieran abordarse en el propio planeamiento territorial [...]; ese tipo de propuestas deberían ser muy limitadas y precisas en su delimitación y sus objetivos, y ser complementadas con la determinación de los consiguientes responsables, compromisos de inversión, etc.”.*

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo pretende dar respuesta a la necesidad de coordinar las determinaciones contenidas en los planeamientos generales que afectan a ámbitos territoriales limítrofes y pertenecientes a diferentes municipios, mediante la definición de la figura del “Plan de Compatibilización”, así como de su contenido y tramitación. El documento de Avance plantea por su parte una visión más amplia de dicha necesidad de compatibilización, haciendo extensible la misma tanto a los ámbitos territoriales que son objeto de propuestas estratégicas de índole supramunicipal en los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales, como a la propia coordinación entre estos últimos instrumentos de ordenación territorial.

Con respecto a lo anteriormente recogido en el documento Base, se proponen en el Avance nuevos objetivos y directrices territoriales que pretender concretar, con el nivel de precisión que se considera le corresponde al carácter y alcance de este documento, la labor que corresponde al planeamiento territorial en esta materia, los posibles mecanismos de compatibilización a utilizar y los contenidos y criterios a utilizar. En cuanto a la necesidad, apuntada en el escrito, de que el planeamiento territorial aborde la toma de decisiones y el desarrollo de las tareas vinculadas a la compatibilización, debe hacerse referencia a las limitaciones que surgen debido a la dificultad de afrontar desde la escala de dicho planeamiento la pormenorización de las pautas que servirán de base a la ordenación.

5. La movilidad sostenible.

No se plantean objeciones generales a las propuestas planteadas en estas materias, donde *“la configuración de un modelo de movilidad general que, de manera real, efectiva y global (con la consiguiente consideración intermodal del conjunto de los medios y modos) esté sustentado en el transporte público y en los modos de movilidad peatonal y ciclista, y se extienda al conjunto de la CAPV es o, mejor dicho, debe seguir siendo el reto principal del futuro”.*

“Las infraestructuras viarias y ferroviarias existentes y previstas configuran una red de “país” globalmente correcta. Las propuestas de mejora y complemento de esa red deberían asociarse, básicamente, a objetivos de configuración y mejora de la red de transporte público (...).”

“Las propuestas planteadas en el Documento Base en materia de movilidad peatonal y ciclista son correctas.”

Eso sí, esas propuestas deberían ser planteadas en condiciones que impliquen que las de carácter territorial que se determinen en los planes de esa naturaleza (cualesquiera que sean estos) puedan ser reajustadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico municipal, con el fin de adecuarlas a los condicionantes, características, etc. de cada municipio.”

Se considera que la directriz 5 del apartado 9.2 del Avance: **“Promover que el Planeamiento Urbanístico desarrolle y articule adecuadamente la movilidad peatonal y ciclista a escala Local (...)”** no impide el reajuste y adaptación deseados.

“La configuración de la red de transporte público en condiciones que garanticen, por un lado, su extensión al conjunto de los municipios de la CAPV cualquiera que sea su emplazamiento, tamaño, etc., por otro, la debida conexión de esos municipios con el territorio del que forman parte, y, por último, la prestación de ese servicio en las debidas condiciones de calidad.”

Se trata de un objetivo que se comparte, y que se resume en el objetivo 1 del apartado 9.1 del Avance: **“Fomentar la utilización del transporte público a través de una red de transporte accesible, práctica, cómoda, segura y fiable.”** Objetivo que se desarrolla tanto en los otros objetivos como en las directrices.

“La mejora de la conexión y comunicación del medio rural y de los núcleos urbanos existentes en él en toda su complejidad (redes viarias y, en su caso, ferroviarias; transporte público; redes ciclistas y peatonales; etc.).”

A este respecto, la directriz 1 del apartado 9.1 señala que se debe **“promover la combinación de distintos modos de transporte público que conformen modelos de gestión integral de movilidad haciendo del conjunto de la CAPV un territorio accesible”**. A su vez, la directriz 7 señala que se debe **“implantar en los espacios rurales y las áreas de baja densidad de población, servicios de transporte colectivo adecuados, así como utilizar las nuevas tecnologías para explorar posibilidades de hacer más eficaz la movilidad, como por ejemplo los servicios a demanda.”**

“La configuración, articulación, gestión, funcionamiento, etc. global, unitario y coordinado de la red ferroviaria, con independencia de las competencias administrativas asociadas a las distintas redes de esa naturaleza.”

A este respecto, el apartado 9.1 de movilidad multimodal señala como uno de sus objetivos el **“Promover el sistema de integración tarifaria y el billete único para todo el transporte público”**. En la directriz 3 figura que **“Evitar la competencia entre modos de transporte público que transitan de forma paralela y buscar las combinaciones multimodales que mejoren el servicio público.”** Por último, en la directriz 4: **“Trabajar en el planeamiento territorial y urbanístico los sistemas integrales de transporte público intermodal, prestando una especial atención a los modos de transporte limpios y a las posibilidades que ofrecen las líneas de tráfico preferente de los autobuses urbanos, como es el caso de los BRT (Bus Rapid Transit).”**

“Así, la existencia de redes y servicios de ADIF-RENFE, de EUSKO TRENBIDEAK, etc. no puede ni debe ser obstáculo para su desarrollo y prestación como un único servicio ferroviario debidamente coordinado.”

A este respecto, la directriz B.7 del apartado 9.4 (movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria) del Avance señala que se debe: ***“Promover la integración en cuanto a gestión, programación, tarifas y servicios de los actuales sistemas de Euskotren, RENFE y Renfe métrico, y la extensión de estos servicios a todos los ámbitos de los Ejes de Transformación.”***

“La ejecución de la red ferroviaria de alta velocidad debería complementarse con la determinación de las correspondientes medidas de intervención referentes a la red ferroviaria de cercanías en condiciones que, en el marco unitario y global antes mencionado, conlleven: su paulatina extensión a la mayor parte posible del territorio de la CAPV; su configuración como, en realidad, un auténtico tranvía urbano, complementada con la progresiva mejora de sus instalaciones, maquinaria, etc. en condiciones acordes con dicha configuración; la mejora de las condiciones paisajísticas, estéticas, acústicas, etc. de la red ferroviaria y de sus instalaciones y maquinaria; etc.”

En este sentido, la Directriz A.4 señala que se debe: ***“Concebir las estaciones de alta velocidad como grandes nodos de intermodalidad regional en los que, además de los trenes de alta velocidad que permitirán la conexión exterior y entre capitales, confluirán todas las infraestructuras de conexión y servicios que adquirirán mayor importancia en el futuro, tales como estacionamientos, coches de alquiler, servicios de información turística, hoteles, parada de taxis, estación de autobuses, metro, tranvías, trenes de cercanías, entre otros, ofreciendo un sistema integral de movilidad.”***

“El debate debería extenderse, además, a la determinación de las pautas necesarias para la configuración del “país” en materia portuaria y aeroportuaria, diferenciándose a ese respecto las correspondientes y necesarias escalas (CAPV, Territorios Históricos...).”

Este punto se trata en el apartado 9.5 del Avance de las DOT (Modelo Logístico).

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

Se consideran correctas globalmente las propuestas planteadas en estas materias, si bien se realizan las siguientes consideraciones:

“Debería afrontarse, con el debido rigor, el debate referente al modelo de “país” por el que queremos / debemos apostar a futuro en materia de energía. El Documento Base elude o no plantea ese debate. Obviamente, al igual que en otros temas antes mencionados, no es una cuestión de alcance exclusivamente territorial. Su relevancia hace que resulte necesaria la intervención del conjunto de las Administraciones directa o indirectamente afectadas.”

“La propuesta de promoción de estudios de evaluación de la sostenibilidad energética del planeamiento territorial y urbanístico es una muestra más de la

falta de contextualización general y de integración de las propuestas del Documento Base. Es más, en línea con lo ya comentado, es una muestra más de la equívoca e incorrecta idea de considerar la ordenación territorial como un mecanismo más de control del planeamiento urbanístico municipal.”

“¿El debate existente desde hace tiempo en Gipuzkoa no es un síntoma de la escasa capacidad de hacer “país” en un territorio tan limitado como este (CAPV)? ¿No es esa una cuestión que requiere asimismo esa visión territorial en el marco de la CAPV, cuando menos a ciertos efectos?”

Tal y como señala el escrito, se tratan de cuestiones de fondo que trascienden la Ordenación del Territorio. El documento de Avance recoge fundamentalmente los contenidos de la Estrategia Energética de Euskadi 2030, que es la estrategia de la CAPV en la materia, con las oportunas incorporaciones realizadas a raíz del proceso participativo que, estando en sintonía con la citada Estrategia, enriquecen el documento.

7. La Gobernanza.

El escrito presentado parte de una valoración correcta, en términos generales, con las propuestas contenidas en el Documento Base en relación con la Gobernanza.

Sin embargo plantea a continuación diversas cuestiones relativas a:

- El reto relativo a la efectividad y eficacia de la participación pública asociada a la adecuación del territorio.*
- El excesivo protagonismo de los planteamientos sectoriales frente a los integrales.*
- La consideración en la planificación territorial del Gobierno Vasco en su conjunto como una única administración que interviene de forma unitaria.*
- La cuantificación de un “banco” de información y de datos conformados de manera rigurosa.*
- Los instrumentos de ordenación territorial deberían complementarse con indicadores, que permitan fiscalizar las propuestas territoriales.*

A este respecto cabe iniciar señalando que en lo relativo a la Gobernanza el Avance evoluciona de forma importante con respecto al Documento Base. También cabe añadir que en líneas generales comparten las preocupaciones que se plasman en el escrito sobre los retos y dificultades que tiene en estos momentos la redacción del planeamiento territorial y urbanístico. Por completar y desarrollar algunos de los puntos cabe señalar:

- a) En lo relativo a la efectividad y eficacia de la participación en la redacción del planeamiento territorial, en la revisión de las DOT se ha procedido a acompañar el proceso con una amplia participación institucional y social, en la que supone un hito sus precedentes.

La participación pública en la redacción del planeamiento territorial y urbanístico es un punto de no retorno en cualquier proceso y una respuesta a los nuevos tiempos.

- b) En cuanto al excesivo protagonismo de los planteamientos sectoriales frente a los integrales, puede decirse que constituye uno de los retos

fundamentales de la ordenación del territorio. La coordinación de las políticas sectoriales en torno a un modelo de territorio integrado es su cometido fundamental.

En este sentido, no son pocos los pasos dados a este respecto. La plasmación de las políticas sectoriales en los planes territoriales parciales o la mera traslación territorial de las políticas sectoriales ya es un avance. Esto no es óbice para que pueda existir la sensación de que todavía queda mucha tarea por delante.

c) Con respecto a que el Gobierno Vasco debe de funcionar como administración unitaria, cabe recordar la presencia de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, con el objetivo de integrar en su posicionamiento previo a la aprobación definitiva las diferentes visiones sectoriales.

d) En cuanto a la configuración de un “banco” de datos territoriales, cabe decir que en estos momentos disponemos de varias herramientas, a saber: La información estadística derivada del Eustat y el Sistema de Información Geográfico GEOEUSKADI recogiendo todas las políticas sectoriales con incidencia territorial, la información urbanística de UDALPLAN, todo ello sobre bases cartográficas y ortofotos actualizadas.

e) En cuanto a los indicadores, el Avance recoge diversos indicadores que muestran cómo está revolucionando nuestro territorio. Cabe aceptar también la limitación de la no presencia de indicadores de cómo están siendo aplicados o puestos en marcha los planes territoriales. En este sentido la redacción de Memorias de Seguimiento periódicas supone una herramienta fundamental e imprescindible.

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

1. Las DOT y sus propuestas como plasmación del modelo de configuración político-institucional de la CAPV.

Se recogen diversos textos:

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

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

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

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

A estas afirmaciones cabe responder que contienen en el fondo un rango de pregunta que sobrepasa el campo de la Ordenación del Territorio diseñada en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco. A este respecto cabría trasladar las cuestiones al Parlamento Vasco, órgano competente para su consideración.

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

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

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

En concreto:

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

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

- *Actuar de manera real y efectiva como órgano de coordinación y armonización de planteamientos y propuestas territoriales-sectoriales contradictorios (algunos de ellos con origen en los PTPSs.).*
- *No incidir en cuestiones de ordenación - competencia estrictamente municipal.*

- *Determinar unas pautas procedimentales de funcionamiento de la Comisión claras y precisas que impliquen, entre otros extremos: la fijación de unos plazos concretos para la emisión de los informes sectoriales; su remisión al Ayuntamiento afectado en cada caso con tiempo suficiente para poder rebatir su contenido y, en su caso, poder rectificarlo, con anterioridad a la reunión oficial de la Comisión; la realización de esa reunión oficial una vez finalizados los trámites anteriores; etc.*
- *La intervención de la COTPV y del correspondiente órgano ambiental en tareas de fiscalización de la ordenación territorial y urbanística requeriría la determinación de:*
 - *Las competencias de una y otra entidad con la debida claridad en la medida en que, en ocasiones, ambas intervienen en unas mismas cuestiones, y además con opiniones divergentes.*
 - *Las pautas formales y procedimentales reguladoras de la intervención de ambas entidades en el proceso de tramitación del planeamiento de una manera globalmente coherente y consecuente.*
 - *La determinación de los criterios de emisión de los informes sectoriales en el marco de la tramitación del planeamiento de una manera globalmente coherente y consecuente, sin incurrir en reiteraciones innecesarias e injustificadas, con los perjudiciales efectos que conllevan (alargamiento e inseguridad de los procesos, etc.).*
- *La compleja y enrevesada situación actual justifica, además, la extensión del debate, de manera general, a cuestiones como las referentes a la determinación del cometido material de esas dos entidades, de las pautas formales y procedimentales de su intervención en los procesos de tramitación de los planes, etc.*

Los textos traslucen una preocupación, la necesidad de actuación integrada de la COTPV y del órgano ambiental, sobre la base de establecimiento de las competencias de una y otra no incidiendo en aspectos de competencia municipal, con una definición de plazas concretas de emisión de informes, etc.

En este sentido, sólo cabe decir que se trata de un campo de actuación mejorable. Quizás en una materia que no es propia de las Directrices de Ordenación Territorial pero que precisa ser abordada. De cualquier forma se valorará la posibilidad de incorporar algún contenido de Gobernanza en esta materia.

Coincidiendo con el contenido del escrito en lo relativo al largo proceso de tramitación de los Planes, y a las dificultades de integrar los informes sectoriales, o la integración del procedimiento medioambiental y el informe de la COTPV, procede avanzar en el capítulo de Gobernanza con la incorporación de un nuevo punto 11.6.- Integración Interadministrativa, que contendrá unos mínimos criterios relativos a la intervención de las administraciones en los procesos de revisión de los planes en la línea del cumplimiento riguroso de los plazos, la simultaneidad de plazos de emisión de informes, etc.

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



La promoción, redacción y tramitación del planeamiento territorial, así como la gestión de la Ordenación del Territorio se ajusta a lo establecido en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

VI. CONCLUSIONES INICIALES

- 1- De la lectura de la aportación efectuada por EUDEL cabe en primer lugar agradecer el esfuerzo realizado, al presentar un texto que enriquece el proceso y el debate de esta Revisión de las DOT en particular, y de la ordenación territorial y urbana de la CAPV en general.
- 2- En segundo lugar hay que resaltar el reconocimiento que la aportación realiza a la planificación territorial desarrollada desde la Ley 4/1990 de ordenación del territorio de la CAPV, con las DOT, los 14 PTP y los 13 PTS aprobados.
- 3- Existe en la aportación una abundante mención a los aspectos positivos que se han desarrollado a la luz de la planificación territorial, que se comparte, y entre los que cabe citar:
 - a. El reconocimiento de la necesidad de ordenación global del territorio.
 - b. El trabajo realizado con los PTP y PTS aprobados.
 - c. Integrar la perspectiva paisajística en la ordenación territorial y urbanística.
 - d. Integrar los suelos no urbanizables en las categorías de las DOT.
 - e. Prohibir la construcción en el suelo no urbanizable de nuevas edificaciones no vinculadas a explotaciones agropecuarias.
 - f. Conservar el suelo agrario existente y activar los suelos de esa naturaleza infrautilizados.
 - g. Priorizar la regeneración urbana y la utilización del espacio ya urbanizado.
 - h. La regulación del dimensionado residencial por parte del planeamiento territorial.
 - i. Fomentar la movilidad y el transporte sostenible.
 - j. Las propuestas en materia de agua, energía y residuos de forma global.
 - k. Las previsiones que se realizan en materia de gobernanza, participación e indicadores, de forma global.
- 4- Procede profundizar en los temas nuevos que aporta el documento de Avance de las Directrices, en aras a trabajar en el campo de la ordenación del territorio como complemento y ayuda al planeamiento urbanístico. Concretamente los temas pudieran ser los siguientes:
 - a. Ejes de Transformación.
 - b. Perímetro de Crecimiento Urbano.
- 5- Coincidiendo con el contenido del escrito en lo relativo al largo proceso de tramitación de los Planes Territoriales y Urbanísticos, y a las dificultades de integrar los informes sectoriales, o a la coordinación del procedimiento medioambiental y el informe de la COTPV, procede avanzar en el capítulo de Gobernanza con la incorporación de un nuevo punto 11.6.- Integración Interadministrativa, que contendrá unos mínimos criterios relativos a la intervención de las administraciones en los procesos de revisión de los planes en la línea del cumplimiento riguroso de los plazos, la simultaneidad de plazos de emisión de informes, etc.

VII.- INFORME PREVIO A LA APROBACIÓN INICIAL DE LA COMISIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

El pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en su sesión 1/2018 celebrada el día 31 de enero adopta el siguiente acuerdo:

- 1.- Informar favorablemente el expediente de "Documento de aprobación inicial de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)" de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.6 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco con las incorporaciones contenidas en el cuerpo del informe a solicitud de la Asociación de Municipios Vascos EUDEL.
- 2.- Incorporar al expediente esta valoración junto con la emitida por el Consejo Asesor de Política Territorial y elevarlo al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda para su aprobación inicial.

En el cuerpo de informe las incorporaciones a introducir en el documento de aprobación inicial a solicitud de la Asociación de Municipios Vascos EUDEL son las siguientes:

- o Artículo 10.2.a) : "Priorizar la regeneración urbana, la densificación de los espacios urbanizados y el reciclado de espacios obsoletos, degradados o infrautilizados, como alternativa a ~~los nuevos crecimientos~~ nuevas ocupaciones de suelo con el fin de satisfacer la demanda de vivienda, actividad económica y dotaciones o de resolver los desequilibrios existentes".
- o Artículo 11.2.b): "Priorizar las actuaciones de densificación, renovación o crecimiento situadas en el entorno de los puntos de acceso a sistemas de transporte ~~intermodal~~, siendo las zonas accesibles a pie desde las estaciones de metro, cercanías y tranvías interurbanos, los ámbitos preferentes para la localización de dotaciones y equipamientos con alta demanda".
- o Artículo 13.1.d): "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 de densificación del suelo urbano. ~~Sin; sin~~ embargo, no se aceptarán dichos incrementos cuando se generen en suelo urbanizable que se encuentre en situación de rural, por lo que ~~los mismos implicarán la desclasificación~~ 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".
- o Artículo 13.2.a).3: "En el caso del planeamiento urbanístico, el cálculo de la cuantificación residencial se realizará sobre la estadística oficial de los últimos datos existentes anteriores a la fecha del acuerdo de ~~exposición del Avance de la revisión~~ adopción de Criterios para la redacción del documento definitivo del Plan".
- o Artículo 13.2.b).4.b.: "Se recomienda a los PTP la incorporación a la cuantificación residencial del 10% del número total de viviendas deshabitadas existente una vez deducido el porcentaje técnico de este tipo de viviendas definido en el Anexo III".
- o Artículo 13.2.d).3.a.: "El incremento del número de viviendas y/o el incremento de la

edificabilidad urbanística en actuaciones de dotación ~~a excepción de aquellas que se produzcan en parcelas libres de edificación o con edificaciones declaradas fuera de ordenación.~~

- o Artículo 13.2.d.3.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”.
- o Artículo 13.2.d.4.: “Facultativamente, el planeamiento urbanístico se podrá incorporar en la cuantificación residencial la capacidad de los núcleos rurales”.
- o Artículo 13.2.d.6.a.: “Se ~~podrá admitir~~ admitirá una capacidad superior que resulte de operaciones de rehabilitación, renovación o redensificación del suelo urbano”.
- o Artículo 13.2.d.6.b.: “Se podrá respetar en lo relativo al suelo urbanizable, lo ya aprobado por el planeamiento vigente, siempre que se justifique ~~debidamente~~ a la vista de las actuaciones promovidas para el desarrollo urbanístico y/o de ejecución del planeamiento; sin embargo, en este supuesto no se admitirán nuevas reclasificaciones de suelo no urbanizable a suelo urbano o urbanizable”.
- o Artículo 13.2.d.7.: “No se podrán promover modificaciones de planeamiento que incrementen la capacidad residencial por encima de las licencias concedidas desde la aprobación definitiva del planeamiento, salvo en los supuestos de operaciones de renovación o redensificación urbana, o salvo en el supuesto de que la capacidad residencial inicial planteada por el Planeamiento Urbanístico fuera inferior a la resultante de los criterios de cuantificación y no se superara el tope permitido. La entidad de las modificaciones de planeamiento que incrementen la capacidad residencial prevista en el mismo, estarán sujetas a las limitaciones establecidas por la legislación urbanística en relación con las alteraciones del planeamiento (condiciones para la revisión total, parcial o modificación puntual de la ordenación urbanística estructural)”.
- o Disposición derogatoria: El documento tiene incorporada una disposición derogatoria del Decreto 4/2016, de 16 de enero, de modificación de las D.O.T. de la CAPV en lo relativo a la cuantificación residencial.
- o Anexo III. Apartado I.1.7.: “[...] Asimismo, se sugiere a los PTP como valor a incorporar, el 10% del número total de viviendas deshabitadas existente, incluido 9 el porcentaje de este tipo de vivienda que tiene carácter técnico definido en el CVD de la Tabla 3”.
- o Anexo III. Apartado I.2.1. “[...] Se aplicará la tasa anual de variación de la población observada en los datos oficiales correspondientes al período de ~~15~~ 20 años precedentes al año anterior del acuerdo ~~de exposición del Avance de la revisión del Planeamiento~~ adopción de Criterios para la redacción del documento definitivo del Plan”.
- o Artículo 11.1.a.: “~~Identificar~~ Proponer en los Planes Territoriales Parciales un perímetro de crecimiento urbano que podrá ser ajustado por los planes municipales y que tenga en cuenta las demandas residenciales y de actividades económicas ~~y dotacionales~~ del conjunto de los municipios”.
- o Artículo 11.1.b.: “~~Concretar~~ Proponer el perímetro de crecimiento urbano [...]”.
- o Artículo 11.1.c.: “~~Determinar~~ Proponer el perímetro de crecimiento urbano [...]”.

- o Artículo 11.1.e.: “Establecer el Perímetro de Crecimiento Urbano **únicamente** en torno al **suelo tejido** urbano, ~~no admitiéndose nuevos desarrollos desvinculados de los suelos urbanos existentes salvo que el propio Plan Territorial Parcial lo estableciera~~”.

VIII.- CONCLUSIÓN FINAL

1. - EUDEL Euskadiko Udalen Elkartek egindako ekarpena irakurri ostean, lehenik eta behin dokumentua aztertzen egindako ahalegina eskertu behar dugu, eta baita haren balioespen zein ekarpenak helarazi izana ere.	1.- De la lectura de la aportación efectuada por la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, cabe en primer lugar agradecer el esfuerzo realizado en analizar el documento, y en remitirnos su valoración y aportaciones.
2. - Gidalerroen dokumentua berrikusteari dagokionez Sailaren, administrazio sustatzaile modura, eta EUDEL Euskadiko Udalen Elkartearen artean erdietsitako adostasun-mailari erreparatzea.	2.- Observar el grado de consenso que la revisión del documento de las Directrices genera entre el Departamento como administración promotora y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL.

(Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana, febrero de 2018)