



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN ETA LURRALDE  
POLITIKA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE  
Y POLITICA TERRITORIAL



II.

Azaroa 2015  
Noviembre

EAEko Lurralde Antolamendurako  
Gidalerroen Berrikuspena

Oinarrizko Dokumentua

Documento Base

Revisión de las Directrices de  
Ordenación Territorial de la CAPV

LAG

DOT





---

<b>ZUZENDARITZA:</b> <b>DIRECCIÓN:</b>	Administrazio eta Lurralde Plangintzaren Sailburuordetza Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial Lurralde Plangintzaren eta Hirigintzaren Zuzendaritza Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo
<b>IDAZLEA:</b>	Administrazio eta Lurralde Plangintzaren Sailburuordea
<b>REDACTOR:</b>	Lurralde Ordenazioa eta Planeamendua Zerbitzua Viceconsejera de Administración y Planificación Territorial Servicio de Ordenación Territorial y Planeamiento
<b>LAGUNTZA:</b> <b>APOYO:</b>	Kartografiako Zerbitzua Servicio de Cartografía

**NOTA:** El documento incorpora las aportaciones efectuadas por los diversos Departamentos del Gobierno Vasco al borrador inicial enviado.



**INDICE:**

---

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>1 MARCO JURÍDICO Y POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV .....</b>	<b>9</b>
1.1.    El Marco Jurídico de la Ordenación del Territorio en la CAPV .....	12
1.2.    Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes y su desarrollo .....	16
1.3.    Encuadre Socio-económico y Territorial .....	25
<b>2 BASES DEL MODELO TERRITORIAL.....</b>	<b>29</b>
2.1.    Un territorio inteligente .....	32
2.2.    Territorio sostenible.....	34
2.3.    Territorio social e integrador .....	37
2.4.    Territorio interrelacionado .....	39
2.5.    Territorio participativo.....	40
<b>3 MODELO TERRITORIAL (MT).....</b>	<b>43</b>
3.1.    El Modelo Territorial de las DOT vigentes .....	45
3.2.    El Modelo Territorial de la Revisión .....	46
<b>4 CUESTIONES TRANSVERSALES .....</b>	<b>47</b>
4.1.    Perspectiva de Género .....	49
4.2.    Cambio Climático .....	57
4.3.    La Salud .....	66
4.4.    Lurraldea eta Euskera.....	77
4.5.    La Interrelación Territorial .....	83
<b>5 PAISAJE .....</b>	<b>91</b>
<b>6 MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE.....</b>	<b>103</b>
6.1.    La ordenación del Medio Físico .....	107
6.2.    Infraestructura Verde .....	110
<b>7 MEDIO RURAL .....</b>	<b>129</b>
<b>8 MEDIO URBANO.....</b>	<b>139</b>
8.1.    Rehabilitación y regeneración urbana .....	144
8.2.    La sostenibilidad Territorial en el Suelo de Actividades Económicas.....	151
8.3.    Perímetro de crecimiento urbano.....	156
8.4.    Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación .....	160
8.5.    Cuantificación Residencial .....	209
8.6.    La segunda residencia y los recusos turísticos .....	214
8.7.    Compatibilización de planeamientos .....	219



---

<b>9 MOVILIDAD SOSTENIBLE .....</b>	<b>223</b>
9.1.    Movilidad Peatonal y Ciclista.....	228
9.2.    Movilidad Viaria .....	235
9.3.    Movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.....	238
9.4.    Movilidad colectiva multimodal .....	244
9.5.    Modelo logístico.....	246
<b>10 AGUA .....</b>	<b>249</b>
<b>11 ENERGÍA .....</b>	<b>257</b>
<b>12 GOBERNANZA: PARTICIPACIÓN, ORGANIZACIÓN, INDICADORES .....</b>	<b>269</b>
12.1.    Participación .....	272
12.2.    Gobernanza.....	274
12.3.    Indicadores Territoriales y Urbanísticos .....	276
<b>ANEXOS.....</b>	<b>281</b>
<b>Anexo 1 Indicadores de sostenibilidad .....</b>	<b>283</b>
<b>Anexo 2 Espacios naturales.....</b>	<b>297</b>
<b>Anexo 3 Actualización del procedimiento de cuantificación residencial.....</b>	<b>305</b>



## Introducción

El 27 de julio de 2015 el Consejo del Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, y encomendar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicha revisión de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT).

Asimismo, a través del mencionado Acuerdo, el Gobierno Vasco también determinó que el proceso de revisión iniciado se lleve a cabo en el marco de un amplio proceso de participación, de acuerdo con el compromiso recogido en el actual Programa de Gobierno y en consonancia con las resoluciones adoptadas por el Parlamento Vasco al respecto en la presente X Legislatura.

El hecho de que el proceso formal de revisión de las DOT se plantee al mismo tiempo como un proceso participativo supone la adaptación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco a las nuevas circunstancias. Fruto de ello es, precisamente, el “Documento Base” que se presenta, cuyo principal cometido no es otro que el de recoger en un documento el enfoque o las propuestas que desde el Gobierno Vasco se presentan en el marco del proceso de revisión de las DOT, que sirva de primer punto de partida para la puesta en marcha del proceso de participación y para llegar a un documento de “Avance de Directrices”, que sea fruto de un proceso de participación adecuado.

El “Documento Base”:

- NO es un trámite formal del proceso de revisión de las DOT previsto por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- NO es el “Avance de Directrices”.
- Sí es un documento propositivo que se abre a la participación previo al trámite formal legalmente previsto de adopción del “Avance de Directrices”.
- Sí es una innovación en la gestión del proceso de revisión de las DOT.

El “Documento Base” se estructura en tres partes. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se propone definir el modelo territorial. En segundo lugar, se presenta el modelo territorial propuesto y los ámbitos que lo conforman. Por último, en tercer lugar, se refiere a la gobernanza de la ordenación del territorio de la CAPV.

En aras a facilitar la participación, el “Documento Base” se plantea como un documento ejecutivo y sintético, fruto de un documento de trabajo más extenso y desarrollado, que también será accesible y abierto. Como parte del documento figura un Plano Resumen que recoge las determinaciones fundamentales. Cabe señalar que esta documentación ha sido elaborada por la Viceconsejería y la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, con la colaboración y las aportaciones sectoriales de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco.



---

Además de iniciar el procedimiento de revisión participativa de las DOT, el Acuerdo de 27 de julio de 2015 del Gobierno Vasco otorga al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial dos plazos con el objeto de fijar unos hitos temporales a la fase inicial de tramitación. En coherencia con el enfoque participativo de todo el procedimiento de revisión, estos hitos temporales coinciden en fechas con el consolidado congreso Euska Hiria Kongresua, foro abierto de encuentro en materia de ordenación territorial que organiza el Gobierno Vasco y se celebra anualmente a finales del mes de noviembre.

Con la presentación del “Documento Base”, se cumple el plazo otorgado al Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial para la elaboración del mismo y se abre el plazo de un año, hasta noviembre de 2016, para la formulación del Avance de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, que resulte del proceso participativo que se pone ahora en marcha.

23 de noviembre de 2015

# 1

## Marco Jurídico y Política de Ordenación del Territorio en la CAPV





---

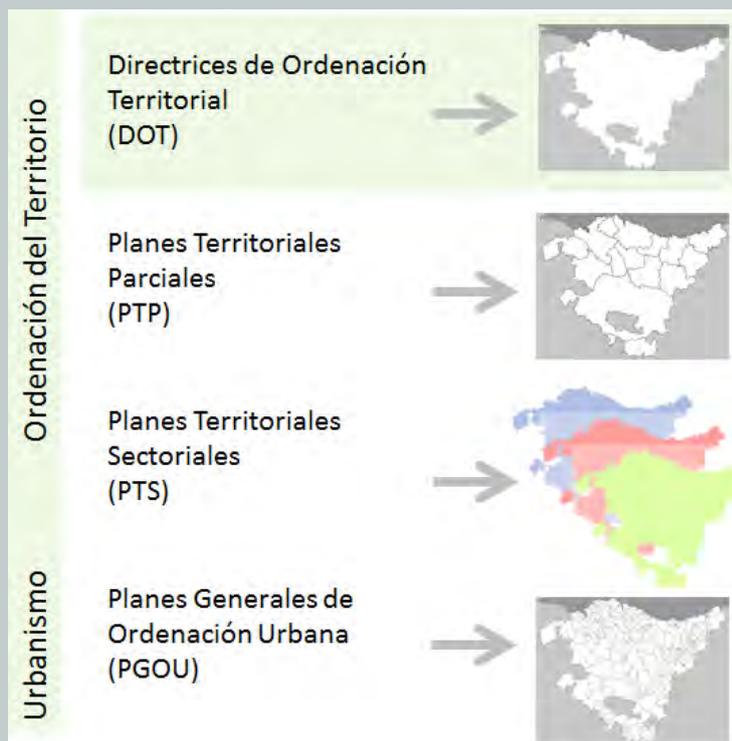
La política de la ordenación del territorio en la CAPV comienza legalmente en 1990 con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico los instrumentos de ordenación territorial.

Los instrumentos de ordenación territorial previstos en la citada Ley son tres –las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS)-, están interrelacionados entre sí y constituyen lo que se ha denominado como el “bloque de planificación territorial”, porque entre los tres conforman el marco jurídico y las bases de la política de la ordenación del territorio de la CAPV, máxime cuando tanto las DOT como los PTP y los PTS se aprueban por una norma jurídica como es la figura del Decreto.

El presente capítulo realiza un repaso, en primer lugar, del marco jurídico de los instrumentos de ordenación territorial legalmente establecidos y, en segundo lugar, de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes y su desarrollo hasta el momento.

## 1.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

**La política de Ordenación del Territorio se inicia legalmente en la CAPV con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, la cual insta a las figuras de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).**



Con el objeto de realizar un breve encuadre jurídico de la ordenación del territorio en la CAPV, nos referimos a continuación a la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, a las Directrices de la Ordenación Territorial, a los Planes Territoriales Parciales, a los Planes Territoriales Sectoriales y a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.

### I LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

La política de la ordenación del territorio se inicia legalmente en la CAPV en 1990 con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, que establece la base del marco jurídico en el que se desarrolla.

Así, esta Ley, en primer lugar, define y regula los instrumentos de ordenación territorial que recojan, de manera coordinada, las determinaciones sectoriales con incidencia territorial de las diversas instancias administrativas competentes. Y, en segundo lugar, establece la Comisión



de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), compuesta por representantes de todas las Administraciones Públicas, como órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco como órgano de participación que reúne a representantes de los Departamentos del Gobierno y la ciudadanía.

Los instrumentos de ordenación territorial son tres, siendo uno de ellos, concretamente las Directrices de Ordenación Territorial, la base y el marco general de referencia para la formulación de los otros dos, es decir, de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, produciéndose así una “planificación en cascada”<sup>1</sup> como principio rector sobre el que se erige la política de ordenación territorial como el corpus del “bloque de planificación territorial”.

## II LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

La citada Ley 4/1990, regula las DOT en el Capítulo I del Título II relativo a los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco.

Las DOT tienen tres funciones:

1. Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades económicas y sociales para garantizar el equilibrio territorial de interés general y la creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.
2. Construir un marco de referencia para la ordenación y el uso de los espacios y del territorio de las políticas sectoriales de las todas las Administraciones Públicas, así como para la actividad urbanística, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas.
3. Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas.

Las DOT deberán contener, al menos, las siguientes determinaciones:

1. Un análisis detallado del territorio que incluya una definición precisa de los problemas existentes y una valoración de sus posibles tratamientos.
2. Los criterios generales de actuación por parte de las Administraciones Públicas para responder a los problemas detectados.
3. Las áreas o zonas de especial protección.
4. Los suelos para la explotación agraria que hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.

---

<sup>1</sup> Ibid

5. Las áreas que deban ser objeto de una ordenación pormenorizada a través de Planes Territoriales Parciales.
6. Las áreas más idóneas para las grandes infraestructuras y equipamientos.
7. La cuantificación residencial, incluidas las de protección oficial.
8. La evaluación del déficit de equipamiento en las áreas del territorio.
9. La estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico artístico.
10. El establecimiento de los sistemas de información recíproca entre las Administraciones.
11. Las causas y supuestos de adaptación o modificación de las DOT.

Las DOT tendrán eficacia vinculante y esta será 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 y las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento habrán de ajustarse a las Directrices.

Las DOT vigentes se aprobaron en 1997 a través del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que destaca en su preámbulo que, salvo una serie de determinaciones vinculantes de aplicación directa para el planeamiento municipal que precisa, las demás determinaciones de las DOT son referencias para la redacción de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.

Las DOT dividen el territorio en quince áreas funcionales para el desarrollo de la ordenación territorial a través de sus correspondientes Planes Territoriales Parciales. La escala territorial intermedia correspondiente a las Áreas Funcionales identificadas en las DOT resulta de un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial.

Asimismo, las DOT contemplan la adopción de una serie de Planes Territoriales Sectoriales.

### III LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES

De acuerdo con la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, los Planes Territoriales Parciales desarrollan las DOT y concretan sus criterios de ordenación específicamente para cada área una de las áreas funcionales previstas en las DOT.



Asimismo, la Ley 4/1990 fija las determinaciones mínimas que deberán contener los PTP:

1. objetivos de ordenación;
2. espacios para las grandes infraestructuras;
3. ubicación de los equipamientos de interés común;
4. criterios, principios y normas generales como la ordenación urbanística;
5. espacios objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación;
6. cuantificación de superficie de suelo residencial e industrial;
7. criterios, normas y principios para el desarrollo de las determinaciones de las DOT.

Los PTP pueden ser formulados por el Gobierno Vasco y por las Diputaciones y, en todo caso, serán definitivamente aprobados por Decreto del Gobierno Vasco.

#### IV LOS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES

Los planes sectoriales con incidencia territorial constituirán los Planes Territoriales Sectoriales regulados en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco.

Los PTS podrán ser formulados y aprobados bien por el Gobierno Vasco cuando se refieran al conjunto del territorio de la CAPV o bien por las Diputaciones Forales cuando se refieran a sus territorios históricos.

La Ley 4/1990 establece asimismo que serán nulas las determinaciones de los PTS que contradigan las DOT o, en su caso, de los PTP, quedando así establecida la prevalencia de las DOT y, en segundo lugar, de los PTP frente a los PTS.

#### V LA LEY 2/2006, DE 30 DE JUNIO, DE SUELO Y URBANISMO

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo reitera la superioridad de la ordenación territorial sobre la urbanística y así lo explicita en su artículo 52. En consecuencia, las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial prevalecerán sobre las determinaciones de la ordenación y planeamiento urbanístico en caso de conflicto, de acuerdo con la legislación de ordenación territorial.

## 1.2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL VIGENTES Y SU DESARROLLO

*Las Directrices de Ordenación Territorial definieron un modelo territorial cuya plasmación espacial se da a través de orientaciones para el planeamiento municipal, pero, sobre todo, a través del planeamiento territorial parcial y sectorial que desarrolla las diferentes determinaciones de la estrategia establecida.*



Desde la aprobación del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han sido numerosos los instrumentos de ordenación territorial que se han aprobado hasta el momento y que han ido conformando el “bloque de planificación territorial”.

A continuación se realiza un recorrido que comienza con las DOT vigentes y su desarrollo en PTP y PTS, para continuar con los procedimientos de modificación de las DOT de 2010 y 2014 para llegar al inicio del procedimiento de revisión de las DOT actual.

### I LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE 1997 Y SUS PTP Y PTS

Las DOT aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, definen la estrategia territorial de la CAPV con una serie de objetivos:



- Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
- Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
- Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
- Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.
- Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.
- Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.
- Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.
- Establecer criterios para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad económica de forma coherente con el modelo territorial.
- Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales.

La **estructura de las DOT vigentes** se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se habrá de erigir el modelo territorial de las DOT. En segundo lugar, se define el modelo territorial en sí. En tercer lugar, se identifican las iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación. Y en cuarto y último lugar, se proporcionan una serie de claves y referencias para la aplicación de las DOT.

Concretamente, las **bases del modelo territorial** se refieren a la necesidad de superar el modelo basado en la industria tradicional, de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población. Como bases sobre las que desarrollar la ordenación territorial se señalan, asimismo, la necesidad de alcanzar un amplio consenso sobre los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV, así como de conectar definitivamente el sistema polinuclear vasco de capitales, con los puntos neurálgicos de desarrollo económico, y de plantear estrategias integradas de recuperación de núcleos pequeños regresivos económica y demográficamente de gran valor cultural, ambiental y urbano. Asimismo, se reconoce como elemento básico para el desarrollo de las DOT la coordinación e integración de las políticas sectoriales y la coordinación de planeamientos municipales. Por último, también se pone en valor la ubicación clave de nuestro territorio en el contexto europeo y, especialmente, en el Arco Atlántico.

Sobre esas bases, las DOT (1997) definen **el modelo territorial** alrededor de tres tramas superpuestas del territorio: el medio físico, como base y soporte del modelo territorial, el

sistema de asentamientos y las infraestructuras. Así, el medio físico se ordena por unas directrices generales para los principales elementos y usos y contempla siete tipos de suelo y una matriz de usos. Se proponen nueve áreas protegidas y de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio. Por su parte, los asentamientos se refieren a políticas de suelo residencial, donde se plantean algunos municipios de crecimiento preferente y un sistema de cálculo de crecimiento habitacional para cada municipio hasta que los PTP lo definan, y por otro lado orientaciones y áreas sugeridas para la implantación de nuevo suelo para actividades económicas. Se ordena la segunda residencia y las áreas de esparcimiento. Respecto de las infraestructuras necesarias se plantea una jerarquía completa de sistemas que conecten las capitales, las cabeceras de áreas funcionales y el resto de asentamientos mediante carretera, tren de alta velocidad, largo recorrido y cercanías, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones y energía. El agua y los residuos sólidos se ordenan como infraestructuras de identidad propia.

Por su parte, las **iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación** que se contemplan son de tres tipos: las estrategias de renovación urbana –incluida la rehabilitación de centros históricos y las zonas de mejora del paisaje industrial obsoleto- la ordenación del patrimonio cultural y los equipamientos en la perspectiva territorial.

Finalmente, las **claves y referencias para la aplicación de las DOT** delimitan los ámbitos para el desarrollo del planeamiento territorial, identificando tanto los municipios afectados por la compatibilización de planeamientos municipales, como la composición de las áreas funcionales. Además, se proporcionan los criterios para el cálculo provisional de la oferta de suelo residencial y se detalla la composición del sistema integrado de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio. En este apartado se hace referencia, por último, a las normas de aplicación de las DOT.

Las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados, así como el paso de la etapa industrial a la ciudad-región postindustrial. Definieron un modelo territorial cuya plasmación espacial se da a través de orientaciones para el planeamiento municipal, pero, sobre todo, a través del planeamiento territorial parcial y sectorial que desarrolla las diferentes determinaciones y la estrategia de las DOT.

La elaboración de los **Planes Territoriales Parciales (PTP)** ha supuesto el principal desarrollo de las DOT. Los PTP conforman un sistema de planes supramunicipales que concretan de forma detallada en el territorio aspectos esenciales de las Directrices, tales como las áreas de protección del medio físico, los grandes ámbitos de desarrollo residencial y de espacios para actividades económicas, los sistemas de infraestructuras y equipamientos, las actuaciones de renovación urbana, etc. En muchos casos estos instrumentos han surgido de la integración de las diferentes propuestas del planeamiento municipal y de los Planes Territoriales Sectoriales.

La puesta en marcha de los PTP ha impulsado una nueva dinámica que ha llevado a la totalidad de los ayuntamientos y de las instituciones responsables a empezar a pensar en su territorio como algo más complejo e interrelacionado que supera los límites locales y que en muchos casos exige estrategias comunes para abordar los grandes retos de futuro. En el nuevo marco de planeamiento urbano y territorial en la CAPV el centro de gravedad se ha ido desplazando paulatinamente hacia la escala intermedia mediante los Planes Territoriales Parciales de las áreas funcionales del territorio.

El principal activo de los PTP, tal y como se han concebido, es su carácter de instrumentos orientados a lograr una auténtica dinamización del territorio a partir de las ventajas y singularidades específicas de cada área funcional en el marco global de la CAPV. Así, los PTP incorporan un componente regulador que permite el mantenimiento de un cierto control público sobre los procesos territoriales y evita acciones y tendencias que repercuten en una pérdida global de oportunidades y bienestar. Son, además, un marco de referencia imprescindible para lograr una adecuada coherencia entre las iniciativas de los planes municipales y las políticas sectoriales con la estrategia global del territorio del área funcional.

De los 15 PTP previstos para cada una de las áreas funcionales identificadas por las DOT, se han aprobado definitivamente once PTP<sup>2</sup>, dos están a punto de su aprobación definitiva<sup>3</sup> y dos se encuentran en fase de tramitación<sup>4</sup>.

A su vez, se han desarrollado **Planes Territoriales Sectoriales (PTS)** que han resultado ser instrumentos claves para la implantación del Modelo Territorial de las DOT. Nueve de ellos ya están aprobados definitivamente<sup>5</sup>, encontrándose otros tres en fase de avance<sup>6</sup> y ocho de los previstos en las DOT vigentes no han comenzado su tramitación<sup>7</sup>. Las Diputaciones Forales también han aprobado sus PTS<sup>8</sup>.

Así, se han desarrollado PTS de los siguientes ámbitos:

- Medioambiental: la aprobación de los PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, del Litoral, de Zonas Húmedas, y Agroforestal, ha supuesto plantear una ordenación específica a estos espacios singulares, y en lo que respecta al primero el dotarse de unos criterios adecuados con la problemática de la inundabilidad.
- Infraestructuras: la aprobación del PTS de la Nueva Red Ferroviaria de la CAPV y de los diversos PTS de Carreteras supone recoger y ampliar, de forma detallada, lo

<sup>2</sup> Los PTP aprobados definitivamente son los de las áreas funcionales de: 1. Laguardia (Rioja Alavesa) (Decreto 271/2004, de 28 de diciembre); 2. Álava Central (Decreto 277/2004, de 28 de diciembre); 3. Llodio (Decreto 19/2005, de 25 de enero); 4. Eibar (Bajo Deba) (Decreto 86/2005, de 12 de abril); 5. Mondragón-Bergara (Alto Deba) (Decreto 87/2005, de 12 de abril); 6. Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) (Decreto 32/2006, de 21 de febrero); 7. Bilbao Metropolitano (Decreto 179/2006, de 26 de septiembre); 8. Beasain-Zumarraga (Goierni) (Decreto 534/2009 de 29 de septiembre); 9. Igorre (Decreto 239/2010, de 14 de septiembre); 10. Durango (Decreto 182/2011, de 26 de julio); 11. Balmaseda-Zalla (Encartaciones) (Decreto 226/2011, de 26 de octubre).

<sup>3</sup> El PTP del Área Funcional de Gemika-Markina y el del Área Funcional de Mungia.

<sup>4</sup> El PTP del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa), aprobado inicialmente en marzo-2015 y el PTP Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea), aprobado inicialmente en octubre-2013.

<sup>5</sup> Los PTS de: 1. Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica) (Decreto 415/1998, de 22 de diciembre); 2. de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea) (Decreto 455/1999, de 28 de diciembre); 3. la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 41/2001, de 27 de febrero); 4. la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 104/2002, de 14 de mayo); 5. de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 160/2004, de 27 de julio); 6. Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 262/2004, de 21 de diciembre); 7. de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 43/2007, de 13 de marzo); 8. Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 177/2014, de 16 de septiembre); 9. Plan General de Carreteras del País Vasco (Ley 2/1989, de 30 de mayo).

<sup>6</sup> El PTS de Promoción Pública de Vivienda (Avance 2003), el PTS de Patrimonio Cultural (Avance 2001) y el PTS de la Red Intermodal y Logística del Transporte (Avance 2003).

<sup>7</sup> Los PTS de: 1. Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi; 2. el Sistema Aeroportuario Vasco; 3. Puertos Deportivos e Instalaciones Náutico Recreativas; 4. Ordenación del Transporte y Distribución del Gas; 5. Ordenación de los Equipamientos; 6. los Programas Energéticos; 7. Zonas Canterables; 8. Ordenación de los Sistemas de eliminación final de residuos de sólidos inertes e inertizados.

<sup>8</sup> El PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa (Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio) y el PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (Norma Foral 2/2013). También se han aprobado planes de carácter territorial como el Plan Integral de Carreteras de Álava (Norma Foral 30/1998) y el Plan de Carreteras de Bizkaia (Norma Foral 8/1999).

propuesto en las DOT, incorporando elementos de programación y compromisos financieros que garantizan, en mayor medida, su desarrollo. Por su parte, el PTS de Energía Eólica supone un ejercicio de equilibrio entre el interés socioeconómico de las energía renovables con la protección de las cimas de los montes.

- Suelo: el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, ha supuesto un indudable avance en materia de dimensionado y en materia de equilibrio entre el comercio urbano y el comercio de periferia, si bien ha quedado parcialmente sin efecto y habrá de ser revisado a consecuencia de las recientes sentencias<sup>9</sup> del Tribunal Supremo declarando nulas las determinaciones del PTS que supongan limitaciones que respondan a criterios económicos.

PTP y PTS son los elementos más directamente ligados a las DOT y de mayor relieve territorial, pero no son los únicos que han incidido en la transformación del territorio en la línea marcada por las directrices.

Así, en el ámbito del Medio Físico se ha desarrollado, de forma casi completa, el sistema de Espacios Naturales Protegidos que hoy incorpora un amplio número de ámbitos y categorías (Parques Naturales, Biotopos Protegidos, Árboles Singulares, Red Natura 2000 ZEC o ZEPA). Además, se ha desarrollado una amplia legislación en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente, así como actuaciones concretas de muy diversos tipos, desde planes de recuperación de especies silvestres hasta programas forestales, programas de gestión ambiental, etc.

Finalmente, cabe recordar que los instrumentos de ordenación territorial se han de reflejar y trasladar al planeamiento urbanístico municipal, tal y como se dispone tanto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, como en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En este sentido, y de acuerdo con las citadas leyes, la Comisión de Ordenación del Territorio desarrolla una importante labor de coordinación y de supervisión del citado traslado al planeamiento urbanístico municipal de los instrumentos de ordenación territorial.

## II EL PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DE LAS DOT DE 2010

En 2006 se inició un proceso interno de reestudio de las DOT y en octubre de 2010<sup>10</sup> el Consejo de Gobierno decidió iniciar el procedimiento de modificación no sustancial de las DOT, que abrió el paso a la presentación en febrero de 2012 de la propuesta “Euskal Hiria Net, nueva estrategia territorial. Modificación de las DOT como consecuencia de su reestudio”. El carácter no sustancial de la modificación se fundamentó en que la propuesta no suponía una alteración del modelo territorial vigente y que lo da por válido.

La propuesta recogida en Euskal Hiria Net veía nuestro territorio como un territorio de excelencia, competitivo y avanzado que, sobre el modelo territorial vigente, incidía en el medio físico, en cuestiones como los espacios protegidos y los corredores ecológicos, y en el sistema

<sup>9</sup> Recursos de Casación nº 3687/2013 y nº3408/2014, ambas con fecha 3 de septiembre de 2015.

<sup>10</sup> Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de iniciación del procedimiento de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial y pronunciamiento sobre el carácter no sustancial de la misma.



de asentamientos en los ejes de transformación, en los territorios singulares de innovación, en los nodos de innovación, y en el sistema de pequeños núcleos de población. Asimismo, se desarrollaban cuestiones como las del paisaje, el cambio climático, la eficiencia energética, la movilidad sostenible y la regeneración urbana y la cuantificación residencial.

Igualmente, la propuesta de Euskal Hiria Net señalaba la necesidad de que el área de influencia de nuestro modelo territorial (Euskal Hiria Plus) se abriera a las poblaciones y territorios limítrofes de modo que se obtuviera una masa crítica necesaria para alcanzar los niveles de competitividad e innovación esperados, todo ello, obviamente, a través del establecimiento de los oportunos marcos de colaboración.

Este procedimiento de modificación no sustancial de las DOT siguió su curso y se realizaron los trámites de audiencia y exposición pública.

Con el inicio de la X Legislatura y la aprobación del nuevo programa de Gobierno, el Gobierno Vasco se propuso acometer no ya una modificación no sustancial de las DOT, sino un profundo proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y, además, con un enfoque participativo integral desde el inicio hasta el final del proceso. En este sentido se pronunció igualmente el Parlamento Vasco en febrero de 2013 con la aprobación de Proposición no de Ley 10/2013, relativa a la suspensión de la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial.

Así, y atendiendo a cuestiones de orden procedimental, previamente al inicio formal del proceso de revisión de las DOT, procedía ultimar la tramitación del procedimiento de modificación no sustancial existente. Todas las cuestiones que se contemplaban en el procedimiento de modificación no sustancial podían ser objeto de un trasvase a un nuevo proceso de revisión e incluirse en el mismo, ya que, y como no podía ser de otra forma, el proceso de revisión a iniciar se planteaba en todo momento como un proceso que tuviera en cuenta el conocimiento y la experiencia adquirida hasta el momento y, especialmente, los resultados obtenidos en el procedimiento de modificación no sustancial de las DOT tramitado y no aprobado definitivamente.

Sin embargo, de entre todas esas cuestiones objetos de trasvase del procedimiento de modificación no sustancial al nuevo proceso de revisión de las DOT, existía una que requería un tratamiento excepcional: la cuantificación residencial.

Se había constatado de forma clara la necesidad de adecuar, a la mayor brevedad posible, los criterios de cuantificación residencial de las DOT y los PTP vigentes a los principios de sostenibilidad y uso racional del territorio. Las circunstancias socioeconómicas habían cambiado notablemente, se había comprobado que algunas previsiones de los componentes de modelo de los PTP ya se habían aplicado para el contexto en el que fueron concebidas, o este contexto ya había cambiado y, además, se consideraba oportuno reducir los coeficientes de esponjamiento y necesario tener en cuenta cuestiones que anteriormente se habían ignorado, como el fenómeno de la vivienda vacía o el fomento de la rehabilitación y la regeneración urbana.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, resultaba pues necesario contar con una fórmula de cuantificación residencial adaptada a las nuevas circunstancias que sirva para informar debidamente sobre esta cuestión en el órgano de coordinación principal en materia



ordenación territorial: la COTPV. Cabe señalar, además, que el dato del número de viviendas nuevas que han de calcular los municipios resulta fundamental en la revisión de los planeamientos municipales y su adaptación a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, cuestión esta sobre la que, en su tramitación, la COTPV se ha de pronunciar y para ello precisa de las herramientas adecuadas para poder realizar su cometido debidamente.

En consecuencia, en marzo de 2014, el Consejo de Gobierno acuerda continuar con la tramitación de la modificación de las DOT recogiendo únicamente lo relativo a la cuantificación residencial y dejando todas las demás cuestiones objeto del proceso de modificación no sustancial de las DOT iniciado en octubre de 2010 para un posterior proceso de revisión.

### III EL PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DE LAS DOT EN LO RELATIVO A LA CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL DE 2014

En junio de 2014, por Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, se aprueba inicialmente la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial en lo relativo a la cuantificación residencial.

El objeto de esta modificación no es otro que el de adecuar la fórmula del cálculo de las previsiones de creación de vivienda nueva en los municipios teniendo en cuenta o de acuerdo a la evolución de la población en los últimos años, la variación del tamaño familiar y del número de personas que habitan las viviendas y al número de viviendas vacías o desocupadas existentes en los municipios, todo ello con la aplicación de un esponjamiento más reducido. Se trata pues de asumir criterios de responsabilidad y sostenibilidad del territorio, sin ocupar o artificializar innecesariamente más suelo que el preciso.

Esta propuesta dio origen dos mociones en marzo de 2015: la Moción 18/2015 de las Juntas Generales de Araba y la Moción 7/2015 del Parlamento Vasco. La Moción de las Juntas Generales urge al Gobierno Vasco a paralizar la modificación por entender que vulnera competencias forales y municipales y le exige una participación real, directa y efectiva de las entidades locales de Araba en cualquier modificación de la legislación de ordenación territorial. Por su parte, la Moción del Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a iniciar formalmente el proceso de revisión de las DOT, así como a establecer los instrumentos de colaboración para garantizar la colaboración interinstitucional y el respeto al reparto competencial, interinstitucional necesarios y a integrar la propuesta de cuantificación residencial en el proceso de revisión de las DOT.

Respetando el contenido de ambas mociones, el Gobierno Vasco, en julio de 2015, inició formalmente el proceso de revisión de las DOT, en el que se incluye también la revisión de la cuantificación residencial, con un planteamiento participativo y de coordinación interinstitucional reforzada, en un marco de respeto pleno al reparto competencial.

La cuantificación residencial aprobada a través de esta modificación de las DOT será asimismo objeto de análisis en el proceso de revisión de las DOT y susceptible de los cambios o adecuaciones que resulten oportunos.



## IV INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LAS DOT DE 2015

El 27 de julio de 2015 el Consejo del Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero<sup>11</sup>.

En el preámbulo de dicho acuerdo se recogen las razones que justifican la puesta en marcha de un proceso de revisión de las DOT y que responden, en síntesis, a dos grandes finalidades: por un lado, pretende realizar una revisión de la política y de los instrumentos de ordenación del territorio y, por otro lado, se trata de promover una cultura de participación y de buena gobernanza en la gestión y el desarrollo de la política territorial.

Así, transcurridos prácticamente cerca de veinte años desde su aprobación, se considera oportuno iniciar un proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial que capitalice las lecciones extraídas de la experiencia adquirida, que responda a los nuevos retos de la ordenación del territorio y, fundamentalmente, que se construya sobre la base de un amplio proceso participativo, tanto por parte de las diversas instituciones públicas, como por parte de los agentes socioeconómicos, políticos y de la ciudadanía.

El proceso de revisión de las DOT que se inicia será novedoso y sustancialmente innovador, ya que girará en torno a un plan de participación que se habrá de diseñar y concretar y poner en marcha por primera vez y supondrá el lanzamiento de una nueva forma de trabajar en el ámbito de la ordenación territorial, en definitiva, una nueva gobernanza.

El hecho de que el proceso formal de revisión se plantee al mismo tiempo como un proceso participativo supone la adaptación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco a las nuevas concepciones de la gobernanza. Prueba de ello es este “Documento Base” o documento previo al “Avance de Directrices” que no está previsto entre los trámites preceptivos de la citada Ley, pero que se considera necesario presentar por parte del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial como inicio del proceso de participación, fruto del cual, posteriormente, se adoptará el “Avance de Directrices”, que se tramitará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo.

En el preámbulo del Acuerdo de Consejo de Gobierno, se hace referencia al planteamiento de que, en coherencia con el enfoque participativo que se pretende promover, se hagan coincidir los hitos de la tramitación administrativa del proceso de revisión con el ya consolidado Euskal Hiria Kongresua, foro abierto de encuentro en materia de ordenación territorial que se celebra anualmente a finales de noviembre. De ahí que se proponga un programa de trabajo que funcione también como un cronograma para el impulso de la tramitación administrativa. Así, se propone que este “Documento Base” se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2015, que el “Avance de Directrices” se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2016, que la aprobación inicial de las Directrices se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2017 y que la aprobación definitiva de las DOT se someta en el Euskal Hiria de noviembre 2018. Obviamente, se trata de una planificación previa sujeta a posibles modificaciones y, por lo tanto, provisional, pero se considera conveniente disponer de un cronograma estimativo que sea actualizado de forma permanente y que evite, en la medida de

---

<sup>11</sup> BOPV nº 157 de 20 de agosto de 2015.



lo posible, dispersar en el tiempo una cuestión del calado de la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En cuanto a la participación se refiere, lógicamente, además de los preceptivos trámites de audiencia e información pública, se establecerán canales abiertos de participación, y se diseñará un proceso o un plan de participación que acompañe al proceso de revisión desde la presentación del Documento Base en noviembre de 2015 y que será también permanentemente actualizado y adaptado a las circunstancias cambiantes.

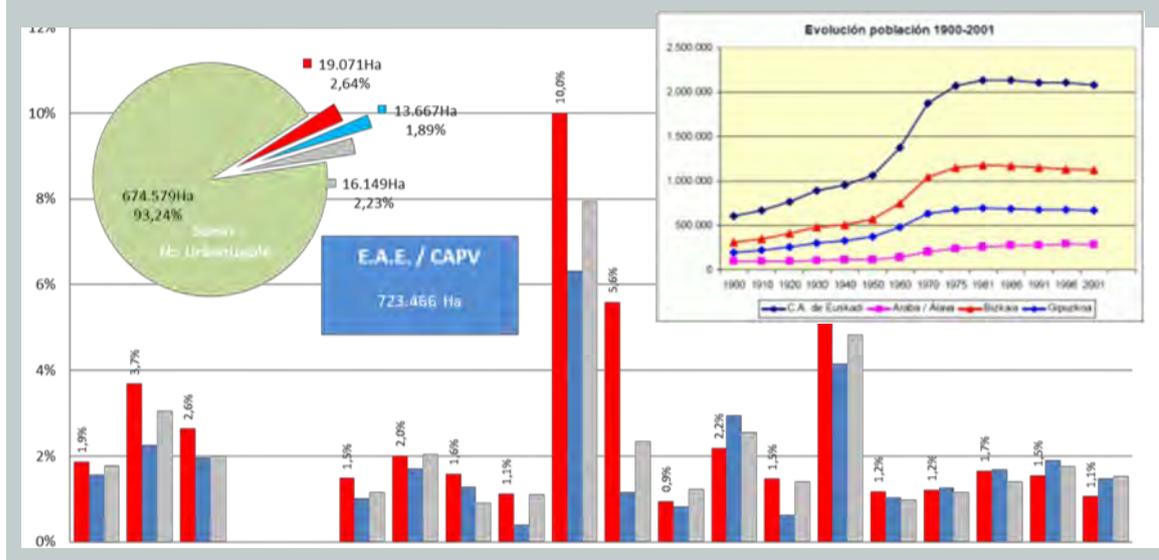
En cuanto a las cuestiones sobre las que se considera oportuno abrir una reflexión desde el punto de vista territorial se proponen, por ejemplo, las siguientes: cuestiones transversales como el cambio climático, el género, la salud, el euskera; cuestiones relacionadas con el medio físico como la actualización de ordenación y matriz de usos, los espacios naturales protegidos y la Red Natura 2000, la infraestructura verde, los servicios de los ecosistemas y el paisaje; la movilidad, el agua y la energía; el medio rural; y el medio urbano, con especial atención a la regeneración urbana, las áreas metropolitanas y ejes de transformación, el perímetro de crecimiento urbano, la cuantificación residencial, y la sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas.

Finalmente, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2015, por un lado, dispone el inicio del procedimiento de revisión de las DOT y, por otro lado, emplaza al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial a presentar, en noviembre de 2015, el Documento Base, documento previo al Avance de Directrices, así como el Plan de Participación, que se integrará en el proceso de revisión y prevé que, en noviembre de 2016, formule el Avance de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, si bien este plazo podrá ser ampliado cuando existan razones que así lo justifiquen.

El presente Documento Base da así respuesta al emplazamiento a presentar en noviembre de 2015 el documento que recoge la propuesta del Gobierno Vasco de revisión de la estrategia territorial como inicio del proceso participativo en aras a ir trabajando en el Avance que se presentará, en principio, en noviembre de 2016.

### 1.3. ENCUADRE SOCIO-ECONÓMICO Y TERRITORIAL

**La historia reciente de la CAPV refleja el paso por diferentes etapas cuya plasmación nos permite entender el momento presente. Sociológicamente hoy nos encontramos demográficamente con una cierta constante poblacional con tendencia regresiva.**



La CAPV, con una población de 2.172.877 habitantes sobre una superficie de 7.229,26 km<sup>2</sup>, tiene una densidad de 300,33 hab/km<sup>2</sup>, lo que la sitúa como una de las regiones no metropolitanas con mayor densidad de la Unión Europea.

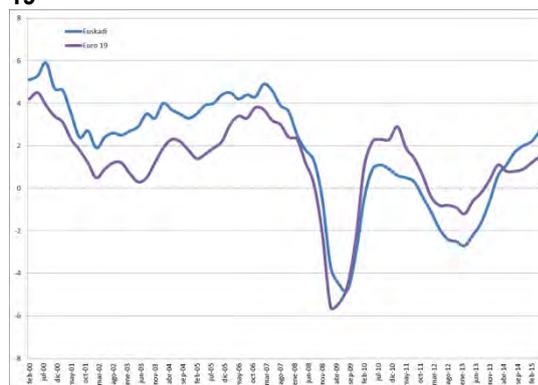
Según los datos de 2015 de la base de datos del planeamiento urbanístico del Gobierno Vasco, UDALPLAN, la superficie urbanizada es de 488,87 km<sup>2</sup>, lo que supone un 6,76% de la superficie total y una densidad de población urbana de 4.444,66 Hab/km<sup>2</sup>, lo cual caracteriza a la CAPV como un territorio con una densidad propia de las zonas urbanas más centrales.

De un espacio organizado en torno a ciudades centrales, núcleos industriales y núcleos rurales, con funciones bien definidas y jerarquizadas y muy vinculadas a sus estructuras económicas, se ha evolucionado hacia una ciudad región en la que los límites de los centros y las funciones y actividades se difunden por territorios cada vez más amplios y diversos.

La CAPV aparece, de forma cada vez más definida, como una auténtica ciudad región. Su escala es similar a la de otras ciudades región que presentan un tamaño demográfico y geográfico muy similar y densidades en ocasiones menores, fruto de modelos urbanos más extensivos, y por tanto, capaces de aprovechar de forma menos eficaz su masa crítica poblacional y económica. Probablemente sean los siguientes tres rasgos territoriales los más característicos de la ciudad región:

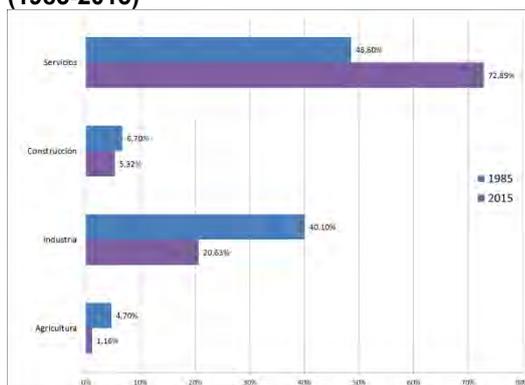
- La expansión urbana y las nuevas formas de ocupación del territorio: la compatibilización de espacios rurales y las dinámicas metropolitanas, la evolución de los centros tradicionales, el surgimiento de nuevas centralidades, etc.
- Los nuevos sistemas de transporte que articulan espacios antes distantes y encauzan demandas de movilidad crecientes.
- La existencia de un sistema de servicios y equipamientos de alto nivel sofisticado y cada vez más complejo.

**Evolución del PIB (2000-2015) CAPV-Zona Euro 19**



Fuente EUSTAT

**Cambios en la distribución porcentual de la población activa por sectores en la CAPV (1985-2015)**



Fuente EUSTAT

La gran transformación de las últimas dos décadas ha supuesto una profunda revolución urbana. Los procesos de renovación de los ámbitos deteriorados de la etapa industrial han sido el emblema y la base de los cambios de este periodo. El cambio más significativo se ha dado en la estructura productiva, de una economía industrial preponderante se ha pasado hacia una diversificación hacia los servicios, en línea con las pautas de evolución de otras economías. Sin embargo a lo largo de estos últimos años y a pesar del paso global dado de una economía industrial a la de servicios ha cogido peso en el pensamiento económico el mejor comportamiento ante la crisis experimentado por la CAPV en comparación con otras regiones, por el importante peso del sector industrial, lo que ha puesto de manifiesto el carácter de activo económico que es para la CAPV tal sector, lo que precisa de consideración y potenciación. Por lo demás, las actividades primarias han perdido peso en la economía vasca y el conjunto del sistema pesquero, forestal y agroganadero hoy alcanza sobre un 2% del PIB de la CAPV.

El proceso de terciarización ha sido mucho más intenso en Bizkaia y en Gipuzkoa, los territorios con mayor peso industrial en el pasado, mientras que Álava ha acogido la mayoría del crecimiento de la industria en los últimos años, gracias a las reservas de suelo disponibles en el entorno de Vitoria-Gasteiz y en la Llanada Alavesa a lo largo del eje de la A-1.

La población de la CAPV según Censo de 2011 es de 2.172.877 habitantes (1.115.422 mujeres y 1.057.455 hombres), de los cuales 148.877 personas son población extranjera. En relación con la población, a lo largo de los años de la crisis industrial una serie de factores económicos y sociales confluyeron, dando lugar a un ligero pero significativo retroceso demográfico. Solo muy recientemente se aprecia un cambio en la tendencia, produciéndose una recuperación en el volumen de población hasta casi alcanzarse los máximos previos de inicios de la década de los años ochenta. La evolución demográfica, sin embargo a nivel global para los próximos años

se observa de carácter recesivo aunque no es homogénea. Álava continuará con un aumento constante de la población, y en Gipuzkoa y Bizkaia la evolución se prevé recesiva.

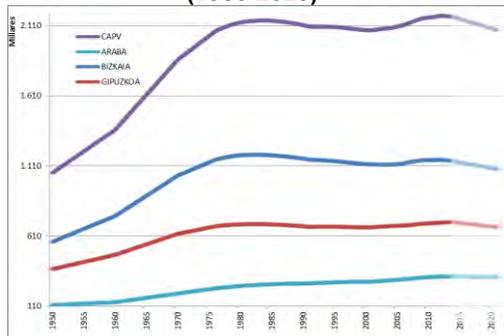
Los procesos de transformación experimentados por los centros metropolitanos, la pérdida de importancia de los grandes centros fabriles y las nuevas demandas asociadas a nuevos estilos de vida y a una creciente movilidad han dado lugar a la expansión de los procesos de urbanización. La expansión y el aumento de la complejidad de las nuevas periferias han superado los límites tradicionales de los espacios metropolitanos para abarcar ámbitos funcionales situados fuera de su influencia directa y zonas tradicionalmente rurales. Este proceso explica por qué en la CAPV, aunque la población no ha variado esencialmente, la superficie urbanizada ha crecido.

De acuerdo con los datos del planeamiento urbanístico recogidos en UDALPLAN 2015, la previsión que existe actualmente en los municipios vascos de suelo urbanizable respecto al suelo urbano y urbanizable es del 19,75%, se entiende una expansión urbanística limitada. Asimismo, el incremento de viviendas previsto por el planeamiento municipal es del 20,38% respecto al parque actual de viviendas, lo que supone una media de 53,23 viviendas por cada 100 habitantes.

En cuanto a las densidades de vivienda se refiere, la densidad de viviendas existente en suelo urbano residencial en la CAPV es de 59,62 viviendas por hectárea. Este valor presenta unos parciales notablemente diferentes por territorios históricos y en concreto entre las Vertientes Cantábrica y Mediterránea: mientras que en Bizkaia y en Gipuzkoa la densidad es de 73,78 y 67,93 viviendas por hectárea respectivamente, en Araba (el territorio con mayor disponibilidad de suelo) el valor es de 31,17 viviendas por hectárea.

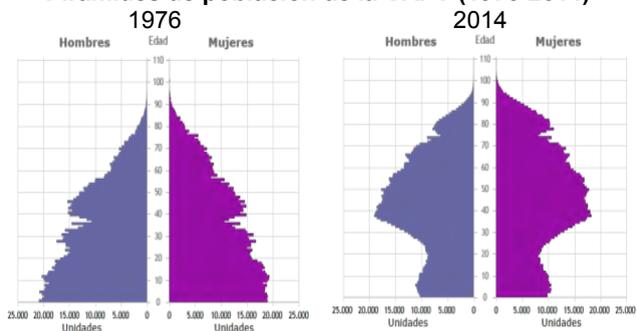
Con relación a la artificialización del suelo, actualmente la superficie de suelo residencial, para actividades económicas y de sistemas generales suman un total de 48.887 hectáreas que, como se ha dicho anteriormente, suponen el 6,76% del total de la CAPV. El incremento medio anual de suelo artificializado desde 2005 hasta 2014 es de 306 hectáreas, con una notable tendencia a la baja en los últimos años.

**Evolución de la población de la CAPV (1950-2020)**



Fuente EUSTAT e INE

**Pirámides de población de la CAPV (1976-2014)**



Fuente EUSTAT



# 2

## Bases del Modelo Territorial





Las bases del modelo territorial de las vigentes Directrices de Ordenación Territorial aprobadas en 1997 hacen referencia a retos o cuestiones fundamentales como son la necesidad de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población; de superar el modelo basado en la industria tradicional; de alcanzar un amplio consenso sobre los grandes temas asociados a la definición del Modelo Territorial de la CAPV; de conectar definitivamente el sistema polinuclear vasco de capitales con los puntos neurálgicos de desarrollo económico, y de plantear estrategias integradas de recuperación de núcleos pequeños regresivos económica y demográficamente de gran valor cultural, ambiental y urbano; de coordinar las políticas sectoriales y los planeamientos municipales; y de poner en valor la ubicación clave de nuestro territorio en el contexto europeo y, especialmente, en el Arco Atlántico.

Teniendo en cuenta que los fines o los retos que sustentan dichas bases del modelo territorial siguen manteniéndose, consideramos que éstas deben conservarse e integrarse en las bases del modelo territorial revisado aunque actualizadas y complementadas por nuevas bases que sean oportunas.

Desde la aprobación de las DOT en 1997 hasta hoy se han producido importantes cambios que han tener su reflejo necesariamente en las bases del modelo territorial revisado.

Desde 1997, también se han ido consolidando cuestiones entonces novedosas y ahora ya con una cierta madurez como son el del cambio climático, el paisaje, la infraestructura verde, la puesta en valor y evaluación de los servicios de los ecosistemas, la perspectiva de género, la salud, el euskera, la inmigración, la participación y la buena gobernanza, entre otros.

Pero también se ha producido una profunda crisis económica, financiera y fiscal de carácter europeo y mundial, que ha supuesto un fuerte revés también en nuestro territorio y que nos lleva a superar las secuelas de la crisis del boom inmobiliario y de la construcción, así como del impacto económico del control del gasto público. En este contexto, la innovación sigue mostrándose como la pieza clave para remontar los efectos negativos de estas situaciones y para mejorar nuestra calidad de vida y la de nuestro entorno.

Estas nuevas circunstancias, junto con las bases del modelo territorial ya existente, nos lleva a concluir que queremos que nuestro territorio sea un territorio en el que la innovación sea un eje tractor principal de nuestra sociedad, que siga conservando y fortaleciendo su gestión sostenible, que sea un territorio que integre a todas las personas y logre una sólida cohesión social, que sea un territorio activo que se relacione con su entorno próximo y más lejano pero también internamente, y que sea un territorio donde la participación y la buena gobernanza sean elementos consolidados de las políticas públicas.

Todo ello, nos lleva a proponer que las bases del modelo territorial revisado se ordenen en torno a las siguientes 5 visiones para que nuestro territorio sea, en definitiva, un:

1. Territorio inteligente.
2. Territorio sostenible.
3. Territorio social e integrador.
4. Territorio interrelacionado.
5. Territorio participativo.

## 2.1. UN TERRITORIO INTELIGENTE

***Se trata de lograr que el territorio de la CAPV sea más diverso (en su economía, en las características de su población, en su oferta de espacios y ambientales, etc...), de aumentar las interrelaciones entre sus diversos elementos y con el exterior, de lograr espacios más densos, articulados y complejos, y de desarrollar nuevos elementos y modos de conocimiento, creatividad e innovación.***



La sociedad vasca y su economía tiene un anclaje industrial histórico y consolidado y reflejo de ello es su paisaje urbano industrial y la implantación de las empresas a lo largo y ancho de nuestro territorio. Un ámbito industrial y empresarial que está sometido a la competencia internacional de los distintos mercados, incluidos los financieros.

La crisis financiera de 2007 y la crisis del mercado inmobiliario han azotado también a la sociedad y a la economía vasca, que se vio igualmente envuelta en la onda expansiva del boom inmobiliario.

Junto a estas crisis a nivel mundial, en nuestro entorno también se ha producido una crisis del gasto público por parte de las instituciones que se han visto obligadas al cumplimiento de los criterios de estabilidad financiera derivadas de la pertenencia a la moneda única, al euro, y ello ha supuesto en los últimos años una contención del gasto público que ha tenido sus consecuencias en la dinamización de los mercados inmediatos de servicios e inversiones, especialmente las de infraestructuras.

Todo ello nos conduce a promover la búsqueda y la puesta en marcha de proyectos innovadores que supongan una mejora competitiva empresarial, que dinamice nuestro entorno y genere empleo de calidad, y todo ello, sobre la base de unos criterios de actuación respetuosos con el medio ambiente.



Tenemos además un territorio suficientemente artificializado que cuenta con espacios que pueden ser mejor utilizados y aprovechados para mejorar el rendimiento de lo ya urbanizado y evitar artificializar más suelo del necesario. La regeneración de entornos urbanos, residenciales e industriales, más desfavorecidos con enfoques innovadores basados en la movilidad sostenible, en la eficiencia energética de edificios y empresas, en la puesta en valor del espacio público, en la infraestructura verde y en la participación ciudadana revertirá en una mejora de nuestro paisaje cotidiano y de nuestra calidad de vida. La ejecución de estos trabajos llevará consigo la implantación de soluciones tecnológicas y también sociales de calado para la dinamización de nuestro entorno. Estamos hablando de definitiva de un territorio inteligente.

El territorio ocupa un lugar singular entre los factores necesarios para la innovación. A diferencia de los restantes factores de innovación, como son la educación, los valores sociales, el capital y el entorno empresarial y administrativo, este es el único que no se puede deslocalizar. El territorio constituye una oportunidad en materia de identidad, diferenciación y competitividad. Incorpora activos tangibles de la nueva economía, para la cual resultan esenciales factores clave para la innovación tales como la capacidad para atraer y fijar talento y empresas innovadoras y para conectarse de forma enriquecedora con otros espacios, así como la existencia de sistemas de transporte eficaces, paisajes y espacios naturales de calidad y ámbitos de vida y de actividad atractivos y sostenibles.

Hacer de la CAPV un territorio inteligente implica impulsar los factores de innovación y facilitar la adaptación de nuestro territorio y de nuestras actividades económicas a las nuevas situaciones. Al igual que los ecosistemas naturales, los territorios inteligentes son espacios en los que se producen los cambios y novedades que permiten en este caso a la sociedad adaptarse a situaciones cambiantes.

Los atributos que determinan el potencial innovador de estos ecosistemas sociales son muy similares a los de los ecosistemas naturales. La diversidad, la complejidad, la densidad, la apertura al exterior, la conectividad y las posibilidades de interrelación son los factores esenciales para impulsar espacios creativos e innovadores. Los espacios de conocimiento e investigación, que concentran talento y creatividad, son asimilables a las “especies clave” altamente conectadas que están en la base de los procesos innovadores.

Las ciudades y los territorios dinámicos y atractivos son los elementos centrales de los ecosistemas innovadores en una etapa en la que las reglas de localización de los centros de innovación están cambiando. Son también espacios de la innovación los cascos históricos, los espacios costeros, los paisajes rurales y agrícolas, las áreas urbanas de arquitectura singular, etc. Es decir, espacios con identidad y calidad, capaces de integrar trabajo, residencia y ocio como partes inseparables de una realidad atractiva, sugerente y de alta calidad de vida.

Hacer de la Comunidad Autónoma del País Vasco un territorio inteligente significa crear las condiciones para que estas características alcancen su máxima relevancia. Se trata de lograr que el territorio de la CAPV sea más diverso (en su economía, en las características de su población, en su oferta de espacios y ambientes, etc.), de aumentar las interrelaciones entre sus diversos elementos y con el exterior, de lograr espacios más densos, articulados y complejos y de desarrollar nuevos elementos y nodos de conocimiento, creatividad e innovación.

## 2.2. TERRITORIO SOSTENIBLE

***El debate de la sostenibilidad nos conduce a lograr un territorio con un sistema de asentamientos más denso y compacto; mejor conectado con el exterior y más interconectado internamente; más equilibrado, diverso e interrelacionado; con una diversidad más rica y mejor conservada y con paisajes más atractivos; con unos espacios urbanos orientados a lograr un uso máximo de los sistemas de transporte colectivo; que apuesta por la renovación y el reciclado, y más eficiente energéticamente.***



Desde la aprobación de las vigentes DOT en 1997, la sostenibilidad desde un punto de vista ambiental ha experimentado un enorme desarrollo y ha adquirido un valor fundamental. Cuestiones como la del cambio climático, el paisaje, la infraestructura verde o la evaluación y puesta en valor de los servicios que proporcionan los ecosistemas al entorno social y natural son asuntos de gran relevancia que deben tener su propio reflejo en las Directrices de Ordenación Territorial revisadas.

La esencia del concepto de sostenibilidad reside en legar a las generaciones futuras un entorno que no limite su capacidad para satisfacer sus propias necesidades. Implica la gestión responsable de los recursos naturales, de manera que se evite el agotamiento de los no renovables, junto con el aprovechamiento de los recursos renovables a un ritmo inferior a su tasa de renovación a fin de asegurar su mantenimiento indefinido.

Conlleva, también, asegurar la calidad de los recursos de manera que estos mantengan su capacidad de uso, así como limitar la generación de residuos y contaminantes a fin de que estos no sobrepasen la capacidad de asimilación de los ecosistemas naturales.



La sostenibilidad sólo es posible si se plantea como un objetivo integrado en un marco más amplio que incluye la cohesión social y la generación de la riqueza capaz de asegurar el bienestar y la disponibilidad de recursos necesarios para abordar los retos del futuro. La sostenibilidad no sólo es el resultado de políticas estrictamente medioambientales, aunque la importancia de estas en materia de sostenibilidad sea grande. El modelo territorial y las iniciativas territoriales y urbanísticas son elementos clave para lograr un desarrollo sostenible, pues sus aportaciones son esenciales para que las políticas sectoriales sean realmente viables y eficaces.

Muchos de los principales desafíos a los que nos enfrentamos para lograr un desarrollo realmente sostenible a largo plazo están directamente asociados a cuestiones territoriales y urbanísticas. La artificialización del suelo constituye un elemento crítico de nuestro territorio. Aproximadamente el 6,76% de la superficie de la CAPV corresponde ya a infraestructura “gris” y zonas urbanizadas. Frente al énfasis en el crecimiento, se propone recuperar la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos el centro de las iniciativas de futuro.

Este enfoque es esencial para la sostenibilidad, pues evita la destrucción de suelos que son soporte para la vegetación, permite mejorar la gestión de los residuos y de recursos estratégicos como el agua, reduce la necesidad de desplazamientos motorizados y favorece el uso de sistemas de transporte colectivo. Aspectos tales como la forma urbana o la localización de determinados usos resultan esenciales para que el transporte colectivo predomine sobre el vehículo privado y se reduzca la necesidad de nuevos viarios.

La gestión activa de unos espacios agrarios que son esenciales para la sostenibilidad global del territorio y que se enfrentan a profundos cambios, la interconexión de los espacios naturales y la incorporación de la perspectiva paisajística a las intervenciones en el territorio son iniciativas necesarias para recuperar la biodiversidad y restaurar los ciclos naturales que son esenciales para garantizar la disponibilidad de recursos básicos, prevenir riesgos y fomentar el atractivo del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas de transporte, energía, espacios naturales, cohesión social, gestión de residuos, abastecimiento de agua, etc. solo son verdaderamente eficientes y viables si derivan de un modelo territorial y urbano previamente consensuado y orientado a lograr los objetivos de la sostenibilidad. Reforzar los aspectos asociados a la sostenibilidad es uno de los objetivos básicos de la Revisión de las DOT.

En definitiva y de forma sintética el debate de la sostenibilidad nos conduce a trabajar por un territorio:

- Con un sistema de asentamientos más denso y compacto.
- Mejor conectado con el exterior y más interconectado internamente.
- Más equilibrado, diverso e interrelacionado, configurando una Ciudad-Región Policéntrica en Red.
- Con una biodiversidad más rica y mejor conservada y con paisajes más atractivos.



- Con unos espacios urbanos orientados a lograr un uso máximo de los sistemas de transporte colectivo.
- Que apuesta por la renovación y el reciclado como alternativas al crecimiento.
- Más eficiente energéticamente y menos generador de contaminantes y de gases de efecto invernadero.

La sostenibilidad territorial se apoya en las ventajas competitivas del territorio vasco y está en la línea de los objetivos territoriales que hoy día ya compartimos casi todos los países europeos: policentrismo, identidad y complementariedad entre los diferentes asentamientos.

El policentrismo dota de fortaleza a cada núcleo a partir de sus propias potencialidades y permite mayores oportunidades al configurar una estructura que en conjunto es más compleja, diversa, innovadora y sostenible que cada elemento por separado. El territorio policéntrico en red propicia la generación de sinergias y se basa en la variedad y complementariedad entre los distintos elementos territoriales.

Junto a la estructura en red, la calidad de los elementos territoriales es el otro factor clave para el futuro. Paisajes naturales, de bosques, agrarios o litorales y también paisajes urbanos que expresan condiciones de sostenibilidad y de calidad de vida conforman una variedad de ambientes decisivos para el atractivo de nuestro territorio.

Las nuevas tecnologías de gestión urbana, edificación sostenible, nuevos modos de transporte, bioclimatismo y energías renovables, biotecnología y calidad ambiental, domótica y telecomunicaciones y tantas otras deben incorporarse cada vez en mayor medida a la construcción de nuestro territorio, pues su contribución resulta esencial en términos de calidad y atractivo de este.



## 2.3. TERRITORIO SOCIAL E INTEGRADOR

***Desde la aprobación de las DOT en 1997 han surgido una serie de cuestiones que merecen un tratamiento específico y una especial atención, y que inciden en la base de un territorio social equilibrado.***



Desde la aprobación de las DOT vigentes, hay una serie de cuestiones que, si bien se mencionaban directa o indirectamente en el modelo territorial refrendado en 1997, hoy merecen un tratamiento específico y una especial atención y, además, todas ellas inciden en la base de un territorio social equilibrado.

Nos estamos refiriendo a cuestiones relacionadas con la perspectiva de género, los entornos saludables, la consideración de la utilización y la presencia del euskera, la regeneración urbana con especial atención en las zonas degradadas, la accesibilidad universal a los espacios urbanos y rurales, el reflejo territorial de la política social de vivienda, las nuevas pautas demográficas como la baja tasa de natalidad, el envejecimiento de la población y la inmigración, la pobreza energética, y el envejecimiento activo y autónomo, entre otros.

Además de dar respuesta a exigencias legales y programáticas de observar estas cuestiones en las diversas políticas públicas, se cree necesario realizar un análisis de estos temas para ver cómo deben quedar recogidos en el modelo territorial revisado y en su posterior desarrollo en los instrumentos de ordenación territorial y de urbanismo.

En el ámbito de la perspectiva de género, se considera necesario analizar la cuestión y ver el modo de trasladar esta perspectiva a la ordenación territorial y su desarrollo en el urbanismo. La conciliación de la vida laboral y personal y la seguridad personal son cuestiones que afectan todas las personas pero tienen un especial impacto en las mujeres. Se plantea abordar desde la ordenación del territorio la perspectiva de género en ámbitos como el de la movilidad, la accesibilidad, los equipamientos, incluidos los comerciales, la vivienda, el medio rural y el urbano, o la participación, entre otros.

Con relación a la salud, la tendencia tradicional de la salud pública centrada en proteger, prevenir y reducir los factores de riesgo de las enfermedades, se ha reorientado hacia la salud positiva que centra el foco de atención en los activos para la salud, como factores o recursos que potencian la capacidad de las personas y de las poblaciones para mantener la salud y el



bienestar, lo que supone tener en cuenta el desarrollo de entornos y oportunidades que hagan fáciles y accesibles las opciones sanas. Este enfoque positivo es el promovido tanto por la Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud, de 11 de junio de 2003, como por el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020 del Gobierno Vasco. Ambas estrategias parten de la base de que los problemas de salud no pueden abordarse de manera aislada y, en este sentido, la ordenación del territorio y el desarrollo urbano juegan un papel importante por su incidencia en la planificación urbana y rural, el transporte y las comunicaciones, la vivienda, el medio ambiente, las zonas de esparcimiento, los servicios sociales, los servicios relacionados con la cultura, el deporte, el trabajo, el desempleo y la economía local, todos ellos factores muy determinantes en la salud de las comunidades y en las desigualdades sociales. Asimismo, merece una mención especial la equidad social como factor imprescindible a incorporar en el estudio de la salud, ya que se ha constatado que, por ejemplo, las áreas más desfavorecidas también repercuten negativamente en la calidad de la salud de las personas que las habitan. En consecuencia, se propone incluir en el modelo territorial revisado también la perspectiva de los entornos saludables.

En el caso de la perspectiva lingüística de las lenguas cooficiales en nuestro territorio, el tratamiento de la presencia del euskera desde el enfoque territorial es una cuestión novedosa que está comenzando a ser objeto de estudio. En este proceso de revisión de las DOT se considera oportuno estudiar el modo en que la ordenación del territorio y el urbanismo interactúa con la utilización del euskera y poder realizar propuestas territoriales.

Cuestiones como la regeneración urbana y la recuperación de espacios construidos obsoletos o en desuso, la accesibilidad universal, el envejecimiento de la población, la inmigración y el envejecimiento activo y autónomo en el domicilio forman parte de las bases territoriales de las DOT vigentes, sin embargo, durante todo este tiempo, son cuestiones que han cobrado una especial importancia y requieren también una especial atención por el efecto multiplicador de estas actuaciones, en un contexto tendencial que trata de limitar la innecesaria expansión de las ciudades y la artificialización innecesaria del suelo. Se trata pues de promover medidas en el modelo territorial revisado para integrar en el propio modelo territorial lo que en las DOT vigentes recibe el tratamiento de iniciativa territorial para el bienestar y la renovación.

Asimismo, el reflejo territorial de la política social de vivienda tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda deberá ser igualmente objeto de análisis y propuestas dentro del proceso de revisión de las DOT.



## 2.4. TERRITORIO INTERRELACIONADO

***El posicionamiento de Euskadi en el contexto de los grandes espacios de Europa constituye una de las bases del modelo territorial de las DOT vigentes y sigue manteniendo su validez.***



El posicionamiento de Euskadi en el contexto de los grandes espacios de Europa constituye una de las bases del modelo territorial de las DOT vigentes y sigue manteniendo su validez. Sin embargo, se propone reconvertir esta base en una base que responda a las necesidades de un territorio interrelacionado a todos los niveles.

En este sentido, se considera necesario seguir estando al nivel de rótula europea, de forma especial en el eje atlántico europeo, constituyendo una pieza fundamental de las redes transeuropeas de transporte y de logística, de las autopistas ferroviarias, de la red europea ecológica Natura 2000 y de los corredores ecológicos, entre otros.

En la línea de lo planteado en el Reestudio de las DOT, se recoge la oportunidad de relacionarse también desde una perspectiva territorial con los territorios limítrofes al de la CAPV, tanto en el marco de la Eurorregi n Euskadi-Aquitania, como en marcos de colaboración que se puedan establecer con Navarra y la dimensión pirenaica, así como con Cantabria, La Rioja o Castilla-León.

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.

## 2.5. TERRITORIO PARTICIPATIVO

***En la línea de nuevos tiempos disciplinares, se plantea añadir a la tramitación diseñada en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco para las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) un proceso participativo amplio, que se extenderá en las fases iniciales hasta la redacción del Avance, y con el propósito de dar respuesta, sensibilizar y socializar su contenido.***



Una de las bases del modelo territorial revisado es una base o un reto al que la nueva estrategia territorial ha de responder como es el de llevar a cabo el proceso de revisión de las DOT que sea un proceso participativo desde el inicio hasta su culminación.

El reto de la participación no se debería circunscribir únicamente a la vida de este proceso de revisión, sino que deberían de buscarse los mecanismos necesarios para facilitar esta participación de modo estable en el desarrollo de la estrategia territorial.

El Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana de Euskadi de diciembre de 2014 pone de manifiesto el significado y la importancia crucial de tener en cuenta los procesos de participación para la buena gobernanza. En este sentido, el Gobierno Vasco ha identificado este proceso de revisión de las DOT como uno de sus procesos en los que la participación es una de sus piezas clave, de modo que sirva también como experiencia de aprendizaje para la consolidación efectiva de la participación como pieza consustancial de la elaboración y el desarrollo de nuestras políticas públicas. Se trata, pues, de superar los trámites formales de información y audiencia pública e integrar la participación en la gestión pública.

Todo ello nos lleva, igualmente, a llevar a cabo una reflexión, sobre la base de la experiencia adquirida en estos últimos veinte años, tanto sobre los logros de la política de ordenación del territorio, como sobre sus ámbitos de mejora.

Las DOT han consolidado aspectos fundamentales de la ordenación del territorio, como por ejemplo, el de trabajar en áreas funcionales supramunicipales que, precisamente por esa visión supramunicipal, se establece una perspectiva territorial integral; el de garantizar que en suelos no urbanizables únicamente se permitan usos del suelo que respondan a criterios de sostenibilidad; el de establecer límites a la creación de viviendas en los núcleos rurales preservando el carácter natural y no urbanizado de esos entornos; el de regular los usos del



suelo en entornos inundables de ríos y arroyos, en zonas húmedas, en el litoral o en suelos no urbanizables de uso agroforestal; el de delimitar las áreas destinadas a las actividades económicas y equipamientos comerciales; así como el de contar con una fórmula para realizar el cálculo de la necesidad de vivienda de los municipios y del territorio, acogiéndose a criterios de racionalidad y sostenibilidad.

Pero también cuenta con aspectos que pueden ser objeto de mejora y, en cualquier caso, este proceso participativo debería servir también para poner sobre la mesa cuestiones que deberán ser analizadas. Así, por ejemplo, se plantea la conveniencia de que tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio no se dilaten en el tiempo sin límite, o de que exista un diálogo entre los distintos PTP, o de clarificar la naturaleza de las determinaciones recogidas en los instrumentos de ordenación del territorio de modo que puedan ser fácilmente incorporadas en el planeamientos municipal, entre otros.

Se trata, en definitiva, de hacer de la política de ordenación territorial una política de buena gobernanza.



# 3

## Modelo Territorial (MT)





### 3.1. EL MODELO TERRITORIAL DE LAS DOT VIGENTES

Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes como determinación fundamental definieron el Modelo Territorial como superposición de los siguientes contenidos:

- I. El Medio Físico como Base y Soporte del Modelo Territorial, con el tratamiento otorgado a éste con el establecimiento de unas Categorías de Ordenación y la regulación de usos asociada.
- II. Sistema de Asentamientos y Modelo Territorial, con la definición del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales; las Áreas Funcionales con el señalamiento de las Cabeceras y Subcabeceras de Áreas Funcionales; y las Estrategias del Espacio Rural. El Capítulo de Asentamientos establecía diferentes Estrategias: Implicaciones en la Política de Suelo; Segunda Residencia y Recursos Turísticos; Sistema de Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio; y la Cuantificación de la Oferta Residencial.
- III. Infraestructuras del Modelo Territorial, con el señalamiento de las Infraestructuras de Transporte, Comunicaciones y Energía; Agua; y Residuos Sólidos.

Así mismo las DOT contenían un capítulo denominado Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación que se estructuraba en los puntos: Estrategias de Renovación Urbana, Ordenación del Patrimonio Cultural, y los Equipamientos en la Perspectiva Territorial.

Con las adaptaciones o revisiones conceptuales que se citan en cada uno de los capítulos siguientes, se considera que los elementos configuradores del Modelo Territorial de las DOT vigentes siguen siendo válidos. En fases sucesivas del proceso (documento de avance) y a la vista del proceso participativo, se realizará la refundición de las nuevas determinaciones con el contenido de las DOT vigentes que se estima válido.



## 3.2. EL MODELO TERRITORIAL DE LA REVISIÓN

El modelo territorial que se propone pretende responder a las bases del modelo territorial que miran hacia un territorio que sea inteligente, sostenible, integrado y cohesionado, interrelacionado y participativo.

El modelo territorial propuesto se divide en ocho bloques relativos a:

- Cuestiones Transversales;
- Paisaje, que si bien se trata también de una cuestión transversal se considera oportuno tratarlo de forma específica;
- Medio Físico e Infraestructura Verde;
- Medio Rural;
- Medio Urbano;
- Movilidad Sostenible;
- Agua;
- Energía.

Los bloques arriba mencionados reciben en este documento un tratamiento homogéneo y cada una de las cuestiones que se tratan en cada uno de los bloques se estructura en tres partes. Así, en primer lugar, se describe el estado de la cuestión; en segundo lugar, se enumeran los objetivos que se proponen alcanzar en la materia; y en tercer y último lugar, se plantean una serie de orientaciones territoriales de cara a la consecución de los objetivos identificados.

Dado que la extensión del modelo territorial en el Documento Base es predominante, se ha considerado oportuno dedicar un capítulo individual a cada uno de los ocho bloques propuestos en el modelo de cara a aligerar la estructura del documento como tal. De ahí que los epígrafes de los capítulos relativos a los bloques del modelo territorial que se despliegan a continuación comiencen todos ellos con la referencia MT de Modelo Territorial.

# 4

## Cuestiones Transversales





## 4.1. PERSPECTIVA DE GÉNERO

**Las medidas estratégicas necesarias para una buena gestión del territorio exigen un método global, multidisciplinario e intersectorial. Entre los principales propósitos destaca el avanzar en una perspectiva teórica y metodológica innovadora, donde la incorporación de la perspectiva de género, la participación y dirección de las mujeres, resultan fundamentales.**



La Ordenación del Territorio aborda cuestiones de interés para todos los sectores de la población y debe de tener en cuenta los diferentes roles sociales, opciones y aspiraciones de hombres y mujeres de diferente edad, clase social, grupo étnico, condición física y orientación sexual. En este sentido, los instrumentos de ordenación del territorio deben garantizar el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones. La inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo tiene ya un recorrido reconocible y ha enriquecido la visión desde la cual se han analizado las ciudades y barrios estos últimos años. Hoy en día, además de ser una obligación el incluir la perspectiva de género en la Ordenación del Territorio, es una oportunidad para alimentar la propia disciplina y ampliar su punto de vista sobre el territorio, obteniendo así una visión transversal más compleja y completa incorporando y haciendo partícipes a todas las personas.

## I ESTADO DE LA CUESTIÓN

El gran reto que nos ocupa es adaptar nuestro territorio al cambio en los roles de género (I. Sánchez de Madariaga). La transformación en las relaciones de género, con los cambios paralelos en las estructuras familiares y en las tendencias demográficas, es una de las transformaciones más profundas a las que también la ordenación del territorio tiene que dar respuesta. La emancipación de la mujer, resultado de la incorporación generalizada al trabajo remunerado, rompe con la división tradicional del trabajo donde los hombres se hacían cargo en exclusiva del trabajo productivo remunerado, mientras las mujeres lo hacían en la esfera

---

**"El espacio urbano, producto y productor de relaciones de género"**

Inés Sánchez de Madariaga . 14/10/2010

**"La importancia de la mujer en el medio rural español"**

Inocencia María Martínez León, Dolores de Miguel Gómez (2007)



reproductiva. Este gran cambio se traduce en nuevas y distintas necesidades para dar respuesta a:

- La doble carga de trabajo que llevan a cabo, hasta hora sobre todo las mujeres, dentro y fuera del espacio doméstico.
- Nuevas estructuras familiares: la pareja tradicional con hijos ya no es el modelo hegemónico, y cada vez son más numerosos los hogares unifamiliares o de parejas recompuestas con hijos de matrimonios anteriores, familias monomarentales, personas que viven solas...
- Cambios en ciclos vitales de las personas (tiempos de desempleo, trabajos a tiempo parcial, cuidando a otras personas, largos periodos sin trabajo remunerado después de la jubilación...) para un porcentaje cada vez mayor de la población y durante más tiempo.

Estas nuevas necesidades espaciales tienen lugar a todas las escalas (regional, urbana, de barrio, de entorno inmediato de la vivienda y del propio interior de la vivienda) y en todos los aspectos sectoriales clásicos del urbanismo (transporte, vivienda, actividad económica, equipamientos, seguridad y espacio público participación y toma de decisiones).

El urbanismo clásico, que ha considerado con cierta prioridad las necesidades del ámbito de producción económica, ha contribuido a que hoy en día, con frecuencia encontremos lugares urbanos donde es difícil desarrollar actividades de la vida cotidiana en cuanto que aspectos de movilidad reducida, falta de equipamientos, seguridad, etc, lo impiden. También habitualmente los inconvenientes más importantes los sufren las mujeres así como las personas mayores y los niños, muchas veces también dependientes de ellas. La participación cada vez mayor de la mujer en este campo disciplinar implicará un diseño cada vez más funcional y seguro de la ciudad/territorio.

Desde las cuestiones de enfoque de la presente modificación, se ha reflexionado teniendo en cuenta la perspectiva de género sobre los modelos expansivos de los nuevos desarrollos y sobre la concepción global de los procesos de ocupación del territorio.

## **II OBJETIVOS**

Se trata de abordar la perspectiva de género en ámbitos de impacto territorial como, por ejemplo, los siguientes:

- Transporte y movilidad.
- Equipamientos y accesibilidad.
- Centros y equipamientos comerciales.
- Vivienda.
- Medio Rural.
- Seguridad.



- Participación.
- Otras cuestiones a abordar desde el planteamiento municipal.

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para la inclusión de la perspectiva territorial en la ordenación del territorio y su desarrollo urbanístico son las siguientes:

1. Promover las medidas necesarias para que los barrios cuenten con mezcla de usos, con suficientes equipamientos y comercios que generen vida propia, que refuercen la seguridad y mejoren su calidad de vida, que se creen espacios de encuentro y los flujos entre espacio público y privado, que fomenten la autonomía de todas las personas y que den respuesta a las necesidades sociales de los colectivos más vulnerables.
2. Impulsar la ciudad de proximidad, de distancias cortas, con un buen sistema de transporte público, suficientes equipamientos y comercios en los barrios accesibles a pie y con garantía de acceso a grandes equipamientos en transporte público. En este sentido, se trataría asimismo de dotar a la periferia de las infraestructuras necesarias para hacerla autosuficiente e independiente con cualidades de centralidad.
3. Planificar el territorio con criterios de multi-dimensionalidad, considerando diversos usos en un mismo territorio, facilitando el acceso a los lugares e instalaciones y reduciendo simultáneamente la necesidad de viajar. En este sentido, se debería fomentar la disposición de los espacios intersticiales interiores de los núcleos urbanos y la reconversión de los espacios obsoletos para usos mixtos, donde puedan implantarse actividades económicas compatibles con los usos residenciales y dotaciones en el seno de los núcleos urbanos.
4. Velar por que la clasificación y la calificación de nuevos suelos vayan unidas a la resolución de la accesibilidad por transporte público, peatonal y ciclista, garantizando así la seguridad de esta accesibilidad.
5. Integrar en la ciudad la seguridad en el espacio público como uno de los derechos fundamentales. Los procesos de revisión del planeamiento urbanístico abordarán con ayuda de la participación pública la detección de los “puntos peligrosos” para resolver en el nuevo planeamiento.

### IV ORIENTACIONES PARA EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL

#### **a) Transporte y movilidad**

Las infraestructuras del transporte unen el territorio, pero también lo separan. El diseño actual de las infraestructuras de movilidad, ha valorado los viajes laborales por encima de cualquier otro motivo de desplazamiento, respondiendo así a una necesidad de movilidad hoy en día disociada en gran parte de la complejidad de la vida cotidiana. Actualmente, la mayor complejidad de la vida se traduce en viajes consecutivos para cubrir diversos objetivos (compras, cuidados de personas, acompañamiento, gestiones,...) que contrastan con los viajes



de un solo objetivo (hogar-trabajo), que se hacían anteriormente. Los viajes actualmente son más cortos y con destinos diversos. Es, por lo tanto fundamental:

- Adecuar el transporte público a una sociedad más igualitaria, teniendo en cuenta, la frecuencia suficiente, la fiabilidad horaria, la economía, la flexibilidad y la seguridad.
- Valorar “la movilidad cotidiana o del cuidado”. Para ello, son necesarias nuevas herramientas de trabajo cómo las estadísticas disgregadas por sexo y tipos de viaje (en cadena o de casa al trabajo).
- Se estudiará la intermodalidad entre diferentes medios de transporte (ferroviario, viario, peatonal y ciclista) que faciliten los viajes “en cadena” de manera segura.
- Realizar análisis espacio-temporales y plasmar los mismos en planos: reflejar distancias, horarios, ritmos, frecuencias, densidades de uso...

### **b) Equipamientos y accesibilidad**

La proximidad y/o accesibilidad de Equipamientos básicos como Salud, Educación, Cultura y Deportes es condición necesaria para conseguir una cierta calidad de vida para todas las personas, y sobre todo para aquellas que tienen cargas familiares y/o domésticas.

Además de garantizar el acceso a los equipamientos clásicos de salud, educación y ocio, nuestro territorio deberá disponer de nuevos equipamientos para las nuevas necesidades de atención a las personas dependientes, con alguna discapacidad física o psíquica, menores, disminuido físico y psíquicos y mayores, es decir, personas que necesitan un transporte y espacio público seguro y de calidad para que puedan desplazarse con autonomía.

- Diseñar, planificar e incluso adecuar los equipamientos comunitarios teniendo en cuenta la accesibilidad y/o proximidad de los dichos equipamientos.
- Distribuir de forma equitativa de servicios de proximidad en el territorio.
- Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral: cuidado infantil, de personas discapacitadas y mayores dependientes, centros de día, residencias, escuelas, comedores y centros de apoyo escolar y vacacional...
- Garantizar que el acceso a los equipamientos dotacionales no sólo se pueda acceder mediante una red de transporte público viaria o ferroviaria, sino que también es importante que se acceda a las mismas bien de manera peatonal o de manera ciclista.

### **c) Centros/Equipamientos Comerciales**

Desde la Ordenación del Territorio se promueve una distribución equilibrada del comercio en el Territorio, promoviendo especialmente el comercio urbano. La localización excesivamente focalizada de las grandes superficies destinadas a actividades comerciales y de ocio, incide negativamente sobre la estructura funcional de nuestros pueblos y ciudades, ya que tiene como resultado que los centros de los pueblos y/o ciudades no tengan vida y queden muertas, sin gente. El reparto equilibrado de las áreas de equipamiento terciario dentro de cada núcleo urbano aporta una forma más compensada de ocupación territorial, no supeditada al uso obligatorio del automóvil.



- El ocio vinculado a los equipamientos comerciales no debería desvincularse de la ciudad y se debería promover la supervivencia del sector terciario asentado en los centros urbanos y en los diferentes barrios de las ciudades, para así ganar accesibilidad y/o proximidad, es decir, calidad de vida.
- Se aboga por el menor dimensionamiento de los centros comerciales y, en consecuencia, la mayor fragmentación espacial de los equipamientos comerciales a implantar en el área funcional. De esta manera, se posibilitaría una distribución, mejor, más compleja y equilibrada, de estas nuevas dotaciones terciarias en el contexto general de la ciudad preexistente, favoreciendo, además, el objetivo urbanístico de ofrecer una mayor aproximación de la oferta al usuario.
- Se propone como norma general, que las actividades económicas terciarias y comerciales se localicen preferentemente en los espacios intersticiales interiores de los núcleos urbanos. Se podrá lograr este objetivo mediante operaciones de reconversión de los tejidos industriales obsoletos y la ocupación de los vacíos urbanos residuales.

La presente modificación suscribe todos los postulados del PTS de creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales en cuanto a las limitaciones de superficie para los grandes equipamientos comerciales de periferia y en la potenciación del comercio urbano.

#### **d) Vivienda**

El entramado social es hoy más complejo y las tipologías de viviendas deben hacer eco de ello, dando respuesta a las necesidades actuales:

- Adaptar el parque de viviendas a las nuevas y muy diversas estructuras y composiciones familiares de hoy en día, de manera que se dé respuesta a las necesidades de la actual vida cotidiana y facilite la calidad de vida de todas las personas.
- Diversificar las tipologías de las viviendas, las viviendas deben de ser adaptables a cambiantes estructuras familiares y/o a edades de los residentes, con espacios comunes diseñados con criterios de seguridad. Ya no sirve el modelo único de 90m<sup>2</sup> y tres habitaciones.
- Se fomentarán tipologías innovadoras que den respuesta a las necesidades actuales con espacios comunes de cuidado y con encuentros sobre los cuales construir redes de apoyo entre el vecindario, como lavanderías, guarderías o viviendas que promuevan la intergeneracionalidad...

#### **e) Medio Rural.**

Las mujeres juegan un papel fundamental en el desarrollo sostenible del medio rural y ejercen funciones de vital importancia para el mantenimiento de la sociedad rural en el territorio. El papel de la mujer dentro y fuera del el caserío es clave, sin embargo, el porcentaje de mujeres que residen en el medio rural es menor que en el medio urbano. Se trata de un sector ocupado mayoritariamente por hombres. Sin embargo, las mujeres rurales son necesarias para perpetuarlo y su permanencia y actividad son esenciales para el desarrollo económico y social



del territorio. Es un hecho, que la presencia en formación agraria es muy inferior en el caso de las mujeres y que hay un elevado número de mujeres que no cotizan a la seguridad social. En sentido contrario, el turismo rural ha sido una gran oportunidad y ha tenido un papel relevante. No obstante, el empleo a tiempo parcial entre las mujeres ha crecido en los últimos años, en ocasiones trabajan simultáneamente en la explotación familiar y son asalariadas. Además, las obligaciones ligadas a deberes reproductivos y del cuidado les impulsan a la asunción de estos trabajos en un intento de conciliar sus múltiples obligaciones y jornadas. Muchas de ellas recorren distintos itinerarios, según sus ciclos y estrategias familiares y económicas, que contribuyen a su pluriactividad.

- Servicios y equipamientos: una de las características del medio rural se centra en cómo se estructuran los núcleos de población con viviendas más o menos dispersas que generan necesidades muy concretas de servicios y equipamiento y la forma que se accede a ellos. En el medio rural una de las mayores preocupaciones que han tenido las mujeres que viven en él, ha sido la necesidad de tener a su alcance aquellos servicios y equipamientos necesarios para poder desarrollarse, aprender y crecer en su propio entorno. Si en general la inversión en servicios y equipamientos es insuficiente, es un problema que se agudiza en el entorno rural y son necesarios unos servicios suficientes y de calidad.
- Movilidad: Estudios a nivel general aportan datos de las distintas pautas de movilidad de mujeres y hombres. Las mujeres utilizan más el transporte público, sus trayectos son de mayor complejidad, debido a que en general realizan más viajes por cuidado y compras, más viajes transportando niños y niñas y cargas. Esto se agrava en el medio rural debido al menor número de infraestructuras, la frecuencia del transporte público es mucho más limitada, las rutas del transporte escolar más complicadas...
- Seguridad: Es relevante en el medio rural el agravamiento de ciertas situaciones con relación a la seguridad, dándose además problemáticas específicas como por ejemplo por temas de falta de anonimato.
- Información y Comunicación: acercar las nuevas tecnologías al medio rural, como herramienta fundamental de desarrollo de dichos territorios y para lograr la formación e información que acerque el mundo rural al urbano. En la mayoría de las ocasiones la mujer no dispone de tiempo para acceder a la formación y realizar el desplazamiento que requiere asistir a clase, y las tecnologías le permiten aprovechar su tiempo al máximo, evitando traslados innecesarios.

## **f) Seguridad.**

La seguridad en el espacio público es uno de los derechos fundamentales a integrar en la ciudad. Este tema afecta transversalmente a mujeres, niños y niñas, gente mayor, gente joven..., ya que son estas personas las que cambian de trayecto, con el mismo origen y destino, dependiendo de la hora o de la situación del momento, y, además, es condición indispensable para garantizar el acceso al espacio público para toda la ciudadanía.

La relación de las personas con el espacio público aparece mediada por distintos factores, (como el recurso tiempo, la seguridad para transitar o permanecer en los espacios) y por los condicionantes sociales y culturales que le asignan o inhiben determinados comportamientos. La mejor solución a los problemas relacionados con la inseguridad es crear espacios para el



encuentro, a los que se pueda acceder siempre sin que el individuo tenga sensación de inseguridad.

- En este sentido los Instrumentos de Ordenación del Territorio hacen un cuestionamiento de la ciudad construida por partes como zonas monofuncionales, apostando por la mezcla de usos.
- Los procesos de revisión del planeamiento municipal abordarán con ayuda de la participación pública la detección de los “puntos peligrosos” para resolver en el nuevo planeamiento. Para ello será necesario realizar planos o mapas que representen un análisis y los puntos peligrosos con la participación de diversos sectores de la población, y particularmente con mujeres por ser las que fundamentalmente conocen mejor la ciudad ya que son ellas las que actualmente hacen los viajes cortos con más de un destino (colegio, trabajo, centro de día etc...), las que cambian de trayecto según la frecuencia horaria y experimentan mayor inseguridad. Una ciudad más segura, analizada desde la perspectiva de género, es una ciudad más segura para todos.

En síntesis, el planeamiento municipal en los procesos de revisión recogerá, tras un proceso de participación y un diagnóstico participativo, documentación gráfica de calidad para solucionar aspectos de seguridad.

### **g) Participación**

La constatación de la necesidad de incorporar la participación ciudadana al ámbito de la ordenación territorio y el urbanismo se ha ido abriendo paso lenta pero firmemente hasta ocupar un lugar cada vez más importante.

A través de instrumentos o técnicas de participación (encuestas, reuniones grupales, etc.) se debe analizar cómo se vive el territorio y diagnosticar cuáles son los problemas con los que se encuentran los diferentes segmentos de la población en su vida cotidiana. Se trata de incorporar la perspectiva del género a través de procesos participativos, y así dotar al instrumento de planeamiento de una visión mucho más completa, compleja, real y actual y se pueda implementar cuestiones como accesibilidad, seguridad y cercanía a equipamientos necesarios para la vida cotidiana creando un territorio más equilibrado (mezcla de usos) que dé respuesta a las necesidades sociales de los sectores de población más vulnerables (infancia, mayores, dependientes...).

### **h) Otras cuestiones a abordar desde el planeamiento municipal:**

Desde el punto de vista del género, se considera importante que los ayuntamientos municipales recojan una parte de sus inversiones prioritarias a mejorar la ciudad, es decir, a crear equipamientos municipales en aquellos sitios donde no los haya, a mezclar los usos en los barrios o centros de las ciudades y a intentar solucionar aquellos “puntos peligrosos” o que se consideren inseguros y/o conflictivos.

Estas inversiones no sólo tienen que estar centradas en mejorar espacios no seguros, sino que también pueden ser requeridas en una mejora o en mantenimiento general de la vía urbana (iluminación, vegetación, señalización etc.) que pueden hacer que la accesibilidad a ciertos espacios o el tránsito por ciertas calles sea más seguro. La localización de dichos espacios



---

tendrá que ser actualizada, para lo cual, se considera necesaria la participación ciudadana además del personal técnico correspondiente.

En los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares para la contratación de los diversos diagnósticos y/o para redacciones de planeamiento, se recomienda incorporar una perspectiva del género que incluya una cláusula sobre participación que recoja a todos los segmentos de la población (mujeres, hombres, mayores, dependientes...).



## 4.2. CAMBIO CLIMÁTICO

***El cambio climático es uno de los mayores retos a los que la humanidad ha de enfrentarse en las próximas décadas, y lo debe de hacer de forma coordinada. El equilibrio entre las emisiones globales de gases invernadero y su mitigación y la capacidad de absorción de estas emisiones en la biosfera es la clave para la sostenibilidad.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### a) ***El desafío del Cambio Climático***

El cambio climático de origen humano, inducido por la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI), constituye un desafío también de dimensión territorial por su impacto en el calentamiento de la atmósfera; en la elevación del nivel del mar y en la mayor incidencia de fenómenos como inundaciones y sequías, por citar algunos ejemplos.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, formada por gobiernos de 194 estados, ante las pruebas convincentes recopiladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de que se está produciendo este fenómeno, lo define como “una alteración de clima atribuida directa o indirectamente a la actividad humana que modifica la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables”.

Esta problemática del cambio climático es una especialidad de la temática general de la sostenibilidad, con incidencia sobre tres componentes fundamentales: ambiental, social y

---

- **Manual de planeamiento urbanístico en Euskadi para la mitigación y adaptación al cambio climático**  
Udalsarea <sup>21</sup> Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca  
- **Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de la Comunidad Autónoma del País Vasco**  
Ihobe, Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial



económica. El equilibrio entre las emisiones globales de gases invernadero y la capacidad de absorción de estas emisiones en la biosfera (mitigación climática) aporta las claves para la sostenibilidad, de manera que se puedan satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por lo tanto se puede decir que el cambio climático es uno de los mayores retos a los que la humanidad ha de enfrentarse, y lo debe de hacer de forma coordinada.

### **b) Estrategia Vasca ante el cambio climático**

Tras la finalización del Plan Vasco de Lucha contra el cambio climático 2008-2012, en el año 2013 se comenzó la elaboración de una estrategia que abarcase un periodo más amplio y marcase la hoja de ruta tanto para la mitigación de emisiones como para la adaptación a los efectos del cambio climático. Actualmente, el Gobierno Vasco cuenta ya con el documento de la Estrategia Vasca del Cambio Climático, Klima 2050, (EVCC 2015), aprobado definitivamente el 2 de junio de 2015.

Este documento tiene dos objetivos principales: el primero, reducir las emisiones de GEI de Euskadi en, al menos, un 40% a 2030 y un 80% a 2050 respecto al año 2005, alcanzando en el año 2050 un consumo de energía renovable del 40% sobre el consumo final; y el segundo objetivo, asegurar la resiliencia del territorio vasco al cambio climático, objetivo que, en consecuencia, debe reflejarse necesariamente en la revisión del modelo territorial.

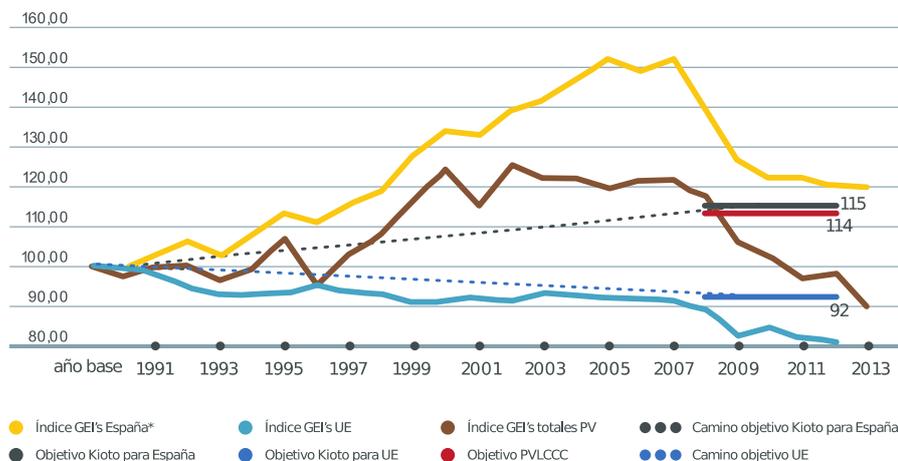
El cambio climático es una cuestión global, de ahí que la autoridad que adopta los acuerdos y establece los criterios de actuación en esta materia sea precisamente un organismo internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCC, por sus siglas en inglés). En el marco de esta esfera internacional, la contribución de las regiones y de las ciudades ha cobrado un importante reconocimiento, que se materializará con un protagonismo especial de estos niveles territoriales en la Cumbre de la UNFCC de París en diciembre de 2015. Prueba de ello es la adhesión del Gobierno Vasco al Under 2 MoU and the compact of States and Regions, así como la de un número importante de municipios vascos al Compact of Mayors, iniciativas promovidas a nivel mundial que buscan la puesta en valor y la visibilidad de la contribución de los poderes locales y regionales a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero y a la mitigación de los efectos del cambio climático, a través de, entre otros, reportar sus datos correspondientes y sus compromisos al respecto a la base de datos internacional NAZCA de la UNFCC.

En el marco del proceso de consulta y participación realizado para la elaboración de la EVCC 2050, los agentes consultados identificaban como acciones prioritarias a corto plazo la mejora del conocimiento en muchos de los sectores que podían verse afectados, principalmente asociado al ámbito de la adaptación al cambio climático, aunque también se identifica una necesidad de mayor conocimiento en las nuevas tecnologías para la reducción de emisiones de GEI.

La importancia de la conexión interinstitucional, la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y urbana, la optimización de la gestión de residuos o la mejora del conocimiento en eventos climáticos extremos y estudios de vulnerabilidad, son elementos clave para impulsar acciones de adaptación al cambio climático.



## EVOLUCIÓN DE EMISIONES EN LA CAPV, ESPAÑA Y UE



\* Fuente: Índice GEI's de España: Avance del inventario de Emisiones GEI 2012 del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

### c) El cambio climático y el papel de las ciudades.

En lo referente a las ciudades, como elementos decisivos del sistema territorial, al ser centros de demanda de energía, alimentación y agua, así como espacios de producción de emisiones y calor, un enfoque sectorial, orientado principalmente al fomento productivo y a soluciones de infraestructura, es insuficiente. En cambio, la capacidad de planificación urbana se ajusta a esta exigencia, a través de sus instrumentos, así como la aptitud para coordinar respuestas adecuadas a corto, medio y largo plazo que influirá cada vez más en la eficiencia urbana y la vulnerabilidad de sus poblaciones.

El rol de las ciudades ante el cambio climático, en términos de mitigación de emisiones, transacciones de créditos de carbono y adaptación a los impactos locales y regionales, es un tema de creciente interés y preocupación. La documentación del IPCC, iniciativas como los instrumentos de Kioto (como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Fondo de Carbono del Banco Mundial) y los riesgos generados y enfrentados por las ciudades enfatizan la necesidad de ponerlas en el centro de la discusión del cambio climático. Estas fuentes y otras son necesarias para la incorporación de consideraciones de cambio climático dentro de la planificación estratégica de nuestras ciudades, incorporándolas a su vez en el pensamiento urbano y regional de quienes toman las decisiones. Anticipar los cambios y planificar en torno a ellos en infraestructuras, producción, vivienda, agricultura y recursos renovables, entre otros, es la clave para reducir riesgos asociados.

### EMISIONES TOTALES DE GEI POR SECTORES RESPECTO DEL AÑO BASE (miles de toneladas CO<sub>2</sub> equivalentes)

Sector	Año base	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1990-2013
Sector energético*	7.878,60	10.576,20	11.005,80	11.191,50	9.990,60	8.697,20	7.719,50	7.705,30	8.014,90	6.680,20	-1.198,40
Industria	7.801,90	5.860,00	5.904,80	5.676,00	6.034,00	5.333,40	5.929,40	5.003,40	4.671,70	4.281,20	-3.520,60
Transporte	2.718,70	5.486,10	5.691,50	6.080,40	5.713,00	5.287,70	5.104,70	5.033,60	5.288,30	5.363,80	2.645,10
Residencial	629,60	941,50	776,00	779,40	879,60	870,40	885,30	770,70	807,90	783,20	153,60
Servicios	223,50	461,40	433,30	432,30	505,00	485,10	518,30	502,80	517,90	494,70	271,10
Agricultura	1.110,90	1.121,70	1.088,80	831,00	800,20	799,80	776,50	753,00	740,30	708,40	-402,50
Residuos	1.098,20	1.222,10	1.201,90	1.141,40	1.219,80	1.172,90	1.048,10	1.010,00	1.034,70	992,30	-106,00
<b>Total</b>	<b>21.461,40</b>	<b>25.669,00</b>	<b>26.102,00</b>	<b>26.132,00</b>	<b>25.142,20</b>	<b>22.646,70</b>	<b>21.981,70</b>	<b>20.778,70</b>	<b>21.075,70</b>	<b>19.303,80</b>	<b>-2.157,60</b>

Nota: los valores de emisión de años precedentes pueden estar sujetos a variaciones con respecto a publicaciones anteriores debido a la actualización de la metodología de cálculo. En el presente inventario se han actualizado los potenciales de calentamiento de acuerdo con el IV informe del IPCC.



Los desafíos y las oportunidades del cambio climático en el futuro, a largo, medio y corto plazo, están reconocidos como elementos fundamentales en la planificación estratégica para el siglo XXI (Barton, 2006), y la forma de abarcarlos y planificar es a través de la mitigación y la adaptación.

Desde la construcción del Convenio Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC), a principios de la década de 1990, el enfoque dominante ha estado en la mitigación de emisiones de GEI. Es evidente que los procesos de cambio están establecidos para las próximas décadas, donde la mitigación puede influir sobre cambios de largo plazo, pero a corto y medio plazo es prioritaria la adaptación de los territorios y de los asentamientos humanos, en particular debido a la concentración y vulnerabilidad de sus habitantes. Dadas las tendencias en el cambio climático, es evidente que la campaña de seguir reduciendo o mitigando las emisiones GEI debe de ir acompañada por mayores esfuerzos en la adaptación a los cambios.

#### **d) Mitigación y Adaptación.**

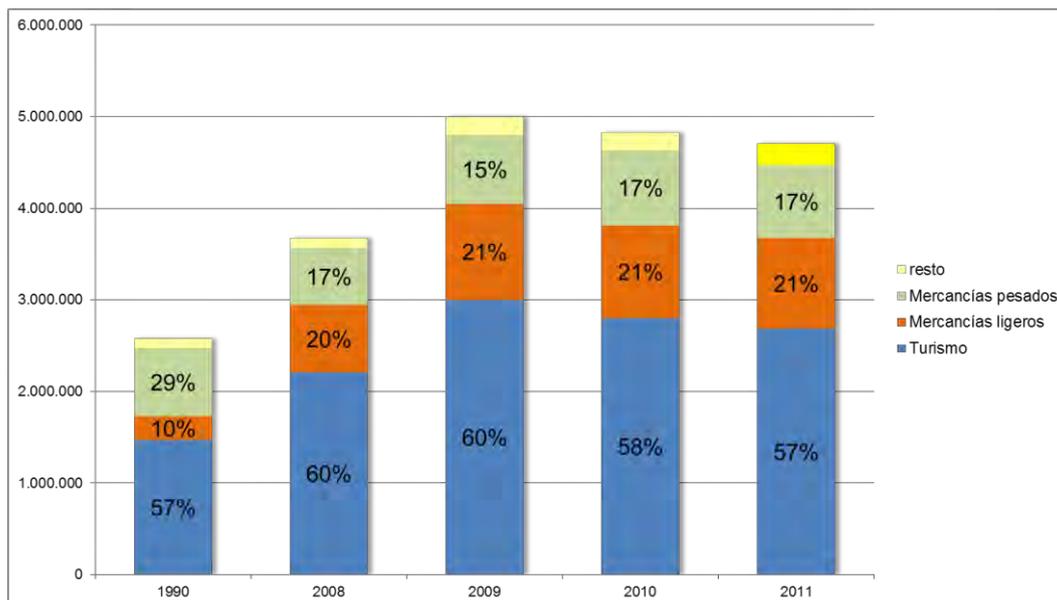
Para paliar y hacer frente los efectos del cambio climático existen dos medidas a tomar: Mitigación y Adaptación. Ambas medidas están interrelacionadas y es necesario su conocimiento para poder ser trasladadas a los documentos que inciden en la ordenación territorial.

#### **Mitigación.**

La mitigación busca mejorar el balance entre emisiones de gases de efecto invernadero e inmisiones de estos gases a través de sumideros. Dado que dichas emisiones e inmisiones son en conjunto de carácter continuo, en contraposición con gran parte de las acciones de adaptación que buscan mejorar la resiliencia frente a episodios puntuales, su gestión debe basarse, entre otros, en los siguientes aspectos:

**Movilidad Sostenible.** Según el Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático, el sector del transporte genera en torno al 25% de los gases de efecto invernadero de la CAPV, en su mayor parte debido al uso de vehículo privado. Los datos disponibles de diversas áreas urbanas europeas indican que las zonas urbanas de alta densidad y con una buena dotación de sistemas de transporte colectivo pueden trasladar hasta el 60% de los desplazamientos motorizados habituales desde el vehículo privado hacia los sistemas de transporte colectivo. Es esencial, por lo tanto, que las estrategias territoriales incidan en el impulso a los sistemas de transporte colectivo. Cabe reseñar que el 96% de las emisiones de este sector están asociadas al transporte por carretera. Tanto el transporte de mercancías como el de viajeros prácticamente han duplicado sus emisiones respecto a 1990.

En este sentido, la Revisión de las DOT plantea propuestas para fortalecer los sistemas ferroviarios de cercanías y desarrollar ejes estructurantes de transporte colectivo así como para el diseño de modelos urbanos orientados hacia estos modos de transporte, el planteamiento de sistemas intermodales como enfoque generalizado para la articulación de los diferentes sistemas de transporte y la generación de ámbitos de centralidad urbana en torno a estaciones y puntos de acceso a los sistemas de transporte colectivo. La extensión de la red de peatones y bicicletas y una política de reforzamiento de los centros urbanos tradicionales y de aumento de la densidad urbana son claves para reducir las necesidades de movilidad motorizada.



Emisiones en el sector transporte producidas en la CAPV en el año 2011

**Eficiencia Energética.** Se plantea la necesidad de incorporar los principios bioclimáticos de diseño urbano y arquitectónico en los nuevos desarrollos como recomendación prioritaria, para adecuar los espacios construidos ya existentes a condiciones de máxima eficiencia energética y minimizar las emisiones contaminantes. Se estima que los sectores residencial y terciario son responsables del 17% de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera en la CAPV y que esta cifra puede reducirse hasta en un 40% mediante la introducción de diseños orientados a maximizar la adaptación de las edificaciones y los espacios construidos a las condiciones climáticas del entorno, el uso de aislamientos eficaces y de sistemas de bajo consumo energético (iluminación, electrodomésticos, calefacción, etc.).

**Energías Renovables.** La reducción mencionada en el apartado anterior puede llegar a ser del 100% si el abastecimiento convencional de electricidad, fuel y gas es sustituido por sistemas de captación energética solar y eólica para el abastecimiento doméstico y terciario. En la actualidad las energías renovables no contaminantes apenas suponen el 7% del total de la energía consumida en la CAPV. Existe una oportunidad para aumentar su presencia, incorporándolas a los espacios construidos y localizando áreas de producción energética en suelos en los que este uso resulte compatible.

**Medio Rural.** Gran parte de la atención del cambio climático se ha focalizado en la industria y el medio urbano, siendo menos reconocido el papel del medio rural. Sin embargo, el medio rural es a la vez responsable y parte de la solución de la situación climática actual y la necesaria transición hacia sociedades descarbonizadas. El 14% de los gases de efecto invernadero emitidos a nivel mundial provienen de la agricultura, mientras que la deforestación es responsable de un 18% del total de emisiones.

Además de ser clave en las estrategias de mitigación, el medio rural es también un elemento imprescindible en la adaptación al cambio climático. Los usos del suelo rústico son claves en las iniciativas de atenuación de los riesgos asociados al cambio climático. Los espacios forestales son sumideros de carbono que reducen la concentración de gases responsables del calentamiento. Se estima que los bosques de la Comunidad Autónoma del País Vasco retienen



cerca de 2 Mt de CO<sub>2</sub> al año mientras que las tierras cultivadas, los pastizales y los asentamientos constituyen una fuente de emisiones.

Los sectores agrícola, ganadero y forestal tendrán por lo tanto un papel clave que deberá desarrollarse de forma integrada con el resto de sectores (energía, transporte, etc.) para garantizar un ordenamiento territorial resiliente y sostenible desde un punto de vista social, ambiental y económico. Las políticas públicas, incluida la Política Agraria Común y los incentivos que se desarrollen para hacer frente a los retos del cambio climático son un elemento clave en este sentido. El medio rural será también protagonista de los cambios ecológicos y de migración climática de especies, con sus respectivos impactos en la biodiversidad.

Extender las masas forestales –reforestación- y prevenir la extensión de la mancha urbana se perfilan como estrategias imprescindibles para reducir la carga contaminante total y aumentar la adaptación de nuestro territorio a los posibles cambios climáticos. La reforestación, la limitación de la urbanización y el control de usos en ámbitos vulnerables tales como la costa y las zonas inundables son actuaciones que permitirán mitigar riesgos como la escasez de agua, la mayor incidencia de los riesgos naturales y la pérdida de biodiversidad por disminución o alteración de la cubierta vegetal.

### **Adaptación.**

El término de adaptación se refiere a las iniciativas y medidas que reducen la vulnerabilidad de los sistemas naturales y antropogénicos frente a los efectos reales o esperados del cambio climático. Es fundamental que los países y comunidades adopten medidas y prácticas para protegerse de los daños y perturbaciones probables.

La adaptación al cambio climático debe considerar no solamente cómo reducir la vulnerabilidad frente a los impactos negativos, sino también cómo beneficiarse de los efectos positivos. Las medidas de adaptación deben enfocarse a corto y a largo plazo, e incluir componentes de manejo ambiental, de planificación y de manejo de desastres.

Los efectos del cambio climático sobre el medio urbano pueden ser múltiples y de diversa naturaleza en función del emplazamiento. En el caso de la CAPV, se han elegido tres efectos que se entienden claves por su impacto directo sobre la seguridad de los habitantes al ser las más probables: exposición al efecto isla de calor; exposición a la subida del nivel del mar y cambio de oleaje; exposición a inundaciones por avenidas. Aunque existen otros impactos previsibles, como los cambios de distribución espacial de la biodiversidad y de aptitud para usos agropecuarios y de otras actividades económicas, se ha entendido que los tres mencionados en primer lugar son los impactos más directos sobre los tejidos urbanos.

1. Exposición al efecto isla de calor. Es una situación urbana de acumulación de calor por los materiales absorbentes de calor utilizados principalmente en las grandes urbes, y consiste en la dificultad de la disipación, en las horas nocturnas, del calor acumulado durante el día, como ocurre en las áreas no urbanas. En el escenario actual de cambio climático, las ciudades son y serán ambientes estratégicos que pondrán a prueba la capacidad de adaptación del hombre frente al aumento sostenido de las temperaturas.



Las intervenciones en las ciudades son claves para la adaptación del ser humano frente a este fenómeno. Ejemplos claros de áreas de intervención serían entre otros:

- Humedad ambiental, directamente relacionada con la escasa vegetación y el uso masivo de materiales impermeables para edificios y pavimentos.
  - Capacidad de los materiales utilizados en construcción e infraestructuras para emitir radiación térmica. Materiales con alto albedo ayudarían a disminuir el almacenamiento de calor que luego se irradia.
  - La emisión de calor de las actividades humanas: tráfico, calefacción, refrigeración, maquinarias, etc.
  - Geometría y tipología de nuestras calles y edificaciones que determinan la renovación del aire.
  - Rugosidad de las superficies urbanas, especialmente en la envolvente de los edificios.
  - La topografía, tanto natural como modificada habitual en los desmontes y terraplenado de las obras civiles.
2. Exposición a la subida del nivel del mar y cambio de oleaje. Los sistemas costeros son especialmente sensibles a los efectos de la subida del nivel del mar, así como a otros factores climáticos tales como el aumento de la temperatura superficial del agua, la acidificación, los cambios en las tormentas o los cambios en el oleaje. Estos últimos son unas de las principales dinámicas susceptibles de cambio que afectan a nuestra costa. En las últimas 6 décadas se han observados importantes cambios tanto en intensidad como en dirección, observándose un aumento significativo de hasta 0,8 cm/año en el oleaje más intenso. El retroceso costero pronosticado para finales de siglo produciría la desaparición de 22 km de costa en las playas del País Vasco y Cantabria, lo que equivaldría a un 30% del total. Así mismo, no se puede olvidar, el impacto que dicho efecto producirá sobre las rías, territorio de importantes asentamientos urbanos.
- Tomar medidas a fin de evitar riesgos ya previsibles, es una tarea, en gran medida, directamente ligada a la planificación territorial. En este sentido, una medida necesaria es la restauración de los ecosistemas costeros para crear barreras naturales ante el avance marino y minimizar las consecuencias de este efecto.
3. Exposición a las inundaciones por avenidas. El incremento en intensidad y frecuencia de las precipitaciones de lluvia estimado a consecuencia del cambio climático hace que algunas cuencas hidrológicas, valles, laderas, cauces fluviales, llanuras aluviales, etc. puedan sufrir los efectos de grandes avenidas de agua, formados de manera rápida, con gran caudal y velocidad. Si se han urbanizado estas áreas, los habitantes e infraestructuras que ocupan estas áreas inundables se pueden ver expuestos a inundaciones por avenida en distinto grado.
4. Saber qué medidas se pueden tomar en el corto y el largo plazo para evitar daños mayores es el objeto de los estudios que la Agencia Vasca del Agua (URA) lleva



realizando durante los últimos años, si bien, a nivel general se pueden mencionar aspectos a tener en cuenta de cara a su intervención:

- Historial pluviométrico e hidrológico de cada municipio en función del cual se puede desarrollar un plan de comunicaciones y alarmas a todos los niveles.
- Alternativas de protección en los elementos expuestos que puede incluir soluciones de ingeniería y sociales.
- Embalses de laminación que pueden controlar el caudal pico.
- Actuaciones en cauces que pueden incluir puentes, azudes y obras de derivación.
- Existencia de estudios de seguridad de presas y oclusión de cauces.
- Coberturas de ríos, arroyos etc.

## II OBJETIVOS

Los objetivos de la revisión de la estrategia territorial en materia de cambio climático son, en general, los objetivos de la Estrategia del Cambio Climático 2050 del País Vasco y, concretamente los de mayor incidencia territorial como son:

1. Incrementar la eficiencia y resiliencia del territorio.
2. Promover un modelo energético bajo en carbono
3. Fomentar la movilidad sostenible
4. Aumentar la resiliencia del medio natural
5. Aumentar la resiliencia del sector primario y reducir sus emisiones
6. Garantizar el abastecimiento de agua y asegurar la resiliencia del medio construido y de las infraestructuras críticas (energía, agua, alimentación, salud y TIC) ante eventos extremos.
7. Minimizar la generación de residuos promoviendo un consumo más sostenible.
8. Promover la sensibilización social en valores de sostenibilidad territorial impulsada desde los documentos de planeamiento.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen en el ámbito del cambio climático son las siguientes:

1. Trabajar sobre los mecanismos para la integración del cambio climático en los instrumentos de planificación territorial y urbana. Tal y como se recoge en la Estrategia de Cambio Climático, se propone realizar un proyecto de demostración a escala



- supramunicipal que incorpore un estudio de vulnerabilidad al cambio climático y mecanismos para la inclusión de medidas de adaptación.
2. Promover la infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza como medidas de adaptación al cambio climático y sostenibilidad urbana.
  3. Incluir la adaptación al cambio climático a través de una cartografía temática de impactos y vulnerabilidad al cambio climático.
  4. Regenerar los ecosistemas y naturalizarlos para mantener la resiliencia del territorio.
  5. Promover y facilitar la conectividad entre ecosistemas que permitan la migración de especies.
  6. Identificar las zonas costeras afectadas por la subida del nivel del mar y el oleaje extremo.
  7. Reforestar las zonas degradadas y aumentar la superficie de bosque natural, como sumideros de carbono.
  8. Mejorar la gestión forestal aumentando la superficie certificada y mejorando los programas de prevención de incendios.
  9. Potenciar la intermodalidad y los modos de transporte con menores emisiones de GEI.
  10. Potenciar criterios de eficiencia energética y energías renovables.

### 4.3. LA SALUD

**La interrelación entre salud y territorio se incorpora como nuevo paradigma disciplinar de la ordenación del territorio, siendo la salud un elemento transversal de las políticas sectoriales. Las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares donde vivimos y trabajamos, a la forma de desplazarnos o a qué dedicamos el tiempo de ocio. Según las evidencias existentes, todos ellos son factores que determinan la salud de las poblaciones. Por ello es necesario su análisis y seguimiento, la consideración de la equidad en los procesos de planeamiento, la participación comunitaria y el desarrollo de instrumentos que faciliten su visibilización desde las etapas más tempranas de la planificación.**



A lo largo de la historia, la planificación y el urbanismo han ido proponiendo y diseñando medidas que han ayudado a superar grandes retos de salud, como las epidemias de cólera que asolaron Europa durante el siglo XIX y la tuberculosis durante el siglo XX. La disminución de la densidad demográfica para evitar el hacinamiento humano, la construcción de redes de alcantarillado o de espacios verdes, la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas (luminosidad, aireación, cuartos de baño) han sido elementos que han contribuido a la mejora de la salud.

Grandes logros en la prevención de enfermedades y la promoción de la salud a lo largo de la historia se han debido a decisiones tomadas desde el planeamiento y el urbanismo sobre las condiciones de vida y de trabajo de las personas. En los comienzos de este siglo XXI, los retos para la Salud Pública han cambiado y hoy nos enfrentamos a epidemias de enfermedades no transmisibles y crónicas como cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes, obesidad, asma o enfermedades mentales.

Hoy sabemos que la ordenación territorial y la planificación urbanística, la salud y el medio ambiente constituyen dimensiones complejas relacionadas mediante un gran número de



variables por mecanismos más o menos directos. Los problemas actuales de las ciudades y las personas que las habitan, como la contaminación atmosférica y los problemas de ruido, la disminución de la actividad física, la modificación de los hábitos alimenticios, la pérdida de la conexión social o el desarrollo de lo urbano frente a lo rural/natural son aspectos determinantes de la salud e interrelacionados entre sí. Por ejemplo, los cambios en los modos de movilidad pueden afectar, entre otros, al empleo, a la alimentación saludable, a la actividad física o a las oportunidades de mantener relaciones sociales.

La relación entre las distintas tipificaciones que se pueden atribuir a los espacios urbanos y la salud y el bienestar está generando estudios muy diversos en los que se incluyen efectos que van desde las enfermedades crónicas y la salud mental hasta aspectos relacionados con el estrés, hábitos de vida saludables y no saludables, la seguridad o la calidad de vida de los ciudadanos. La metodología utilizada es también diversa e incluye análisis cuantitativos, cualitativos, el uso de indicadores espaciales y su modelación, así como toda una serie de test o encuestas que recogen las formas de entender y sentir el espacio urbano por la ciudadanía. Una de las tipificaciones más novedosas es la correspondiente a la atribución de colores a los distintos espacios en función del uso y actividad, evocación y estado de ánimo que promueven. Así se definen tres espacios que son los verdes, grises y azules. Los espacios verdes hacen referencia zonas con vegetación (arbolado, bosques, extensiones de hierba o parques), mientras que las zonas azules informan sobre las superficies de agua como ríos, estanques, lagos o el mar. Las zonas grises, por el contrario, hacen referencia a entornos de trama urbana, comercial y de transporte o actividad industrial.

La hipótesis que subyace este planteamiento en términos de salud es que la accesibilidad a espacios verdes y azules y el propio diseño de la trama urbana pueden ser elementos que generan o favorecen la salud en sus diversas vertientes. Es frecuente que los estudios específicos utilicen complejos indicadores de análisis geográfico con significado para los intereses del individuo y de la comunidad. Entre ellos nos encontramos con términos como la caminabilidad (*walkability*), conectividad (*connectivity*), los entornos amigables (*amiability*) o los espacios de uso mixto que pueden tener distintas definiciones operativas, según la disponibilidad de información y el hecho de centrarse en medidas de tipo físico o en medidas de tipo perceptivo-psicológico o en ambas.

La disponibilidad de entornos ambientalmente amigables, con recursos verdes y espacios de ocio y encuentro accesibles es una demanda creciente de la población. A este deseo es conveniente añadir que lo deseado suponga, además, ventajas en términos de salud individual, pero también desde el punto de vista de la salud pública y, por tanto, de las políticas de salud. Es decir, hay que añadir el análisis de la evidencia científica correspondiente. En este punto aún dista para crear un marco teórico y empírico consistente que permita saber cuáles son las medidas generales y específicas y cuáles son los efectos beneficiosos que se esperan conseguir.

Las decisiones en la ordenación del territorio y el urbanismo constituyen palancas de influencia ineludibles para promover la salud de las poblaciones. Tienen un papel fundamental en la mejora de las condiciones de vida que contribuyen a la salud, al bienestar y a una buena calidad de vida. La clave es garantizar que la opción más fácil sea siempre la más saludable.

En definitiva, teniendo en cuenta la gran complejidad, y a su vez, la riqueza y transversalidad que aporta el análisis de la salud a nivel territorial, se entiende como una oportunidad de dar un



nuevo enfoque a los objetivos que ya figuran en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio de la CAPV, como son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población.

## I ESTADO DE LA CUESTIÓN

El concepto de salud más allá de la ausencia de enfermedad. Los Determinantes sociales de la salud

La salud se entiende como un estado de completo bienestar físico, mental y social, no meramente como la ausencia de enfermedad (OMS, 1946). Esta definición incorpora una serie de elementos especialmente relevantes:

- La salud como algo positivo
- La salud como elemento de múltiples orígenes
- La salud como responsabilidad de muchas personas
- La salud como un recurso para mejorar la calidad de vida

Hay muchos aspectos de nuestra vida diaria y de nuestro entorno que marcan nuestro estado de salud. En efecto, el estado de salud de las personas y su calidad de vida se ve influida por factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales. Son lo que la OMS llama “Determinantes sociales de la salud”, es decir aquellos factores que influyen en el estado de salud de las personas, ya sea de forma aislada o en asociación con otros. Estos determinantes actúan junto con los determinantes de salud “individuales”: la edad, el sexo, el patrimonio genético, los hábitos de vida.

Así, el nivel de pobreza y de exclusión, el desempleo, la educación, el acceso a alimentos, al agua potable, la vivienda, los servicios básicos, la vulnerabilidad al cambio climático, la discriminación por cuestiones de género, edad, etnia o lugar geográfico, son factores que determinan nuestra salud.

### **Desigualdades en salud**

Las desigualdades sociales en salud son diferencias injustas y evitables que aparecen entre grupos de población definidos social, económica, demográfica o geográficamente como resultado de las distintas oportunidades y recursos a los que las personas pueden acceder en función de su clase social, género, sexo, etnia o lugar de origen.

Estas desigualdades en salud son responsables de un exceso de mortalidad y de morbilidad. La evidencia científica señala que las desigualdades en salud pueden reducirse si se aplican las intervenciones y políticas adecuadas desde distintos sectores.

La equidad en salud es conseguir que todas las personas tengan las mismas oportunidades de alcanzar su grado máximo de salud sin verse en situación de desventaja por razón de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales.



En este marco se han desarrollado estrategias para promover y proteger la salud de la ciudadanía, como la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. En la CAPV el Plan de Salud 2013-2020 establece los objetivos y acciones para disminuir las desigualdades en sus áreas prioritarias de acción. Desde la estrategia de la salud en todas las políticas promueve entornos y conductas saludables con el enfoque de los Determinantes Sociales de la Salud, la equidad y la acción intersectorial.

### **Desarrollo urbano saludable**

Como ya se ha mencionado, los factores estructurales del lugar donde vivimos, es decir, el entorno construido y el entorno natural son determinantes importantes de la salud. Este hecho condiciona principalmente a los grupos de población más vulnerables por su bajo estatus socioeconómico, sexo, etnia, discapacidad o edad.

Las pruebas disponibles evidencian que el entorno, en cuyo diseño interviene la planificación urbanística, puede influir significativamente en aspectos tales como el tipo de alimentación, la actividad física, la vivienda, el empleo, el transporte, las conexiones urbanas, los espacios públicos abiertos, la infraestructura social, la cohesión y conectividad social y el medio ambiente. A su vez, estos factores clave condicionan el nivel de salud de la población.

Además, es importante tener en cuenta que existe un gradiente en la salud a lo largo de la escala social: las personas que viven en los barrios más desfavorecidos mueren antes y pasan más tiempo con mala salud que las que viven en los barrios favorecidos. También hay un claro gradiente a lo largo de la escala social en la distribución de las desventajas ambientales. Así, las personas con peor nivel económico tienen más probabilidades de vivir en un entorno con mayor exposición al ruido, a un aire de peor calidad, con peor acceso a espacios verdes, lo que conduce a unos resultados peores en salud.

Se define así el urbanismo favorable a la salud como aquel que promueve la salud y el bienestar de la población, respetando los pilares del desarrollo sostenible. Se basa en los valores de equidad, cooperación intersectorial y participación, valores clave de la política de la OMS "salud para todas las personas".

### **Aspectos de salud en Euskadi**

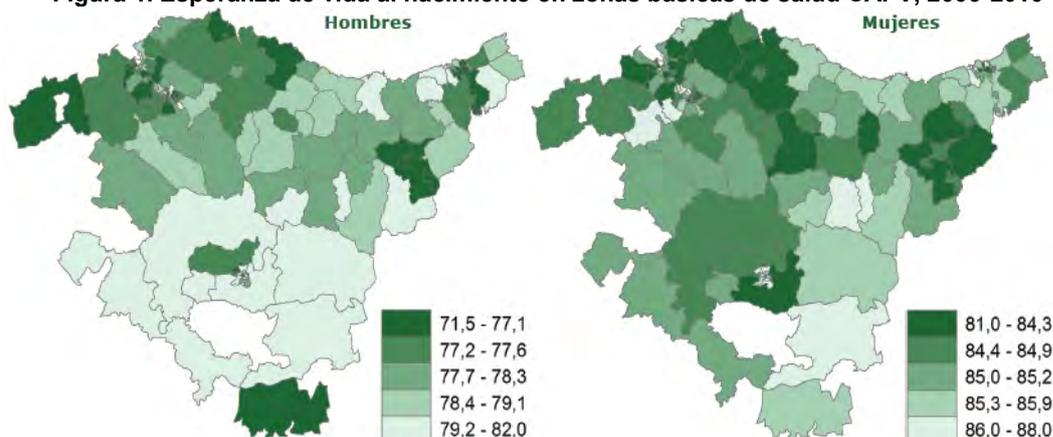
Las políticas sanitarias, los avances en salud laboral, vivienda, educación y la mejora del medio ambiente físico han favorecido la mejora de los indicadores de salud en las últimas décadas. Así, en el año 2013 la esperanza de vida al nacimiento en la CAPV es de 87,2 años en mujeres y 80,2 años en hombres. Si comparamos los periodos 2001-2005 y 2006-2010, la esperanza de vida al nacimiento en la CAPV en el último periodo respecto al primero aumentó 1,6 años en los hombres y 1,3 años en las mujeres.

Sin embargo y mirando más de cerca se puede ver que la mejora del estado de salud no tiene una distribución igual en toda la población. El análisis de áreas geográficas más pequeñas, las zonas básicas de salud, para este periodo 2006-2010 se observa que (Figura 1. Tabla 1.):

- La esperanza de vida al nacimiento en la CAPV muestra un patrón geográfico, con mayores valores en el sur y en el este, entre los hombres, y en el sudeste para las mujeres.

- Tanto en los hombres como en las mujeres, la esperanza de vida disminuye al aumentar la privación socioeconómica del lugar de residencia.
- La brecha en la esperanza de vida entre las zonas básicas de salud con mejores y peores resultados fue de 10,5 años en los hombres y 7,0 años en las mujeres.
- Las zonas básicas de salud con menor esperanza de vida son aquellas que mostraban una mayor privación socioeconómica.

Figura 1. Esperanza de vida al nacimiento en zonas básicas de salud CAPV, 2006-2010



Fuente: Calvo M, Esnaola S. Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010

Tabla 1. Ranking de las 10 zonas básicas de salud con mayor y menor esperanza de vida CAPV 2006-2010

Hombres			Mujeres		
CAPV	EV I. C. del 95%		CAPV	EV I. C. del 95%	
	78,1	(78,0 78,2)		85,1	(85,0 85,2)
<b>Zona básica de salud (OSI)</b>			<b>Zona básica de salud (OSI)</b>		
Gasteiz Sur (Araba)	82,0*	(79,4 84,6)	Santa Lucia (Araba)	88,0*	(85,9 90,2)
Montaña Alavesa (Araba)	81,9*	(79,0 84,9)	Lakua-Arriaga (Araba)	87,1	(83,9 90,2)
Algorta (Uribe)	81,2*	(80,1 82,3)	Gasteiz-Centro (Araba)	87,0*	(86,1 88,0)
Lakua-Arriaga (Araba)	80,9*	(78,4 83,3)	Montaña Alavesa (Araba)	86,7	(82,7 90,8)
Legazpi (Goierri-Urola)	80,8*	(79,2 82,5)	Zorroza (Bilbao-Basurto)	86,7	(85,2 88,1)
Aranbizkarra I (Araba)	80,6*	(79,4 81,8)	Legazpi (Goierri-Urola)	86,6	(84,5 88,7)
El Pilar (Araba)	80,3*	(78,9 81,7)	Portugalete-Castaños (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	86,6*	(85,5 87,7)
Llanada Alavesa (Araba)	80,2*	(78,6 81,9)	Lakuabizkarra (Araba)	86,5	(83,6 89,5)
Alava Norte (Araba)	80,1*	(78,5 81,6)	Gazalbide-Txagorritxu (Araba)	86,5*	(85,3 87,7)
Valles Alaveses (Araba)	79,9	(78,0 81,9)	Aranbizkarra I (Araba)	86,5*	(85,3 87,7)
Casco Viejo (Araba)	76,1*	(74,7 77,4)	Abetxuko (Araba)	83,7	(79,5 87,9)
Intxaurren (Donostialdea)	75,9*	(74,3 77,5)	Abanto-Muskiz (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	83,7*	(82,6 84,7)
Abetxuko (Araba)	75,7	(72,6 78,8)	Casco Viejo (Bilbao-Basurto)	83,4	(81,8 85,1)
La Peña-Zamakola (Bilbao-Basurto)	75,7*	(74,0 77,4)	Leioa-Centro (Uribe)	83,0*	(81,9 84,2)
Sestao-Markonzaga-Kueto (Barakaldo-Sestao)	75,6*	(74,6 76,6)	Intxaurren (Donostialdea)	82,5*	(80,8 84,2)
Ortuella (Ezkerra-Enkarterri-Cruces)	75,1*	(73,1 77,1)	Erandio-Desierto (Uribe)	82,3*	(80,8 83,7)
Pasaia-San Pedro (Donostialdea)	75,0*	(73,3 76,7)	Aranbizkarra II (Araba)	82,1*	(80,1 84,0)
Casco Viejo (Bilbao-Basurto)	74,2*	(72,6 75,8)	Otxarkoaga (Bilbao-Basurto)	82,1*	(80,3 83,8)
Otxarkoaga (Bilbao-Basurto)	73,7*	(72,1 75,3)	Ibarra (Tolosaldea)	81,3*	(78,9 83,7)
Bilbao-La Vieja (Bilbao-Basurto)	71,5*	(69,4 73,5)	Bilbao-La Vieja (Bilbao-Basurto)	81,0*	(78,8 83,3)
Brecha (mayor EV-menor EV)	10,5			7,0	

\* Diferencias significativas respecto de la CAPV al.C.

\*: Intervalo de confianza

Fuente: Calvo M, Esnaola S. Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010

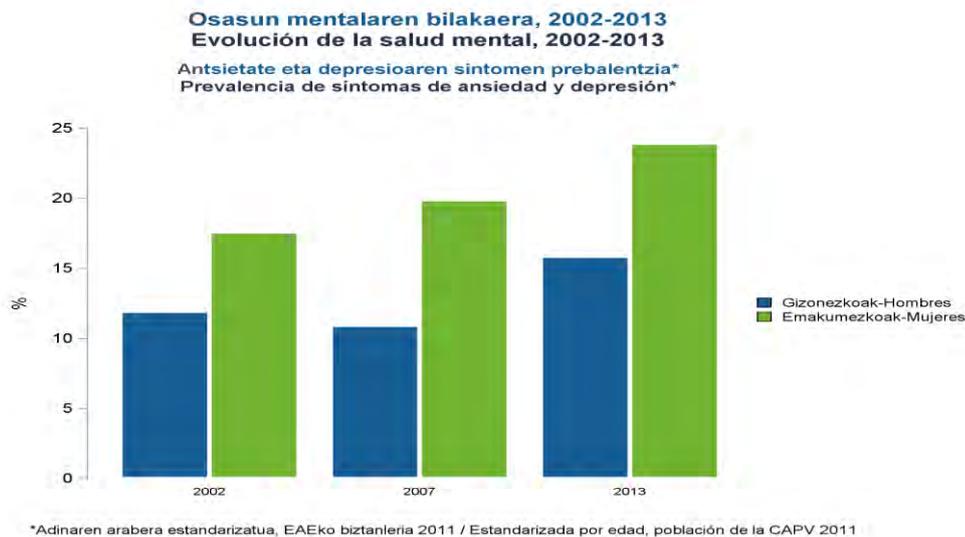


Otros indicadores como la salud percibida muestran también diferencias sociales, de género y territoriales. En ambos sexos la buena salud percibida disminuye a medida que bajamos en la clase social, con una diferencia máxima entre trabajadores/as manuales no cualificados/as) respecto a directivos/as, gerentes, técnicos/as superiores, etc. de 17 puntos porcentuales en las mujeres y 14 en los hombres. La buena salud percibida (autovaloración de salud) es una de las medidas de la salud más sencilla disponible. Está asociada a la enfermedad y a los componentes de valoración subjetiva de la salud.

La salud mental, expresada por la prevalencia de síntomas de ansiedad y depresión, ha empeorado muy significativamente en las mujeres, pasando del 18% en 2002 al 24% en 2013. En los hombres, la prevalencia ha subido del 11 al 16% (Figura 2). La salud mental empeora al descender en la clase social. En 2013, la prevalencia de síntomas de ansiedad y depresión en los hombres del grupo I es del 10%, mientras que en el grupo V sube al 20%. En las mujeres va del 19% al 28%.

La salud mental está relacionada con la posibilidad de comunicarse y tener unas buenas redes y relaciones sociales, tener un mayor soporte social, tener una mayor implicación en las actividades vecinales, con el desempleo y empleos de mala calidad y con desplazamientos al trabajo de periodos de tiempo grandes, con la práctica de la actividad física, con el contacto con los espacios verdes, ecosistemas y el paisaje. La ordenación del territorio y el urbanismo contribuyen a mantener y reforzar la salud mental.

**Figura 2. Prevalencia de síntomas de ansiedad y depresión**



Fuente: Encuesta de Salud. Dpto. de Salud. Gobierno Vasco

## II OBJETIVOS

1. Impulsar y favorecer el análisis sistemático de impactos del territorio en la salud.
2. Contribuir a la equidad como igualdad de oportunidades de disponer, acceder y utilizar los diversos servicios de la comunidad por toda la población, independientemente del



género, edad, etnia, estatus socioeconómico, diversidad funcional. Integrar el análisis de las desigualdades desde el inicio de los procesos de planeamiento.

3. Mejorar la participación ciudadana en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo en base a los principios de transparencia, democracia e igualdad.

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

#### a) Favorecer modos de vida activos y saludables

Promover hábitos o estilos de vida saludables a través de la alimentación, la actividad física y la movilidad activa.

##### a.1. Movilidad activa

La movilidad es uno de los factores económicos y sociales que influyen en la salud de las personas y de la comunidad.

- a.1.1. Impulsar las distintas formas de movilidad activa, a pie, en bici u otro medio no a motor, así como el promover el uso de los medios de transporte colectivos hace que la gente llegue a realizar la actividad física diaria recomendada, lo que previene el sobrepeso y obesidad y reduce el riesgo de padecer enfermedades cardiovasculares, algunos tipos de cáncer y diabetes tipo II.
- a.1.2. Restringir el uso del vehículo privado en centros urbanos y fomentar el uso del transporte público mejora la calidad del aire, el nº de muertes por accidentes y tiene como resultados en salud una disminución de enfermedades respiratorias y cardíacas, reducción del estrés por ruido así como de discapacidades y muertes debidas a accidentes.
- a.1.3. Promover las áreas urbanas compactas con un uso mixto diverso del suelo, la integración de los nuevos desarrollos en los ya existentes así como la disponibilidad y accesibilidad a los servicios básicos a unas distancias razonables favorece la movilidad activa.

##### a.2. Alimentación saludable

La capacidad de adquirir una amplia variedad de alimentos está limitada, además de por las condiciones sociales y económicas de las personas, por la disponibilidad de comercios de alimentos próximos a las zonas de residencia.

- a.2.1. Fomentar el acceso a alimentos variados y asequibles previene el sobrepeso y obesidad, y el riesgo de enfermedades, y favorece la equidad en salud.
- a.2.2. Conservar y recuperar terrenos de uso agrícola además de favorecer la disponibilidad de productos frescos, tiene menor impacto ambiental (por menor transporte) aumenta el empleo local, mantiene recursos naturales y el entorno.



- a.2.3. La producción de alimentos locales como las huertas comunitarias y los jardines “comestibles” además de favorecer el acceso a alimentos saludables, favorecen la actividad física y la cohesión social.

### **a.3. Actividad física**

Llevar una vida físicamente activa produce numerosos beneficios para la salud, tanto físicos como psicológicos.

- a.3.1. Diseñar entornos que proporcionen oportunidades para andar, ir en bici u otras formas de movilidad activa, eliminando barreras que dificultan la realización de actividad física.
- a.3.2. Promover el acceso a parques y espacios públicos abiertos seguros, apropiados y atractivos.

### **b) Favorecer la accesibilidad a redes y equipamientos**

Favorecer la accesibilidad a redes y equipamientos planificando la red de equipamientos básicos teniendo en cuenta su acceso equitativo.

Una red de equipamientos accesible, asequible, de calidad y que responda a las necesidades de los diversos grupos de población fomenta el desarrollo de comunidades saludables y sostenibles.

1. Planificar la red de equipamientos básicos identificando las necesidades de la comunidad actual y futura y garantizando un acceso equitativo.
2. Fomentar la coordinación y eficiencia de la red de equipamientos básicos.
3. Fomentar la participación ciudadana en el desarrollo y diseño de los edificios comunitarios.

### **c) Asegurar las condiciones de atracción de empleo del territorio**

El empleo tiene un papel fundamental en nuestra sociedad y existen factores asociados a éste que influyen positiva o negativamente en la salud.

1. Promover el empleo local porque reduce los tiempos de desplazamiento y favorece el equilibrio entre la vida personal y profesional.
2. Favorecer los desarrollos urbanos compactos con uso mixto del suelo fomenta las oportunidades variadas de empleo.
3. Trabajar en nuevas posibilidades de conciliación entre la vida laboral/ familiar/ ocio, y plantear territorios y espacios flexibles capaces de dar respuestas, que maximicen las sinergias, aprovechando además de las mezclas de usos, los horarios, espacios y la colaboración y complementariedad entre actividades y profesionales, potenciando la comunidad.



#### **d) Favorecer entornos y viviendas de calidad**

1. Promover los espacios públicos abiertos y los entornos y la vivienda de calidad.
2. Crear espacios agradables, seguros y que favorezcan el bienestar y la cohesión social de la ciudadanía.
3. Reducir las desigualdades sociales en salud mediante el acceso a ambientes y entornos que mejoran la calidad de vida. Las acciones para un desarrollo homogéneo de las áreas funcionales del territorio deben realizarse con equidad, asignando más recursos en aquellas zonas con mayor desventaja social, dado la situación actual de partida de desigualdad entre las áreas y dentro de cada área.

#### **1. Espacios públicos abiertos**

- 1.1. Disponer de espacios verdes y/o áreas verdes naturales accesibles, atractivos y seguros. Fomentan la actividad física y la interacción y cohesión social.
- 1.2. Favorecer el uso de espacios verdes y/o áreas naturales y conectadas entre sí y con el medio urbano, que además de fomentar la práctica de actividad física, mejoran la interacción y la cohesión social.
- 1.3. Promover la integración de las zonas verdes en los núcleos urbanos, así como la plantación de árboles y vegetación en las calles. Contribuyen a aliviar los efectos de la isla de calor, a la absorción de la contaminación del aire, a mejorar el paisaje y, así, mejoran la salud de la población.
- 1.4. Conservar y/o mejorar los lugares con importancia natural, histórica, cultural o con carácter en la memoria colectiva para potenciar la identidad de pertenencia al lugar y la cohesión social.

#### **2. Vivienda**

La vivienda tiene gran impacto en el bienestar y la salud de las personas, pero también afecta a las oportunidades de empleo a la conectividad social y a la sostenibilidad ambiental.

- 2.1. Fomentar viviendas con estándar de calidad y eficiencia energética reduce el impacto en el medio ambiente y mejora la salud.
- 2.2. Fomentar la disponibilidad de vivienda de diferente tipología (tamaños, régimen de propiedad, etc.), asequible, accesible para los diversos grupos de población e integradas (no segregadas) todas ellas en la misma zona favorece la diversidad social y una comunidad equilibrada.
- 2.3. Promover la planificación urbana sostenible, fomentar la regeneración urbana y la supresión de la infravivienda.



### **3. Seguridad y protección de la comunidad**

El diseño urbano tiene capacidad de crear espacios seguros para que las personas realicen sus actividades diarias. La percepción de inseguridad modifica patrones de comportamiento produciendo aislamiento, falta de contacto social y reducción de la actividad física.

- 3.1. Crear espacios que por su diseño permiten ver y ser vistos, ya que favorecen la percepción de seguridad.
- 3.2. Realizar trazados simples, con buena señalización, protegidos del tráfico porque fomentan la movilidad fácil y segura.
- 3.3. Uso mixto del suelo, al favorecer la existencia de diversidad de actividades, más actividad en la calle y una buena vigilancia natural.

### **4. Medio ambiente**

La calidad del aire, la calidad del agua y su consumo sostenible, los ruidos, malos olores, mala iluminación los peligros de origen natural o antropogénico así como los efectos derivados del cambio climático afectan a la salud. Además, un uso mixto del suelo en el que se establecen medidas para evitar molestias derivadas del ruido, olores o iluminación mejora la salud física y mental de las personas residentes.

Disminuir la concentración de los agentes contaminantes priorizando la reducción en la fuente y la minimización de la exposición de la población.

- 4.1. Planificar los usos del suelo teniendo en cuenta las distancias desde las zonas residenciales a las zonas de trabajo y de servicios básicos así como el disponer de un adecuado sistema de transporte público fomenta los desplazamientos activos, reduce los desplazamientos en vehículo privado y mejora la calidad del aire.
- 4.2. Restringir el paso de vehículos a motor en zonas sensibles (parques, escuelas, centro del municipio...) mejora la calidad del aire, disminuye las molestias por ruido y fomenta la movilidad segura.
- 4.3. Aplicar criterios de adaptación y mitigación del cambio climático disminuye los riesgos y efectos en la salud derivados de este.
- 4.4. Considerar el gran impacto negativo en la salud de las infraestructuras grises, sobre todo en las zonas urbanas, a nivel medio ambiental, de conectividad y seguridad, que afecta a la salud física, mental y la cohesión social de la población.

#### **e) Cohesión social y relaciones sociales**

La calidad de relaciones sociales y la existencia de confianza, obligaciones mutuas y respeto en la comunidad o en la sociedad más extensa ayuda a proteger a las personas y a su salud.

1. Fomentar el acceso equitativo a los recursos, proporcionando entornos que favorecen la interacción social así como promover la participación activa de la población. Todo



---

ello fomenta el sentimiento de apego y pertenencia al lugar, la cohesión social y en consecuencia mejora la salud física y mental, y reduce las desigualdades en salud.

2. Fomentar los activos en salud. Son los factores o recursos que potencian la capacidad de los individuos, de las comunidades y poblaciones para mantener la salud y el bienestar. En este sentido, habrá que favorecer las iniciativas provenientes tanto desde la propia administración, como las iniciativas ciudadanas que favorezcan la cohesión social y la salud.

#### **f) Participacion**

1. Participación de los diversos grupos de población en la identificación y definición de sus propios problemas. Esta intervención aporta y enriquece la toma de decisiones, fomenta la participación activa desde el inicio de los procesos, se contribuye a una mayor cohesión social, se reducen las desigualdades sociales y se mejora la salud.



#### 4.4. LURRALDEA ETA EUSKERA

***El número de vascohablantes ha ido creciendo sin interrupción en los últimos 30 años, y es necesaria una ordenación territorial y urbanística que tenga en cuenta esta realidad, a fin de aumentar los índices de conocimiento y cuidar los nichos vitales del euskera (euskararen arnaguneak).***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

El Decreto 28/1997 de 11 de Febrero, de aprobación definitiva de las todavía vigentes **Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)**, en su capítulo 17 relativo a la ordenación del patrimonio cultural, establece:

*“Lurralde-antolamenduarekin zuzeneko erlazioa duen eta, hortaz, arreta eman behar zaion arkitektura-motako kultur ondarea alde batera utzita, bada, halaber, biztanleen bizimoduetan inplizitu dagoen kultur ondarea. (...) Moduak globalizatzeke joerak eta joerak berak orokortzeak badu eraginik inguru hauetan ere, inolako zalantzarik gabe, eta gero eta desberdintasun gutxiago dute hurbilean duten inguruekin, eta homogeneizaziorako joera nabarmena dute, komunikabide handien eraginez batik bat.*

Al margen del patrimonio cultural de tipo arquitectónico que es el más directamente relacionado con una ordenación territorial y al que es preciso prestar atención, existe también el patrimonio cultural implícito en los modos de vida de la población. (...) La tendencia, sin embargo, de la globalización de modos y de generalización de tendencias está sin duda afectando también a estas zonas, que se ven cada vez menos diferenciadas del entorno más inmediato y que tienden hacia la homogeneización a través fundamentalmente de los grandes medios de comunicación



*Aurreko puntuarekin loturik, baina pisu espezifiko handiagoarekin, hizkuntzaren gaia aipatu beharra dago. Euskal idiosinkrasiaren funtsezko gotorlekua da. Kasu honetan, euskararen presentziak heterogeneotasun handia azaltzen du lurraldean zehar: inguru batzuetan ia ez da azaltzen eta beste batzuetan hizkuntza nagusia da. Inolako zalantzarik gabe, lurraldearen antolamenduko elementu batzuek, telekomunikazioen edo garraio-sareen garapenak esate baterako, funtsezko garrantzia izango dute hizkuntzaren eta ezagutzen transmisio- prozesuetan, inguru desberdinetako pertsonen artean sortzen dituzten erlazioen ondorioz. Lurraldearen antolamenduak, arazo honetan funtsezko elementua edo behin-betikoa ez izan arren, ezaugarri hauek kontuan hartuta ihardun beharko du, proposatzen diren iharduketek horien gainean izan ditzaketan eragina aintzat hartuz beti.”*

Relacionado con el anterior punto pero con un mayor peso específico hay que hacer mención de la cuestión lingüística. Se trata del baluarte fundamental de la idiosincrasia vasca. En este caso, la presencia del euskera a lo largo del territorio muestra gran heterogeneidad, con zonas en las que es prácticamente inexistente frente a otras en las que es el preferente. Qué duda cabe que elementos presentes en la ordenación del territorio tales como el desarrollo de telecomunicaciones o de redes de transporte resultarán fundamentales en procesos de transmisión lingüística y de conocimiento en virtud de las interrelaciones que provoca entre personas de las distintas zonas. La ordenación del territorio, sin ser un elemento clave o definitivo en esta cuestión, deberá de actuar teniendo en cuenta estas características, considerando siempre el efecto que sobre ellas puedan tener las actuaciones que se propongan.

En la dinámica de fortalecimiento y mantenimiento del territorio y de nuestra identidad, es imprescindible tener también en cuenta el factor lingüístico, conscientes no solo de los peligros sino también de las oportunidades y de los posibles puntos fuertes, con el fin de investigar y explicar adecuadamente la relación entre el euskera y el urbanismo.

Qué duda cabe que elementos presentes en la Ordenación del Territorio tales como el desarrollo de telecomunicaciones o de redes de transporte resultarán fundamentales en procesos de transmisión lingüística y de conocimiento en virtud de las interrelaciones que provoca entre personas de las distintas zonas. La Ordenación del Territorio (...) deberá de actuar teniendo en cuenta estas características, considerando siempre el efecto que sobre ellas puedan tener las actuaciones que se propongan”.

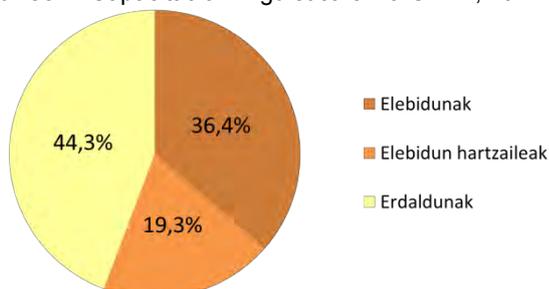
La Comunidad Autónoma Vasca está dando pasos decididos hacia la normalización del uso del euskera y el número de vasco parlantes ha ido creciendo sin interrupción a lo largo de los últimos 30 años. Así, tal y como se recoge en el informe final del proceso “Euskera 21 - Hacia un pacto renovado”, aprobado por el Consejo Asesor del Euskera en 2009 y un año más tarde por el Parlamento Vasco, resulta fundamental aumentar los índices de conocimiento y cuidar los nichos vitales del euskera (euskararen arnaseguneak) como elemento básico de una política lingüística equilibrada.

Según la V. Encuesta Sociolingüística de la CAPV y del V. Mapa Lingüístico (Gobierno Vasco, 2011), el 36,4% de la población mayor de 5 años es vasco parlante, el 19,3% es vasco parlante pasivo y el 44,3% es hispanófono. Actualmente, las personas vasco parlantes son 749.182, es decir 318.000 más que en 1981, lo que significa que el porcentaje de euskaldunes ha experimentado un ascenso de 14,5 puntos en los últimos 30 años. Entre las personas bilingües



de origen y nuevas vasco parlantes, son cada vez más las que en casa utilizan siempre o casi siempre el euskera. Entre los que tienen el euskera como lengua materna (euskaldun zahar), el uso ha descendido.

**Gráfico 1.** Capacitación lingüística en la CAPV, 2011 (%)



Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2011

Si bien la conclusión general es en un principio positiva, analizada la densidad geográfica de euskaldunes reflejada en estos informes, llegamos a la siguiente conclusión:

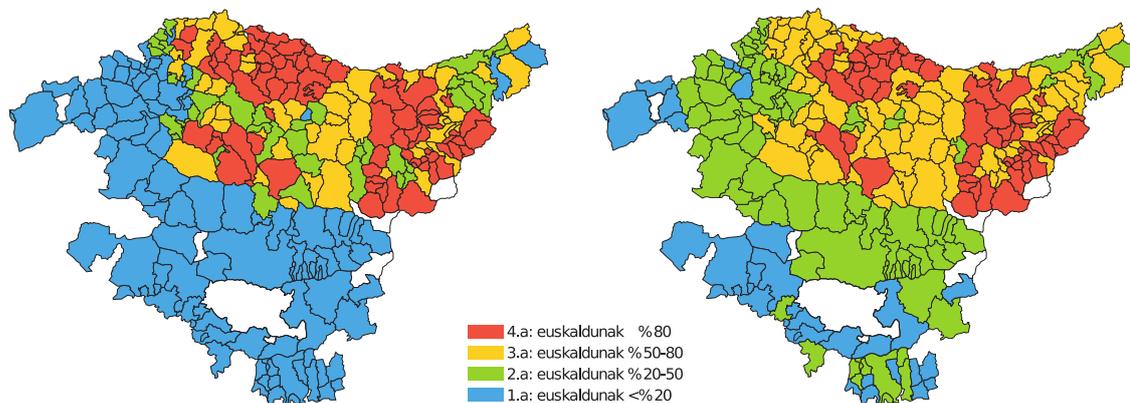
*"Analizada la evolución de estos últimos 20 años, el uso del euskera ha aumentado paulatinamente en la CAPV (una media de 4 puntos). Este aumento se da en los tres territorios y en los tres primeros ámbitos sociolingüísticos. Pero en el cuarto ámbito sociolingüístico, vemos que el uso del euskera desciende (7,5 puntos desde 1991). Este descenso se debe a las características lingüísticas de la población que se ha trasladado a vivir a los núcleos más euskaldunes desde las ciudades más castellanoparlantes".*

### EVOLUCIÓN DE LAS ÁREAS SOCIOLINGÜÍSTICAS DE LA CAPV, 1981-2011 (%)

Gune soziolinguistikoen bilakaera. EAE, 1981-2011 (%)

1981

2011



Iturria: Biztanleriaren eta Etxebizitzaren Zentsuak.

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2011

La evolución nos muestra que, entre las zonas lingüísticas de la CAPV que se han euskaldunizado, es la segunda zona (cuadro 1) la que más ha crecido durante los últimos treinta años, sobre todo durante la última década. Estos últimos años, las ciudades con un mayor número de habitantes han pasado de la primera a la segunda zona (Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getxo, Irun o Errenteria), así como numerosos municipios que se hallan bajo su radio de influencia. También la tercera zona ha crecido en cuanto a vasco parlantes y número de



municipios, sobre todo en algunas localidades de Donostialdea, Tolosaldea, Debagoiena y Durangaldea.

Con respecto a la cuarta zona sociolingüística, cabe destacar que, a lo largo de los últimos 30 años, ha ido disminuyendo paulatinamente el número de municipios incluidos en la misma, de forma que algunos de ellos se han ido integrando en la tercera zona. Concretamente, si bien hace 30 años eran 79 los municipios que formaban la cuarta zona, en la actualidad esa cifra se ha reducido en 17, que han pasado a engrosar la tercera zona.

**Cuadro 1. Reparto de la población según las zonas lingüísticas en la CAPV 1981-2011**

Zonas	Población (≥ 5 años)		Vascoparlantes (≥ 5 años)		Número de municipios	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011
1. (<20%)	1.263.529	178.591	75278	31.403	82	22
2. (20-50%)	485.305	1.365.969	146.986	384.243	37	80
3. (50-80%)	249.083	448.083	156.440	280.008	52	87
4. (>80%)	78.531	63.493	69.072	53.528	79	62
EAE	2.076.448	2.056.136	447.776	749.182	250	251*

Podemos afirmar que estamos asistiendo a un proceso en el que gracias al crecimiento continuado demográfico del euskera, la zona sociolingüística que mayor descenso ha tenido es la primera zona sociolingüística, que ha perdido 60 municipios que han pasado a engrosar la zona segunda. Han crecido en una proporción extraordinaria las zonas 2 y 3, donde se concentra la inmensa mayoría de la población y de los vascohablantes. En la cuarta zona sociolingüística también se ha producido un descenso, como se ha señalado anteriormente, si bien el descenso tanto del número de municipios como de vascohablantes muy inferior-incomparablemente inferior- con respecto al incremento que han experimentado las zonas 2 y 3. El aumento espectacular de la zona 3 se ha producido sobre todo por el traspaso de municipios y hablantes de la zona 2, y en mucha menor medida debido al trasvase recibido de la zona 4. El descenso de la zona 4 guarda relación con diversos factores, entre los cuales cabe subrayar, por su especial, incidencia los dos siguientes: la evolución demográfica directamente relacionada con la tasa de natalidad y el desarrollo urbanístico, desarrollo que ha tenido especial incidencia dado el reducido peso demográfico de los municipios de la zona. Se trata de un factor sobre cuya incidencia e impacto lingüístico aquí nos hacemos eco, porque ha quedado reflejada desde hace más de una década en análisis de diferentes expertos, así como en los análisis de la Viceconsejería de Política Lingüística. En todo caso, al analizar la evolución social del euskera, debe tenerse en cuenta esta perspectiva global y diacrónica, en la que se observa que la zona 2 ha crecido en detrimento de la zona 1 –nunca a costa de la zona 3–, y que la zona 3 ha crecido sobre todo a costa de la zona 2, y en una pequeña medida en detrimento de la zona 4. De todo ello cabe deducir que la evolución social del euskera en la Comunidad Autónoma del País Vasco en las tres últimas décadas es una evolución de ganancias y crecimiento para el euskera, no de pérdidas, tanto desde el punto de vista demográfico, como funcional y geográfico-territorial de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia.



Los ámbitos geográficos de mayor densidad de vascohablantes o arnagunes (“nichos vitales del euskera”, en terminología utilizada en el documento “Euskera 21 – Hacia un pacto renovado” de líneas de trabajo en política lingüística) son espacios vitales del euskera, espacios con una situación sociolingüística y psicolingüística especial, y pueden ser espacios tanto funcionales como geográficos. Por ejemplo, la escuela, la administración, determinados medios de comunicación, el ocio infantil y los campamentos infantiles, entre otros, representan espacios vitales funcionales del euskera, y no solo en los nichos vitales geográficos, si bien es de extraordinaria importancia e ineludible necesidad garantizar los citados ámbitos funcionales –y otros- en los arnagunes geográficos.

Por su parte, la característica principal de los arnagunes geográficos es que una parte considerable de las personas que viven o trabajan allí son bilingües, y que las relaciones entre las personas y las entidades se establecen mayoritariamente en euskera. Por ello, es necesario impulsar y fortalecer el uso funcional y natural del euskera en dichos ámbitos, ya que, en gran medida, garantizan la oportunidad de vivir en euskera, cohesionan la comunidad vascohablante y podrían servir como ejemplo para el resto de espacios en lo que se refiere al desarrollo de la lengua en sí. Así pues, se trata de ámbitos que debemos proteger y promover, entre otras razones, aunque no solo, para no obstaculizar los derechos y oportunidades lingüísticas de las personas que viven allí; antes al contrario, para garantizarlos y fomentarlos. Y para procurar para el euskera espacios en los que sea la lengua de uso habitual, natural y principal.

Para ello, en estas zonas se han de impulsar proyectos para que el euskera sea la lengua habitual y funcional en la vida social del municipio y en las relaciones entre sus habitantes. Se fomentará que la administración funcione en euskera con normalidad. Se promoverán acciones para que la ciudadanía pueda utilizar el euskera de manera natural en sus relaciones con la administración. Se apoyará económicamente el diseño y desarrollo de planes de euskera. Se impulsará que los servicios de naturaleza social (servicios de salud, de dependencia, de educación) funcionen en euskera con normalidad. Se impulsarán acciones para que el euskera se utilice de modo natural en los comercios y en el mundo laboral. En suma, se adoptarán medidas adecuadas para que el euskera sea lengua de servicio y trabajo en los ámbitos formales, y lengua de uso habitual en las relaciones inter-personales.”

## II OBJETIVOS

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de euskera son:

1. Tener en cuenta la presencia del euskera en el territorio en la elaboración y en el desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial y de planificación urbanística como herramienta de apoyo a la política y a la cooficialidad lingüística.
2. Promover las medidas oportunas para el uso normalizado del euskera como lengua de uso habitual en las relaciones interpersonales en la Administración, en los servicios de naturaleza social como los sanitarios o los educativos, en el ámbito comercial o empresarial y en los espacios de ocio.



---

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se propone para la revisión del modelo territorial en materia de euskera es el siguiente:

1. Analizar y observar la presencia del euskera en el territorio y tener en cuenta esta cuestión al elaborar los instrumentos de planificación territorial pertinentes.
2. Tener en cuenta el euskera en el paisaje lingüístico del territorio.
3. Desarrollar los criterios para la definición y delimitación de los “arnasgunes” o espacios vitales del euskera y su tratamiento en los instrumentos de planificación territorial y urbanística.
4. Priorizar la utilización de topónimos o términos en euskera, en su variante normalizada, en las nuevas denominaciones de barrios, zonas industriales, centros de salud o educativos... especialmente en los arnasgunes y en las tres capitales, por ser las zonas con mayor número de vascoparlantes.



## 4.5. LA INTERRELACIÓN TERRITORIAL

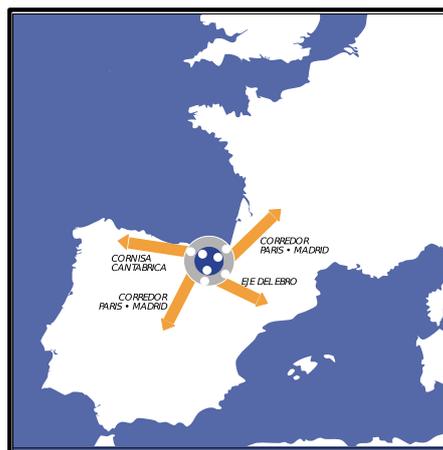
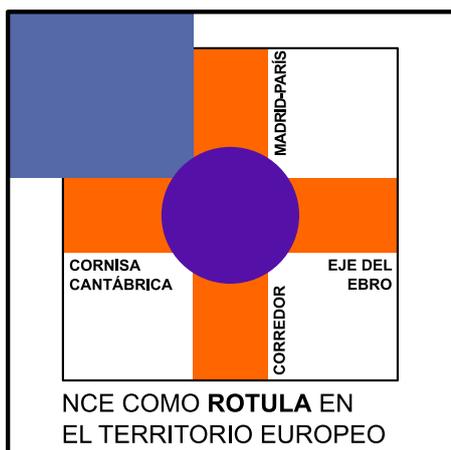
***Euskal Hiria, la ciudad región abierta. Partiendo del concepto de Euskadi como rótula europea las nuevas condiciones creadas por los avances en los sistemas de transporte y comunicaciones y, las nuevas interacciones económicas y sociales entre diferentes territorios, permiten el diseño de nuevas estrategias de desarrollo territorial de escala europea en un ámbito más amplio que recoge el territorio de la CAPV y las regiones colindantes.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### a) DOT vigentes, Euskadi rótula europea

Una de las aportaciones más importantes de las DOT ha sido impulsar el concepto de la rótula, el cual sigue siendo una referencia válida hacia el futuro en tanto en cuanto constituye un enfoque coherente con la posición y las dinámicas de la CAPV, y con los procesos de desarrollo del espacio europeo.



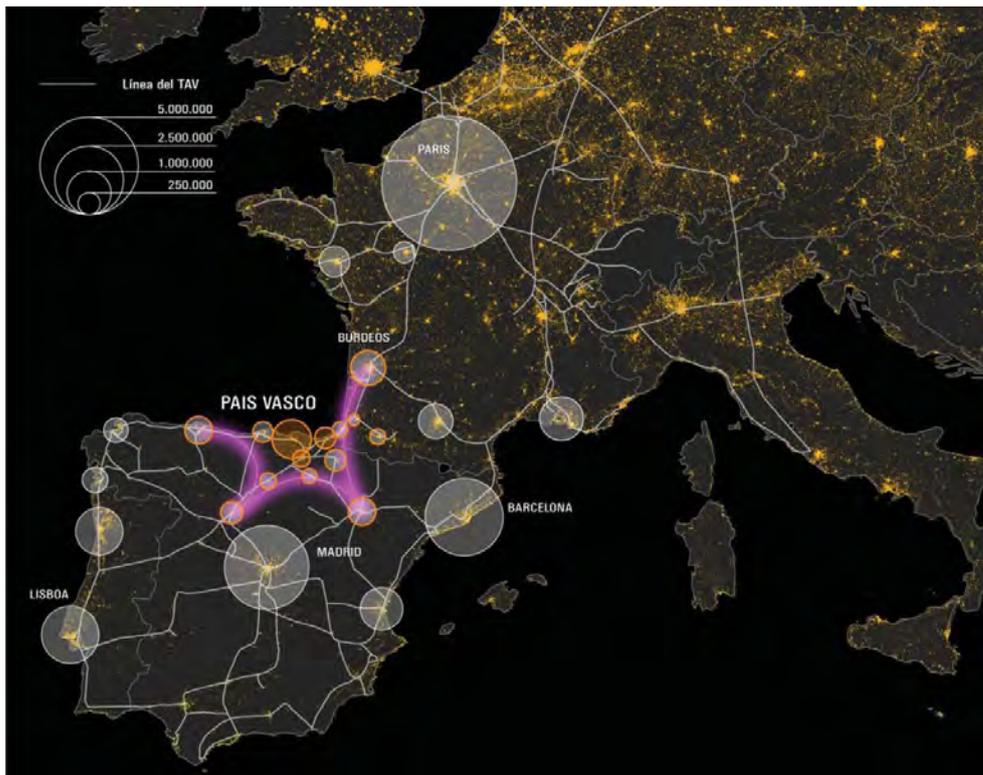
La CAPV ocupa una posición estratégica de rótula en la intersección del corredor norte-sur París Madrid y dos corredores transversales, el Eje del Ebro y el Eje de la Cornisa Cantábrica. Constituye una importante charnela de integración entre el Arco Atlántico y el Norte del Sur, dos grandes eurorregiones con proyección de futuro. Además, el arco atlántico está situado en



el centro de gravedad de un importante nodo de centralidad europeo donde junto al territorio de la CAPV se integran Cantabria, La Rioja, Navarra y Aquitania.

La localización central del Sistema Polinuclear de Capitales del País Vasco en relación con los sistemas urbanos de su entorno, su proximidad a ellos y su propia relevancia urbana le otorgan una posición destacada en el sistema urbano europeo. Actualmente, se define Bilbao como ciudad con capacidad para acoger elementos de conexión internacional y servicios avanzados y aparecen crecientes procesos de articulación con espacios contiguos. Hacia el Oeste, el Bilbao Metropolitano se desarrolla sobre la costa oriental de Cantabria. Al Este se consolida una articulación de la Eurociudad Donostia-San Sebastián-Baiona.

Euskal Hiria, como ciudad región, integra el medio rural y urbano y, en especial, considera las tres capitales vascas como elementos clave de un sistema urbano caracterizado por la complementariedad y la integración. Las nuevas condiciones creadas por los avances en los sistemas de transporte y comunicaciones y, las nuevas interacciones económicas y sociales entre diferentes territorios permiten el diseño de las nuevas estrategias de desarrollo territorial. Se plantean nuevas posibilidades de relación con espacios próximos y lejanos, aumentan las interdependencias entre diferentes territorios y las posibilidades de que estos se beneficien mutuamente y se configuren nuevos escenarios de integración, competencia y cooperación.



En este contexto la configuración de Euskadi como un territorio rótula debe plantearse en dos escalas complementarias. La primera escala es la continental como una estrategia con un creciente protagonismo en el marco de unas relaciones cada vez más intensas y la segunda escala es la regional donde se integra el sistema territorial en torno al País Vasco.

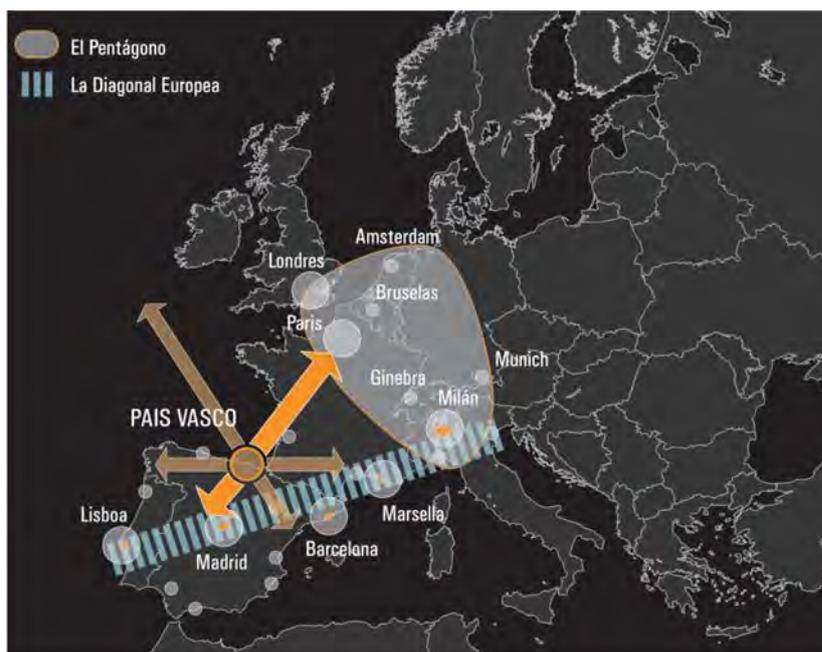


## b) La Dorsal y la Diagonal del sur de Europa.

Junto a la visión convencional del territorio europeo constituido por la Dorsal, el Norte del Sur, El Arco Atlántico y las Periferias, surge la Diagonal Europea consecuencia de los procesos de transformación vividos en nuestro continente en la última década. Se trata de un espacio emergente liderado por las ciudades de Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella y Milán. Estas ciudades lideran amplios espacios económicos en sus respectivos países y tienen un enorme potencial de interacción con los sistemas urbanos colindantes. La articulación de este sólido eje urbano y económico aparece como uno de los elementos de consolidación de un nuevo espacio de crecimiento europeo de alcance global.

Esta Diagonal emergente integra centros de investigación y universidades de primer orden, puertos y aeropuertos de rango internacional, espacios naturales, corredores regionales de desarrollo, grandes áreas metropolitanas y ciudades medias sobre un sólido soporte infraestructural en fase de mayor desarrollo con la incorporación de las redes transeuropeas de alta velocidad ferroviaria previstas. En algunos de sus ámbitos los procesos de integración económica de los espacios de la Diagonal son ya muy importantes como ocurre entre Lisboa y Oporto, entre Madrid, Barcelona y Valencia o en el ámbito Milán-Marsella. La Diagonal se irá configurando como resultado de la articulación de grandes sistemas urbanos de escala suprarregional que están desarrollándose a través de los nuevos sistemas de comunicaciones con el aumento de la interrelaciones económicas y sociales. Dentro de este territorio hay espacios de especial intensidad urbana que emergen con fuerza porque permiten superar los niveles de congestión de los espacios tradicionalmente preferidos para el asentamiento de actividades productivas en la Europa Central.

En este nuevo contexto la localización del País Vasco sobre uno de los ejes norte-sur más importantes del desarrollo europeo constituye un factor generador de nuevas oportunidades. El desarrollo y consolidación de los espacios de la Diagonal aumentará las interrelaciones con los centros urbanos del norte europeo, jugando el País Vasco un papel esencial de conexión entre estos ámbitos.





## **c) Oportunidades de colaboración con los territorios del entorno.**

### **c.1. Articulación con el Sur de Francia**

En el espacio fronterizo existen dos áreas urbanas costeras con características próximas a las de un espacio funcionalmente urbano: el Área Funcional de Donostia-San Sebastián y el área urbana de Bayona, que configura un continuo urbano hasta la frontera. Estas dos áreas, físicamente contiguas, conforman la Eurociudad Vasca Bayona – Donostia-San Sebastián. Estas áreas disponen de buenos sistemas de comunicación y procesos reales de cooperación en marcha, poseen entre ambas una población cercana a 700.000 habitantes.

En los últimos cinco años se han producido mejoras en la red de transportes en la zona transfronteriza, principalmente relacionadas con la alta velocidad. Sin embargo siguen existiendo problemas de conexión sin resolver. El desequilibrio entre los modos de transporte utilizados en el ámbito transfronterizo es importante y la carretera representa aproximadamente el 80 % de la totalidad. Existe una importante congestión del transporte de mercancías por carretera en la zona de la frontera.

La Euroregión Aquitaine-Euskadi creada bajo la forma de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) es una institución reciente, pero ya con retos importantes. Entre ellos, cabe destacar un proyecto que estudia la movilidad transfronteriza de personas en el eje Bayona San Sebastián y que tiene como objetivo adecuar el transporte público a esta realidad, y cumplir así con los compromisos de sostenibilidad fijados por la UE. El proyecto estratégico eurorregional 2014-2020 pretende alinear los objetivos de Aquitania-Euskadi con las directrices europeas en materia de innovación económica, movilidad sostenible y ciudadanía eurorregional.

### **c.2. Articulación con Navarra**

Pamplona es el principal centro urbano y productivo del entorno del País Vasco. Además, numerosas áreas del norte y el oeste de Navarra presentan una estrecha vinculación funcional con el País Vasco. El desarrollo de infraestructuras clave de conexión constituye un factor de creciente interrelación entre ambos territorios, destacando en este sentido la autopista Pamplona - Donostia-San Sebastián y la Pamplona-Alsasua, que la conecta con el sistema vasco de carreteras. El ámbito navarro del Bajo Bidasoa presenta una completa integración funcional con Irun y, en general, con el Área Funcional de Donostia-San Sebastián.

### **c.3. Articulación con Cantabria**

En la costa oriental de Cantabria aparece un ámbito que concentra gran parte del desarrollo urbanístico de Cantabria y también una parte significativa del desarrollo metropolitano de Bilbao. Con casi 90.000 habitantes, este espacio costero viene manteniendo un constante crecimiento demográfico, el cual se ha acelerado de manera importante en la última década. Las encuestas de movilidad indican un flujo de más de 60.000 viajes diarios entre este espacio y el País Vasco. Se trata de un territorio que funciona, de hecho, como parte del Bilbao Metropolitano. Este espacio se prolonga hasta el área metropolitana en formación de Santander-Torrelavega, con una población superior a los 360.000 habitantes, lo que supone cerca del 62% del total de la población de Cantabria.



#### c.4. Articulación con La Rioja

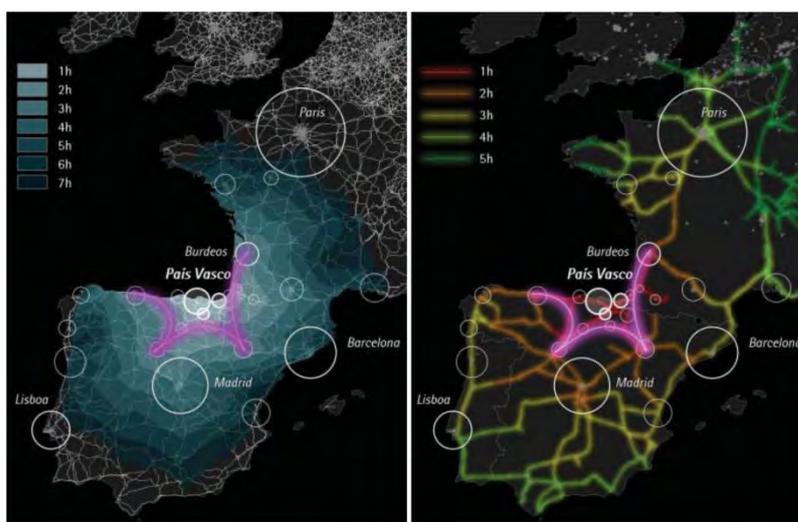
El desarrollo funcional de Logroño ha propiciado una creciente centralidad de esta ciudad sobre los territorios ribereños del Ebro próximos a la capital riojana. Se aprecia un aumento de los flujos de tráfico y los desplazamientos diarios desde los municipios de La Rioja Alavesa hacia Logroño, planteándose una estructura territorial en la que la oferta comercial y de servicios de la capital riojana juega un papel esencial. A ello hay que añadir las vinculaciones económicas derivadas del papel esencial del vino en la economía comarcal.

#### c.5. Articulación con Burgos

A través de Burgos se articulan las relaciones con Madrid y con el centro peninsular, configurándose uno de los principales ejes de transporte de interés para el País Vasco. El área de Miranda de Ebro presenta, además, una intensa relación urbana con el sur de Álava y se encuentra polarizada por Vitoria-Gasteiz como centro urbano de referencia, con preferencia a su propia capital provincial.

#### ***Euskal Hiria, Ciudad Región abierta***

La localización y la estructura policéntrica de las ciudades vascas y de los territorios de su entorno definen un ámbito clave para situar a nuestro territorio entre los grandes espacios urbanos del oeste de Europa y como espacio central de las comunicaciones norte-sur. El sistema territorial en torno al País Vasco integra territorios y ciudades con los que existen sinergias y oportunidades de cooperación cada vez mayores a medida que se van consolidando las nuevas redes de comunicación. Esta escala superior permite hacer viables equipamientos, infraestructuras y sistemas de servicios de mayor dimensión y calidad. La integración regional contribuye decisivamente a posicionar al País Vasco como un espacio de centralidad en el sur de Europa y como un enclave estratégico en los flujos de transporte y en las opciones de localización de las actividades de la nueva economía.



Tiempos de viaje por autovía. Tiempos de viaje tren de alta velocidad.

Las nuevas conexiones aéreas, por autopista y por alta velocidad crean importantes oportunidades para el País Vasco en materia de relación y de protagonismo territorial en aumento en el marco de la Diagonal Europea. Las conexiones aéreas son fundamentales en la



estrategia de la conectividad internacional y la potenciación del Aeropuerto de Bilbao como principal nodo aéreo del norte peninsular y el sur de Francia es clave en esta estrategia. La alta velocidad ferroviaria es el gran elemento de articulación de los sistemas urbanos europeos y un elemento de conexión esencial determinante para la integración en las nuevas dinámicas de desarrollo.

La autopista AP-1 representa un corredor alternativo al más congestionado del litoral que reduce las distancias en los movimientos norte-sur a lo largo del Corredor Atlántico tanto para los tráficos peninsulares como para los movimientos desde el Magreb hacia el norte de Europa. La red de autopistas establece conexiones norte-sur y este-oeste, conecta también infraestructuras como el Puerto de Bilbao y el Aeropuerto de Foronda y los espacios logísticos, y crea las condiciones para consolidar un nodo central de organización de los flujos de mercancías en el suroeste europeo, tanto aéreos como marítimos.

Euskal Hiria es un ámbito esencial que, por el área de influencia que representa en la escala continental, es capaz de relacionarse con la Diagonal Europea y los espacios del Norte. Euskal Hiria como territorio rótula es un elemento fundamental de consideración en el Modelo Territorial de la Revisión de las DOT.

## II OBJETIVOS

Los objetivos de la revisión del modelo territorial que se proponen en materia de interrelación externa e interna son los siguientes:

1. Desarrollar la potencialidad de la CAPV como rótula europea.
2. Desarrollar la interrelación de Euskadi y Aquitania en el marco de la Euroregión.
3. Estrechar la colaboración y la relación territorial especialmente con Navarra, así como con La Rioja, Cantabria y Castilla-León.
4. Intensificar la interrelación territorial interna.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales se realizan en el contexto de la integración regional y desde la capacidad que tiene Euskal Hiria para polarizar las ciudades de su entorno.

### ***Articulación con el sur de Francia.***

La Eurociudad Vasca Bayona - Donostia-San Sebastián constituye el acceso natural de las vías de comunicación entre la Península Ibérica y el centro y el oeste europeos. Este proyecto de cooperación transfronteriza plantea tres grandes objetivos estratégicos:

1. Conformar la plataforma atlántica de intermodalidad, comunicación e información, transformando el actual corredor, de tránsito, en un eurocorredor de desarrollo en el que se localicen nuevas actividades económicas capaces de aprovechar las rentas de localización de este espacio.



2. Estructurar una metrópoli lineal policéntrica en red, mediante la puesta en práctica de la gestión del espacio, de infraestructuras y de una oferta de servicios y equipamientos con un nivel de articulación y calidad que responda a las exigencias de las metrópolis de rango europeo.
3. Proteger y valorizar el patrimonio natural, mediante la excelencia ambiental aplicada al concepto de “metrópoli verde”.

Se trata de un proyecto que desde la perspectiva de las DOT es esencial para la articulación del País Vasco como Rótula europea y para el desarrollo urbano y económico del Área Funcional de Donostia-San Sebastián con incidencia en el conjunto del territorio vasco. En este sentido, se plantean las siguientes iniciativas estratégicas: Conexión de la red vasca de alta velocidad con el TGV, integración de los servicios ferroviarios de cercanías, cooperación y gestión integrada de los espacios de interés natural, operación de renovación de la playa de vías de Irun como nuevo ámbito de transformación y dinamización urbana y desarrollo de iniciativas de renovación urbana de la Bahía de Pasaia, configurando un ámbito para el desarrollo compatible de actividades portuarias especializadas, residencia, servicios avanzados, nuevas actividades económicas y ocio.

#### **Articulación con Navarra.**

- Integración de Navarra en el desarrollo del sistema ferroviario del País Vasco.
- Potenciar la integración del valle del Bidasoa en las dinámicas de la Eurorregión.
- Fortalecimiento dotacional de Salvatierra y Tolosa como nodos de prestación de servicios urbanos para las comarcas del oeste de Navarra.
- Desarrollo de los espacios de actividad y logísticos a lo largo del corredor de la A-1 entre Vitoria-Gasteiz y Alsasua.
- Cooperación y gestión integrada de los espacios de interés natural que marcan el límite entre los dos territorios.

#### **Articulación con Cantabria.**

- Potenciar la articulación con Cantabria mediante el desarrollo de la conexión ferroviaria entre Bilbao y Santander que facilite un acceso al Aeropuerto de Bilbao y al conjunto de servicios metropolitanos de alto nivel de la capital vizcaína.
- Implantar elementos de intercambio modal en las estaciones de metro y ferrocarril del norte de la ría, facilitando la incorporación a los sistemas de transporte colectivo del área de Bilbao de los viajeros procedentes de Cantabria.
- Desarrollar conexiones de ferrocarril convencional entre el Bilbao Metropolitano y los municipios de la costa oriental de Cantabria.

#### **Articulación con Burgos.**

- Integración funcional y conexión ferroviaria de los espacios logísticos en desarrollo en el entorno de Burgos con el Puerto de Bilbao y el Aeropuerto de Vitoria.



- Mejora de las conexiones por carretera e impulso a los centros urbanos del sur de Encartaciones, Valle de Ayala y Valdegovía como centros de prestación de servicios locales para los valles del norte de Burgos y centros de referencia para las actividades de turismo rural.
- Desarrollo de mecanismos de cooperación en los espacios naturales transfronterizos y, concretamente, para asegurar la continuidad del LIC de Ordunte y la ZEPA de Sierra Salvada con los Bosques del valle de Mena en Burgos.

### **Articulación con la Rioja.**

- Desarrollo de la vía prevista en las DOT de conexión directa entre Vitoria-Gasteiz y Logroño por Laguardia.
- Reforzar la centralidad de Laguardia, proteger el paisaje y el carácter de los núcleos como elementos básicos de desarrollo comarcal e impulsar las actividades económicas en el ámbito Oyón-Oion - Laguardia, próximo a Logroño.
- Fomento de iniciativas para la gestión integral de las riberas del Ebro como gran corredor ambiental y turístico.
- Impulso a proyectos de desarrollo local y comarcal en La Rioja Alavesa vinculados a la cultura y el turismo del vino.

5

Paisaje





## 5 PAISAJE

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



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

La CAPV goza de una gran riqueza y diversidad paisajística que constituye un recurso y un patrimonio común de interés general desde el punto de vista ambiental, cultural, social, histórico y económico.

El paisaje está muy condicionado por la intervención humana, que con sus actuaciones puede generar tanto paisajes de singular belleza como paisajes degradados, y es un elemento esencial del bienestar y calidad de vida individual y colectivo, contribuyendo al mismo tiempo a conformar la identidad del territorio. Las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV vigentes ya establecieron la garantía de la conservación de los valores paisajísticos como uno de los criterios y objetivos de los instrumentos de ordenación territorial. Así, señalan la necesidad de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y la exigencia de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado de paisaje se acompañe del correspondiente estudio paisajístico. Establecen también que el planeamiento territorial y urbanístico estudiarán el tratamiento de espacios marginales, así como el dominio público, los deslindes y las servidumbres.

---

#### BIBLIOGRAFIA

- Convenio Europeo del Paisaje. Consejo de Europa. Florencia 20.10.2000
- 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.
- Siting and Designing windfarms in the landscape. Scottish Natural Heritage. Diciembre 2009.
- Buenas prácticas de paisaje. Líneas guía. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Direcció General d'Arquitectura i Paisatge.



La necesidad de introducir la variable del paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico, teniendo en cuenta componente subjetiva de la percepción del paisaje como mejora de calidad de vida de las personas, además de la necesidad de abarcar todos los tipos de paisajes, degradados, de calidad, cotidianos, etc. fue establecida por el Convenio Europeo del Paisaje.

### **a) Convenio Europeo del Paisaje**

El Convenio Europeo del Paisaje fue firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000. En dicho convenio se destaca que el paisaje desempeña un papel de interés general desde el punto de vista cultural, ecológico, medioambiental y social, así como económico, ya que de su protección, gestión y ordenación pueden surgir oportunidades de creación de empleo.

El convenio define el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.” Se destaca además que el paisaje es un elemento clave en la calidad de vida de las personas, tanto en medios urbanos como rurales, y tanto en las zonas degradadas como en las de mayor calidad.

El objetivo del Convenio es promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes y para ello establece unas medidas generales: reconocimiento jurídico de los paisajes; definición de políticas de paisaje; establecimiento de procedimientos de participación; e integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística. Se propone un conjunto de iniciativas para la protección, gestión y ordenación del paisaje que se definen de la siguiente manera:

- Actuaciones de protección del paisaje: aquellas encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o de la intervención humana.
- Actuaciones de gestión del paisaje: aquellas dirigidas a garantizar el mantenimiento de un paisaje, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales.
- Actuaciones de ordenación del paisaje: aquellas que presentan un carácter marcadamente prospectivo, con el fin de mejorar, restaurar o crear paisajes.

### **b) Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV.**

La Comunidad Autónoma del País Vasco se adhirió formalmente al Convenio Europeo del Paisaje mediante Acuerdo de Gobierno el 21 de julio de 2009, asumiendo los compromisos que esa adhesión comporta, entre los que destaca reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de su patrimonio común cultural y como fundamento de su identidad.

El objeto del Decreto es pues fijar los mecanismos normalizados para dar cumplimiento a las previsiones normativas y lograr el objetivo de integrar el paisaje en la ordenación territorial. Para ello identifica los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, en la ordenación del territorio, que son los Catálogos de Paisaje, las Determinaciones de Paisaje, los



Planes de Acción del Paisaje, los Estudios de Integración Paisajística, así como las Medidas de formación, sensibilización y apoyo.

- Sobre los Catálogos de Paisaje: Son documentos de carácter descriptivo y prospectivo, cuyo ámbito es la totalidad del paisaje de cada área funcional definida por las DOT. El contenido de los catálogos se referirá a: la delimitación y valoración de las cuencas visuales y las texturas paisajísticas y la identificación de áreas de especial interés paisajístico por su singularidad, degradación, visibilidad, identidad o por presentar cualidades sobresalientes desde el punto de vista estético o de la percepción; identificación de procesos que inciden en la configuración del paisaje; localización de rutas y lugares de observación del paisaje; delimitación de unidades de paisaje; definición de objetivos de calidad paisajística, teniendo en cuenta las necesidades de la población; propuesta de medidas para alcanzar los objetivos; propuesta de indicadores.
- Sobre las Determinaciones de Paisaje: Son criterios extraídos de los Catálogos de Paisaje, y que desarrollan los objetivos de calidad paisajística, identificando las medidas para conseguir esos objetivos. Se incorporarán a los PTP de las áreas funcionales correspondientes.
- Sobre los Planes de Acción del Paisaje: Se trata de instrumentos de intervención para las áreas de especial interés paisajístico identificadas por los Catálogos del Paisaje y recogidas en las Determinaciones del paisaje. Contendrán un diagnóstico, además de los objetivos de calidad paisajística que persiguen.
- Sobre los Estudios de Integración Paisajística: Son los documentos destinados a analizar las consecuencias que pueden tener sobre el paisaje la ejecución de proyectos y obras, así como a establecer las medidas para la integración de esas obras en el paisaje. Estos estudios contendrán la descripción del paisaje, las características del proyecto y los criterios de integración paisajística.
- Sobre las medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo: La Administración Pública Vasca y las entidades de su sector público promoverán las actuaciones necesarias en relación a la trascendencia de una adecuada protección, gestión y ordenación del paisaje, en una ordenación del territorio equilibrada y sostenible.

## II OBJETIVOS

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

1. Integrar el paisaje en la elaboración y desarrollo de instrumentos de planificación territorial y urbanística.
2. Valorar el paisaje desde un punto de vista integral, teniendo en cuenta los paisajes rurales y urbanos y tanto los de gran calidad como los degradados.
3. Promover la participación ciudadana en la valoración del paisaje por tratarse de una cuestión de percepción personal y por su importancia en la calidad de vida y en la salud de las personas.



4. Evitar los impactos paisajísticos e integrar visualmente los elementos y actividades que se desarrollan en el territorio, especialmente las infraestructuras y las áreas de actividad económica.
5. Poner en valor el paisaje como un factor de calidad desde el punto de vista social, cultural, económico y de bienestar.

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

#### **a) Orientaciones generales**

##### **a.1. Actuar con el paisaje como criterio condicionante a todos los niveles de ordenación. En este sentido:**

- a.1.1. Cumplir, en toda actuación que se desarrolle en el territorio unos requisitos básicos de integración paisajística que respeten los elementos más importantes de la estructura visual del territorio. 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.

##### **a.2. Proponer sistemas de gestión y actuación para la recuperación, mejora y mantenimiento de los paisajes naturales, culturales, rurales y urbanos. En este sentido:**

- a.2.1. Tener en cuenta tanto los paisajes ordinarios y degradados, como los paisajes excepcionales o notables.
- a.2.2. Tener en cuenta el valor del paisaje como factor económico y cultural, atendiendo a la potencialidad del paisaje como atractivo turístico y cultural, e integrando los elementos de patrimonio histórico-artístico, como potencial de desarrollo de actividades económicas.

##### **a.3. Cumplir unos requisitos básicos de integración paisajística de elementos e infraestructuras, de los crecimientos urbanos, así como de las explotaciones extractivas y vertederos. En este sentido:**

- a.3.1. Evitar impactos visuales en el diseño y localización de nuevas infraestructuras, especialmente en infraestructuras de comunicación, líneas de tensión, parques eólicos y centrales fotovoltaicas; tener en cuenta el perfil del terreno, la escala del paisaje, la integración paisajística de las infraestructuras complementarias y la visibilidad de la instalación. Valorar la simplicidad de la apariencia y analizar las características del paisaje, su sensibilidad y la capacidad de acomodar alteraciones. Tener especial cuidado en que las nuevas infraestructuras no compitan con otros hitos existentes en el territorio.
- a.3.2. Evitar la instalación de explotaciones extractivas u otros elementos de gran impacto visual como los vertederos, en emplazamientos que alteren la calidad paisajística del entorno, procurando que se localicen en zonas menos visibles para la población.



a.3.3. En las explotaciones existentes analizar la potencialidad de integración en el paisaje de las explotaciones abandonadas y tender a la restauración y adaptación de las alteraciones en el paisaje, mediante la creación de barreras visuales y programas de revegetación.

**a.4. Adecuar las actuaciones sobre el territorio a la topografía, manteniendo la vegetación y el arbolado del paisaje tradicional. Además, evitar la construcción sobre elementos dominantes o en crestas de montañas. En este sentido:**

a.4.1. Evitar alterar la pendiente natural de los terrenos conservando laderas y resaltes del relieve, evitando la cobertura de cauces, desaparición de muros, alineaciones de arbolado, caminos tradicionales, etc., salvo de forma puntual y con las acciones de integración y restauración necesarias. Adecuar las edificaciones, el parcelario, la red de caminos y las infraestructuras a la topografía del terreno, procurando preservar los hitos, elevaciones topográficas existentes y elementos paisajísticos singulares, y manteniendo su visibilidad de manera que los nuevos elementos no compitan con los existentes.

a.4.2. Procurar mantener la vegetación y el arbolado preexistentes potenciando la presencia del arbolado de dimensiones que refleje la calidad del territorio, e impulsando la dedicación de suelos sin vocación específica al cultivo de especies arbóreas autóctonas. Considerar asimismo las posibilidades de mantenimiento de los paisajes agrarios característicos de los espacios rurales de la CAPV (campiñas, viñedos, cultivos de huertas, bosquetes, etc.), por su contribución a la variedad del paisaje, prestando especial atención a la mezcla de texturas y a la singular geometría que proporciona el mosaico de usos que hace singulares estos ámbitos del territorio vasco.

a.4.3. Establecer, en caso de desaparición de la vegetación existente, las medidas compensatorias que permitan conservar la textura y la masa forestal de los terrenos. Además, conservar el paisaje tradicional, la cubierta vegetal y potenciar las especies autóctonas.

a.4.4. Impedir la construcción sobre elementos dominantes o en las crestas de montañas, bordes de acantilados y zonas culminantes del terreno, salvo en los casos de infraestructuras de utilidad pública que deban necesariamente ocupar dichas localizaciones.

**b) Orientaciones territoriales de las Directrices**

**b.1. Proteger el paisaje litoral y el entorno de las playas, evitando la urbanización e infraestructuras y mejorando la imagen de los puertos. En este sentido:**

b.1.1. Preservar los cabos y promontorios como espacios de disfrute escenográfico y como hitos de referencia del paisaje costero, ya que son elementos singulares y valiosos del paisaje costero de la CAPV. Fomentar, asimismo, la protección y mejora del paisaje en el entorno de las playas y otros elementos singulares como acantilados, ordenando los usos y actividades, y evitando elementos no propios de este entorno y de impacto visual negativo, especialmente la urbanización y las infraestructuras.



b.1.2. Integrar los puertos en la trama urbana, mediante un adecuado tratamiento de los bordes y de la transición puerto-ciudad, con una atención específica a los espacios libres de borde.

**b.2. Fomentar la restauración y conservación de los paisajes fluviales, eliminando construcciones degradantes, preservar la vegetación de ribera y potenciar una red de caminos peatonales y ciclistas.**

### ***c) Orientaciones al planeamiento territorial***

**c.1. Analizar y valorar el paisaje a través de los Catálogos y Determinaciones del Paisaje que establecerán los objetivos de calidad paisajística y las acciones concretas para conseguirlos. En este sentido:**

c.1.1. Identificar los tipos y unidades de paisaje, y las cuencas visuales, así como las áreas de especial interés paisajístico del área funcional.

c.1.2. Analizar la estructura paisajística, definida por la amplitud de vistas y las distancias al horizonte; identificar las zonas de alta incidencia visual, las geometrías de los elementos lineales y de los polígonos que delimitan los diferentes usos, las alineaciones y las pautas definidas por elementos naturales o artificiales, así como la morfología del terreno y las características del relieve.

c.1.3. Tener en cuenta la textura del paisaje, determinada por los usos del suelo y su distribución, los colores y formas de los distintos elementos y su disposición en relación con los elementos estructurales, las densidades de los distintos usos, así como las características morfológicas y tipológicas de los núcleos de población y de las construcciones aisladas.

c.1.4. Identificar los elementos singulares, tales como formaciones vegetales sobresalientes, áreas de cultivo, y espacios agrarios singulares, monumentos, hitos topográficos dominantes, y en general, cualquier elemento que dota al paisaje de un carácter especial y diferenciado. Identificar, también, los elementos degradados que generan impactos paisajísticos especialmente deteriorados o con una alta incidencia en la percepción del paisaje.

c.1.5. Desarrollar, una vez definidos los tipos de paisaje, el proceso de valoración mediante técnicas de participación pública de acuerdo con la definición de paisaje proporcionada con el Convenio Europeo del Paisaje: "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población".

c.1.6. Establecer los objetivos de calidad correspondientes para cada unidad de paisaje identificada, caracterizada y valorada. Los objetivos podrán ser: conservar y mantener el paisaje existente considerándolo siempre un elemento dinámico, restaurar el paisaje a sus condiciones previas, mejorar el paisaje a partir de la introducción de nuevos elementos y de la gestión de los existentes, la creación de un nuevo paisaje o una combinación de los anteriores.



- c.1.7. Desarrollar las medidas y actuaciones necesarias para lograr los objetivos de calidad, teniendo en cuenta la diferencia existente entre la situación inicial y la definida por los objetivos.
- c.1.8. Incluir en estas actuaciones, al menos, la catalogación de los paisajes de valor paisajístico alto o muy alto, el establecimiento de normas de integración paisajística, y guías para una adecuada ordenación del paisaje y la definición de un programa de actuaciones en materia de paisaje.
- c.1.9. Determinar la protección de los paisajes de acuerdo con la valoración de los Catálogos del Paisaje y atendiendo a su singularidad, estado de deterioro, visibilidad por parte de la población, identidad del área funcional o por preservar cualidades sobresalientes en aspectos perceptivos y estéticos. Identificar las oportunidades para incorporar actuaciones de mejora de la imagen del territorio, prestando especial atención a las posibilidades para restaurar ámbitos deteriorados.
- c.1.10. Identificar los ámbitos prioritarios para desarrollar Planes de Acción del Paisaje en ámbitos con un elevado grado de deterioro o con gran incidencia en la percepción del territorio. Establecer, asimismo, los criterios básicos de actuación de estos planes para que se desarrollen desde la escala local o metropolitana.

**c.2. Poner en valor los caminos culturales y crear una red de itinerarios, rutas y miradores, para fomentar el acceso de la población al paisaje, incluidos los recorridos costeros. En este sentido:**

- c.2.1. Incluir en los itinerarios los bienes y puntos de interés patrimonial, así como las instalaciones e infraestructuras históricas, pudiendo establecerse itinerarios temáticos. Promover miradores en lugares con amplio potencial de vistas.
- c.2.2. Integrar los recorridos costeros a través de su acondicionamiento y señalización para el uso peatonal y ciclista, como elementos básicos para la percepción del paisaje litoral.

**d) Orientaciones al planeamiento urbanístico**

**d.1. Proteger el paisaje rural y urbano, favoreciendo el crecimiento compacto de los núcleos y procurar una política de rehabilitación edificatoria de caseríos. En este sentido:**

- d.1.1. Proteger desde el planeamiento municipal el paisaje rural y urbano, atendiendo a valores identitarios, singularidad, estado de deterioro o visibilidad por parte de la población.
- d.1.2. 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, así como la implantación de actividades económicas en continuidad con la trama existente.
- d.1.3. Propugnar una política de rehabilitación edificatoria de caseríos y un mejor aprovechamiento de la edificación, ante la pérdida del uso agropecuario en los caseríos existentes y frente a la construcción de nuevos edificios para viviendas o



equipamientos, posibilitando incluso su división en varias viviendas siempre que no se altere la morfología, el carácter y la volumetría del edificio original y del entorno del núcleo de población.

**d.2. Integrar los núcleos de población en el medio físico que los rodea, definiendo los bordes, los espacios libres y los accesos para ordenar una adecuada transición campo-ciudad. En este sentido:**

- d.2.1. La Ley 2/2006 de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, aporta algunos elementos fundamentales para proteger el carácter y la imagen de los núcleos rurales como un elemento fundamental para preservar el atractivo global del territorio y como factor determinante de su potencial de desarrollo.
- d.2.2. Vincular de forma más estrecha el desarrollo de los pequeños núcleos de población con la preservación de su imagen tradicional y la conservación de los paisajes del entorno en ausencia de explotaciones agrarias. Definir las condiciones edificatorias que desde el punto de vista estético, tipológico y de densidades resulten integradas en las características morfológicas de cada núcleo y regular los modos de implantación de las edificaciones, adecuándose al carácter aislado o entre medianeras característico de cada caso.
- d.2.3. Diseñar una estructura urbana adecuada para la integración paisajística de los núcleos de población en relación con el medio físico que los rodea, estableciendo una definición cualificada de las características de los bordes exteriores y de su silueta al objeto de preservar la imagen tradicional de los núcleos, integrando, además, los elementos ya existentes, especialmente los dignos de ser conservados y que justifican la delimitación como núcleo rural. Además, definir de manera adecuada los puntos de conexión a las infraestructuras de comunicación supramunicipales.
- d.2.4. Posibilitar una continuidad espacial del entorno urbano que favorezca la vinculación de los accesos con la red peatonal y de espacios libres para ordenar una adecuada transición campo-ciudad.
- d.2.5. Procurar mantener las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos históricos, típicos o tradicionales, y el entorno de carreteras y caminos de carácter pintoresco, no admitiendo la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfiguren sensiblemente tales perspectivas.
- d.2.6. Diseñar unos accesos a los núcleos urbanos que faciliten la transición entre los espacios abiertos del medio natural o rural y los paisajes urbanos, poniendo en valor la riqueza natural y cultural de la zona.
- d.2.7. Desarrollar las potencialidades de los asentamientos identificados como núcleos de acceso al territorio, actuando como centros de gestión de actividades y servicios asociados a los espacios naturales.



**d.3. Mejorar la imagen de los polígonos industriales consolidados y definir ámbitos para el desarrollo de programas de renovación urbana. En este sentido:**

- d.3.1. Desarrollar una política sistemática de mejora de la imagen de los polígonos industriales consolidados que contemple la mejora de integración de cauces fluviales, el mantenimiento y conservación del espacio público y del ajardinamiento y también el cuidado de imagen y estado de conservación de la edificación.
- d.3.2. Favorecer, en los nuevos ámbitos de actividades económicas, la integración paisajística teniendo en cuenta la adecuación a la topografía y criterios de diseño de la edificación con estrategias de mimetización con atención a los materiales, cromatismos, cierres, etc.
- d.3.3. Identificar en los planes municipales ámbitos para el desarrollo de programas de renovación urbana y Planes de Acción del Paisaje para la restauración o mejora paisajística en zonas degradadas, estableciendo los criterios básicos de actuación, así como los ámbitos en los que mejorar la calidad y el atractivo de los espacios clave de las zonas urbanizadas.

**d.4. Procurar mantener las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos históricos, sin perder la importancia visual que puedan tener los elementos singulares. En este sentido:**

- d.4.1. Establecer unas condiciones edificatorias que desde el punto de vista estético y tipológico resulten plenamente integradas en las características morfológicas de cada núcleo o zona de la ciudad.
- d.4.2. Definir la regulación necesaria de los espacios públicos, y muy especialmente del viario, al objeto de cuidar las perspectivas paisajísticas del espacio urbano, considerándolo un factor fundamental en la dimensión de las aceras, el ajardinamiento y los tipos de sección de vial y su relación con la edificación que conforma sus fachadas.
- d.4.3. Prestar especial atención a la inclusión de los elementos valiosos del entorno (laderas y montañas, zonas marinas, etc.) en la escena urbana, así como a la preservación de las posibilidades de que estas puedan ser visualizadas desde los espacios construidos.



# 6

## Medio Físico e Infraestructura Verde





## 6 MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE

El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de forma apreciable en los últimos años. Las salvaguardas establecidas por las DOT han contribuido sin duda a ello, junto con las acciones territoriales y sectoriales, las demandas de un nuevo modelo de desarrollo más sostenible y una mayor conciencia por parte de la población, las empresas y las instituciones sobre la necesidad de preservar y mejorar la calidad ambiental del territorio.

A ello contribuyen elementos como la tradicional compacidad de los asentamientos y las medidas de control de la edificación en suelo no urbanizable establecidas por las DOT y desarrolladas por la legislación urbanística, lo cual ha limitado los procesos de urbanización difusa en nuestro territorio.

Las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV, aprobadas en 1997, prestaron especial atención a los problemas y oportunidades del Medio Físico. El establecimiento de siete categorías de ordenación a las que se unen cuatro condicionantes superpuestos, con su correspondiente matriz de ordenación de usos sentaron las bases de un régimen de usos homogéneo para todo el territorio, así como un amplio conjunto de espacios que los PTP han concretado en sus respectivos ámbitos, generando una sólida matriz de protección de las áreas de interés natural y rural y garantizando la efectiva protección de las piezas de mayor valor de acuerdo con la legislación sectorial.

Al decisivo cometido de los PTP en la materialización de la directriz de Medio Físico se suma la contribución importante de una serie de PTS, destinados a la ordenación específica de determinadas áreas y procesos de alto interés ambiental (ríos y arroyos, litoral, zonas húmedas, medio agrario). Este bloque de planeamiento territorial sectorial constituye una experiencia muy valiosa en la integración de perspectivas y determinaciones ambientales que habitualmente son objeto de protección aislada.

A través de trabajos posteriores, el concepto de corredor ecológico añade un hito más a esta concepción de conjunto de espacios protegidos introduciendo la continuidad espacial entre ellos, de forma que se evite la fragmentación territorial, se dé coherencia al conjunto y se fortalezca lo ya protegido. Además, la incorporación del concepto de Paisaje recogido en la Carta de Florencia añade al territorio un valor de excelencia y de visión integrada.

Ahora se ha logrado un grado de madurez en la planificación que hace oportuno dar un salto cualitativo y extender esa continuidad no sólo a nivel regional, sino en todas las escalas (local, área funcional, regional). Con todo ello se pretende avanzar en la superación de la tradicional dicotomía entre conservación y gestión del patrimonio natural, para proponer un modelo

---

### FUENTES BÁSICAS CAPÍTULO MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE

- COMISIÓN EUROPEA, 2013: “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones: Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa”.
- UNIÓN EUROPEA, 2010: “Una Infraestructura Verde”.
- GOBIERNO VASCO, 2005: “Red de Corredores Ecológicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2014: “La Infraestructura Verde Urbana de Vitoria-Gasteiz. Documento de propuesta”.
- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT.



---

integral denominado “Infraestructura Verde”, con el que se pretenden reforzar los servicios que nos proporciona la naturaleza. De forma compatible con lo anterior, la incorporación del concepto Paisaje a la Ordenación del Territorio contribuirá a dotarlo en su totalidad de la debida calidad mediante su tratamiento humanista y holístico.



## 6.1. LA ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO

***La ordenación del medio físico de las DOT, con la categorización establecida y la regulación de usos asociada se mantiene como válida aunque se propone algún ajuste puntual, como la supresión de la categoría de “sin vocación de uso definido”.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las determinaciones de las DOT en relación con la Ordenación del Medio Físico y del suelo no urbanizable constituyen una aportación que ha contribuido de forma importante a la mejora de la calidad ambiental del territorio. Así mismo, es muy importante el desarrollo de las DOT en la línea de la sostenibilidad con la aportación de los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Ríos y Arroyos, de Zonas Húmedas, de Litoral y Agroforestal.

Las categorías de ordenación y su regulación son hoy la referencia general para la ordenación del suelo no urbanizable por parte de todos los instrumentos urbanísticos y territoriales de la CAPV, adaptando a las circunstancias de cada ámbito las determinaciones de las DOT. La aprobación de gran parte de los Planes Territoriales Parciales ha permitido ir fijando los suelos no urbanizables de protección y su incorporación al planeamiento urbanístico. Además, los PTS antes mencionados han establecido las categorías de ordenación en los ámbitos de su competencia.

Las categorías definidas en las DOT a modo de grandes bloques con posibilidad de ser pormenorizadas por el planeamiento territorial o urbanístico han sido avaladas por la práctica, Cabe quizás mencionar que la Categoría de Ordenación de “Sin Vocación de Uso Definido” se ha visto frecuentemente malinterpretada como espacio residual sin valor ambiental. Es por ello que se decide suprimir esa categoría y mantener el resto, es decir:

- Especial Protección
- Mejora Ambiental
- Forestal



- Agroganadera y Campiña
- Pastos Montanos
- Protección de Aguas Superficiales

De forma adicional, el Capítulo de Medio Físico de las DOT señala cuatro condicionantes superpuestos, que, superponiéndose a las categorías de ordenación, limitan la forma en la que se pueden desarrollar determinadas actividades sobre el territorio: Vulnerabilidad de Acuíferos, Áreas Erosionables, Áreas Inundables y Espacios Naturales Protegidos y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. La técnica de la definición de los condicionantes superpuestos ha tenido un amplio desarrollo en el planeamiento territorial y urbanístico como una forma de plasmación conceptual de una amplia gama de aspectos sectoriales (legislaciones, etc.).

Respecto a la regulación de los usos, una de las determinaciones de las DOT que más ha calado es la prohibición del uso de vivienda unifamiliar o bifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria. Pasados veinte años desde su aprobación, se puede decir que esta determinación ha constituido un hito fundamental en evitar un tipo de residencia extensiva ajena al medio rural, consumidora de recursos y que compromete la vocación original de los suelos sobre los que se sitúa. Además, esta determinación se ha visto ratificada por la legislación urbanística (Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo).

Por último, las DOT vigentes recogen como uno de sus artículos el deber por parte del planeamiento municipal de delimitar las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, así como las que pudieran dedicarse a estos usos. Esta determinación ha ayudado a la regulación de un tema complejo, y precisa ser matizado en relación a las actividades extractivas subterráneas. Por lo tanto, esta resulta una medida necesaria hoy en día, más aún cuando se considera que se debería avanzar en una regulación más estricta de estos espacios en relación con el planeamiento, espacios cuya localización resulta inevitablemente dada por el material a extraer.

## II OBJETIVOS

1. Definir para cada espacio una vocación territorial que regule los usos más apropiados.
2. Garantizar un uso sostenible del territorio, no comprometiendo los recursos disponibles para las generaciones futuras y contribuyendo a la eliminación de desigualdades.
3. Realizar un seguimiento de la complejidad de usos y del impacto generado mediante metodologías homogéneas.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

### ***Orientaciones generales***

1. Encuadrar en las categorías de las DOT todo espacio clasificado como “suelo no urbanizable”, debiendo ser sus usos compatibles con la matriz de usos de las Directrices. Señalar en las DOT las Categorías de Ordenación del Medio Físico en las que se deberán dividir los suelos no urbanizables. Encajar su regulación de usos con la



regulación de usos por categorías de ordenación, de acuerdo con la matriz de usos del medio físico de la CAPV.

2. Prohibir la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda en suelo no urbanizable, salvo en aquellos casos en los que fehacientemente se demuestre su vinculación a la explotación de los recursos agropecuarios, en base a lo establecido en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
3. Establecer mecanismos de seguimiento y control para la efectiva adecuación entre usos del suelo y la vocación territorial propuesta por los diversos documentos de planeamiento.
4. Suprimir la categoría de las DOT de “Sin vocación de uso definido”.

### ***Orientaciones al planeamiento territorial***

5. Delimitar en los PTP y PTS el medio físico de acuerdo con las categorías de este documento, sin perjuicio de mayores pormenorizaciones. Definir en los mismos los criterios y características de los suelos Forestal, Agroganadera y Campiña y Pastizales Montanos. Para ello:
  - Adaptar en los PTP y PTS la denominación de su zonificación para el medio físico a las categorías de ordenación de este documento.
  - Considerar los PTS e instrumentos de ordenación y planificación de los espacios protegidos que establezcan sus respectivas zonificaciones, en el ámbito de sus alcances.
  - Incorporar programas de mejora y gestión de los ámbitos incluidos en las categorías de Especial Protección y Protección de Aguas Superficiales que garanticen el mantenimiento de estos espacios y su contribución a una estrategia de sostenibilidad global del territorio. Orientar estos programas a desarrollar acciones forestales que permitan mejorar y ampliar los hábitats silvestres, aumentar la biodiversidad del medio natural, recuperar los bosques de galería a lo largo de los cursos fluviales y restaurar la vegetación natural de los espacios naturales y los ámbitos de su entorno, mejorar el atractivo paisajístico del territorio, diversificar el tipo de ambientes y servir de apoyo a la aparición de nuevas opciones de desarrollo y a la mejora de la calidad de vida de la población.

### ***Orientaciones al planeamiento urbanístico***

6. Recoger en los planes municipales la categorización de usos de las DOT y la delimitación y los criterios de los PTP y PTS correspondientes, regulando los usos.
7. Delimitar por parte del planeamiento municipal las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, así como las que pudieran dedicarse a estos usos. En el supuesto de actividades extractivas subterráneas, recoger en tal delimitación el ámbito correspondiente a las existentes a cielo abierto.

## 6.2. INFRAESTRUCTURA VERDE

### 6.2.1. UNA INFRAESTRUCTURA VERDE INTEGRADA Y LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS

***El concepto de Infraestructura Verde avanza disciplinariamente con respecto al Espacio Protegido o al Corredor Ecológico; da un salto cualitativo en cuanto que afecta a todas las escalas y ofrece múltiples oportunidades en diversas cuestiones como el medio ambiente, la salud, la economía o el ocio, entre otras. Por su parte, la Evaluación de Servicios de los Ecosistemas ofrece una base metodológica que puede resultar útil para contemplar la aportación de los mismos a la sociedad.***



## I ESTADO DE LA CUESTIÓN

### a) Génesis, Concepto y Elementos que la integran

En las últimas décadas las áreas urbanizadas se han extendido por el territorio, y de forma paralela se han construido infraestructuras “grises” que dan soporte a estas áreas. A pesar del freno de esta dinámica, en la CAPV entre 2005 y 2013 se artificializaron 2.601,32 Has de suelo, de las cuales 815,28 Has son de suelo para actividades económicas, 535,82 Has son de suelo residencial, 602 Has de infraestructura viaria y 305,55 Has del nuevo TAV. Esta dinámica ha propiciado la fragmentación del territorio de forma considerable, fragmentación que resulta más evidente en una región como la CAPV, densa y con tantos condicionantes, debido a su localización y morfología.

La fragmentación sufrida en Europa en general y en la CAPV en particular ha conllevado la pérdida de biodiversidad y de patrimonio natural en el territorio. Casi el 25 % de las especies animales europeas se enfrentan al riesgo de extinción, y solo el 17 % de los hábitats y especies evaluados presentan un estado de conservación favorable. La mayoría de los ecosistemas de Europa se consideran actualmente degradados, mientras que hoy en día, casi un 30 % del territorio de la UE de los 27 se considera alta a moderadamente fragmentado. Esta fragmentación en la CAPV no sólo tiene efectos dentro de la CAPV, puesto que el País Vasco es pieza fundamental en el enlace de la Cordillera Cantábrica con los Pirineos, dentro del gran



corredor ecológico europeo Este-Oeste.

Además, se ha recurrido habitualmente a la construcción de infraestructuras (“infraestructura gris”) como alternativa a soluciones naturales de riesgos ambientales, y sin valorar el efecto que pueden tener sobre los servicios que nos proveen los ecosistemas. Por lo tanto, en la CAPV como en el contexto global de Europa se sigue degradando nuestro patrimonio natural, poniendo en peligro la sostenibilidad del sistema a largo plazo y minando nuestra capacidad para adaptarnos a las presiones medioambientales

### **Concepto de infraestructura verde.**

En las últimas décadas por el término “infraestructura” se entendía exclusivamente la “infraestructura gris”, es decir, aquel conjunto de medios técnicos, servicios e instalaciones realizados por el Ser Humano, y necesarios para el desarrollo de la actividad humana. El concepto de Infraestructura Verde se ha venido empleando con más asiduidad desde la década de los 90 del siglo XX. Tiene su origen en dos elementos identificados del patrimonio natural: por una parte los espacios naturales protegidos y por otra parte los corredores de enlace. En mayo de 2013 la Comisión Europea publica “Infraestructura Verde: mejora del patrimonio natural de Europa”. En ella no sólo se define el concepto, sino que se sientan las bases para su implantación en las regiones, iniciando una “Estrategia de la UE sobre Infraestructura Verde”. La citada publicación define el concepto como:

*«Una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.»*

El mismo documento reconoce el valor que la infraestructura verde podría tener en la lucha contra el cambio climático y gestión del riesgo de catástrofes, en los efectos positivos sobre el patrimonio natural, etc. En la medida en que la infraestructura verde puede contribuir de manera significativa a la consecución de muchos de los objetivos políticos clave de la UE, la Comisión anima a los Estados miembros a aprovechar sus posibilidades para impulsar la aplicación de la infraestructura verde y explotar sus beneficios para el desarrollo sostenible.

En línea con lo anterior, diversos documentos clave de la UE como la Estrategia Europea sobre la Biodiversidad 2020 plantea como uno de sus grandes objetivos la consolidación de una infraestructura verde en Europa, en un territorio que se considera altamente fragmentado.

A nivel de la CAPV, la Infraestructura Verde se ha desarrollado a través de cada instrumento de ordenación territorial. En el ámbito local se han llevado a cabo varias acciones en materia de preservar el patrimonio natural y ofrecer espacios verdes de uso y disfrute de la población con un enfoque integrado.

### **Elementos: del Parque Natural al seto urbano.**

Como toda red, la infraestructura verde se compone de nodos y conexiones; dependiendo de la escala, de su posición y de su morfología, los nodos pueden ser desde el Parque Natural hasta un huerto urbano; mientras que las conexiones pueden variar desde los corredores ecológicos hasta las calles peatonales arboladas. De forma orientativa se podría representar así:

Escala	Nodo	Conexión
<b>CAPV</b>	Parque Natural	Corredor ecológico
	Espacio protegido	Costa
	...	...
<b>Área Funcional</b>	Parque periurbano	Vía verde
	Suelos agroganaderos	Recorridos territoriales
	Zonas de ocio metropolitanas	Obras de bioingeniería
	Espacios de acceso al territorio	Ecoductos
	...	...
<b>Local</b>	Anillo verde	Avenida
	Parque Urbano	Bulevar, ecobulevar
	Jardín, jardín de lluvia	Alameda
	Huerto urbano	Frente fluvial
	Cubiertas, fachadas, terrazas	Setos
	...	...

Naturalmente, esta clasificación es imprecisa, porque un espacio núcleo también cumple funciones de conexión, y viceversa. También resulta una clasificación abierta, puesto que en último término, cada elemento que comparta los objetivos de la infraestructura verde, forma parte de ella. En sentido contrario, no todo lo denominado como en la tabla superior tiene por qué resultar ser infraestructura verde.

Por último, no debemos olvidar que tradicionalmente se señalan dos límites a la infraestructura verde, marcando una franja “de transición” entre lo que es el elemento y lo que no es. Este hecho responde a la imprecisión de los bordes que tiene el elemento (lo cual puede conllevar vinculaciones diferentes para esta zona de transición), y en cualquier caso constata la necesidad de un tratamiento especialmente cuidadoso de los mismos.

### b) Los Servicios de los Ecosistemas

Se pueden definir los servicios de los ecosistemas como aquellos beneficios que las personas recibimos directa o indirectamente de los ecosistemas.

Tradicionalmente estos servicios se clasifican en cuatro grupos, y tienen una incidencia directa, en mayor o menor medida, en elementos clave constituyentes de la calidad de vida:



Fuente: [www.ingurumena.eus](http://www.ingurumena.eus), de Millenium Ecosystem Assessment, 2013



La Unión Europea en su Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 plantea un nuevo énfasis en los servicios ecosistémicos: además de detener la pérdida de biodiversidad, la estrategia también pone de relieve, por vez primera, el inmenso valor de los servicios ecosistémicos y la urgente necesidad de mantenerlos y restaurarlos en beneficio tanto de la naturaleza como de la sociedad.

Desde la Ordenación del Territorio para la CAPV se concibe la metodología de Servicios de Ecosistemas como una oportunidad para incorporar a la toma de decisiones aspectos (de soporte, de abastecimiento, de regulación, culturales) hasta ahora contemplados de forma sectorial, más bien fragmentaria y un tanto desigual frente a otros intereses. Se considera que la metodología podría, entre otros aspectos:

- Identificar de manera precisa los territorios multifuncionales en relación a los servicios que nos ofrecen los ecosistemas (bien sean de abastecimiento de alimentos, biodiversidad, contribución a mitigar los efectos del cambio climático, por ejemplo), en base a una metodología reconocida.
- Identificar escenarios futuros en relación a las diferentes alternativas de modelo, así como evaluar puntualmente su evolución.
- Dar coherencia y vertebrar todas las acciones en relación a la infraestructura verde, al assimilarlas frente a unos valores predeterminados y reconocidos.
- Detectar las sinergias entre las distintas acciones que se proponen, y producir los efectos deseados con un alcance mucho mayor, con los mismos medios
- Conocer los impactos que una determinada decisión podría tener sobre el territorio.

Para aprovechar todo el potencial que se desprende de la nueva metodología, se debe realizar un mapeo a escala suficiente de los Servicios.

### **c) Oportunidad**

La CAPV asume para su territorio la estrategia para la creación de una Infraestructura Verde europea que está llevando a cabo la Comisión Europea, dentro del marco de otras estrategias de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente. La consideración de forma integrada y coherente del patrimonio natural de la región en una infraestructura verde es una oportunidad para dar solución a varios de los retos que debe hacer frente el País Vasco, especialmente ambientales, y que comparte con otras regiones europeas.

La planificación de una Infraestructura Verde permite concebir un modelo territorial en el que la preservación del medio natural y desarrollo van de la mano, dando un enfoque nuevo a las mismas aspiraciones que ya figuran en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio de la CAPV, como son el desarrollo socioeconómico de las regiones y la mejora de la calidad de vida

Además, nuevos enfoques metodológicos en el análisis del patrimonio natural permiten conocer y valorar los servicios ecosistémicos que aporta cada parte del territorio. Es por ello que ahora se está en disposición de poderlos incorporar al proceso de toma de decisiones, y definir las medidas correctoras en caso de supresión o alteración de algún ecosistema que provea de forma significativa alguno de estos servicios



Por último, el sistema de planeamiento en cascada de la CAPV, con sus mecanismos de regulación y control, ha alcanzado un grado de madurez y de solvencia que hace posible la asunción del concepto de infraestructura verde en la planificación territorial y urbanística de la CAPV.

#### **d) Principios**

La infraestructura verde se basa en el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los numerosos beneficios que la sociedad humana obtiene de la naturaleza, se integran de manera consciente en la planificación territorial y su desarrollo. Frente a la infraestructura gris, de finalidad única, la infraestructura verde aporta múltiples beneficios y oportunidades.

Pero además de todo lo anterior, una infraestructura verde integrada para la CAPV permitiría conseguir otros muchos efectos que se encuentran en sintonía con objetivos compartidos para toda la región, entre otros: la lucha contra el cambio climático, la gestión del riesgo de catástrofes, los efectos positivos sobre el patrimonio natural, la salud y el bienestar de las personas, el mantenimiento de la actividad agraria y forestal, las consideración de las personas que trabajan y habitan en el medio rural como elementos dinámicos de la realidad social, paisajística y ambiental del medio físico, etc.

La infraestructura verde para la CAPV tiene un carácter estratégico y compartido: es abierta y flexible, y busca la adhesión mediante el convencimiento de que sus efectos son ampliamente apreciables para el conjunto de la población. Se trata de un concepto del ámbito del planeamiento, es decir, en ningún caso sustituye iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha, ni compromete iniciativas que puedan desarrollar administraciones, particulares o empresas, y que compartan los objetivos de la infraestructura verde. Este concepto aspira a ser el marco sobre el que aglutinar todas las iniciativas, y pretende dotar de las condiciones adecuadas de vinculación entre todas ellas, para que los efectos conseguidos se multipliquen con los mismos medios.

#### **e) Intervención multiescalar**

Una de las características fundamentales de la concreción de la Infraestructura verde en la CAPV es que tiene una aproximación por escalas, lo que permite que su implantación vaya de la mano con el planeamiento territorial y urbanístico. Cada escala tiene su función y su grado de detalle; desde este documento se quiere dar una coherencia global a la estrategia. Las tres escalas de la infraestructura verde son las siguientes:

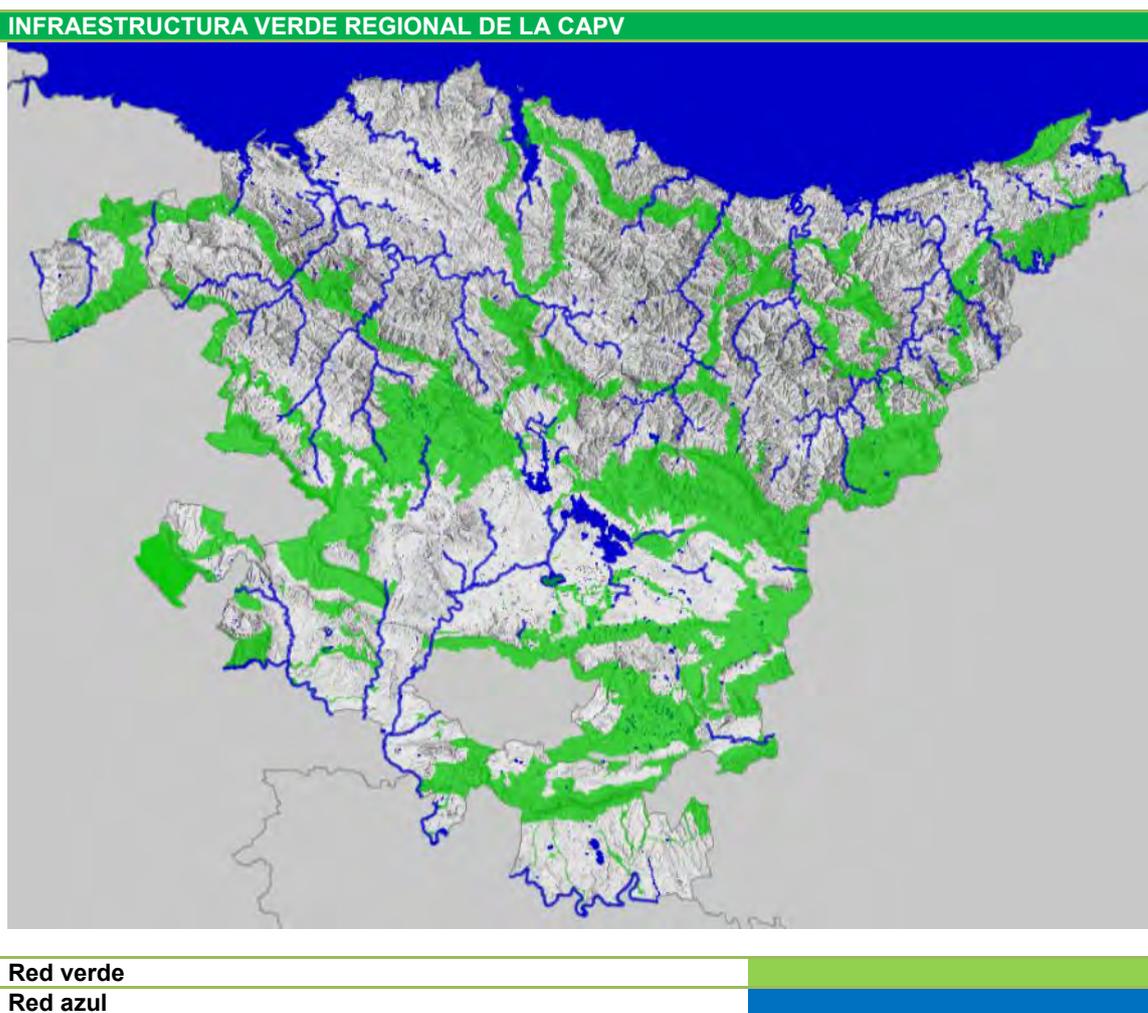
- Red regional: forma la columna vertebral del patrimonio natural de la CAPV, y está compuesta fundamentalmente por los espacios naturales protegidos, los corredores que los enlazan y los cauces fluviales. Sus funciones son preservar y reforzar el patrimonio natural más relevante de la CAPV, y a su vez responder a la exigencia suprarregional de dar continuidad al corredor europeo Este-Oeste: se aspira a garantizar la continuidad ecológica a nivel de la CAPV y con su entorno, y a frenar la pérdida de biodiversidad.
- Red de área funcional: la escala intermedia de las áreas funcionales desarrolla, da soporte y delimita la red natural regional, a la vez que conecta ésta con la escala local.



Se pretende definir una red natural con usos y disposiciones compatibles con la continuidad ecológica.

- Red local: la escala más pequeña acerca el medio natural a la mayoría de la población, y resulta decisiva en su calidad de vida dada su cotidianidad. Tiene un mayor detalle y se inserta en la trama urbana. Al ser tan cotidiana para la población, los servicios culturales que provee son inestimables. Además de lo señalado antes, forman parte de esta red entre otros elementos, los cinturones verdes en torno a los perímetros de crecimiento urbano y elementos importantes que por su dimensión no están incluidos en la infraestructura verde regional: bosques naturales y seminaturales, terrenos agrarios de alto valor naturalístico (campiña atlántica, pastizales naturales,...), zonas inundables, etc.

Para optimizar el funcionamiento de la infraestructura verde y maximizar los beneficios que aporta, los trabajos desarrollados a diferentes escalas han de estar interconectados y ser interdependientes, de forma que los beneficios aumentan considerablemente cuando se consigue un grado mínimo de coherencia entre las distintas escalas. Es labor fundamental de la Ordenación del Territorio en general, y de este documento en particular, el señalar las determinaciones para lograr ese grado adecuado de coherencia.



Fuente: elaboración propia.



## II OBJETIVOS

Los objetivos que se proponen en materia de infraestructura verde son los siguientes:

1. Desarrollar una infraestructura verde planificada en la CAPV que garantice la conectividad ecológica del territorio, frene la pérdida de biodiversidad y mitigue los efectos de la fragmentación producida por los asentamientos humanos y las infraestructuras “grises”. Para ello:
  - Definir la infraestructura verde regional formada por los Parques Naturales, la Reserva de la Biosfera, la Red Natura 2000, la Red de Corredores Ecológicos, los cauces fluviales y todas las masas de agua.
  - Disponer de datos coherentes y fiables: obtener información sobre el alcance y estado de los ecosistemas, los servicios que estos prestan, y el valor de estos servicios.
  - Generalizar la Metodología de Servicios de Ecosistemas como forma de medir los impactos sobre el territorio en la CAPV.
  - Planificar la infraestructura verde local y favorecer una infraestructura verde urbana conectada y equilibrada.
  - Impulsar la creación de puntos de encuentro y de alianzas entre agentes para el desarrollo de la infraestructura verde.
2. Mantener y enriquecer el patrimonio natural de la CAPV y preservar los servicios que ofrecen los ecosistemas.
3. Poner en valor los servicios de los ecosistemas en el marco del crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Abordar la falta de protección de nuestro patrimonio natural en toda su dimensión y de una valoración adecuada de los servicios de los ecosistemas en sintonía con las prioridades que señala la Unión Europea para Europa en 2020.
4. Reducir la pérdida y potenciar los servicios que prestan los ecosistemas en la CAPV, y en concreto en relación con:

### a) Biodiversidad:

Uno de los retos de una infraestructura verde es frenar la pérdida de biodiversidad, que es donde se sustenta la salud y estabilidad de unos ecosistemas sanos. Para evitar la pérdida de biodiversidad se debe intervenir no sólo en los espacios protegidos, sino también en el resto de zonas. Para asegurar su supervivencia a largo plazo, la fauna y la flora silvestres han de tener la posibilidad de desplazarse, migrar, dispersarse e intercambiar poblaciones entre zonas protegidas.

### b) Regulación:

El cambio climático y el desarrollo de infraestructuras “grises” acentúan la vulnerabilidad de las zonas propensas a las catástrofes naturales; una infraestructura verde que fortalezca los servicios de regulación que la naturaleza



nos proporciona, contribuirá a crear un territorio resiliente, capaz de hacer frente a estas situaciones.

**c) Agricultura y Ganadería:**

La infraestructura verde también responde al reto de localizar espacios de agricultura y ganadería ecológicas. Esta infraestructura se apoya en gran parte en los suelos agrarios y ganaderos; además, en el medio urbano también tienen cada vez mayor peso los huertos urbanos. En la medida en que contribuyen a preservar la biodiversidad, se deben potenciar la agricultura ecológica y los medios de producción cercanos.

**d) Salud y Bienestar:**

La propia disposición de una infraestructura verde integrada tiene como uno de sus retos el correcto equilibrio de las zonas verdes en entornos habitados. Existe una amplia evidencia del efecto sobre la salud de las infraestructuras verdes urbanas. Así, contribuyen a la salud de la población porque reducen la exposición a la contaminación del aire y del ruido, mitigan las enfermedades relacionadas con el calor, favorecen la práctica de la actividad física, mejoran la salud mental al reducir el estrés y aumentar la cohesión social entre las personas por el hecho de pasar tiempo en dichas infraestructuras con sus familias, amistades, vecindario e incluso personas desconocidas.

No se conoce con precisión el mecanismo por el que las zonas verdes afectan a la salud, pero el efecto se mantiene aún después de controlar los factores de confusión. La actividad física en niños y niñas se incrementa cuando viven cerca de parques y áreas de recreo. La longevidad de las personas mayores aumenta cuando hay sitios por los que caminar cerca de su casa, como parques y calles con árboles. La prevalencia de la diabetes, cáncer, migraña/fuertes dolores de cabeza y depresión es menor cuando se vive en entornos en los que hay espacios verdes en un radio de 1Km y la salud mental mejora por la cantidad de espacio verde cercano.

**e) Alimentación:**

De acuerdo a lo ya apuntado en materia de agricultura y ganadería, la infraestructura verde favorece los ciclos cortos de alimentación, aumentando el conocimiento, la seguridad y por tanto la confianza sobre el producto alimentario. Permite hábitos saludables de alimentación, y abre nuevas oportunidades para el desarrollo de actividades ligadas a alimentación saludable e investigación y desarrollo.

**f) Economía: fabricación verde, economía circular, economía colaborativa:**

No es objeto de estas Directrices desarrollar todas las oportunidades en materia de economía que surgen a partir del concepto, habida cuenta del carácter estratégico y abierto del mismo. No obstante, a continuación se citan de forma genérica algunos puntos que se quieren resaltar en esta materia:

- Las inversiones en infraestructura verde presentan un gran potencial para reforzar el desarrollo regional y urbano, en concreto manteniendo o creando puestos de trabajo.
- Por lo general, el rendimiento de las inversiones en infraestructura verde es elevado, y la evaluación de conjunto de los proyectos de restauración muestra una relación coste beneficio del orden de 3 a 75.
- Una infraestructura verde integrada en la CAPV puede inducir a la creación de servicios y actividades económicas ligadas a la investigación sobre el medio ambiente y los servicios ecosistémicos: intervenciones de agricultura ecológica y participativa, nuevos desarrollos tecnológicos de control y de gestión ambiental, nuevas formas de distribución y de relación entre productor y consumidor, etc.
- La misma vinculación de una empresa a una infraestructura verde puede mejorar su imagen si apuesta por estas iniciativas, al asociarla con unos objetivos compartidos por la ciudadanía.

**g) Movilidad:**

Uno de los retos de la Infraestructura Verde integrada para la CAPV es promover recorridos “blandos” alternativos al viario-rodado, favoreciendo el uso de la bicicleta y el andar de forma funcional en recorridos cotidianos.

**h) Turismo:**

El nuevo concepto de infraestructura verde pone de relieve buena parte de los atractivos de la CAPV, y presenta la oportunidad de crear circuitos, rutas, paquetes, etc. La Infraestructura Verde también contribuirá a asegurar el mantenimiento de atractivos turísticos como el medio rural, la costa, etc.

**i) Cultura:**

Una infraestructura verde para la CAPV contribuirá a la preservación de determinados espacios, manteniendo “contextos” o “caracteres” más allá de la protección de elementos singulares concretos.

**j) Paisaje:**

En materia de Paisaje, la infraestructura verde se plantea como reto el contribuir a preservar elementos paisajísticos singulares de la CAPV; además, favorecerá el tratamiento paisajístico de entornos especialmente sensibles como las periferias o los entornos degradados.

**k) Ordenación del Territorio:**

La Infraestructura Verde permite la adopción de un enfoque más integrado del uso del suelo, mejorando la conectividad global y mitigando los efectos de la fragmentación creada por las infraestructuras “grises”, aumentando la permeabilidad del territorio, e identificando zonas multifuncionales en las que se favorezcan usos del suelo compatibles, que apoyen unos ecosistemas sanos y



diversos. Este enfoque integrado del uso del suelo aumenta los beneficios que pudieran ofrecer acciones aisladas independientes, aunque compartieran los mismos objetivos.

#### **I) Participación:**

Para el propio establecimiento de una infraestructura verde en la CAPV es necesaria la participación temprana y activa de la sociedad civil. Por lo tanto, el enfoque “de abajo a arriba” se hace necesario. El carácter estratégico de una infraestructura verde plantea como reto el que sea de forma efectiva un espacio de encuentro y participado, construido por todos aquellos agentes que compartan los objetivos de la infraestructura, ya sean públicos o privados, colectivos o individuales, ciudadanía local o visitante esporádico, urbano o rural.

El carácter abierto y flexible abre la oportunidad de creación de alianzas, cooperaciones y conexiones sobre las intervenciones de la infraestructura verde. Actualmente ya se están llevando a cabo iniciativas en este sentido en la CAPV, pero se considera que aún tienen amplio recorrido, a tenor de las experiencias llevadas a cabo en otros territorios. La aplicación de elementos de infraestructura verde en áreas urbanas refuerza el sentido de comunidad, fortalece el vínculo con acciones voluntarias de la sociedad civil y contribuye a combatir la exclusión social y el aislamiento, aportando a las personas y a la comunidad beneficios físicos, psicológicos, emocionales y socioeconómicos; todos ellos elementos que mejoran el bienestar y la salud de las personas.

### **III ORIENTACIONES TERRITORIALES**

#### ***Orientaciones generales***

**a.1. Considerar la Infraestructura Verde como parte del modelo territorial propuesto por este documento, y suponer la aportación de la CAPV a la creación de una infraestructura verde a nivel europeo. Para ello, se define una infraestructura verde a nivel regional formada por los Parques Naturales, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, la Red Natura 2000, la Red de Corredores Ecológicos, los cauces fluviales y todas las masas de agua superficiales de la CAPV. En este sentido:**

- Considerar como objetivo fundamental de la Infraestructura Verde a nivel regional, preservar y garantizar la continuidad ecológica de los ecosistemas más valiosos de la CAPV. Considerar esta infraestructura una pieza fundamental para mantener y enriquecer el patrimonio natural de la CAPV y para preservar los servicios que ofrecen los ecosistemas.
- Fomentar el desarrollo de una infraestructura verde planificada en la CAPV que garantice la conectividad ecológica del territorio, frene la pérdida de biodiversidad y mitigue los efectos de la fragmentación producida por los asentamientos humanos y las infraestructuras “grises” que llevan aparejados.
- Promover una Infraestructura Verde para la CAPV con un carácter inclusivo, flexible y estratégico: favorecer en general cuantas acciones contribuyan a reforzarla, como operaciones piloto.

- Emplazar a las administraciones a crear aplicaciones que midan el impacto sobre el territorio de las acciones que sobre él se propongan, en base a la metodología de evaluación de servicios de ecosistemas, que sean públicas y que sirvan de base a una participación y al empleo por el planeamiento territorial y urbanístico, en la toma de decisiones.
- Explorar posibilidades de financiación, de custodia y de uso de los espacios susceptibles de ser “infraestructura verde”. Favorecer la creación de plataformas compartidas de socios, agentes y participantes en general en la infraestructura verde. Promover la conciencia colectiva de compartir unos objetivos y unos compromisos comunes.
- Favorecer cuantas medidas y acciones tiendan a reducir las barreras producidas por las infraestructuras “grises” y las zonas urbanizadas, y especialmente las señaladas en el mapa de este capítulo y por el planeamiento territorial.
- Remitir la regulación de los espacios incluidos en la Infraestructura Verde a nivel regional a sus respectivas figuras de protección. En el caso de la red de Corredores Ecológicos, definir un régimen de usos de acuerdo con la Matriz de Usos de las DOT. No obstante lo anterior, los PTP podrán desarrollar la regulación de aquellos que incidan en su área funcional correspondiente.

### ***Orientaciones al planeamiento territorial***

#### **a.2. Señalar las condiciones de enlace entre espacios de diferentes escalas de la infraestructura verde. Para ello:**

- Delimitar en los PTP los corredores y los espacios naturales que se recogen en el presente documento como Red Regional de Infraestructura Verde, e igualmente delimitar la Infraestructura Verde territorial.
- Tener en consideración en los PTP, en la elaboración de esta Red, la necesidad de “enlazar” las otras dos escalas: la regional y la municipal, de forma que una de las determinaciones para el planeamiento municipal sean los requisitos para la continuidad de la infraestructura verde a nivel local.
- Considerar parte de la infraestructura verde de la red territorial los cinturones verdes en torno a los perímetros de crecimiento urbano, destinados tanto al esparcimiento como a garantizar la protección del hábitat silvestre y preservación de los servicios de los ecosistemas en general. Acoger usos acordes con la naturaleza de esta infraestructura (parques urbanos o naturales, zonas de ocio y deporte al aire libre, áreas agrícolas, etc.), conectarla con la red regional y dar continuidad a la infraestructura verde que penetra en el núcleo urbano.
- Concretar en los PTP criterios y acciones, señalar medidas, establecer indicadores y desarrollar la definición de los elementos de infraestructura verde propuestos para cada área funcional. Siempre que resulte posible, los indicadores habrán de partir de la metodología de Evaluación de Servicios de Ecosistemas.
- Definir en los PTP los puntos de interacción de la Infraestructura Verde con las infraestructuras grises (fundamentalmente las recogidas en el Anexo del presente



documento), y establecer las formas de tratar esas interacciones (ejecución de ecoductos, túneles, etc.)

**a.3. Disponer de datos coherentes y fiables obteniendo información sobre el alcance y estado de los ecosistemas, los servicios que estos prestan y el valor de estos servicios. Medir la preservación de los ecosistemas en relación al mantenimiento o incremento de los servicios de ecosistemas que producen, de acuerdo a una metodología prefijada: generalizar la metodología de evaluación de servicios de los ecosistemas como forma de medir los impactos sobre el territorio en la CAPV.**

#### ***Orientaciones al planeamiento urbanístico***

**a.4. Planificar una infraestructura verde local y favorecer una infraestructura verde urbana conectada y equilibrada. Para ello:**

- Definir gráficamente y establecer normas específicas para el desarrollo de la infraestructura verde a nivel local en el Planeamiento Urbanístico.
- Considerar parte de la infraestructura verde los espacios calificados por el planeamiento como sistemas generales y locales de espacios libres y zonas verdes, siendo preceptivos para ellos la consideración de todos los principios señalados en este capítulo, especialmente en materia de continuidad y de preservación y refuerzo de servicios de ecosistemas.
- A su vez, velar por el respeto y la promoción de esta infraestructura en planes de desarrollo y proyectos, procurando emplear soluciones ecológicas, dando continuidad a elementos vegetales, ofreciendo servicios compatibles con la infraestructura, etc.
- Favorecer la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, priorizando la puesta en carga del patrimonio edificado frente a nuevas construcciones. En caso de nuevos desarrollos, garantizar en su diseño en la medida de lo posible la continuidad ecológica del ámbito urbanístico con su entorno, planteando soluciones de pequeña escala y de escaso impacto energético y de consumo de recursos. Favorecer un urbanismo bioclimático que considere las condiciones del entorno para ofrecer soluciones lo más autosostenibles posibles.
- Priorizar en el desarrollo de “infraestructuras grises” la planificación de soluciones compatibles con la continuidad ecológica frente a soluciones técnicas de elevado impacto; en cualquier caso, y no obstante lo anterior, garantizar la conectividad ecológica transversal, mediante soluciones como ecoductos, túneles, obras de bioingeniería, etc. Esta orientación es aplicable a cualquier administración competente en la materia.
- En el caso de las nuevas edificaciones, favorecer el empleo de superficies vegetales en cubiertas, patios interiores privados, etc. En las fachadas, favorecer el empleo de vegetación cuyo mantenimiento requiera el menor consumo posible de recursos: enredaderas y plantas.

**a.5. Proteger el suelo agrario como instrumento de gestión del medio físico para conservar la estructura de pequeños núcleos.**

## 6.2.2. LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las DOT dieron cumplimiento al artículo 6.3 de la Ley 4/1990, que señala la necesidad de delimitar y definir de forma precisa las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores. En consecuencia, el documento recoge el listado que concreta esos espacios, que son: la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, los parques naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar, Gorbea y Aiako Harria, los biotopos protegidos de Río Leizaran, de las Lagunas de Carralogoño, Carravalseca y Prao de la Paul, y el del Macizo de Itxina. En este momento, este apartado tiene como uno de sus objetivos el actualizar el listado que señala el citado art. 6.3 de la Ley 4/1990.

Las salvaguardas establecidas en las DOT, junto con las acciones territoriales y sectoriales, han contribuido notablemente a la mejora del estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco. La consolidación de los espacios protegidos como elementos esenciales de recuperación de la biodiversidad y bases para la sostenibilidad general del territorio exige una mayor interconexión entre ellos, reduciendo el impacto de los elementos que provocan la fragmentación territorial entre los diferentes espacios protegidos y generando ámbitos de relación que les den continuidad.

El Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, clasifica los espacios naturales protegidos en: Parque natural, Biotopo protegido, Árbol singular y Zona o lugar incluido en la Red Europea Natura 2000 (lugares de importancia comunitaria –LIC–, zonas especiales de conservación –ZEC– y zonas de especial protección para las aves –ZEPA–), sin perjuicio de coincidir espacialmente, de forma total o parcial, con las categorías anteriores (artículo 13 de la citada Norma).

**La Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV tiene la siguiente entidad:**

RED VASCA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS			
	Número de lugares	Superficie (Has)	% de la superficie de la CAPV
<b>Espacios Naturales Protegidos</b>	41	81.753,2	11,3%
Árboles Singulares	25	0,0	0,0%
Biotopos Protegidos	7	5.892,23	0,82%
Parques Naturales	9	76.559,27	10,6%
<b>Humedales RAMSAR</b>	6	1.685,2	0,23%
<b>Plan Especial de Protección</b>	1	160,8	0,02%
<b>PTS de Zonas Húmedas</b>	1.237	5.247,4	0,7%
Grupo I	369	738,2	0,1%
Grupo II	19	1.771,8	0,3%
Grupo III	849	2.847,0	0,4%
<b>Red Natura 2000</b>	58	162.828,6	22,5%
LIC	20	101.021,15	13,99%
ZEC	32	22.511,49	3,12%
ZEPA	6	39.296,07	5,44%
<b>Reserva de la Biosfera</b>	1	22.042,2	3,05%
<b>TOTAL CAPV</b>	1.344		

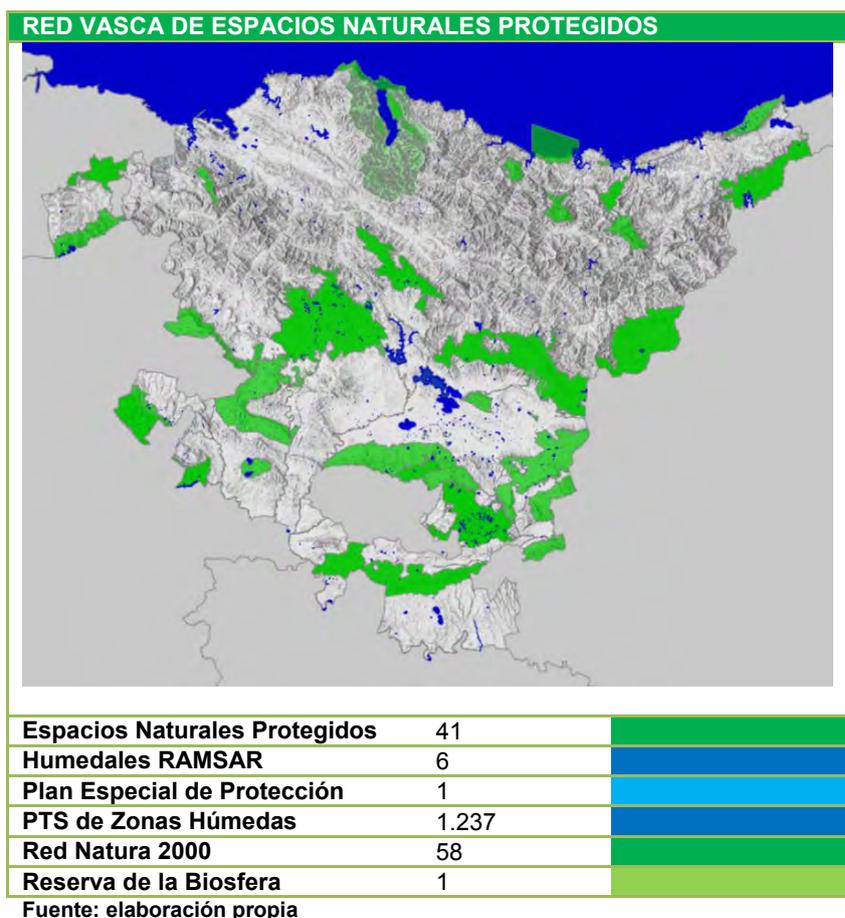
Fuente: [www.ingurumena.eus](http://www.ingurumena.eus)



Como ya señala la Ley anterior, algunas de estas figuras de protección se solapan sobre un mismo espacio físico. Es por ello que los totales no se refieren necesariamente a superficies ni porcentajes “diferentes”, sino a las hectáreas sobre las que recae una figura de protección ambiental (las mismas, o no). No obstante, cabe señalar que para el futuro la tendencia es la de, más allá de coordinar las figuras de protección sobre un mismo espacio, integrarlas en una única figura.

En cualquier caso, en la actualidad aproximadamente el 23% del territorio de la CAPV está incluido en una u otra de las figuras de protección de la naturaleza existentes, frente al 9,7% de 1997. Todos estos espacios configuran un muestrario de los principales ecosistemas y áreas de interés ambiental de la CAPV. Estas figuras, junto con la protección de recursos y especies establecida en la Legislación de conservación de la Naturaleza del País Vasco, proporcionan un marco de la naturaleza suficientemente amplio y completo.

Como se puede observar, en el período entre 1997 y 2015 se ha avanzado notablemente en materia de protección de espacios naturales: se han declarado cuatro parques naturales más, y 4 biotopos protegidos. Además, se ha reconocido la protección de los Árboles Singulares (hasta 25 para la CAPV), los humedales (6 Humedales Ramsar y 1.237 entre los tres grupos del PTS de Zonas Húmedas) y todo el bloque de protección derivado de la Red Natura 2000, que implica al 22,5% de todo el territorio de la CAPV.





Una vez protegida la práctica mayoría de los espacios naturales de importancia a nivel regional, llega el momento de ofrecer un marco integrado de todas estas protecciones. Ello se está desarrollando ya desde el punto de vista de unificar las figuras de protección en documentos únicos que actúen sobre cada espacio (aspecto éste fuera del alcance del presente documento), pero desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio se debe ofrecer una visión integradora y global que permita unificar conceptual (y físicamente) el patrimonio natural entre distintos territorios y entre distintas escalas, aplicando metodologías homogéneas.

## II OBJETIVOS

1. Reforzar los servicios que ofrecen los espacios medioambientalmente más importantes de la CAPV.
2. Culminar la integración de cada espacio protegido en una sola figura de protección medioambiental.
3. Integrar la red vasca de espacios naturales protegidos en espacios naturales de importancia de área funcional y local, en una infraestructura verde integrada a nivel de la CAPV y con las regiones limítrofes.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

### ***Orientaciones generales***

1. Tratar de unificar figuras de protección natural, de forma que sobre un único espacio recaiga un único instrumento de protección en la materia.
2. Preservar la vocación de estos territorios, analizando su evolución, estableciendo indicadores y midiendo los impactos de cualquier plan, programa o proyecto que incida en ellos. Realizar este análisis en base a una metodología prefijada, preferentemente la Evaluación de los Servicios de los Ecosistemas. Considerar los Espacios Naturales Protegidos el núcleo del patrimonio natural de la CAPV, como parte de la Infraestructura Verde integrada de la CAPV en su nivel regional, y cuya vocación es la de aportar a la sociedad los valiosos servicios que prestan. Para ello:
  - Señalar en las DOT la Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV, que junto con los corredores ecológicos (incluidos los cauces fluviales) forman parte de la infraestructura verde a nivel regional. Todo ello sin perjuicio de que en un futuro esta lista pueda ser ampliada o modificada.
  - Plasmar en los PTP la Red Vasca de Espacios Naturales Protegidos que se recoge en el presente documento como parte de la Red Regional de Infraestructura Verde.
  - Recoger en el Planeamiento Urbanístico la delimitación concreta de cada espacio natural protegido, y una regulación acorde con el instrumento de protección medioambiental que le corresponda.



## **Orientaciones al planeamiento territorial**

3. Garantizar la continuidad ecológica entre los espacios naturales protegidos de la CAPV, tanto a nivel de planeamiento como de proyectos concretos que garanticen esta continuidad. Esta continuidad también habrá de ser efectiva con respecto a territorios fuera de la CAPV. Para ello:
  - Señalar en los PTP los criterios, medidas y acciones para conseguir una efectiva continuidad ecológica entre los espacios naturales protegidos.
  - A su vez, señalar en los PTP criterios, medidas y acciones para el enlace entre los espacios naturales protegidos y otros espacios naturales de las redes territorial y local de infraestructura verde.

### **6.2.3. LOS CORREDORES ECOLÓGICOS**

#### **I ESTADO DE LA CUESTIÓN**

La consolidación de los espacios protegidos como elementos esenciales de recuperación de la biodiversidad y bases para la sostenibilidad general del territorio exige una mayor interconexión entre ellos, reduciendo el impacto de los elementos que provocan la fragmentación territorial entre diversos biotopos y generando ámbitos de relación que les dan continuidad.

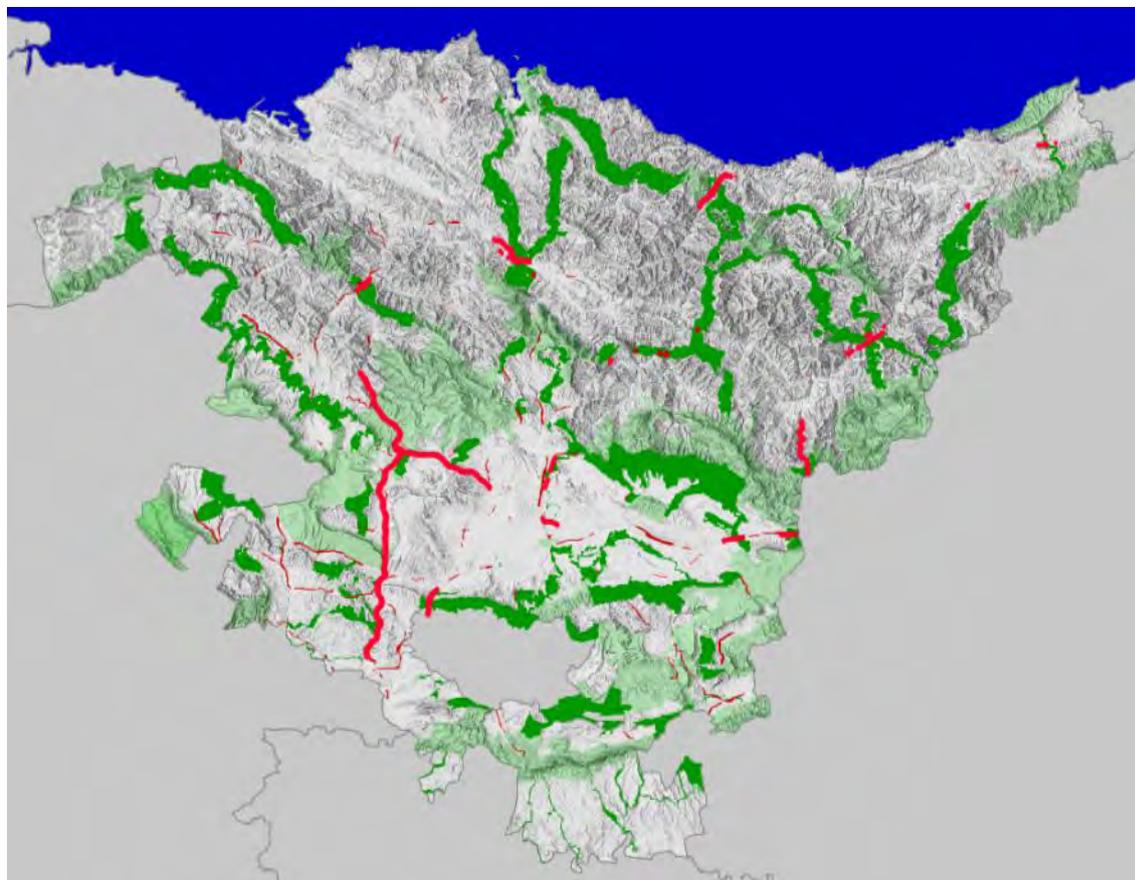
Mediante los corredores ecológicos se pretende alcanzar este objetivo para la CAPV, definiendo una red verde interconectada a nivel regional. El resultado es un sistema continuo de espacios de interés ambiental y paisajístico. La Red de Corredores Ecológicos constituye una parte fundamental de la Infraestructura Verde a nivel regional. En estos últimos años se han elaborado diversos trabajos al respecto, si bien aún no cuentan con un reconocimiento legal definido como tales corredores. Desde este documento se reconoce expresamente la importancia de estos espacios para garantizar la continuidad ecológica y mitigar y evitar la fragmentación territorial de los entornos urbanizados.

El proyecto de desarrollar una Red de Corredores Ecológicos en la C.A.E., elaborado en 2005 por el Gobierno Vasco, respondía a la necesidad de conservar y restaurar la conexión funcional entre los espacios naturales poseedores de especies silvestres cuyas mermadas poblaciones tienden al aislamiento. Sus objetivos principales eran la delimitación de una Red regional de Corredores Ecológicos que permita la movilidad de la fauna sensible a la fragmentación del hábitat a escala regional y proponer un régimen de uso y medidas de gestión de los elementos que forman la Red de Corredores, con fines de conservación y restauración de la permeabilidad territorial.

Como objetivos particulares, el estudio se planteaba la Identificación de especies y de biotopos afectados por la problemática, la identificación de hábitats que sufren fragmentación conectables; la detección de puntos de intersección entre la Red de Corredores Ecológicos y la red de infraestructuras viarias, identificando puntos críticos y proponiendo medidas de permeabilización de barreras, y por último, la detección de áreas críticas de interacción entre la Red de Corredores Ecológicos y el suelo urbano y urbanizable. En materia de Ordenación del

Territorio resultan de gran valor los estudios llevados a cabo para los dos últimos puntos, por lo que se ha aprovechado el trabajo realizado.

**RED DE CORREDORES ECOLÓGICOS DE LA CAPV**



**Espacios núcleo**

**Corredores de enlace**

**Puntos conflictivos (ver mapa anexo)**

Fuente: elaboración propia en base al estudio realizado por Gobierno Vasco

En efecto, el trabajo, además de incluir un diseño de red de corredores ecológicos para la CAPV, identifica áreas críticas que corresponden a lugares donde la funcionalidad de las conexiones se encuentra especialmente comprometida. Concretamente se identifican zonas de interacción de la Red de Corredores Ecológicos con carreteras de gran capacidad (autopistas y autovías), con suelo urbano y urbanizable, y con el trazado previsto en 2001 del tren de alta velocidad. Estas zonas se recogen en el anexo del presente documento, y se habrán de tener en cuenta en el desarrollo de los Planes Territoriales Parciales, identificándolas, actualizándolas y proponiendo las medidas correspondientes para mitigar sus efectos en la fragmentación.

El conjunto de corredores ecológicos formados por valles y divisorias contribuirá a crear una infraestructura verde que dé continuidad a los espacios naturales, aumentando la variedad y riqueza ecológica del territorio, así como su atractivo y diversidad paisajística.



En cualquier caso los usos a implantar lo deben ser en la medida en que no interfieran con las funciones ambientales primordiales de estos espacios y respetando la regulación de usos establecida por las DOT.

## II OBJETIVOS

1. Evitar la fragmentación ecológica en la CAPV y frenar la pérdida de biodiversidad.
2. Integrar la red de corredores ecológicos en la Infraestructura Verde a nivel regional.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

### ***Orientaciones generales***

1. Identificar aquellos lugares en los que una infraestructura “gris” comprometa la continuidad ecológica entre espacios de alto valor medioambiental.
2. Proponer criterios, medidas y acciones para reforzar la continuidad ecológica. En este sentido:
  - Considerar la función principal de esta red de corredores, el facilitar la interconexión entre los diferentes biotopos, especialmente aquellos de mayor interés natural, reduciendo el impacto de los elementos que provocan la fragmentación territorial y generando ámbitos de relación que les den continuidad, aumentando la variedad y riqueza ecológica del territorio, así como su atractivo y diversidad paisajística.
  - Considerar la red de corredores ecológicos compuesta por los sistemas fluviales señalados por las DOT y por las líneas divisorias de cumbres y los elementos verdes lineales identificados en el estudio “Red de Corredores Ecológicos de la CAE”, elaborado por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial en 2005. En el Anexo “Red de Corredores ecológicos” de este documento aparece la relación y clasificación de los corredores que conforman la red.
  - Señalar en las DOT la red de corredores ecológicos (incluidos los cauces fluviales), que junto con los espacios naturales forman parte de la infraestructura verde a nivel regional de la CAPV. Todo ello sin perjuicio de que en un futuro esta lista pueda ser ampliada o modificada.
  - Plasmar en los PTP los corredores de enlace que se recogen en el presente documento como parte de la Red Regional de Infraestructura Verde.
  - Señalar en los PTP los criterios, medidas y acciones para conseguir una efectiva continuidad ecológica a través de estos corredores.
  - Incluir en los PTP las acciones de adecuación y de mejora ambiental y paisajística de los corredores ecológicos, entre las que se encontrarán la recuperación de la vegetación y de los ecosistemas, el acondicionamiento de viarios blandos y el mantenimiento de los usos agrarios tradicionales.



---

Establecer el nivel de uso de los diferentes tramos de los corredores en función de su compatibilidad con la preservación de la biodiversidad, del mantenimiento de los flujos ecológicos y de los valores ambientales de cada tramo.

- Recoger en el Planeamiento Urbanístico la delimitación concreta de cada corredor ecológico que afecte a su territorio, y su regulación acorde con el PTP o el planeamiento sectorial correspondiente.
3. Supeditar cualquier otro uso o actividad que se desarrolle en los espacios incluidos en esta Red, al cumplimiento de la función principal antes indicada. Regular estos usos mediante la forma de condicionante superpuesto.

7

Medio Rural





## 7 EL MEDIO RURAL

**La problemática ligada al espacio rural vasco no solo está relacionada con fenómenos de despoblamiento, sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo. Es preciso definir estrategias integrales para el mantenimiento del Medio Rural.**



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### a) *Situación del Medio Rural en la CAPV. Cuestión de enfoque.*

La CAPV en su conjunto se considera como región predominantemente urbana ya que sólo en torno a un 8% de la población se encuentra en municipios con una densidad de población menor a 150 hab/km<sup>2</sup>. No obstante, dada la situación geográfica de Euskadi, se aprecian importantes diferencias entre territorios. Los costeros (Bizkaia y Gipuzkoa) poseen un carácter marcadamente urbano mientras que el territorio de Alava, en su mayor parte en vertiente mediterránea, es significativamente más rural, dándose densidades menores a las señaladas.

Teniendo en cuenta esta característica se intuye que en el espacio rural vasco existen diversidad de zonas rurales tanto a nivel socioeconómico como humano, siendo importantes las diferencias en aspectos como la cobertura de servicios, las redes de comunicación, el transporte público, las oportunidades de empleo o el acceso a banda ancha, etc.

Por otro lado, la concurrencia de diversos factores (relieve montañoso pero de fácil penetración dado que no existen zonas de alta montaña; situación sobre el corredor que une Francia con la península Ibérica; alta densidad de población; etc...), hace que el territorio de la CAPV

- 
- Programa de Desarrollo Rural 2015-2020, Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria del Gobierno Vasco
  - Jesús María Erquicia 2003 - **El Planeamiento Urbanístico y la Ordenación del Territorio**
  - **Mujeres Rurales**, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
  - Nuria Caño Suñen - **Paisaje y Desarrollo Rural Sostenible en Euskadi: La importancia de su ordenación y gestión**



conforme un espacio con una fuerte imbricación entre lo rural y lo urbano. La práctica inexistencia de distancias en el interior de esta malla urbana (en la CAPV no existen zonas aisladas) y la fuerte interpenetración de lo rural y lo urbano generan un medio rural híbrido, con las amenazas y oportunidades que esto conlleva: utilización recreativa muy intensa del medio rural, convivencia entre usos agrarios diversos y en distintos grados de dedicación (agricultura a tiempo parcial) con actividades industriales y de servicios, etc.

### **b) Situación socioeconómica de las zonas rurales de la CAPV**

Las zonas rurales de la CAPV están caracterizadas por la presencia del sector agrario y cada vez más por el sector agroalimentario, pero también de la industria y los servicios. La estructura del empleo rural es compleja. El debate sobre si el empleo contribuye o no a la fijación de la población en las áreas rurales no termina de concluirse; por una parte hay quien argumenta que el incremento de residentes que se ha dado en los últimos años es consecuencia de la instalación de personas que proceden del medio urbano y que han seguido trabajando en éste; por otra parte, diversos estudios destacan la ligazón existente entre el empleo rural y el mantenimiento de la forma de vida propia de los municipios rurales vascos.

Lo que sí se puede afirmar es que el empleo constituye una de las variables clave de las diferencias entre un medio rural en el que se vive y se trabaja y otro en el que únicamente se habita. Es común que desde la perspectiva de los propios habitantes del medio rural se acepte con naturalidad la necesidad de desplazarse, si bien se valora de forma muy positiva trabajar en el núcleo rural, tanto en la actividad primaria como fuera de ella.

La problemática ligada al espacio rural vasco no está, en la mayor parte de los casos, relacionada con fenómenos de despoblamiento sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo, etc, lleva a concluir que el fomento del empleo es un tema clave para el desarrollo de las zonas rurales.

La Ley 17/2008, de 23 de diciembre, concretamente en su título II, en el que se reconoce el PTS Agroforestal como marco de regulación del suelo agrario, establece en su articulado las medidas de fomento consideradas necesarias para dar un uso continuado y adecuado al suelo rural ligado a la actividad agraria, que no solo evitará el abandono antes citado sino que potenciará dicho uso.

Una actividad creciente en las zonas rurales es el turismo y en concreto el agroturismo. A ese respecto, la evolución del sector turístico en la CAPV es favorable, concretamente, entre 2008 y 2011 se produjo un aumento del 10% tanto el número de establecimientos como de plazas ofertadas. La contribución de este sector al empleo es un factor importante para el crecimiento económico del medio rural.

### **c) Planificación del Medio Rural de la CAPV.**

En el análisis del Medio Rural podemos encontrar dos campos diferenciados: Por un lado las políticas de desarrollo económico del mundo rural y por otro las políticas de ordenación física del espacio rural y natural.



En lo referente a las Políticas de Desarrollo Económico del Medio Rural la actividad agroalimentaria sigue considerándose un aspecto clave. La Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria de la CAPV reconoce la función social de la actividad agraria y su carácter multifuncional como productora de alimentos y como garante de la gestión equilibrada del territorio y de la conservación del medio rural. Así mismo, la Ley de Desarrollo Rural, 10/1998, de 8 de abril, precisa los objetivos generales y sectoriales de este medio, en donde se contemplan los Programas de Desarrollo Rural como herramienta de desarrollo de las zonas rurales bajo la gestión de las Asociaciones de Desarrollo Rural.

En el periodo 2007-2013 se desarrolló el enfoque LEADER, proyecto a nivel europeo que aporta fondos para evitar el despoblamiento rural apoyando proyectos dirigidos a la formación y ayuda a pequeñas empresas, que aquí, en el País Vasco, se ha gestionado a través del Grupo de Acción Local MENDINET. Este Grupo englobó a 18 Asociaciones de Desarrollo Rural y a la Sociedad Pública ITSASMENDIKOI. Su programa gestionó, determinadas medidas para el País Vasco, abarcando a 1.065 entidades rurales y a una población de 148.558 habitantes. El objetivo general ha consistido en favorecer el desarrollo socioeconómico de las zonas LEADER del País Vasco, a fin de promover el mantenimiento de la población rural, ampliando la base poblacional y territorial de actuación en el fomento de oportunidades de empleo y la dotación de equipamientos y servicios para mejorar su calidad de vida. Todo ello mediante una estrategia innovadora de desarrollo sostenible integrado y de calidad.

Por otro lado, la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, tiene como finalidad mejorar la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad, a través de acciones y medidas multisectoriales. Esta Ley concede una atención preferente a las mujeres y la juventud, de quienes depende en gran medida el futuro del medio rural.

Respecto a las Políticas de Ordenación Física del espacio rural y natural, como desarrollo del trabajo iniciado por las Directrices de Ordenación Territorial, se han llevado a cabo documentos de planeamiento que han abordado la ordenación de este medio. Esta ordenación del espacio rural ha sido y sigue siendo uno de los desafíos más importantes a los que se ha enfrentado el Planeamiento Territorial.

En una primera instancia, las Directrices de Ordenación Territorial abordaron un cometido muy importante; se trata de la homogeneización del tratamiento del Suelo No Urbanizable, introduciendo las categorías de ordenación a las que deberán adecuarse los diferentes planeamientos municipales; definiendo a su vez, un régimen de usos para cada una de dichas categorías, con especial incidencia en los usos de carácter urbanístico que por la presión del medio urbano se instalan en el espacio rural.

No obstante, el reto fundamental del Planeamiento Territorial ha de ser el de ir más allá, territorializando y coordinando políticas de tipo agrario, medioambiental o de conservación de la naturaleza, y a su vez, con el resto de políticas sectoriales; todo ello con el fin de la puesta en valor del medio físico actual. En esta medida, el planeamiento territorial sectorial debe erigirse en plataforma a partir de la cual las administraciones locales plasmen sus propias políticas. Así, a fecha de hoy, se puede contar con documentos ya aprobados que ordenan este medio como son los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, Litoral, Zonas Húmedas y Agroforestal.

- **El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos**, y su Modificación, aprobados definitivamente, armonizan de forma eficaz tres aspectos que confluyen inevitablemente a lo largo de nuestros cauces: el aspecto medioambiental, el hidráulico y el urbanístico. La correcta ordenación territorial de sus márgenes coordinando dichos aspectos surge como uno de los retos más importantes a abordar desde el campo de la ordenación territorial. El valor medioambiental de los cauces fluviales como corredores de vida; los periódicos acontecimientos relativos a inundaciones y la configuración geográfica de los valles unidas a su profundidad y escasez de suelo, exigen un ejercicio de compatibilización que se ha conseguido con el Plan.
- Por su parte, **el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas** aprobado definitivamente ha conseguido frenar los graves deterioros que han venido sufriendo las zonas húmedas tanto costeras como de interior. El problema de esta degradación en la zona de costa ha sido muy acuciante debido a las presiones sufridas tanto por el desarrollo de núcleos urbanos, puertos pesqueros y deportivos, el ejercicio de actividades turísticas y deportivas como por la implantación de industrias lo que ha producido a lo largo de los años un deterioro que ha conllevado, en algunos casos, a la desaparición de las marismas.

Las zonas húmedas interiores, constituidas tanto por humedales naturales como artificiales también han experimentado un deterioro importante debido a la presión de actividades agropecuarias y, en ocasiones, a determinadas actividades turísticas. La necesidad de que estas actividades fueran ordenadas antes de que su degradación fuera irreversible, ha conllevado a la redacción de este PTS.

Así mismo, el **Plan Territorial Sectorial del Litoral** define como ámbito de ordenación la zona de influencia definida por la Ley de Costas. Esta zona es una franja de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, haciéndose extensible por las márgenes de los ríos hasta la influencia de las mareas que, en el caso del País Vasco, corresponde a la cota de 5 metros sobre el nivel del mar. Esta definición conlleva la ordenación tanto de la ribera del mar como de las rías en las que se observa el fenómeno de las mareas. Este documento afecta a 62 municipios de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en el ámbito del Medio Físico, tal como se ha señalado en el capítulo anterior, se ha desarrollado, de forma casi completa, el sistema de Espacios Naturales Protegidos que hoy incorpora un amplio número de ámbitos y categorías (Parques Naturales, LICs, ZEPAS, Biotopos Protegidos, Áreas de Especial Interés Natural, etc).

#### **d) Plan Territorial Sectorial Agroforestal**

El presente Plan fue formulado en 2001 por el entonces Departamento de Agricultura y Pesca habiendo culminado su tramitación el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, ambos del Gobierno Vasco. Como desarrollo de las Categorías de Ordenación del Medio Físico de las DOT el Plan establece las siguientes categorías: Agroganadera y Campiña Alto Valor Estratégico, Agroganadera y Campiña Paisaje Rural de Transición, Forestal-Monte Ralo, Forestal, Pastos Montanos, Pastos Montanos-Roquedos, Mejora Ambiental, y Protección de Aguas Superficiales. El Plan



pormenoriza también la Matriz para la Ordenación del Medio Físico de las DOT, con una regulación por categorías de usos propiciados, admisibles y prohibidos.

Las diferentes características que definen los territorios de las Áreas Funcionales de Álava Central y Laguardia respecto al resto de la CAPV, hace que se establezca una regulación diferenciada para las primeras respecto del resto del territorio, debido a la gran cantidad de suelo de Alto Valor Estratégico existente en dichas Áreas Funcionales.

La Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, establece la protección especial del suelo de Alto Valor Agrológico conforme a lo que establezca el correspondiente Plan Territorial Sectorial (PTS). A este respecto el presente Plan establece para el planeamiento municipal la vinculación de la delimitación y normativa de la categoría Agroganadera y Campiña - Alto Valor Estratégico, así como el condicionante superpuesto de Montes de Utilidad Pública y Montes Protectores.

### **e) Programa de Desarrollo Rural**

El Programa de Desarrollo Rural 2015-2020 ha sido aprobado el 26 de mayo de 2015. Se configura como un instrumento primordial de las Instituciones Vascas para el impulso y apoyo de las políticas que se pretenden llevar a cabo en el medio rural vasco.

La Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria ha elaborado el PDR 2015-2020 como resultado de un proceso participativo compuesto por representantes institucionales y sectoriales (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Organizaciones Profesionales, representantes de Colectivos de Mujeres, Cooperativas Agrarias, Asociaciones Sectoriales, asociaciones de Desarrollo Rural, Asociaciones Medioambientales, etc.). Hay que señalar que el País Vasco ha contado con dos programas anteriores el PDR 2000-2006 y el PDR 2007-2013.

El PDR 2015-2020, es el Programa que articula el apoyo financiero de la PAC (Política Agrícola Común) para las actuaciones y medidas a impulsar en el medio rural de Euskadi, durante ese periodo. Es por lo tanto un instrumento financiero de apoyo a los distintos agentes que integran nuestro medio rural (agricultores, forestalistas, cooperativas y agroindustrias, ayuntamientos, etc), cofinanciado entre Bruselas (fondo FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (2014-2020)) y las aportaciones presupuestarias de las Instituciones Vascas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales), configurándose como un instrumento primordial de las Instituciones Vascas para el impulso y apoyo de las políticas que se pretenden llevar a cabo en el medio rural vasco.

El PDR de Euskadi se articula en torno a las necesidades prioritarias que surjan del diagnóstico de la situación de los distintos ámbitos que conforman nuestro medio rural, de la selección de objetivos y líneas estratégicas a afrontar, y en último término, de la selección de medidas y actuaciones a implementar con su correspondiente asignación financiera.

Dentro del ámbito rural, uno de los instrumentos que puso en marcha el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco para potenciar la incorporación de jóvenes en el sector primario es el Plan de Jóvenes Agricultores GazteNEK. El objetivo de este Plan es impulsar la incorporación y mantenimiento de jóvenes en el sector agrario vasco. A su vez el plan persigue apoyar el mantenimiento en la actividad



agraria de los jóvenes ya instalados. Todo ello desde un planteamiento de desarrollo de la actividad y condiciones de vida homologables a los del resto de la sociedad vasca.

## II OBJETIVOS

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en el ámbito del medio rural van en la línea de los establecidos en el Programa de Desarrollo Rural (2015-2020) de la CAPV y son los siguientes:

1. Preservar el carácter y la imagen de los núcleos rurales como un elemento determinante del conjunto del territorio.
2. Fomentar la transferencia de conocimiento e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en el fomento de la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos de estas zonas.
3. Promover la actividad agroganadera y pesquera como proveedora de alimentos y elemento base de la soberanía alimentaria de un territorio que provea de una calidad de vida adecuada y saludable a la población. Conservar el suelo agrario existente y activar aquellas superficies que puedan encontrarse infrautilizadas, impulsando la actividad agroalimentaria garante de la gestión equilibrada del territorio.
4. Proteger el suelo agrario como instrumento de gestión del medio físico para la conservación y fomento de la estructura de pequeños núcleos y de sus ámbitos paisajísticos.
5. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y su competitividad y facilitar el empleo de personas jóvenes y formadas.
6. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, restaurando, preservando y mejorando la biodiversidad, los sistemas agrarios de alto valor natural así como el paisaje.
7. Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal. Se intentará lograr un uso más eficiente del agua y de la energía para lo cual se facilitará el uso de fuentes renovables y se fomentará el desarrollo de la bioeconomía.
8. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales: facilitando la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo; promoviendo el desarrollo local en las zonas rurales; y mejorando la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación así como el uso y la calidad de estas en las zonas rurales.



### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para revisar el modelo territorial en el ámbito del medio rural son:

1. Analizar pormenorizadamente el enfoque territorial orientado a la preservación de los Núcleos Rurales. En este sentido procede:
  - a) Proteger los núcleos rurales ya que son elementos fundamentales para mantener el carácter, la imagen y la preservación del atractivo global del territorio; todo ello en atención al rico patrimonio de núcleos emplazados uniformemente a lo largo de la geografía de la CAPV.
  - b) Culminar la elaboración del Inventario de los Núcleos Rurales, siguiendo el mandato de la Ley, por parte de las Diputaciones Forales, reconociendo como tales únicamente aquellos núcleos que contengan las determinaciones precisas que se establecen en la misma.
  - c) Identificar los Núcleos de Acceso al Territorio para los que se establecen una serie de medidas tales como rehabilitación de centros históricos, desarrollo de la segunda residencia, dotaciones específicas, mecanismos de tercerización, etc., que pretenden realzar sus atractivos, diversificar la base económica local y garantizar su viabilidad.
2. Dotar al Medio Rural de Equipamientos y Comunicaciones adecuados en orden a que goce del mismo nivel de vida que el medio urbano.
3. Promover el acceso y la utilización de las nuevas tecnologías de la electrónica, información y comunicaciones para mejorar la calidad de vida y de trabajo de las personas que residen en las zonas rurales. En este sentido:
  - a) Las áreas rurales son un activo fundamental en cualquier país, pero la despoblación y el aislamiento que está sufriendo el medio rural en los últimos años ponen en riesgo de desarticulación a una sociedad cuyos habitantes pueden llegar a sentirse abandonados. Poner a su alcance el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) permite mejorar la calidad de vida y el trabajo de los ciudadanos de las zonas rurales, fortaleciendo la economía rural, tanto en los sectores tradicionales como en los nuevos, permitiendo que estas zonas se integren y participen plenamente en una economía europea basada en el conocimiento.
  - b) Promover en las zonas rurales los servicios avanzados de las nuevas tecnologías como elemento clave para conseguir la cohesión territorial y la vertebración económica y social. El acceso a estas herramientas debe de ser un derecho más a la vez que un reto para las instituciones.
  - c) El Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco ha orientado la Iniciativa Europea LEADER para financiar proyectos, que basados en las TIC, incrementen la competitividad de los productos y servicios de los territorios rurales. El objetivo de esta iniciativa es que sean los propios habitantes de las zonas rurales los que impulsen y lideren, con la ayuda económica institucional, la creación de los servicios y contenidos que satisfagan sus necesidades.

4. Conservar el suelo agrario existente y activar aquellas superficies que puedan encontrarse infrautilizadas impulsando la actividad agroalimentaria garante de la gestión equilibrada del territorio.
5. Mantener y cuidar el paisaje como recurso social identitario, económico y medioambiental y en especial la imagen de los núcleos rurales y su entorno, por lo que es preciso:
  - a) Vincular el desarrollo del suelo rural y los núcleos rurales a la preservación de la imagen tradicional y a la conservación del paisaje.
  - b) Propugnar una política prioritaria de rehabilitación y un mejor aprovechamiento de la edificación existente en los pequeños núcleos, así como cuidar las actuaciones que se efectúen en ellos, adecuándose al carácter de los asentamientos preexistentes en cuanto a morfología, volumetría y materiales, mantendrán la calidad del suelo y del paisaje del territorio de su entorno.
6. Mantener la sociedad rural en cuanto conservadora de nuestro patrimonio cultural, artístico, histórico, etnográfico, ritos y costumbres, cuyos valores y modos de vida forman parte de nuestra idiosincrasia.
  - a) La sociedad rural ha sido conservadora de gran parte de nuestro patrimonio cultural. Numerosos vestigios culturales se conservan gracias al medio rural donde se han mantenido valores y modos de vida que tienen mucho que ver con nuestra idiosincrasia. Tal ha sido el caso del euskera, ya que su utilización en el medio rural, ha conseguido mantener vivo nuestro idioma. Potenciar su uso, sobre todo en aquellos territorios en el que no ha conseguido un grado de utilización satisfactorio, debe de convertirse en una prioridad para las instituciones.
  - b) Tener presente el concepto esencial de pertenencia y vinculación con la tierra que se refleja en el caserío, en cuanto que más que una vivienda implica una forma de vida vinculada a un territorio y a un paisaje. Establecer criterios para su mantenimiento y evitar su pérdida, deben de proponerse desde los documentos de ordenación territorial y los propios planeamientos municipales y gestionarse desde las diferentes administraciones.
  - c) Reconocer el papel fundamental de la mujer en el desarrollo sostenible del medio rural, ya que suponen un 48,9% de la población de las zonas rurales las cuales ejercen funciones de vital importancia para el mantenimiento de la sociedad rural en el territorio. Mantener a la mujer, y sobre todo a las mujeres jóvenes en este medio, ha de ser considerado como un reto para la sociedad.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), y en particular desde su Subdirección de Modernización de Explotaciones, ha tomado conciencia del importante papel que desempeñan las mujeres rurales en el logro de los objetivos planteados por la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y ha puesto en marcha diversas líneas de actuación relacionadas con la igualdad de género en el medio rural en colaboración con otros departamentos ministeriales y administraciones públicas, tanto estatales como autonómicas.

8

Medio Urbano





## 8 Medio Urbano

En las ciudades y áreas urbanas de los países desarrollados se ha asistido a lo largo de las últimas décadas a un proceso de expansión de los espacios urbanizados. El proceso de artificialización del suelo es uno de los aspectos ambientales que generan mayor atención en el proceso de desarrollo territorial de la CAPV. Un territorio reducido, con una elevada densidad demográfica y fuertes restricciones de uso en gran parte del territorio debido a su configuración orográfica, plantea el riesgo de que se agoten los espacios aptos para nuevos desarrollos y se alteren o desaparezcan los espacios libres esenciales para la prestación de servicios ambientales básicos. Según los datos de UDALPLAN 2015 se puede estimar la superficie artificializada de la CAPV en unas 48.887 ha, es decir, del 6,76% de la extensión total de la CAPV. Se incluyen en esta cifra tanto los suelos urbanos como los urbanizables, sean residenciales o de actividades económicas, así como los sistemas generales ocupados por equipamientos e infraestructuras, aunque no los correspondientes a espacios libres.

Las DOT no abordan de forma explícita esta cuestión. En su momento el planteamiento principal era el reequilibrio territorial, favoreciendo el crecimiento urbano de ámbitos menos congestionados para reducir la presión en espacios muy densos. Las DOT establecen un sistema para cuantificar el número de viviendas por municipio, con los objetivos de garantizar la disponibilidad de suelo suficiente para los procesos de desarrollo, primar los municipios en los que el modelo territorial plantea que deben producirse mayores crecimientos, y por otro lado evitar calificaciones de suelo desproporcionadas con la demanda de vivienda.

Esto ha generado una cultura en el proceso de redacción de planeamiento municipal de administración del suelo como un bien escaso, y ha supuesto de hecho que la capacidad del planeamiento urbanístico se haya situado en unos términos ajustados, muy alejados de la práctica que se ha dado en otras Comunidades Autónomas. Por acompañar estas afirmaciones con algunos datos cabe citar estadística extraída del INE y del Ministerio de Fomento:

- El índice de número de viviendas por habitante de la CAPV en el año 2006 era el más bajo de todas las Comunidades Autónomas.
- En el mismo año 2006 el índice del número de viviendas libres iniciadas por población era de 4,57, el más bajo de todas las Comunidades Autónomas, muy por debajo de la media española (14,71) y muy por debajo de otras Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha (27,60), Comunidad Valenciana (19,04), Cataluña (14,11) o Madrid (8,48).
- La evolución anual de las viviendas iniciadas, se mantiene en la CAPV de una forma estable en un valor mínimo, con un comportamiento muy alejado de los altos valores de los años 2001-2006 de otras Comunidades Autónomas.
- El "Informe sobre el Stock de vivienda nueva 2010" del Ministerio de Fomento revela la existencia a 31 de diciembre de 2010, de 687.523 viviendas nuevas sin vender en España. Sin embargo, de tal cifra, únicamente recaen en la CAPV 12.516 viviendas, cifra que supone el 1,82% del Stock que supone a la vez un 1,22% del número de viviendas de la CAPV.



Estos datos reflejan el hecho de que, si bien se ha podido hablar de “desarrollismo urbanístico”, estas atribuciones no pueden residenciarse en la CAPV en la cual la evolución de la construcción no ha sido comparable a la de otras Comunidades Autónomas, y sí es asimilable a valores que han podido darse en otros países europeos.

Frente al énfasis en el crecimiento la revisión de las DOT propone recuperar la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos el centro de las iniciativas futuras. Este enfoque es esencial para la sostenibilidad, pues evita la destrucción de suelos que son soporte para la vegetación, permite mejorar la gestión de los residuos y de recursos estratégicos como el agua, reduce la necesidad de desplazamientos motorizados y favorece el uso de sistemas de transporte colectivo. Las DOT plantean, además, las estrategias de renovación urbana como iniciativa que permite un importante proceso de reutilización y reciclado del territorio, desarrollando nuevos usos en espacios ya ocupados por la urbanización. En la CAPV estas iniciativas se han desarrollado de forma poco sistemática y precisa de una intervención más contundente desde los diferentes poderes públicos.

Todos estos procesos son característicos del desarrollo urbano reciente en todos los países desarrollados. Sus causas son diversas, pero tienen en común que están asociadas a la eclosión de nuevos modelos caracterizados por cambios en la estructura económica, la transformación de los centros urbanos, las nuevas demandas comerciales y de ocio, el traslado de los espacios industriales, la expansión de las infraestructuras, y sobre todo, los nuevos modelos residenciales con predominio de la baja densidad que llevan a la expansión de las áreas metropolitanas sobre ámbitos rurales cada vez más alejados de los centros tradicionales. El reciclado y la reutilización de los suelos construidos y las operaciones de renovación de espacios obsoletos o en desuso es una opción central en cualquier política de contención para los próximos años. Otras iniciativas necesarias son la mayor flexibilidad del planeamiento en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos y la vinculación entre crecimientos urbanísticos y sistemas de transporte colectivo.

En algunas regiones urbanas de Europa y Norteamérica se han desarrollado en los últimos años diversas experiencias en las que se han establecido perímetros de crecimiento máximo para los diferentes asentamientos. Este enfoque permite establecer un acuerdo sobre los límites de la expansión urbana, reduciendo los procesos de transformación de suelos libres e incentivando acciones de densificación y renovación orientadas a un mejor aprovechamiento de las áreas ya ocupadas por la urbanización. La Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco constituye una primera respuesta a estas tendencias al establecer edificabilidades mínimas que se orientan a un uso más intensivo del suelo. La densidad en los desarrollos urbanos es una de las claves de los espacios innovadores y sostenibles. La densidad preserva el paisaje y hace más eficiente la gestión de los recursos naturales, mejora la funcionalidad de dotaciones, servicios y sistemas de transporte, reduce las necesidades de desplazamientos cotidianos y aumenta las posibilidades de interrelación, la generación de redes sociales y el encuentro entre diferentes.

Finalmente cabe decir que el suelo industrial existente constituye un auténtico activo territorial y debe de ser tratado como tal. Según UDALPLAN 2015, frente a una superficie del suelo urbano residencial de 15.854,41Ha, hay una superficie de 10.454,11Has. de suelo urbano de actividades económicas. Su mantenimiento ante actitudes de recalificación a uso residencial



por dinámicas especulativas o su puesta en carga ante su infrutilización o vaciado de actividad exigen de actuaciones activas al respecto.

En este contexto de desarrollo urbano sostenible, el proceso de revisión de las DOT se centra en la nueva valoración de las siguientes materias:

1. Rehabilitación y regeneración urbana.
2. La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas. Regeneración, Rehabilitación, Reforma, Puesta en valor, Redensificación y Nuevos espacios.
3. Perímetro de crecimiento urbano.
4. Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación.
5. Cuantificación residencial. (Modificación DOT).
6. Segunda Residencia y Recursos Turísticos.
7. Compatibilización de planeamientos.

## 8.1. REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

**La rehabilitación y regeneración urbana se debe orientar a conseguir unas ciudades en las que a las condiciones de superación de los desequilibrios económicos y sociales mediante la generación de espacios libres y equipamientos, se unan las nuevas condiciones de mejora de accesibilidad y reducción de las emisiones de dióxido de carbono, a través del suministro de energías renovables limpias, del uso de tecnologías de control que permitan el ahorro de energía y de la mejora de la gestión de los recursos locales energéticos.**



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### a) *El desarrollo urbanístico y sus consecuencias.*

El rápido proceso de urbanización experimentado por la CAPV, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX trajo consigo un considerable porcentaje de áreas residenciales que presentaban unas densidades edificatorias muy elevadas, bajos niveles de calidad urbana y carencias dotacionales e infraestructurales.



El crecimiento urbano e industrial se produjo a costa de un grave deterioro ambiental, con problemas significativos de contaminación y destrucción del paisaje y de los recursos naturales. En las zonas construidas aparecieron amplios espacios ocupados por los restos de industrias abandonadas. El conjunto del territorio, y particularmente aquellas zonas que concentraban la mayoría de sus habitantes, se percibían como un espacio urbano fuertemente degradado y con una imagen negativa. La falta de coherencia entre los procesos de crecimiento urbano y la insuficiencia de las infraestructuras implicaban graves conflictos funcionales y un alto porcentaje de las áreas residenciales presentaban elevadísimas densidades edificatorias, con bajos niveles de calidad urbana y carencias dotacionales significativas. El hecho de que la industria constituyera el elemento impulsor de la urbanización conllevó, llegado el momento de la crisis, que los espacios que más habían crecido experimentaran mayores retrocesos.

Con el objeto de resolver las importantes carencias generadas como consecuencia del rápido desarrollo edificatorio producido, a lo largo del tiempo la legislación y el planeamiento urbanístico han posibilitado la renovación de los ámbitos urbanos más afectados por dichas carencias a través de diferentes herramientas, tales como los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), los Planes en Áreas Degradadas (PAD), o los desarrollados en áreas de rehabilitación en cascos históricos. Como consecuencia del progresivo envejecimiento del parque edificatorio y de la necesidad de adecuar tanto las construcciones como el entorno urbano a los nuevos retos ambientales y de sostenibilidad que se generan hoy en día, se plantea un cambio de escala en los ámbitos de actuación que requieren de operaciones de regeneración o renovación urbana. De esta forma, la intervención local a pequeña escala en una unidad de actuación muy limitada exige en determinados casos extenderse a barrios enteros o a amplias zonas urbanas y a su entorno periurbano.

Las iniciativas de renovación urbana deben plantearse como una estrategia que permita impulsar la reutilización y reciclado del territorio considerado en forma global, desarrollando nuevos usos en espacios que ya se encuentren ocupados por la urbanización y permitiendo de esta forma reducir la necesidad de crecimiento a través de la ocupación de nuevos suelos no integrados en la trama urbana. Así, frente a los anteriores modelos expansivos en los cuales la rehabilitación y regeneración urbana solo tenían un papel secundario, se plantea la necesidad de que esta última cobre un mayor protagonismo, constituyéndose en la base principal de la actividad constructiva durante los próximos años. Así, el reciclado y la reutilización de los suelos construidos y las operaciones de renovación de espacios obsoletos o en desuso se plantea como una opción central en cualquier política de contención para los próximos años. Junto a la misma, otras iniciativas necesarias serán la mayor flexibilidad del planeamiento en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos y la vinculación entre crecimientos urbanísticos y sistemas de transporte colectivo.

#### ***b) Necesidades de rehabilitación del parque de viviendas existentes.***

De acuerdo con los datos del EUSTAT del año 2011, el parque de viviendas existentes en la CAPV dispone de una antigüedad media aproximada de 40 años; disponiendo un 46,4% de dicho parque una antigüedad superior a los referidos 40 años (viviendas anteriores a 1970). Por otro lado, según la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (ENDV) elaborada por el Departamento de Empleo y Política Sociales del Gobierno Vasco, una considerable parte del parque edificado presenta un elevado grado de obsolescencia en relación con sus condiciones de accesibilidad y de habitabilidad, con su seguridad, con sus instalaciones o con las características técnicas de sus envolventes. Además, de acuerdo con los datos de 2013,



durante los últimos años se ha producido un aumento cercano al 20% del porcentaje de viviendas que requieren una intervención destinada a su rehabilitación, estimándose en más de un 10% del total existente, el número de viviendas que se estima que requieren de dicha intervención.

El Plan Director de Vivienda 2013-2016, así mismo, promueve líneas de actuación para el fomento de la rehabilitación del parque residencial y urbanizado existente, a través de un nuevo modelo de rehabilitación sostenible, social, económico e integrado en las vigentes directrices europeas.

Las principales actuaciones contempladas al respecto se centran en el impulso de la rehabilitación de las viviendas y de las actuaciones de regeneración urbana, mejorando la eficiencia energética de las edificaciones y adaptando las mismas a su uso por personas con movilidad reducida; así como adecuando las condiciones de accesibilidad tanto de las edificaciones, como del entorno urbano donde se insertan en un contexto de ACCESIBILIDAD UNIVERSAL.

Dichas actuaciones se han concretado en el impulso de programas destinados a:

- La rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas.
- La rehabilitación de viviendas vacías de forma que las mismas se puedan destinar a alquiler.
- La regeneración urbana para la mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios existentes y de su entorno urbano.

Como consecuencia de todo lo señalado, la necesidad de establecer los medios que posibiliten el impulso de las actuaciones de rehabilitación que requiere el patrimonio residencial existente constituye uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en la definición del modelo territorial que constituirá la base del planeamiento urbanístico y territorial.

### **c) Necesidades de regeneración del entorno urbano.**

Además se puede apreciar la convivencia entre unas tramas urbanas colmatadas, con una alta densidad edificatoria y una satisfactoria dotación de equipamientos y servicios públicos y otras en las que existe un claro déficit dotacional o de espacios libres, a pesar de disponer de bolsas de suelo vacante y sin demanda, o bien de edificaciones que en su día se destinaron a actividades económicas y que hoy en día se encuentran obsoletas, carentes de actividad y rodeadas de espacios abandonados. La degradación de los indicadores sociodemográficos observada en amplias zonas de nuestro territorio (referentes al crecimiento vegetativo, saldo migratorio, tasa de paro, etc.) ratifica la necesidad imperiosa de concertar y de poner en marcha actuaciones concretas destinadas a la regeneración de sus núcleos urbanos, por ser la misma clave para permitir la superación de los desequilibrios socio-urbanísticos existentes en los mismos.

La necesidad acuciante de una reflexión estratégica territorial se hace más palpable todavía al constatar la ausencia de proyectos tractores que impulsen decididamente la regeneración de los ámbitos degradados, generen empleo y actividad económica y respondan a las



necesidades sociales, incluida la mejora de las condiciones de salud. En determinados ámbitos será necesaria la realización de una reflexión estratégica comarcal, de forma que la misma permita orientar las intervenciones de regeneración desde una perspectiva territorial supramunicipal, superándose de esta forma enfoques fundamentados únicamente en ópticas de carácter local o sectorial.

En otros ámbitos de menor escala insertados en la trama urbana consolidada las intervenciones de regeneración requeridas se centrarán en la mejora de las condiciones de accesibilidad y ligadas a la movilidad dentro del ámbito, en la creación de nuevos espacios libres, parques y jardines, en la mejora de las dotaciones y equipamientos, en la creación de aparcamientos donde estos sean deficitarios, mejora energética, etc.

Así mismo se hace perentoria una intervención rehabilitadora genérica en la edificación residencial construida en las décadas de los años cincuenta a setenta del siglo pasado en lo que son las condiciones de accesibilidad y eficiencia energética. La dificultad de intervenir en ámbitos consolidados medianamente dotados y en ausencia de financiaciones públicas importantes, conlleva la aplicación de herramientas compensatorias a la necesaria inversión económica privada en aras al realismo de la intervención. Por otro lado será necesario intervenir sobre tramas consolidadas en operaciones de mejora ambiental y ecológica, fundamentalmente en operaciones de permeabilización de la ciudad consolidada, bien en actuaciones en patios de manzana, bien en actuaciones en vía pública.

## II OBJETIVOS

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana son:

1. Promover la regeneración urbana y el aprovechamiento óptimo del espacio urbanizado.
2. Promover unas ciudades inteligentes que sirvan de soporte para el desarrollo tecnológico, que ofrezcan la prestación avanzada de servicios y comunicaciones, y que constituyan modelos de sostenibilidad.
3. Fomentar la movilidad y el transporte sostenible en los municipios.
4. Promover los espacios públicos de convivencia, de socialización, de actividad comercial y cultural y de disfrute del patrimonio urbanístico, arquitectónico y cultural.
5. Promover la rehabilitación y la accesibilidad, la habitabilidad, la eficiencia energética y las condiciones de calidad de las viviendas, de las edificaciones en general y del entorno urbano.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de rehabilitación y regeneración urbana son:

### **a) Orientaciones generales**

1. Priorizar la densificación de los espacios urbanizados y el reciclado de espacios obsoletos o deteriorados frente a los nuevos crecimientos.
2. Incluir en los Planes Territoriales Parciales, en su modelo territorial, la definición de las áreas prioritarias de rehabilitación y regeneración urbana, donde se plantee la ejecución de intervenciones de densificación y de generación de espacios libres o de carácter dotacional.
3. Priorizar la regeneración urbana y la utilización del espacio ya urbanizado o integrado en la trama urbana ante la urbanización de nuevos suelos para satisfacer las demandas de vivienda o de actividad económica existentes.
4. Generar unos espacios urbanos más densos, con mayor intensidad urbana y caracterizados por la diversidad y la mezcla de usos, a través de: el aprovechamiento de los espacios urbanos infrautilizados y la colmatación de vacíos urbanos existentes; la densificación de áreas de escasa intensidad edificatoria; y la reutilización de espacios mediante acciones de renovación urbana y reedificación.
5. 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.

### **b) Orientaciones en materia de movilidad y accesibilidad universal.**

Fomentar la movilidad y el transporte sostenible. Para ello:

- Coordinar las operaciones de renovación con estrategias relacionadas con la movilidad, considerando especialmente el objetivo de garantizar la intermodalidad entre los diferentes medios de transporte.
- Impulsar la regeneración con el objetivo de crear estructuras urbanas densas y compactas, en las que se reduzcan las necesidades de desplazamiento y se prioricen especialmente los sistemas de transporte colectivo, incentivando su uso.
- Priorizar la integración en la trama urbana de los ejes de comunicación que atraviesan los cascos, potenciando en las operaciones de regeneración su configuración como bulevares metropolitanos, en los que se integre el transporte colectivo y la conectividad con las redes peatonal y ciclista.
- Optimizar el uso de las infraestructuras de comunicación existentes, impulsando especialmente la densificación de aquellos ámbitos que se encuentren bien conectados con las redes de transporte colectivo y que a su vez presenten una baja densidad edificatoria.
- Recuperar las redes de comunicación peatonal y la creación de redes ciclistas en los ámbitos en los que el trazado de las infraestructuras viarias o ferroviarias constituyen un obstáculo para su continuidad.



- Considerar especialmente en las intervenciones en la red de movilidad la minimización del impacto ambiental, acústico y en materia de seguridad que generan en el entorno urbano.
- Prever en las operaciones de renovación espacios reservados en la vía pública destinados a infraestructuras de recarga eléctrica para vehículos públicos y privados.
- Priorizar en la reordenación del viario las vías destinadas a transporte público; posibilitando especialmente el transporte mediante vehículos eléctricos y la distribución limpia de mercancías.

### **c) Orientaciones en materia de medio ambiente y eficiencia energética.**

Priorizar las acciones de rehabilitación y renovación urbana que tengan como objetivo el aumento de la eficiencia energética, de forma que se logren niveles de bienestar y de producción equivalentes a los actuales, pero con una importante reducción de los costes energéticos generados para alcanzar dichos niveles. Con dicho objetivo, se plantean las siguientes orientaciones:

- Promover actuaciones de permeabilización de la ciudad consolidada mediante la generación de espacios verdes en patios de manzana y viario.
- Reducir los impactos negativos existentes en relación con la calidad ambiental del entorno urbano: contaminación atmosférica, acústica, de las aguas y del suelo.
- Establecer acciones específicas para reducir las necesidades de consumo energético, así como para aumentar su eficiencia y el uso de fuentes y sistemas energéticos no contaminante.
- Exigir el uso de criterios bioclimáticos en las fases de planificación, proyecto y ejecución de edificaciones y espacios públicos, en particular en lo referente a orientación, diseño y materiales, así como en el uso de sistemas pasivos y activos que minimicen el consumo energético.
- Contemplar la incorporación de sistemas de autoabastecimiento energético mediante sistemas de aprovechamiento solar, eólico, biomasa, etc. cuya instalación deberá estar prevista en el régimen de edificación y uso regulado en el planeamiento.
- Impulsar la renovación de infraestructuras obsoletas y poco eficientes, favoreciendo el incremento de la contribución de energías renovables en las redes de infraestructuras urbanas.
- Promover la mejora de las redes de recogida de residuos urbanos, previendo la reserva de espacios destinados a las instalaciones que forman parte de dichas redes tanto en las edificaciones como en el entorno urbano.
- Utilizar la vegetación en edificios y espacios públicos como un elemento de aislamiento y como factor regulador del confort climático a lo largo de las diversas estaciones del año. En este sentido, en las intervenciones de renovación urbana se contemplará especialmente la revegetación, la dotación de arbolado y el incremento de la superficie destinada a parques y espacios verdes.



#### **d) Orientaciones en materia de rehabilitación edificatoria.**

Promover en el planeamiento urbanístico las actuaciones de rehabilitación orientadas a:

- Mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas.
- Adecuar las condiciones de seguridad, estanqueidad y salubridad de las edificaciones a la normativa vigente
- Mejorar la envolvente de las edificaciones con el objeto de optimizar su eficiencia energética.
- Aumentar la contribución de las energías renovables y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Incrementar la eficiencia energética de las instalaciones existentes.
- Mejorar las condiciones de accesibilidad de edificaciones y entorno urbano.
- Instalar tecnologías de información y comunicación mediante plataformas y sistemas inteligentes que permitan la monitorización, gestión y control de consumos energéticos de las edificaciones.
- Integrar en el programa edificatorio de espacios vinculados al transporte sostenible: espacios destinados a bicicletas, tomas de carga tanto para bicicletas, como para otros vehículos eléctricos, etc.
- Reservar nuevos espacios destinados a instalaciones de energías renovables.
- Diseñar actuaciones de mejora de accesibilidad y eficiencia energética asociada a puntuales aumentos de edificabilidad compensatoria.
- Promover la Inspección Técnica de Edificios como herramienta fundamental para la caracterización del parque residencial.
- Considerar la posible adecuación de la normativa urbanística en los siguientes aspectos:
  - Regular los diferentes parámetros edificatorios (edificabilidad, superficie ocupada, alturas de cornisa, alineación de fachada, etc.) y sus criterios de aplicación de forma que se viabilicen las intervenciones que tengan como objeto las intervenciones señaladas en el punto anterior.
  - Regular las ordenanzas de edificación (condiciones interiores de las viviendas, superficies útiles, alturas libres, condiciones de ventilación, iluminación; diseño de los espacios comunes, etc.) de forma que las mismas permitan el impulso de las intervenciones de rehabilitación referidas.

## 8.2. LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN EL SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

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



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para dar respuesta a los retos de transformación, competitividad y crecimiento económico a los que se enfrentará el País Vasco en los próximos años es necesaria la existencia de una población con un alto nivel de formación y de una estructura institucional adecuada para impulsar los procesos. La información, el conocimiento y la capacidad de innovación son componentes básicos de la nueva economía.

#### **a) Sobre las áreas industriales tradicionales. Estrategias de renovación, rehabilitación, reforma y puesta en valor.**

La información estadística oficial de la Comunidad Autónoma refleja la siguiente dedicación por sectores (Porcentaje PIB 2011): 0,8 % Agricultura, 66,90 % Servicios, 24,5 % Industria y 7,80 % Construcción. La fuerza del sector industrial ha traído consigo una mejor respuesta a la crisis económica acaecida en los últimos años en los que la incidencia de ésta en el sector de la construcción ha tenido unos menores efectos. En este sentido y con otras palabras puede concluirse que la actividad industrial del País Vasco es uno de los pilares de nuestra economía y que la disponibilidad de espacios industriales de calidad es una de las bases de nuestra competitividad.



Llevada esta distribución estadística de la dedicación económica en sectores a su traslado territorial, la información de UDALPLAN 2014 establece que la superficie urbana de nuestro territorio alcanza la superficie de 48.738,40 Ha, de las cuales, 19.057,08 Ha corresponden a suelo con calificación global residencial, 13.935,24 Ha la superficie con calificación de suelo para actividades económicas, 10.467,46 Ha de superficie calificada para infraestructuras, y 5.278,62 Ha de superficie calificada para equipamientos. Esta información de UDALPLAN refleja el importante peso del suelo calificado como Actividad Económica (industrial o de servicios) lo que exige un adecuado tratamiento.

Un mínimo análisis histórico nos remontaría a los inicios del siglo pasado con el importante desarrollo del sector minero vinculado a la explotación del hierro, el posterior desarrollo de los sectores siderúrgico y naval y la ampliación posterior a una mayor gama de sectores, máquina herramienta, automoción etc., para su posterior terciarización. Es decir nuestra Comunidad Autónoma tiene una fuerte tradición industrial y el tratamiento del suelo industrial ha pasado por diferentes etapas vinculadas a las continuadas crisis económicas que se han ido desatando.

En la década de los años ochenta la crisis industrial de la década anterior afectó a importantes empresas ubicadas mayormente en el centro de los núcleos de población. Su cierre trajo consigo urbanísticamente la aparición de importantes superficies de suelo de gran centralidad cuya recalificación urbanística supuso la dotación de nuestras poblaciones con espacios libres y equipamientos. En la década de los años noventa continúa el proceso de regeneración de los suelos industriales que habían quedado en estado de ruina, y la paulatina recalificación de estos suelos para su uso residencial, en definitiva urbano, razones de contigüidad con el núcleo de urbano otorgó la calificación residencial a estos suelos industriales. Hoy este período ha terminado y 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.

### ***b) Sobre los suelos vinculados a altas tecnologías o con potencial innovador***

A su vez el País Vasco dispone de una excelente red de parques tecnológicos tanto en el entorno de cada una de las tres capitales, como en otros ámbitos territoriales (Alto Deba, Bajo Deba...). Se configuran como espacios de arquitectura singular en los que predominan las empresas que trabajan en tecnologías innovadoras y en la elaboración de productos y servicios avanzados. Sin embargo se han construido en algunos casos en entornos suburbanos, y ello ha generado un cierto aislamiento lo que exige para el futuro aumentar su atractivo y su potencial innovador, vinculándolos a las ciudades y a los espacios de conocimiento de su entorno. En muchas ciudades los cascos históricos, los espacios urbanos tradicionales y los espacios con arquitecturas singulares se están convirtiendo en lugares atractores de personas y actividades relacionadas con el arte, la creatividad y el diseño.

La creatividad y la innovación surgen mejor en lugares con identidad. En el País Vasco tenemos 69 cascos históricos y espacios urbanos de alto valor urbanístico y arquitectónico, como los ensanches de Bilbao y de Donostia/San Sebastián, así como numerosos núcleos costeros y rurales y áreas muy atractivas y singulares que pueden desempeñar un papel importante en la nueva etapa económica. Los espacios con identidad aportan rasgos singulares de escala, atractivo urbano, arquitectura, carácter, localización, posibilidades de interacción y acceso inmediato a servicios y equipamientos que los diferencian claramente de los nuevos desarrollos suburbanos y proporcionan una alternativa residencial de calidad, con gran



capacidad para atraer nuevos residentes y constituir comunidades cohesionadas como base esencial de bienestar y desarrollo. Son ámbitos de excelencia para la nueva economía y la nueva sociedad y resultan perfectamente compatibles con una infraestructura digital de última generación.

Por lo tanto la integración del arte y las nuevas tecnologías ofrece un campo de oportunidades excepcional. Desde esta reflexión global se percibe la oportunidad de orientar el futuro de estos enclaves hacia estas actividades, lo cual requerirá programas de renovación urbana, recuperación de las señas de identidad, un diseño urbano respetuoso con su carácter, dotar a estas zonas de una buena infraestructura telemática e impulsar programas y proyectos para atraer profesionales que combinan el arte, el diseño y las nuevas tecnologías.

### **c) Sobre los equipamientos comerciales**

El Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales ha supuesto una herramienta de utilidad para la ordenación del suelo dedicado a fines comerciales y económicos con criterios de sostenibilidad si bien, ante las recientes sentencias del Tribunal Supremo declarando nulas las limitaciones que respondan a criterios económicos, se habrá de readecuar el PTS a estas nuevas circunstancias, así como a tendencias como es la proliferación de pequeñas superficies comerciales en los suelos urbanos industriales, lo que precisa de criterios adecuados.

## **II OBJETIVOS**

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo en materia de actividades económicas y equipamientos comerciales son:

1. Poner en valor el suelo industrial existente, la rehabilitación y la reutilización de los pabellones industriales vacíos, y el diseño de estrategias de colaboración público-privada para promover la conservación de la urbanización de los suelos industriales.
2. Densificar los suelos industriales y promover la mixticidad de usos que compatibilice las actividades económicas con la vida urbana, propugnando también la densificación de los suelos industriales.
3. Conectar los nuevos espacios vinculados a altas tecnologías a operaciones de renovación y regeneración urbanas, evitando su instalación dispersa por el medio rural, y así mismo crear parques de actividades innovadoras vinculados a los nodos de conectividad exterior o a los centros universitarios.
4. Propugnar, como características de los nuevos suelos de actividades económicas, la integración en el paisaje urbano y natural, la elevada conectividad por transporte público, y la incorporación de sistemas de movilidad sostenibles.
5. Promover la vida urbana de nuestras poblaciones equilibrando el comercio urbano y el comercio de periferia.

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

#### **a) Sobre las áreas industriales tradicionales. Estrategias de renovación, rehabilitación reforma y puesta en valor.**

1. Priorizar el aprovechamiento del suelo de actividades económicas infrautilizado ante la colonización de nuevos territorios rurales. En este sentido:
  - El suelo industrial existente en la CAPV constituye un auténtico activo que precisa ser tratado como tal. Esta afirmación conlleva la continuada puesta en marcha de herramientas específicas de puesta en valor para su adecuada utilización de cara a los nuevos requerimientos económicos. Cabe reseñar la línea marcada por el PTS de AAEE y de Equipamientos Comerciales aprobado en el año 2005 dando unas pautas de compensación del suelo de actividades económicas descalificado para su uso residencial tendencia surgida los años de fuerte presión por la mejor respuesta inmobiliaria para uso de vivienda de los suelos.
  - Cualquier reflexión de sostenibilidad territorial conlleva la puesta en carga del suelo de actividades económicas infrautilizado en aras a reducir la colonización de nuevos territorios rurales. La crisis económica de los últimos años ha conllevado el cierre de importantes superficies de pabellones industriales que precisan ser rehabilitados, y puestos en condiciones de mercado para su reutilización.
  - El mantenimiento y conservación de la urbanización de los suelos tradicionalmente industriales precisa de herramientas administrativas, fiscales, y el diseño de pautas de colaboración entre los propietarios industriales y los ayuntamientos.
2. Evitar la segmentación de la ciudad en usos y la paulatina expulsión a polígonos exteriores de actividades económicas compatibles con el uso residencial.
3. Promover suelos de actividades económicas en los que se posibilite la ejecución de edificaciones de varias plantas.

#### **b) Sobre los suelos vinculados a altas tecnologías o con potencial innovador**

1. Vincular los nuevos espacios de parques tecnológicos a ámbitos ubicados en el interior o en colindancia con las ciudades, en los que las nuevas propuestas surjan de operaciones de renovación urbana. En esta línea se proponen los nuevos espacios de innovación en el entorno de la ría del Nervión, la regeneración de la Bahía de Pasaia, o la intervención en la playa de vías de Irun, así como el Eje de la Innovación de Vitoria-Gasteiz.
2. Promover los nuevos espacios de la innovación ya no son, necesariamente, los parques tecnológicos de la etapa precedente, sino, cada vez con más frecuencia, cascos históricos, núcleos costeros, zonas de antigua industrialización, paisajes rurales y agrícolas, áreas urbanas de arquitectura singular, etc.
3. Considerar las áreas vinculadas a componentes de excelencia del territorio y a los grandes nodos de conectividad exterior, como los aeropuertos y las estaciones de alta velocidad o los centros universitarios de alto nivel, son espacios críticos por su potencial para acoger actividades innovadoras y personas con talento y creatividad.



4. Promover la creación de “Parques Científicos” vinculados a los campus universitarios del País Vasco que integren lo educativo con lo empresarial y estén configurados como espacios multifuncionales muy cuidados desde el punto de vista de la imagen, la calidad de la arquitectura, los espacios públicos y las zonas verdes, y al mismo tiempo, que estén dotados de buenas condiciones de accesibilidad, sistemas de transporte colectivo y una potente infraestructura de telecomunicaciones.

**c) Sobre otros elementos vinculados a los nuevos suelos de actividades económicas.**

1. Se localizarán en emplazamientos singulares o diferenciados en los que confluyan diversos componentes de excelencia del territorio.
2. Buscarán la integración en el paisaje urbano y natural de su entorno, revalorizándolo y contribuyendo a su mejora.
3. Dispondrán de una elevada conectividad, con buenas conexiones por carretera y transporte colectivo que los enlacen de forma rápida y eficaz con los principales centros urbanos y con las infraestructuras de conexión exterior tales como los aeropuertos y las estaciones de alta velocidad.
4. Incorporarán sistemas de movilidad sostenibles y atractivos: paseos y espacios peatonales, redes de carriles para bicicletas, ecobuses y soft cars no contaminantes, etc.
5. Contarán con una infraestructura digital y de servicios de telecomunicaciones de última generación, edificios y calles wi-fi, domótica, gestión inteligente de infraestructuras y servicios, etc.
6. Su diseño se orientará a la excelencia ambiental mediante la incorporación de criterios de urbanismo y arquitectura bioclimática, el uso de energías renovables, sistemas de eficiencia energética, generación de cero emisiones contaminantes y una gestión eficiente e integral del agua y los residuos.
7. Calidad de los espacios públicos y de relación, generando ambientes atractivos para el encuentro y la interacción: calles, plazas, paseos y bulevares, zonas de ocio y deportivas, etc.

**d) Sobre los equipamientos comerciales**

Buscar el equilibrio entre el comercio urbano y el comercio de periferia vinculado a las grandes superficies.

### 8.3. PERÍMETRO DE CRECIMIENTO URBANO

**La densificación y la renovación urbana como actuación preferente a los nuevos desarrollos y, en último término, establecimiento de perímetros efectivos que limiten la expansión de las áreas urbanizadas, son factores críticos con una incidencia decisiva en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales: Se reduce la extensión de las redes de distribución y se aumenta la eficiencia de los sistemas energéticos, de suministro y depuración de agua y de gestión de residuos. Sobre todo se preserva el suelo que constituye uno de los recursos más escasos y valiosos de la CAPV.**



## I ESTADO DE LA CUESTIÓN

La cuantificación residencial establecida en las Directrices vigentes o los criterios de dimensionamiento determinados en el Plan Territorial Sectorial creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales o en los Planes Territoriales Parciales han servido para racionalizar el proceso de dimensionado del crecimiento urbano de las poblaciones. Sin embargo desde el ajuste de la cuantificación del dimensionado del suelo el proceso no queda resuelto, siendo preciso incorporar el concepto del perímetro de crecimiento urbano. Este se plantea con la intención de ser un límite definido para los nuevos desarrollos, y para su delimitación deben tenerse en cuenta todas las circunstancias que deban considerarse para el adecuado desarrollo municipal. La intención es limitar al máximo los procesos de expansión urbana estableciendo límites físicos a los mismos e impulsando la redensificación y la renovación de las áreas ya urbanizadas. Se trata de un enfoque cada vez con mayor aceptación en regiones urbanas dinámicas como Munich, Portland o Helsinki.

Con este fin, resulta oportuno que cada municipio, en el marco de los correspondientes Planes Territoriales Parciales, identificará los asentamientos correspondientes a los diversos núcleos



urbanizados existentes (centros urbanos, áreas industriales, núcleos rurales...). En torno a cada uno de ellos se establecerá un perímetro, acorde con las Categorías de Ordenación del Medio Físico, que marcará la extensión futura máxima del espacio urbanizado de cada núcleo. Sólo dentro de este perímetro se establecerán los programas para completar y densificar la trama urbana.

En ese sentido, densidad y centralidad aparecen como conceptos clave de los espacios innovadores y sostenibles. 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.

Densificación y renovación urbana como actuación preferente a los nuevos desarrollos y, en último término, establecimiento de perímetros efectivos que limiten la expansión de las áreas urbanizadas, son factores críticos con una incidencia decisiva en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales. Se reduce la extensión de las redes de distribución y se aumenta la eficiencia de los sistemas energéticos, de suministro y depuración de agua y de gestión de residuos. Sobre todo se preserva el suelo que constituye uno de los recursos más escasos y valiosos de la CAPV.

## II OBJETIVOS TERRITORIALES

Los objetivos que se proponen en la revisión del modelo territorial en materia de perímetro de crecimiento urbano son

1. Acotar el crecimiento urbano a través del establecimiento del Perímetro de Crecimiento Urbano (PCU) del Área Funcional como una determinación de escala territorial en cuyo interior deberá de situarse la mancha urbana existente y prevista para el período de vigencia del Plan Territorial Parcial.
2. Determinar el Perímetro de crecimiento urbano como una determinación a medio plazo con el objetivo de incidir en las estrategias de densificación y renovación urbanas.
3. Concretar y delimitar el Perímetro de crecimiento urbano en el planeamiento municipal.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de perímetro de crecimiento urbano son:

### **a) Orientaciones para el planeamiento territorial parcial**

1. Identificar en los PTP los núcleos existentes en cada municipio estableciendo un Perímetro de Crecimiento Urbano que podrá ser ajustado de forma razonada por los planes municipales y que tenga en cuenta las demandas residenciales, de actividades económicas y dotacionales del conjunto de los municipios, así como la oferta de suelo a realizar globalmente por parte de los planes municipales implicados.

2. Determinar el Perímetro de Crecimiento Urbano teniendo en cuenta la morfología de la mancha urbana actual, las características físicas y ecológicas de los terrenos del entorno y las perspectivas de crecimiento del núcleo. En este sentido:
  - La definición del Perímetro de Crecimiento Urbano permitirá la integración urbana con asentamientos aislados, así como orientar los procesos de crecimiento en correspondencia con los sistemas de transporte colectivo existentes o previstos.
  - En los municipios incluidos en alguno de los Ejes de Transformación propuestos, la delimitación del Perímetro de Crecimiento Urbano se orientará a la conformación y consolidación de dichos ejes.
  - En los PTP deberán considerarse conjuntamente las demandas residenciales, de actividades económicas y dotacionales del conjunto de los municipios, así como la oferta de suelo a realizar globalmente por parte de los planes municipales implicados. A estos efectos los PTP establecerán una estrategia de distribución de crecimientos acorde con el modelo territorial que propongan y las potencialidades de cada municipio.
  - Los procesos de desarrollo urbano serán admisibles en el interior del Perímetro de Crecimiento Urbano delimitado para cada municipio, el cual constituirá el límite máximo de crecimiento de los espacios urbanizados o urbanizables. En ningún caso se podrán incluir como ámbitos susceptibles de crecimiento los asentamientos clasificados como núcleo rural excepto los que estén en contacto con núcleos urbanos y queden dentro del Perímetro de Crecimiento.
3. Excluir del Perímetro de Crecimiento Urbano los terrenos en los que queda prohibida su transformación urbanística de acuerdo con lo dispuesto en la Directriz de Medio Físico de las DOT o con lo que pudieran establecer los Planes Territoriales Sectoriales o la legislación vigente.
4. Establecer el Perímetro de Crecimiento Urbano únicamente en torno a ámbitos con suelo urbano, no admitiéndose nuevos desarrollos desvinculados de los suelos urbanos existentes salvo que el propio PTP lo estableciera de forma debidamente justificada.

#### **b) Orientaciones para el planeamiento municipal**

1. Orientar dentro del Perímetro de Crecimiento Urbano las nuevas iniciativas urbanísticas a integrar los nuevos desarrollos en la trama urbana preexistente, completándola, densificando las áreas con escasa intensidad de uso del suelo, y reutilizando los espacios desocupados o susceptibles de acoger nuevos usos mediante acciones de renovación urbana.
2. 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. Así mismo:



- 
- Calcular la capacidad residencial de los planes municipales de acuerdo con el sistema definido en esta revisión, así como ajustar la capacidad del suelo de actividades económicas a lo establecido en el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales y en el PTP.
  - Ajustar los suelos residenciales o de actividades económicas a las edificabilidades mínima y máxima establecidas en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

## 8.4. ÁREAS METROPOLITANAS Y EJES DE TRANSFORMACIÓN

### I ÁREAS METROPOLITANAS

**Las Áreas Metropolitanas de las tres capitales de la CAPV, Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia/San Sebastián, acogen a nivel general el 70% de la población, del número de viviendas y del empleo. A lo largo de estas últimas dos décadas han tenido un proceso de expansión, de dotación equipamental y de fortalecimiento urbano, siendo necesarios ejercicios de limitación territorial, redensificación y recualificación de las periferias, y de forma particular de mantenimiento de identidad.**



Las tres capitales, y sus entornos metropolitanos, acogen al 72% de toda la población de la CAPV. Su peso demográfico y el carácter de las funciones que desarrollan los convierten en elementos decisivos del sistema de ciudades. Son centros de servicios avanzados, nodos de conexión exterior y de centralidad de los sistemas de transporte en sus respectivos ámbitos y concentran la mayor parte del empleo, de los centros de innovación y de las actividades empresariales. En estas tres áreas urbanas se localizan el 71% de las viviendas y el 72% de los empleos la Comunidad Autónoma del País Vasco. La transformación experimentada por estos espacios metropolitanos es uno de los fenómenos territoriales más significativos de las últimas décadas. Esta transformación se ha plasmado en una importante reconfiguración funcional de los espacios centrales, la expansión superficial de los ámbitos metropolitanos y la aparición de nuevas centralidades.

La recuperación integral y el cambio de la imagen urbana del Bilbao Metropolitano es, probablemente, la iniciativa más conocida. Donostia/San Sebastián ha sido tradicionalmente una ciudad de enorme atractivo urbano, siendo la belleza de la ciudad uno de sus rasgos más importantes y decisivos a la hora de asumir nuevas funciones en el marco de la ciudad región. Es un ámbito urbano muy dinámico que está en proceso de metropolitanizar a espacios



situados más allá de su área funcional. Ello no ha impedido, sin embargo, que en su entorno metropolitano aparezcan importantes puntos de deterioro urbano de los cuales tal vez el ejemplo más significativo sea la Bahía de Pasaia. Vitoria-Gasteiz, cuyo gran crecimiento es mucho más reciente, se ha desarrollado como una ciudad emblemática en cuanto a la calidad en los nuevos desarrollos urbanos y a la integración y vitalidad de los cascos históricos de nuestras ciudades.

En estas tres ciudades el proceso de renovación y recualificación de los espacios centrales ha tenido un impacto decisivo en el fortalecimiento de sus perfiles urbanos, en la mejora de su imagen, especialmente de espacios centrales de las tres ciudades, y ha hecho posible que se desarrolle una parte importante de su potencial para acoger nuevas funciones y actividades de alto nivel que han sido esenciales en el impulso a la economía vasca durante los últimos años. Estos procesos de renovación, lejos de suponer una “terciarización” de los centros, han generado las oportunidades de creación de suelo y de espacios atractivos que han permitido, de forma particularmente significativa en Bilbao, recuperar el dinamismo demográfico de las zonas centrales, configurando un espacio urbano más vital y diverso en su imagen y en sus funciones.

En paralelo al nuevo papel de los centros de las capitales se ha producido una creciente expansión de los ámbitos metropolitanos al aparecer nuevas formas de ocupación del territorio y de reorganización de las periferias.

El proceso de descentralización y reconfiguración de las periferias ha sido el principal motor del desarrollo urbano. El porcentaje de la población vasca que reside en las áreas metropolitanas no ha cambiado significativamente en la última década. Este proceso de descentralización se corresponde con las propuestas de reequilibrio territorial de las DOT, de forma que la expansión y el aumento de la complejidad de las nuevas periferias han superado los límites tradicionales de los espacios metropolitanos para abarcar ámbitos funcionales situados fuera de su influencia directa y zonas tradicionalmente rurales. En los entornos metropolitanos aparecen nuevos crecimientos residenciales, desarrollos industriales, equipamientos singulares, parques empresariales y complejos terciarios, grandes superficies comerciales y de ocio, etc. Se configura, de este modo, un territorio mucho más extenso y generador, cada vez en mayor medida, de nuevas centralidades y dinámicas territoriales.

Las importantes mejoras dotacionales y funcionales de las tres capitales han aumentado su centralidad en sus respectivos territorios históricos y han fortalecido el perfil urbano de cada espacio metropolitano.

## **I.1. BILBAO METROPOLITANO**

### ***I. Estado de la Cuestión***

La transformación del Bilbao Metropolitano es un proceso que incorpora elementos estructurales fundamentales tales como el nuevo puerto exterior y el metro, junto con actuaciones emblemáticas como el Guggenheim y el Palacio Euskalduna y operaciones estratégicas de renovación urbana en ámbitos como el casco viejo, Barakaldo o las proyectadas en la península de Zorrozaurre.



La nueva área metropolitana postindustrial que surge tras los procesos de crisis y renovación presenta diferencias sustanciales respecto a la ciudad industrial precedente. En el aspecto demográfico el área metropolitana perdió casi 60.000 habitantes entre 1980 y 2000, experimentando una cierta recuperación a partir del inicio del nuevo siglo. Casi la totalidad de estas pérdidas demográficas se concentran en los municipios industriales de la Margen Izquierda y en la capital.

Por el contrario, otros espacios del ámbito metropolitano han experimentado un crecimiento constante a lo largo de estos años. La mayoría de ellos se concentran en la Margen Derecha, en la costa y a lo largo del Txorierrri. Estos procesos de cambio interno son la expresión de un proceso que se extiende fuera del ámbito metropolitano. En los últimos 15 años un importante colectivo de personas trasladaron su residencia desde el Bilbao Metropolitano hacia espacios vecinos dentro de la CAPV. El Área Funcional de Mungia es el principal destino de estos cambios de residencia que también alcanzan a Durango, Igorre, Encartaciones y algunas zonas de Llodio y de la costa de Gernika-Lumo. Fuera de la CAPV los espacios del litoral oriental de Cantabria actúan como un ámbito ligado funcional y demográficamente al Bilbao Metropolitano, pues los antiguos residentes de este espacio, los cuales siguen acudiendo a él para sus actividades laborales, han inducido los crecimientos de poblaciones como Laredo y Castro Urdiales.

En el contexto de un ámbito metropolitano que ha pasado de una etapa de crisis y contracción a otra de dinamismo y crecimiento posteriormente y finalmente en la etapa de crisis en la que nos encontramos. Todas estas tendencias han dado lugar a importantes cambios funcionales. Así, las actividades industriales se han desplazado, habiendo casi desaparecido en sus enclaves tradicionales en la Margen Izquierda para concentrarse en las zonas exteriores de la ría, en torno a los nuevos espacios portuarios y en el Txorierrri, aprovechando la disponibilidad de suelo en zonas menos aptas para usos residenciales por la proximidad del aeropuerto. Se trata, además, de una industria mucho menos ligada a las grandes instalaciones y con un peso mucho mayor de los establecimientos de tamaño pequeño y mediano, a la vez que aparecen todavía grandes enclaves de industria en estado de abandono en zonas cada vez más centrales del espacio metropolitano.

Bilbao, y sobre todo sus ámbitos más centrales en torno a la ría, el ensanche y el casco viejo han fortalecido su perfil terciario, concentrando actividades financieras y corporativas, servicios profesionales y empresariales, comercio especializado, actividades culturales, turísticas y de educación superior, etc. Estos espacios centrales están, además, sometidos a cambios poblacionales cada vez más significativos. Casi la totalidad del crecimiento del espacio metropolitano central acontecido durante la última década se debe a la llegada de población procedente del extranjero.

A la vez aparecen nuevas áreas de centralidad metropolitana asociadas a grandes equipamientos de alto nivel (puerto exterior, aeropuerto, BEC, Universidad, parque tecnológico, etc.) y sobre todo a las grandes superficies que acogen de forma creciente las demandas comerciales y de ocio del espacio metropolitano. El desarrollo de estas nuevas áreas de centralidad es todavía incipiente debido a que los procesos de cambio metropolitano son recientes, y especialmente escaso en las zonas del norte metropolitano, donde las bajas densidades y discontinuidades en los desarrollos urbanos reducen las facilidades para su aparición pero los hacen, también, especialmente necesarios. A retos similares de



acomodación a las nuevas pautas de desarrollo metropolitano se enfrentan las redes de transporte, los sistemas de transporte colectivo o la localización de los equipamientos públicos.

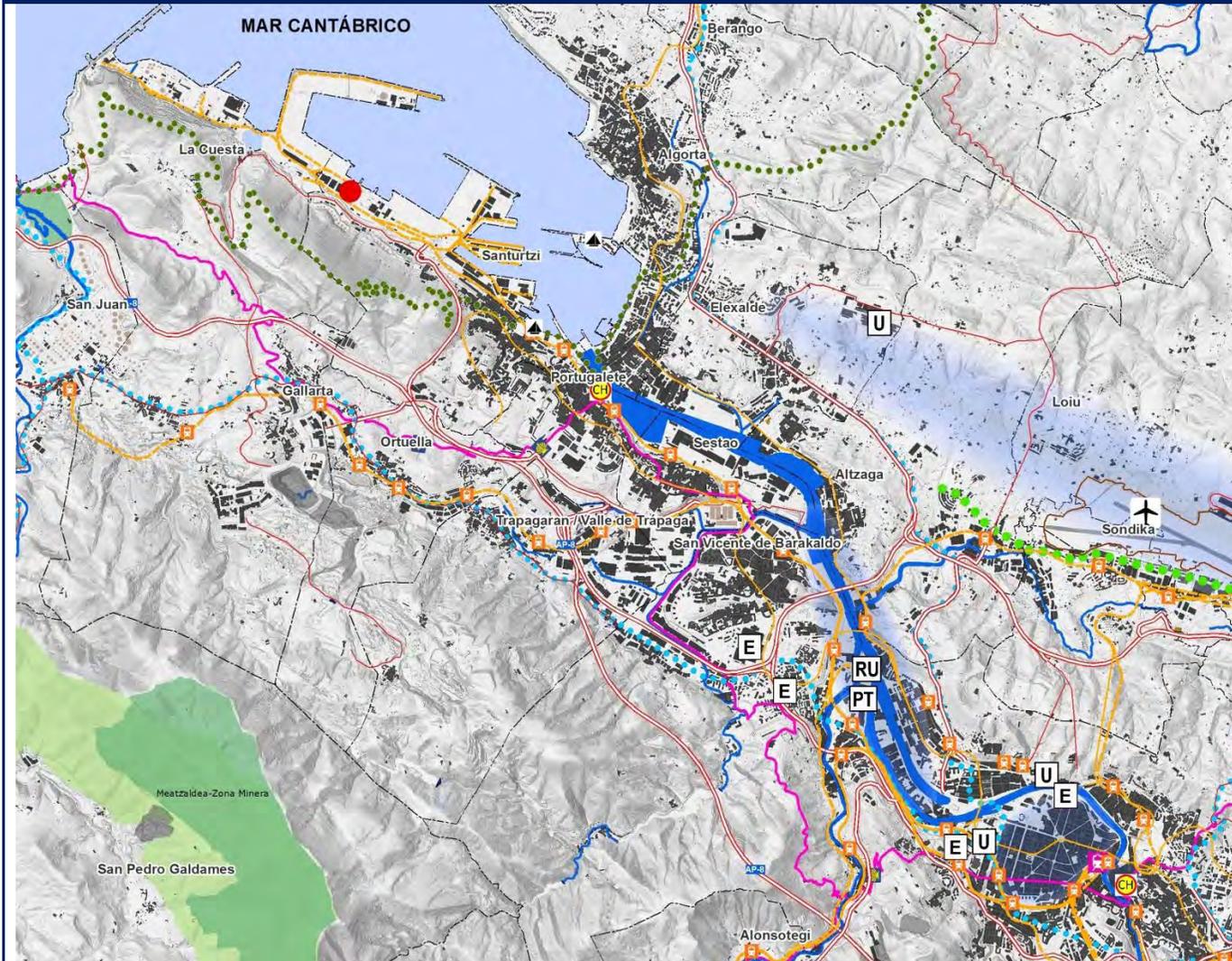
## II. Orientaciones Territoriales

- a) En línea con lo marcado por el PTP del Bilbao Metropolitano, las acciones fundamentales de desarrollo urbano se centrarán en las iniciativas de densificación y renovación urbana. En este sentido, se consideran prioritarias las siguientes:
- Se dará continuidad a los procesos de renovación desarrollados a lo largo de la ría desde Bilbao hacia el Abra Exterior.
  - Se actuará en las grandes áreas de suelos industriales abandonados existentes en el área metropolitana, al objeto de acoger nuevos espacios con mezcla de usos.
  - Se desarrollarán iniciativas de renovación urbana en los municipios de la Margen Izquierda, mejorando el atractivo de los espacios públicos y de la imagen urbana y la calidad del parque de viviendas a la vez que se incentiva la localización de nuevas actividades económicas terciarias e industriales compatibles con los espacios residenciales.
  - Se desarrollarán, especialmente en el norte del espacio metropolitano, acciones de densificación dirigidas a consolidar los desarrollos más recientes, mejorando su integración funcional y paisajística y favoreciendo la aparición de nuevos ámbitos de centralidad residencial y dotacional en torno a las cabeceras municipales y a los desarrollos urbanos con mayor accesibilidad mediante los sistemas de transporte colectivo.
- b) Las acciones desarrolladas en torno a los espacios centrales y con fuerte identidad que articula la ría del Nervión (Bilbao la Vieja, casco viejo, el ensanche, Deusto) crean la oportunidad para avanzar en la consolidación de Bilbao como un espacio singular para la atracción de actividades.
- c) Esta iniciativa se desarrollará mediante programas de renovación urbana, la recuperación de las señas de identidad, un diseño urbano respetuoso con el carácter de estos espacios, el desarrollo de una excelente infraestructura telemática y el impulso a programas y proyectos para atraer profesionales e iniciativas empresariales.
- d) El casco histórico y los diferentes espacios a lo largo de la ría presentan valiosas oportunidades urbanísticas por su localización y sus diferentes características urbanas y arquitectónicas. Se trata de un ámbito en el que impulsar y continuar las actividades de renovación urbana con criterios de excelencia y mezcla de usos para su consolidación como un Nodo de Innovación en un espacio central orientado a acoger de forma creciente actividades de la nueva economía y un desarrollo turístico urbano más sofisticado.
- e) El valle del Txorierra ocupa una posición central en la nueva configuración del Bilbao Metropolitano. Los túneles de Artxanda proporcionan una conexión directa con el centro de Bilbao a la vez que la nueva autopista lo articula y conecta con los ámbitos que han concentrado el crecimiento metropolitano en las dos últimas décadas.

- f) Se propone el desarrollo de un eje orientado a la localización de actividades innovadoras en este espacio que integrará al aeropuerto, el campus de la Universidad del País Vasco y el Parque Tecnológico de Zamudio. La integración de estos espacios con los elementos del entorno mediante sistemas de transporte colectivo, la mejora ambiental y paisajística y el desarrollo de iniciativas para la localización de espacios de actividad, residencia y dotaciones vinculados a la economía del conocimiento constituyen las claves para aprovechar las ventajas de este ámbito.
- g) Este Eje de Innovación del Txorierrri se articulará como un Eje de Transformación de acuerdo con los criterios establecidos en este punto.
- h) Los grandes equipamientos de alto rango existentes y previstos en el Bilbao Metropolitano son elementos esenciales en la proyección exterior del País Vasco y en su capacidad para atraer actividades y funciones de alto valor. Se impulsarán estos espacios singulares y se desarrollarán programas de renovación urbana orientados a su consolidación y a localizar en su entorno espacios y funciones urbanas con capacidad para aprovechar las oportunidades que crean estos equipamientos singulares. Se facilitará su accesibilidad mediante sistemas de transporte colectivo, especialmente desde el aeropuerto y la estación de alta velocidad.
- i) Las iniciativas sectoriales en relación con la futura estación de alta velocidad ferroviaria se orientarán a consolidar Bilbao como el gran centro de conexión exterior de Euskal Hiria y de los territorios de su entorno. Para ello incorporarán los criterios detallados en los siguientes puntos para la localización y el diseño de las estaciones:
- Se buscará la máxima intermodalidad entre la alta velocidad y el aeropuerto, bien mediante el paso de la línea de alta velocidad por el aeropuerto, bien mediante sistemas de lanzadera entre este y la futura estación.
  - Se dotará a la estación de alta velocidad de la máxima intermodalidad con los sistemas de transporte metropolitano y del conjunto de la ciudad región, incorporando en ella puntos de acceso a los diversos sistemas de ferrocarriles de cercanías, metro, tranvía y autobuses urbanos e interurbanos.
  - La implantación de la estación de alta velocidad en Abando se desarrollará en el marco de una amplia operación de renovación urbana que permita integrar adecuadamente el nuevo espacio ferroviario y desarrollar en su entorno actividades y equipamientos de alto nivel capaces de aprovechar la ventaja competitiva de la nueva infraestructura.
- j) Los sistemas de transporte colectivo del área metropolitana buscarán la integración física y funcional y el desarrollo de conexiones intermodales con los de las áreas funcionales colindantes, así como con los que operan en las zonas orientales de Cantabria.
- k) Se impulsará el desarrollo del ferrocarril como elemento esencial de transporte metropolitano, aprovechando la liberación de líneas que supondrá la puesta en marcha de la variante sur para el transporte de mercancías. Se favorecerán la interconexión y el funcionamiento integrado entre los diversos sistemas ferroviarios (cercanías de ADIF, Euskotren, FEVE, metro y tranvías) y la máxima intermodalidad entre ellos y con los restantes modos de transporte colectivo.



RÍA DE BILBAO



LEYENDA

Sistema relacional

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren/TAV
- Trazado TAV
- Puerto comercial Bilbao
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto Loiu

Movilidad sostenible

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

Recualificación urbana y rural

- Ecobulevar
- Casco histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque de Innovación Área Burceña
- Universidad: UPV, Leioa, Deusto
- Renovación urbana
- Equipamiento: Est. Autobuses, San Mamés, Basurto, Guggenheim, etc.

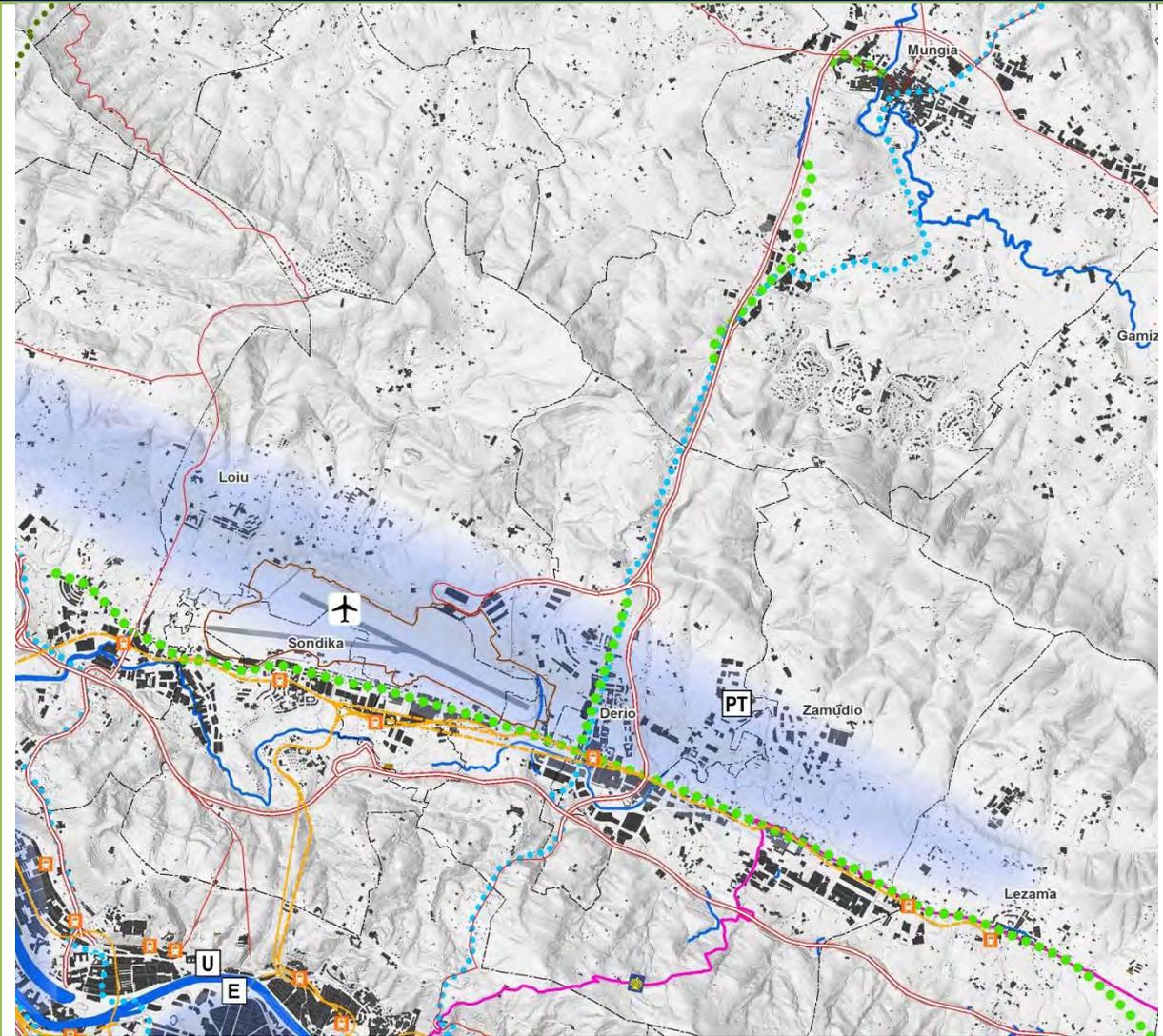
Infraestructura Verde

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores ecológicos
- Ríos



Fuente: elaboración propia

**EJE DE TRANSFORMACIÓN TXORIERRI**



**LEYENDA**

- Sistema Relacional**  
 Carreteras convencionales  
 Autopistas y autovías  
 Red ferroviaria  
 Estación de tren  
 Trazado TAV  
 Puerto comercial  
 Puerto deportivo y pesquero  
 Aeropuerto Loiu
- Recualificación urbana y rural**  
 Ecobulevar  
 Casco Histórico  
 Núcleo urbano  
 Parque Logístico  
 Parque Tecnológico Zamudio  
 Universidad  
 Renovación urbana  
 Equipamientos

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto Loiu
- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico Zamudio
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos

- Movilidad Sostenible**  
 Camino de Santiago  
 Recorridos peatonales  
 Recorridos ciclistas

- Infraestructura Verde**  
 Red de Espacios Naturales Protegidos  
 Corredores Ecológicos  
 Ríos



Fuente: elaboración propia



## I.2. ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

### I. Estado de la Cuestión

El Área Funcional de Donostia/San Sebastián constituye un territorio densamente poblado (más de 1.000 hab/km<sup>2</sup>) que presenta unas excepcionales condiciones geográficas, un paisaje caracterizado por la presencia de tres bahías (Txingudi, Pasaia y La Concha), cuatro cauces fluviales (Bidasoa, Oiartzun, Urumea y Oria) y una topografía singular articulada entre los montes que jalonan el frente marítimo y los valles y collados del interior.

Debido entre otros aspectos a la situación estratégica del Área Funcional en relación con los grandes ejes de comunicación con Europa y a las menores limitaciones que presenta su topografía en comparación con la de otros territorios guipuzcoanos, los desarrollos urbanos se han extendido a lo largo de dichos ejes de comunicación definiendo una gran área metropolitana en la que existe una clara interdependencia entre los trece municipios que la conforman.

Dado que esta Área Funcional presenta una menor dependencia en relación con las actividades industriales más vulnerables a la crisis, debiendo no obstante matizarse la diferencia existente entre aquellos municipios donde la actividad terciaria tiene un mayor peso (como San Sebastián y Hondarribia) y la de aquellos que disponen de una mayor vocación industrial (como Andoain, Hernani, Lezo, Pasaia, Usurbil o Urnieta). Merece además una referencia especial la evolución experimentada por el entorno de la Bahía de Pasaia, el cual experimentó espectaculares crecimientos hasta mediados de los años 70 y sufre en la actualidad un declive continuado. Se trata de un área densa en la que las iniciativas de renovación han sido hasta ahora escasas o insuficientes.

Así, el proceso de expansión urbana se ha dirigido hacia nuevos ámbitos periféricos en busca de tipologías residenciales y urbanas más atractivas y de un entorno ambiental más cuidado en condiciones de precio comparativamente ventajosas. Aproximadamente el 46% de la población metropolitana reside en la ciudad central, un porcentaje que se mantiene estable desde mediados de los años ochenta. Las principales pérdidas de población se concentraron en los municipios de la Bahía de Pasaia, pérdidas que se han visto compensadas por el crecimiento de otros ámbitos más dinámicos que se han ido incorporando paulatinamente al proceso metropolitano. Los principales incrementos demográficos se han dado en el Bajo Bidasoa, en torno a los municipios de la cuenca de Urumea y en municipios como Oiartzun y Usurbil.

El ámbito de expansión metropolitana se ha ampliado hacia espacios de otras áreas funcionales y especialmente hacia las zonas costeras del ámbito de Zarautz-Orio, en el cual se ha incrementado la población, se han llevado a cabo nuevos desarrollos urbanísticos y se ha producido la conversión de segundas residencias en viviendas principales. Los espacios industriales se han trasladado también a los ámbitos periféricos, principalmente a Usurbil, el Alto Urumea y el triángulo Irun-Oiartzun-Puerto de Pasaia, mientras que en los ámbitos más centrales ha ocurrido la progresiva transformación de espacios industriales en áreas terciarias, de oficinas, ocio y comercio en torno a grandes superficies y centros comerciales.

Las dimensiones del término municipal de Donostia/San Sebastián han permitido el reforzamiento de las funciones centrales de este espacio sin pérdida de los usos residenciales, aunque con una creciente especialización de algunos ámbitos de especial calidad en funciones

culturales de ocio y de terciario avanzado. A su vez aparecen subcentros metropolitanos en torno a centros tradicionales de cierto tamaño, como Irun y Hernani, y otros ligados al emplazamiento de grandes áreas comerciales en ámbitos de alta accesibilidad metropolitana como Oiartzun y Usurbil. Igualmente, se ha producido un desplazamiento poblacional tanto a los barrios periféricos de la capital del Área Funcional, como a los municipios limítrofes con la misma.

## **II. Orientaciones territoriales**

- a) Los procesos de desarrollo y renovación urbana en el Área Funcional se orientarán a preservar el sistema policéntrico de asentamientos actual, caracterizado por su equilibrio, potenciando la centralidad territorial de la capital y la de los principales centros municipales del área.
- b) En cualquier caso, como alternativa a los desarrollos que generen la colonización de nuevos suelos, se priorizarán las acciones de densificación de los tejidos urbanos y periurbanos infrautilizados, garantizando la resolución de los déficits existentes en materia de espacios libres y de otras dotaciones, e impulsando operaciones de renovación en áreas deterioradas, con usos obsoletos o incompatibles. Estas iniciativas se desarrollarán especialmente en áreas próximas a medios de transporte público.
- c) Las futuras estaciones de la nueva red de alta velocidad en Donostia/San Sebastián Irun deberán buscar la máxima intermodalidad posible con los sistemas de transporte urbano y metropolitano mediante ferrocarril de cercanías y autobús.
- d) El transporte público se desarrollará de forma específica otorgando preponderancia al transporte ferroviario, destacando la penetración de la línea de Euskotren a través del centro de Donostia/San Sebastián.
- e) En el área metropolitana de San Sebastián, la conversión de la actual AP-1/AP-8 en vía de alta capacidad para la distribución del tráfico metropolitano y la puesta en funcionamiento del corredor del Urumea a través de la carretera GI-131 crea la oportunidad de adecuar como vías urbanas algunos tramos que antes formaban parte de la red de carreteras principal. Tal es el caso de la antigua N-1 en su acceso y trazado a través del núcleo urbano de Donostia/San Sebastián de la carretera GI-21 en el tramo Lasarte-Añorga-San Sebastián. Dichas vías se configurarían como grandes ecobulevares metropolitanos que ofrecerían un soporte de transporte colectivo en torno al cual se pueden desarrollar los principales proyectos estratégicos de transformación y articulación urbana.
  - La integración en estos nuevos ejes urbanos de diversas dotaciones como pueden ser Chillida-Leku, las Áreas Universitarias del Oeste de la ciudad, las playas, los diversos equipamientos existentes en el ensanche o los de nueva creación que se puedan ubicar en la prolongación del eje urbano que se extiende hasta el ámbito de La Herrera en Pasaia, permitirá configurar dichos ejes como espacios con gran potencial para acoger actividades innovadoras. Especialmente, las oportunidades asociadas a la renovación urbana de la Bahía de Pasaia permiten plantear la creación de un importante Nodo de Innovación.



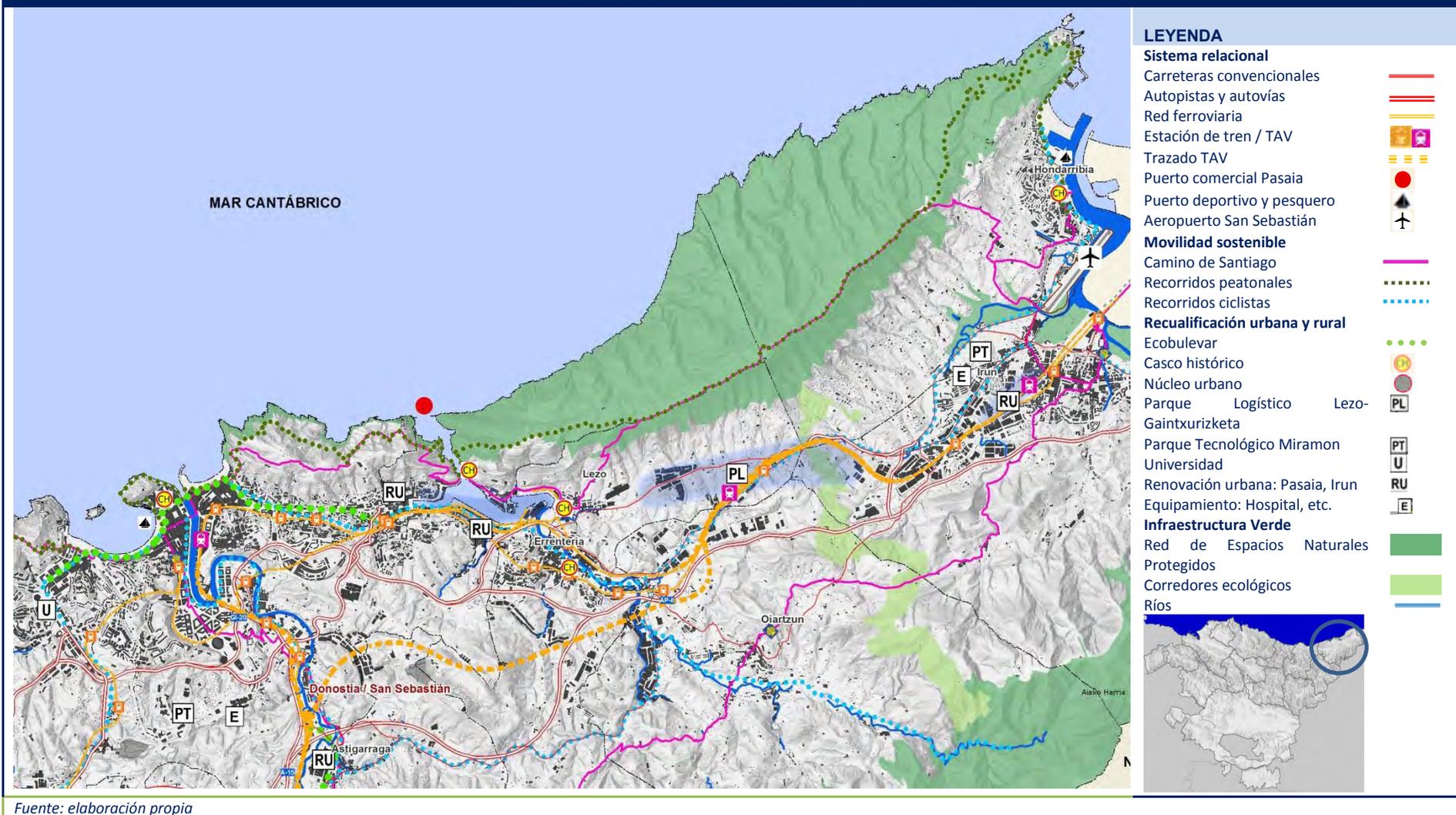
- Desde el punto de vista de la movilidad por transporte colectivo, la totalidad de este gran ecobulevar debe estar conectada por los servicios de cercanías ferroviarias junto con un viario continuo para peatones y bicicletas, conectando los diferentes elementos y espacios urbanos, así como puntos clave del espacio metropolitano tales como las playas, el casco histórico y la futura estación de alta velocidad y de cercanías.
- f) La Bahía de Pasaia está situada en un excepcional enclave natural y constituye un área de oportunidad para crear uno de los nuevos símbolos de transformación del País Vasco. Hoy en día es un ámbito que presenta amplias zonas deterioradas y con actividades de escaso valor añadido, que puede convertirse en un espacio singular y atractivo en torno a un Puerto renovado. Para ello, resulta necesario compatibilizar la transformación y regeneración urbana de la Bahía de Pasaia con la renovación y modernización de su Puerto. Las actuaciones previstas en el área de la Herrera deben plantearse como una fase inicial que tendrá continuidad a través de nuevas iniciativas de reordenación de los espacios portuarios e industriales, a medida que avance el proceso de renovación del Puerto. De hecho, se ha beneficiado de la evaluación del impacto en salud de dos intervenciones de regeneración de la Bahía: la nueva lonja de pescado y la reordenación de La Herrera Norte/Oeste.
- g) El Corredor del Jaizkibel que se extiende desde Lezo hasta Irun se configura como un gran eje de vocación tecno-industrial integrado con el paisaje, donde puedan desarrollarse actividades industriales y vinculadas a la logística o a la tecnología; así como diversos equipamientos dotacionales integrados en el contexto de la Eurociudad Bayona - Donostia.
- Este importante espacio situado entre Donostia/San Sebastián, los dinámicos espacios del Bajo Bidasoa y Bayona incluye el aeropuerto y las grandes playas de vías de Irun y está articulado por una importante armadura infraestructural que incluye la autopista AP-8, la AP-1, las actuales líneas de ferrocarril de largo y corto recorrido y en el futuro, la nueva red ferroviaria de alta velocidad.
  - Este eje tecno-industrial cuenta con una elevada concentración de infraestructuras de comunicaciones por carretera y ferrocarril. Presenta además, una posición privilegiada en relación con los principales flujos de transporte y con los centros productivos y de consumo más importantes situados en el eje norte-sur europeo, por lo que constituye un ámbito de especial interés para la implantación de actividades logísticas.
  - En este sentido, el ámbito Lezo-Gaintxurizketa se considera como área prioritaria para la localización de actividades logísticas, especialmente de las vinculadas al Puerto de Pasaia; así como para la interconexión entre los diversos modos ferroviarios, el transporte por carretera y el transporte marítimo.
  - Procede una consideración específica el Corredor Ecológico Jaizkibel-Aiako Harria cuya continuidad debe garantizarse.
  - En Irun, las acciones de renovación de parte del espacio actualmente ocupado por las playas de vías deben plantearse priorizando la diversidad de usos y

creación de un espacio atractivo y diverso orientado a atraer actividades innovadoras de alto valor añadido apoyándose para ello en el futuro desarrollo del Parque Tecnológico de Urdanibia-Zubieta.

- h) Los grandes equipamientos de alto rango existentes y previstos en el Área Funcional de Donostia/San Sebastián son elementos esenciales en la proyección exterior del País Vasco y en su capacidad para atraer actividades y funciones de alto valor. Se impulsarán estos espacios singulares y se desarrollarán programas de renovación urbana orientados a su consolidación y a localizar en su entorno espacios y funciones urbanas con capacidad para aprovechar las oportunidades que crean estos equipamientos singulares. Se facilitará su accesibilidad mediante sistemas de transporte colectivo, especialmente desde el aeropuerto y la estación de alta velocidad.
- i) La articulación de la Eurociudad Bayona – Donostia/San Sebastián es un objetivo estratégico para esta área y para el conjunto de la CAPV. En este sentido, resultan fundamentales las iniciativas de integración de los sistemas de transporte metropolitano, el desarrollo de iniciativas conjuntas en materia de grandes equipamientos, espacios de actividad y gestión de espacios y recursos naturales o la utilización integrada de las grandes infraestructuras de conexión exterior. La transformación de la playa de vías de Irun revestirá especial importancia en la articulación de la Eurociudad.



### EJE DE TRANSFORMACIÓN DE DONOSTIA-IRUN





## I.3. ÁREA URBANA DE VITORIA-GASTEIZ

### I. Estado de la Cuestión

En Vitoria-Gasteiz los procesos de desarrollo urbano se han concentrado fundamentalmente en la ciudad central. La amplitud del término municipal de la capital y su disponibilidad de suelo han dado lugar a una creciente concentración del crecimiento en este espacio urbano. Mientras las otras capitales vascas experimentaban los procesos de reconversión de los años 80, Vitoria-Gasteiz se convirtió en la sede del Gobierno Vasco y aprovechó su disponibilidad de suelo y su localización para impulsar un desarrollo basado en nuevos espacios industriales orientados a sectores dinámicos y a un extraordinario desarrollo de las actividades logísticas emergentes.

Fue a partir de la década de los 90 cuando comenzó a apreciarse un crecimiento significativo de las aldeas alavesas del entorno de la capital alavesa. Sin embargo, se trata de desarrollos apreciables en términos relativos pero poco importantes en términos absolutos. En los últimos 15 años Alegría-Dulantzi ha aumentado su población en un 95%, Iruña de Oca lo ha hecho en un 60% y Elburgo la ha multiplicado por 2,8. Sin embargo, estos fuertes incrementos corresponden a un total de 2.800 nuevos residentes en estos municipios.

Son ámbitos que junto a otros como Zigoitia, Zuia, Legutio y diversos municipios situados a lo largo del eje de la A-1 acogen demandas de residencia de baja densidad procedentes de Vitoria-Gasteiz, si bien se trata de un proceso limitado ante la oferta que realiza la propia capital. De este modo, no puede hablarse propiamente de un espacio metropolitano, sino de un espacio central macrocefálico cuya influencia se extiende a los ámbitos de su entorno. Incluso en el suelo industrial, pese a los importantes desarrollos en municipios como Lantarón, Iruña de Oca, Ribera Baja o Legutio, la posición de Vitoria-Gasteiz es totalmente dominante, de forma que en su municipio se localiza el 20% de todo el suelo para actividades económicas de la CAPV, y casi el 60% de todo el existente en su extensa área funcional.

Por lo tanto, y mientras que las actividades económicas, terciarias y logísticas se desarrollaban al oeste de la ciudad (formando parte de lo que el PTP de Álava Central llamaría "Arco de la Innovación"), el Este y las partes más cercanas al núcleo desarrollaban una especialización más residencial y ambiental. De esta forma la ciudad se configura como una rótula a varios niveles: desde el punto de vista industrial-logístico-terciario, resulta pieza fundamental en el eje que desde Miranda de Ebro se introduce en Araba y se prolonga hacia el Alto Deba por la AP-1; desde el punto de vista ambiental-residencial, este eje se prolonga hacia el Este apoyado por la N-1 y el ferrocarril, pero también por los cauces fluviales y diversos recorridos "blandos". Además, no debemos olvidar que su consolidado Anillo Verde y la Infraestructura Verde urbana y territorial que propone el municipio suponen una pieza fundamental en la continuidad ecológica del espacio en que se sitúa.

### II. Orientaciones territoriales

- a) Las iniciativas de excelencia urbana desarrolladas en Vitoria-Gasteiz, tales como el Anillo Verde y la Infraestructura Verde Urbana, la recuperación del Centro Histórico y los nuevos desarrollos, deben completarse hacia el futuro con actuaciones como la rehabilitación, renovación y regeneración urbana de espacios industriales en zonas muy centrales de la ciudad y de áreas residenciales de la segunda mitad del siglo



pasado. En un contexto de limitación de la mancha urbana, la densificación, mezcla de usos, mejora de los espacios públicos y rehabilitación de los barrios, junto con el aumento de la intensidad urbana en los nuevos desarrollos, deben ser los objetivos del momento presente

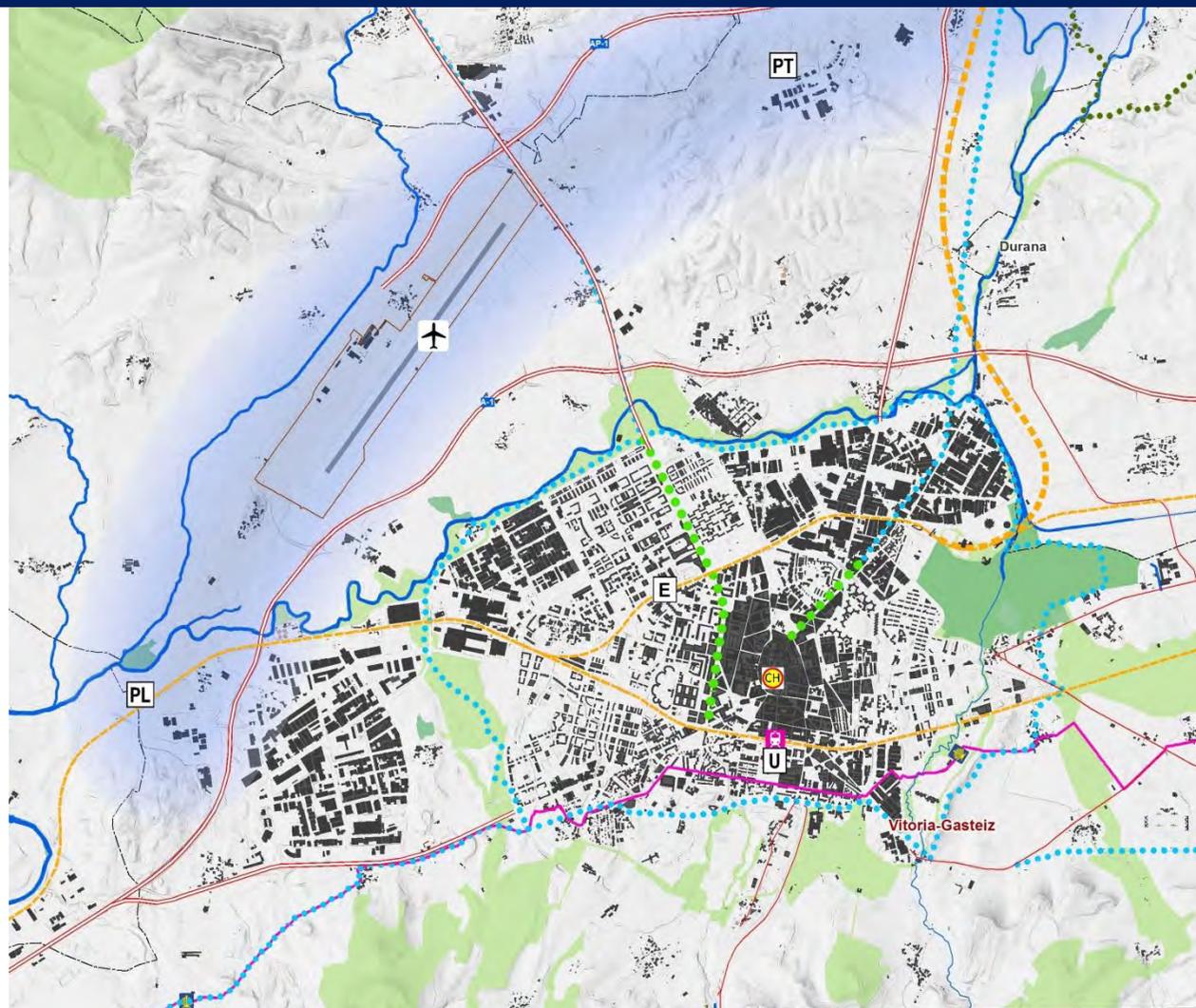
- b) En los procesos de expansión que ha experimentado el área urbana es preciso preservar el modelo de asentamientos de la Llanada Alavesa, el cual cuenta con elementos muy valiosos como la relación núcleo-paisaje, la distribución regular de los núcleos y la definición de los bordes urbanos.
- c) Para los nuevos crecimientos en este espacio, que constituye la principal reserva de suelo del País Vasco, se considera prioritaria la articulación de un eje lineal a lo largo de la vía ferroviaria que recorre la Llanada Alavesa desde Nanclares de Oca hasta Salvatierra-Agurain e incluso Araia, generando unos espacios densos y sostenibles e integrándolo en un entorno capaz de dar soporte a servicios de cercanías ferroviarias y que permita preservar los paisajes tradicionales de la Llanada Alavesa, minimizando el consumo de suelo y los procesos de urbanización dispersa y de baja densidad. En este espacio también es importante el mantenimiento de los llamados “vacíos territoriales”.
- d) El dinamismo demográfico e industrial de Vitoria-Gasteiz, las oportunidades asociadas a su capitalidad política, su alta conectividad, la excelencia de su centro histórico y la calidad ambiental de la ciudad y de su entorno son claves para impulsar la ciudad como nodo de la economía creativa en el contexto de Euskal Hiria.
- e) Existe una gran oportunidad para articular los espacios de excelencia de la ciudad mediante un eje constituido por el aeropuerto, la estación de autobuses y el centro de la ciudad, que se configurará como un ámbito atractor de actividades innovadoras junto con los espacios industriales en proceso de renovación del norte de Vitoria-Gasteiz. Hacia el sur este ámbito incluirá el centro histórico y la calle Dato hasta la Universidad.
- f) Se desarrollarán recorridos de peatones y bicicletas y sistemas de transporte colectivo a lo largo de todo el eje, conectando entre sí los diferentes componentes de excelencia de la ciudad y los puntos críticos de conectividad, transformación urbana y oportunidades para la economía creativa. El eje se planteará como una experiencia de urbanismo de fusión que permitirá crear espacios para vivir, trabajar, divertirse y aprender, lugares para el intercambio de ideas y para la emergencia de la economía creativa.
- g) La ciudad debe crecer sobre la trama consolidada, ofreciendo espacios de calidad y complejos, evitando la “simplificación” del espacio central y la expulsión de usos. Se concentrarán esfuerzos en la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas de barrios del tercer cuarto del siglo XX, como Coronación, Zaramaga, El Pilar, etc. Así mismo, los desarrollos de Lakua, Zabalzana y Salburua admiten un uso más intensivo, siendo posible en ellos una mezcla de usos mayor, y en concreto la implantación de actividades económicas compatibles con la elevada calidad ambiental de los mismos.
- h) El desarrollo de Jundiz como gran plataforma logística del sur de la CAPV es una operación de gran importancia para consolidar el perfil logístico del conjunto del Área Funcional de Álava Central.



- 
- i) El municipio debe reforzar su vocación de excelencia ambiental, garantizando la conectividad ecológica entre los espacios naturales más relevantes; en este sentido, se debe impulsar su Infraestructura Verde Urbana y territorial. En este sentido la ciudad debe aprovechar las oportunidades que ofrece la Infraestructura Verde y su privilegiada situación de partida para profundizar en todos los efectos que puede producir en la salud, la economía, la investigación en materia medioambiental, la alimentación, etc.



### ÁREA URBANA DE VITORIA-GASTEIZ



#### LEYENDA

##### Sistema relacional

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren/TAV
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto Foronda

##### Movilidad sostenible

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

##### Recualificación urbana y rural

- Ecobulevar
- Casco histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico: Jundiz
- Parque Tecnológico Miñano
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos
- Arco de la Innovación

##### Infraestructura Verde

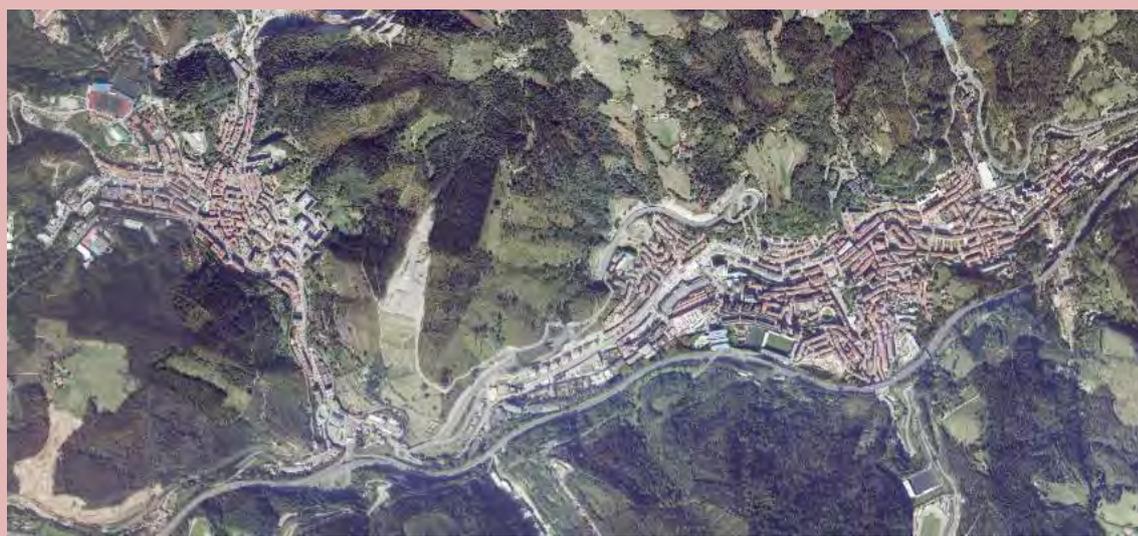
- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores ecológicos. Anillo Verde
- Ríos. Humedal de Salburua



Fuente: elaboración propia

## I EJES DE TRANSFORMACIÓN

***Las ciudades medias juegan un papel territorial fundamental en el sistema urbano vasco. Los Ejes de Transformación son un elemento básico de articulación, renovación y desarrollo de los espacios urbanos, así como de protección y mejora de los espacios libres.***



### **a) Protagonismo de las ciudades medias**

Por otro lado, las cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales, junto con un numeroso grupo de núcleos con más de 5.000 habitantes, configuran un conjunto de ciudades medias que son un elemento importantísimo del territorio de la CAPV. Localizadas mayoritariamente en los valles de la vertiente cantábrica, estas ciudades desarrollan un papel fundamental en la organización del territorio y configuran una oferta de asentamientos diversa y atractiva. En ellas, fuera de los espacios metropolitanos, vive casi el 25% de la población de la CAPV. Su dimensión, sus funciones urbanas y sus especializaciones productivas hacen de ellas un factor clave de equilibrio territorial y dinamismo.

El crecimiento de estas ciudades está asociado al desarrollo de iniciativas industriales que prosperaron a partir del ámbito local, generando una dinámica de desarrollo que atrajo contingentes de población cada vez más importantes. En un contexto de escasez de suelo apto para los desarrollos urbanos, especialmente en los valles guipuzcoanos, estas ciudades fueron ocupando los fondos de valle, con crecimientos caracterizados por una elevada densidad urbana. Cuando las condiciones físicas de los valles lo han permitido, el resultado ha sido la continuidad en los tejidos urbanos, superando los límites municipales. Solo las zonas más angostas de los valles, poco aptas para la urbanización, han impuesto límites al crecimiento lineal de los asentamientos. De este modo, los valles de la vertiente cantábrica configuran ámbitos coherentes desde el punto de vista natural, paisajístico y funcional que están sometidos a una fuerte presión urbanística. Se plantean así, en muchos ámbitos, riesgos crecientes de colmatación de los fondos de valle por continuos edificados.



El peso de la actividad industrial en estas ciudades supuso una gran vulnerabilidad ante los procesos de crisis y reconversión de los años 70 y 80 del siglo pasado. Todas estas ciudades experimentaron los procesos de declive asociados a la crisis industrial, sufriendo una contracción demográfica cuya tendencia empezó a cambiar a finales de la década de los noventa.

Circunstancias locales asociadas a la presencia de algunas grandes empresas dinamizadoras del tejido económico local, o la cercanía de las áreas metropolitanas que ha impulsado procesos de relocalización de población y atracción de actividades productivas, han permitido superar la fase recesiva. En general, este proceso está asociado a la pérdida de un cierto peso de la base industrial y el aumento de la importancia de las actividades terciarias. Especialmente se concentra en las cabeceras más accesibles por el contrario, las cabeceras y subcabeceras más alejadas de los espacios metropolitanos han mantenido su peso industrial y presentan dinámicas negativas.

A lo largo de las dos últimas décadas las ciudades medias más importantes han experimentado un relevante proceso de mejora de la calidad y variedad de sus dotaciones y de su oferta de servicios públicos y privados, así como de su imagen urbana. Sin embargo, el nuevo papel de las capitales implica una oferta comercial, cultural, de ocio y de servicios personales y empresariales enormemente más diversa, amplia, atractiva y especializada. Se trata de un elemento de atracción con el que difícilmente pueden competir las ofertas más convencionales y limitadas de las ciudades medias. La mejora de las carreteras y la expansión del automóvil llevan a que una parte cada vez más significativa de las demandas terciarias que antes se realizaban en ciudades medias y cabeceras comarcales se trasladen a las capitales. El resultado es el riesgo de pérdida de la centralidad que tradicionalmente tenían estos núcleos.

Es fundamental recuperar el protagonismo de las ciudades medias. Su escala, su distribución territorial y sus dinámicas económicas proporcionan una oferta urbana variada de núcleos dotados de una fuerte identidad, cuyo fortalecimiento permite evitar muchos de los riesgos asociados a una excesiva concentración de la población en un número reducido de grandes centros, con los costes funcionales, sociales y económicos que se derivan de ello. Son elementos claves para el equilibrio territorial, el mantenimiento de una oferta urbana diversa y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano. Constituyen elementos esenciales de conexión entre las ciudades del Sistema Polinuclear de Capitales, contribuyendo decisivamente a la articulación entre las tres ciudades capitales y creando la oportunidad para la aparición de nuevos ámbitos de centralidad. Las ciudades medias de la CAPV proporcionan un referente territorial en torno al cual organizar los crecimientos residenciales y de los espacios de actividad.

### **b) Los Ejes de Transformación (EETT)**

Para lograr estos objetivos de fortalecimiento, articulación y desarrollo sostenible de las ciudades medias y de su entorno territorial, se proponen los Ejes de Transformación. Estos consisten en ejes territoriales con soporte de transporte colectivo que articularán los procesos de desarrollo de las ciudades medias, aumentando su protagonismo con criterios de sostenibilidad y evitando los procesos de colmatación urbana en los sensibles ámbitos de los fondos de valle.

Los Ejes de Transformación permiten orientar los procesos de desarrollo urbano en estructuras lineales que faciliten el uso del transporte colectivo densificando los espacios ya construidos y



evitando la ocupación urbana de nuevos ámbitos. Permiten dar coherencia a las diferentes piezas urbanas y rematarlas, limitar la urbanización difusa, mejorar la calidad ambiental y paisajística y favorecer la densidad, la renovación urbana y la aparición de espacios de innovación. Son elementos para interconectar las áreas funcionales y los ámbitos naturales y para mejorar la capacidad de las ciudades medias de participar de las dinámicas de desarrollo de las áreas metropolitanas.

Los ejes lineales son los más adecuados para organizar los sistemas de transporte colectivo. Las estructuras lineales son las más eficientes y sostenibles y permiten organizar los procesos de desarrollo urbano en correspondencia con corredores ecológicos, ejes de comunicación y sistemas de transporte colectivo altamente accesibles.

Estos Ejes de Transformación son esenciales para articular la Ciudad Región Policéntrica en Red del País Vasco, configurar procesos sostenibles de desarrollo urbano, evitar la compartimentación del territorio y proporcionar un soporte territorial adecuado a los procesos de dinamización e innovación de nuestras actividades económicas.

Los Ejes de Transformación no son ejes infraestructurales, aunque incorporan también elementos de conexión viarios y ferroviarios. Son proyectos de articulación, renovación y desarrollo de los espacios urbanos y de protección y mejora de los espacios libres promoviendo una recuperación activa de las riberas fluviales, actuando como corredores ecológicos y encajando la infraestructura verde de los ejes con los corredores transversales. Toman como referencia espacial para su desarrollo los corredores establecidos por el Sistema Relacional de las DOT, el cual determina los ejes de comunicación prioritarios para la interconexión de las áreas funcionales, para la comunicación de estas con el Sistema Polinuclear de Capitales y para las principales relaciones exteriores de la CAPV.

### **c) Desarrollo de los Ejes de Transformación**

Los Ejes de Transformación, adecuadamente diseñados, permiten lograr múltiples objetivos de interés para la renovación y puesta en valor de nuestro territorio, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el equilibrio del territorio, dotar de eficacia a sistemas de movilidad sostenible y aumentar el atractivo de nuestras ciudades y nuestros paisajes.

Los Ejes de Transformación se plantean como proyectos territoriales integrales que permiten abordar de forma coherente los ámbitos naturales, los espacios urbanos y los elementos infraestructurales. Están formados por áreas libres, que delimitan los límites de los espacios construidos y se configuran como grandes pasillos ambientales preservados de la urbanización, áreas urbanizadas en los ámbitos ya ocupados por la edificación, en los que desarrollar iniciativas de renovación y densificación, y corredores de movilidad orientados al soporte de sistemas de transporte colectivo y de desplazamiento de mínimo impacto (bidegorris y vías peatonales) utilizando infraestructuras ya existentes.

Los Ejes de Transformación en función de las características de cada uno de ellos desarrollan las siguientes materias:

- a) Ejes verdes
- b) Los ecobulevares
- c) Ejes de articulación urbana



- d) Ejes de transporte colectivo
- e) Espacios para peatones y bicicletas
- f) Permeabilidad transversal
- g) Intensidad urbana y mezcla de usos
- h) Ejes de creatividad
- i) Ejes de renovación urbana
- j) Arquitectura y urbanismo bioclimáticos

#### **d) Orientaciones Territoriales relativas a los Ejes de Transformación**

Los PTP establecerán los criterios de ordenación y las acciones necesarias para configurar los Ejes de Transformación. Su objetivo es configurar estructuras lineales con soporte de transporte colectivo, que preserven los espacios libres y articulen eficazmente los procesos de renovación urbana. Los Ejes de Transformación:

1. Son elementos territoriales lineales que deben ser objeto de una ordenación integrada. Están formados por espacios libres que deben mantenerse sin usos urbanísticos, áreas de renovación urbana localizadas en los espacios ya edificados y elementos lineales de soporte para los sistemas de transporte colectivo.
2. Los tramos de carreteras que han perdido su funcionalidad debido a la construcción de variantes y de nuevas vías de alta capacidad o, en su caso, otras infraestructuras lineales viarias o ferroviarias que puedan desarrollar esta función, se rediseñarán como ecobulevares que serán el soporte viario a los ámbitos urbanos de los EETT.
3. La transformación de las carreteras en ecobulevares se orientará a la eliminación de barreras, la reducción del impacto del tráfico, el aumento de la permeabilidad transversal y la mejora ambiental y paisajística de los espacios libres y edificados por los que discurren.
4. Los tramos urbanos de los EETT serán los ámbitos preferentes para los nuevos desarrollos urbanos basados en la renovación y la densificación de los espacios construidos y en la articulación de los tejidos dispersos en las áreas periurbanas.
5. En cualquier caso, en el desarrollo de los EETT se priorizarán las acciones de renovación urbana, densificación y reutilización de espacios obsoletos, fortaleciendo sus señas de identidad y la mejora de la imagen urbana de los núcleos tradicionales, frente a los nuevos crecimientos que conlleven el aumento de los espacios urbanizados.
6. Los programas de ordenación y diseño de los EETT preservarán de la ocupación urbanística los espacios libres de edificación existentes.
7. Los cursos fluviales y los espacios ribereños que se integran en los EETT se configurarán como corredores ecológicos.
8. Los EETT incorporarán plataformas reservadas para los sistemas de transporte colectivo. La consolidación de los espacios urbanos de los Ejes, fomentando el aumento de la densidad urbana, los usos residenciales y las actividades económicas, se apoyará fundamentalmente en la existencia de sistemas de transporte colectivo que favorecerán la movilidad sostenible.

9. Las estaciones son elementos clave en esta estrategia y deberán concebirse como nodos de centralidad urbana, localizando en sus inmediaciones viviendas, centros de trabajo, espacios comerciales y servicios de alta demanda. Se sugiere dotarlas de aparcamientos para usuarios y de sistemas de intercambio tren-autobús, así como conectarlas, además, con los principales ejes peatonales y carriles para bicicletas.
10. El diseño de los ejes deberá incorporar carriles reservados para peatones y bicicletas que faciliten estos desplazamientos y proporcionen un elemento cómodo y atractivo de movilidad y disfrute de la ciudad y del paisaje, convirtiéndose en un aliciente de nuestros espacios urbanos y en un elemento de atracción y de calidad de nuestro territorio.
11. Las actuaciones en las áreas urbanas de los EETT se orientarán a facilitar la aparición de espacios con una intensidad urbana cada vez mayor, tanto en términos de densidad residencial como de densidad de servicios, usos y actividades.
12. Los EETT incorporarán los principios de diseño urbano y arquitectónico bioclimático como elemento de sostenibilidad ambiental.

#### **e) Los Ejes de Transformación y las áreas funcionales**

La delimitación de las áreas funcionales es uno de los elementos más importantes de la propuesta de las DOT en tanto en cuanto de ella se derivan los ámbitos de los correspondientes PTP, así como numerosas determinaciones referentes a suelo residencial, suelo para actividades económicas, áreas recreativas, etc.

Los Ejes de Transformación se plantean como actuaciones estructurantes para la renovación, la articulación y el reforzamiento de los espacios centrales de las áreas funcionales que permite avanzar hacia la configuración de un Territorio en Red policéntrico con nodos más fuertes y más estrechamente interrelacionados a través de los elementos infraestructurales del Sistema Relacional de las DOT.

En los valles cantábricos sobre los que se desarrollarán los Ejes de Transformación se localizan 32 de las 36 ciudades no metropolitanas de más de 5.000 habitantes y 14 de las 18 cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales. Son los ámbitos que por su densidad urbana y su morfología lineal definen de manera más clara la estructura de los Ejes de Transformación.

En otros ámbitos, como la Llanada Alavesa y el Área Funcional de Mungia, no se dan unas condiciones topográficas tan restrictivas para el desarrollo urbano, por lo que no aparecen estructuras lineales definidas. Esto favorece los procesos de dispersión urbana en unos espacios sometidos a fuertes presiones urbanizadoras. Por ello, desde este documento se propone la delimitación de Ejes de Transformación apoyados en sistemas de transporte colectivo sobre ejes viarios estructurantes que permiten estrategias de articulación para el adecuado desarrollo de estas áreas.

Por último, aparecen áreas que por su carácter predominantemente rural y por la disposición de sus asentamientos no son adecuadas para el desarrollo de estas estructuras urbanas. Por ello, en La Rioja Alavesa y en Gernika-Markina se plantean orientaciones específicas para estos espacios.



## ORIENTACIONES TERRITORIALES. EJES DE TRANSFORMACIÓN Y AAF ÁREAS FUNCIONALES

### **a) Área Funcional de Eibar. El Eje de Transformación del Bajo Deba**

a.1. El espacio central del Bajo Deba, conformado en torno a los núcleos de Ermua, Eibar, Elgoibar y Soraluze, constituye un espacio caracterizado por su alta densidad urbana y por su fuerte especialización industrial, que ha experimentado un continuo declive demográfico durante las últimas décadas.

a.2. La puesta en servicio de la autopista AP-1 desde Vitoria-Gasteiz hasta Eibar, conectando en Maltzaga con la AP-8 de Bilbao a Donostia/San Sebastián, coloca a Eibar en el centro de gravedad del territorio y en una localización casi equidistante de las tres capitales vascas. Se trata de una oportunidad decisiva para un nodo urbano que cuenta con las bases para aprovechar esta localización estratégica, tales como su tamaño poblacional, su dimensión empresarial, y los centros universitarios.

a.3. El Eje de Transformación del Bajo Deba se plantea como una iniciativa para articular los desarrollos de estos municipios a fin de configurar un espacio urbano más atractivo y de mayor rango en torno al cual plantear actuaciones de renovación urbana, mejora de las dotaciones y equipamientos de escala comarcal existentes en el ámbito.

a.4. Las actuaciones tanto de carácter residencial como de actividades económicas en los asentamientos urbanos integrados en el Eje se fundamentarán en la descongestión y regeneración de los núcleos urbanos y en la rehabilitación integrada de los cascos históricos; priorizándose la reutilización de los suelos desocupados ya incluidos en el perímetro urbanizado como alternativa a la ocupación de nuevos suelos.

a.5. El Eje de Transformación se apoya en la conversión en ecobulevar de la carretera N-634 entre Ermua y Deba y de la GI-627 desde Maltzaga hasta Bergara en el límite con el Alto Deba. La transformación en "ecobulevar" de ambos ejes viarios se verá dificultada mientras que el vial alternativo que posibilitaría dicha transformación sea de peaje en los tramos Deba-Eibar-Ermua (AP-8) y Maltzaga- Bergara (AP-1). El Plan Territorial Parcial establecerá las determinaciones precisas en orden a la consecución de los objetivos de este documento.

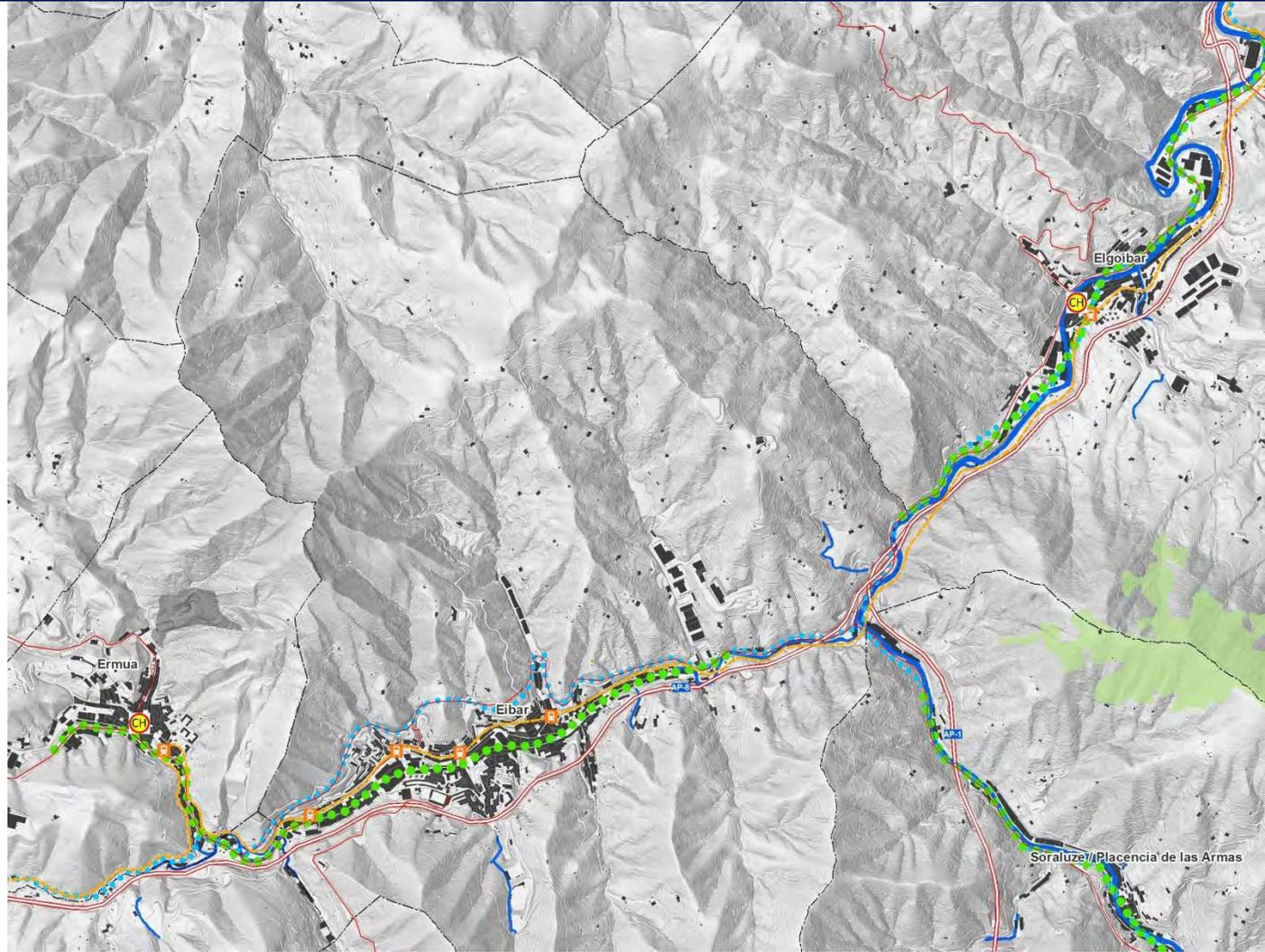
a.6. La línea de Euskotren proporciona un importante soporte de transporte colectivo para la movilidad interurbana, facilitando las conexiones con las Áreas Funcionales colindantes y así como con Bilbao y Donostia/San Sebastián.

a.7. En esta estructura lineal el río Deba debe configurarse como un corredor ambiental que mejora los espacios urbanos por los que discurre, junto al que se localizan áreas de esparcimiento y desde el que se accede a los ámbitos naturales del entorno.

a.8. De esta forma, el Eje de Transformación deberá garantizar la articulación y correcta integración entre los desarrollos urbanos ubicados a lo largo del valle del Deba y los ámbitos rurales, los parques periurbanos y las áreas de esparcimiento situados en su entorno; contemplando la consolidación y mejora de una red de itinerarios peatonales y ciclistas que permita la conexión con dichos ámbitos.

a.9. La posición central de los principales centros urbanos permite consolidar como ámbitos libres de edificación amplias zonas de este Eje, especialmente en el ámbito Mendaro- Deba.

**EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL BAJO DEBA Tramo Ermua-Eibar-Elgoibar**



**LEYENDA**

- Sistema relacional**
- Carreteras convencionales —
- Autopistas y autovías =
- Red ferroviaria —
- Estación de tren ■
- Trazado TAV —
- Puerto comercial ●
- Puerto deportivo y pesquero ▲
- Movilidad sostenible**
- Camino de Santiago —
- Recorridos peatonales - - -
- Recorridos ciclistas - - -
- Recualificación urbana y rural**
- Ecobulevar ● ● ● ●
- Casco histórico ■
- Núcleo urbano ●
- Parque Logístico PL
- Parque Tecnológico PT
- Universidad U
- Renovación urbana RU
- Equipamientos E
- Infraestructura Verde**
- Red de Espacios Naturales
- Protegidos
- Corredores ecológicos
- Ríos —



Fuente: elaboración propia



## **b) Área Funcional de Mondragón-Bergara. El Eje de Transformación del Alto Deba.**

b.1. En el Alto Deba vive casi el 3% de la población de la CAPV. El área funcional se encuentra en el centro de gravedad del territorio vasco y se caracteriza por su fortaleza urbana, por la existencia de centros universitarios y de investigación y por el surgimiento de espacios de innovación como el Polo Garaia; así como por las fórmulas creativas de organización social y económica especialmente desarrolladas en su territorio.

b.2. La entrada en servicio de la AP-1 ha conllevado un cambio decisivo en las oportunidades territoriales de este territorio. Además de constituir un elemento de conexión de alta capacidad con el Bajo Deba y las ciudades medias y espacios metropolitanos del norte de la CAPV, la nueva autopista proporciona un enlace inmediato con Vitoria-Gasteiz. Ello se traduce en el acceso, en tiempos de viaje muy reducidos, tanto al aeropuerto, como a la futura red ferroviaria de alta velocidad, así como a las diversas dotaciones, servicios urbanos y plataformas lógicas ubicadas en la Llanada Alavesa.

b.3. Al objeto de reforzar la centralidad comarcal y articular los procesos de renovación y desarrollo del Área Funcional, se propone la definición del Eje de Transformación del Alto Deba, el cual enlaza los municipios de Eskoriatza, Aretxabaleta, Arrasate y Bergara, incluyendo la conexión con Oñati y configurando de esta forma una cabecera policéntrica a lo largo del valle.

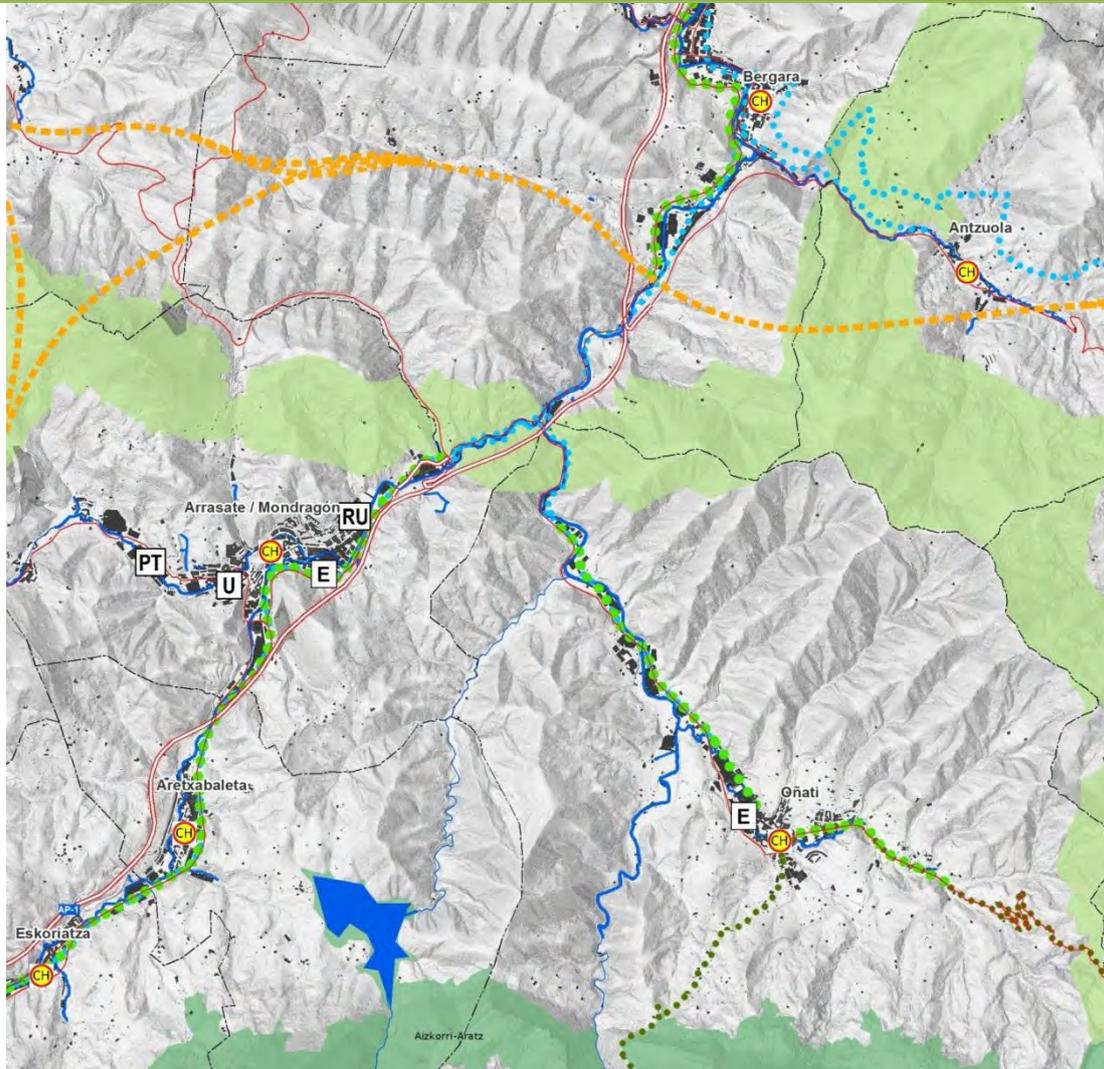
b.4. El eje se apoya en la conversión con diseño en forma de ecobulevar de la carretera GI-627, la cual ha quedado liberada de los tráficos de largo recorrido con la entrada en servicio de la AP-1. No obstante, dicha conversión se verá en un principio dificultada mientras el uso de la autopista alternativa que posibilitaría la misma sea de peaje. El Plan Territorial Parcial establecerá al respecto las determinaciones precisas en orden a la consecución de los objetivos planteados en este documento.

b.5. Se trata de un eje articulado en torno al curso del Deba, corredor ecológico de este espacio, y de un eje estructurante de transporte colectivo que discurrirá por todo su recorrido a modo de elemento de articulación interurbana. Impedir nuevos desarrollos urbanísticos en la zonas libres es clave para evitar procesos de colmatación en este valle; aspecto que en cualquier caso deberá ser analizado por el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de acuerdo con el modelo territorial del mismo.

b.6. Las actuaciones tanto de carácter residencial como de actividades económicas en los asentamientos urbanos integrados en el Eje se fundamentarán en la descongestión y regeneración de los núcleos urbanos y en la rehabilitación integrada de los cascos históricos; priorizándose la reutilización de los suelos desocupados ya incluidos en el perímetro urbanizado como alternativa a la ocupación de nuevos suelos.

b.7. El Eje de Transformación deberá garantizar la articulación y correcta integración entre los desarrollos urbanos ubicados a lo largo del valle del Deba y los ámbitos rurales, los parques periurbanos y las áreas de esparcimiento situados en su entorno; contemplando la consolidación y mejora de una red de itinerarios peatonales y ciclistas que permita la conexión con dichos ámbitos.

**EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL ALTO DEBA-Tamo Bergara-Arrasate-Oñati**



**LEYENDA**

**Sistema Relacional**

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto

**Recualificación urbana y rural**

- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamiento

Fuente: elaboración propia



**Movilidad Sostenible**

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

**Infraestructura Verde**

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores Ecológicos
- Ríos





### **c) Área Funcional de Zarautz-Azpeitia. El Eje de Transformación del Urola**

c.1. El Área Funcional de Zarautz-Azpeitia constituye un territorio en el que confluyen algo más de 20 km de costa, donde desembocan los ríos Urola y Oria y un medio natural en el que la topografía asciende hasta más de 1.000 metros de altitud en los macizos de Izarraitz, Hernio y Gazume. Como resultado de su configuración, el área se estructura a lo largo de dos ejes, uno el costero, que recorre los municipios de Zumaia, Getaria, Zarautz y Orío; y otro el definido por el valle del río Urola, enlazando Zumaia en la costa con Aizarnazabal, Zestoa, Azpeitia y Azkoitia.

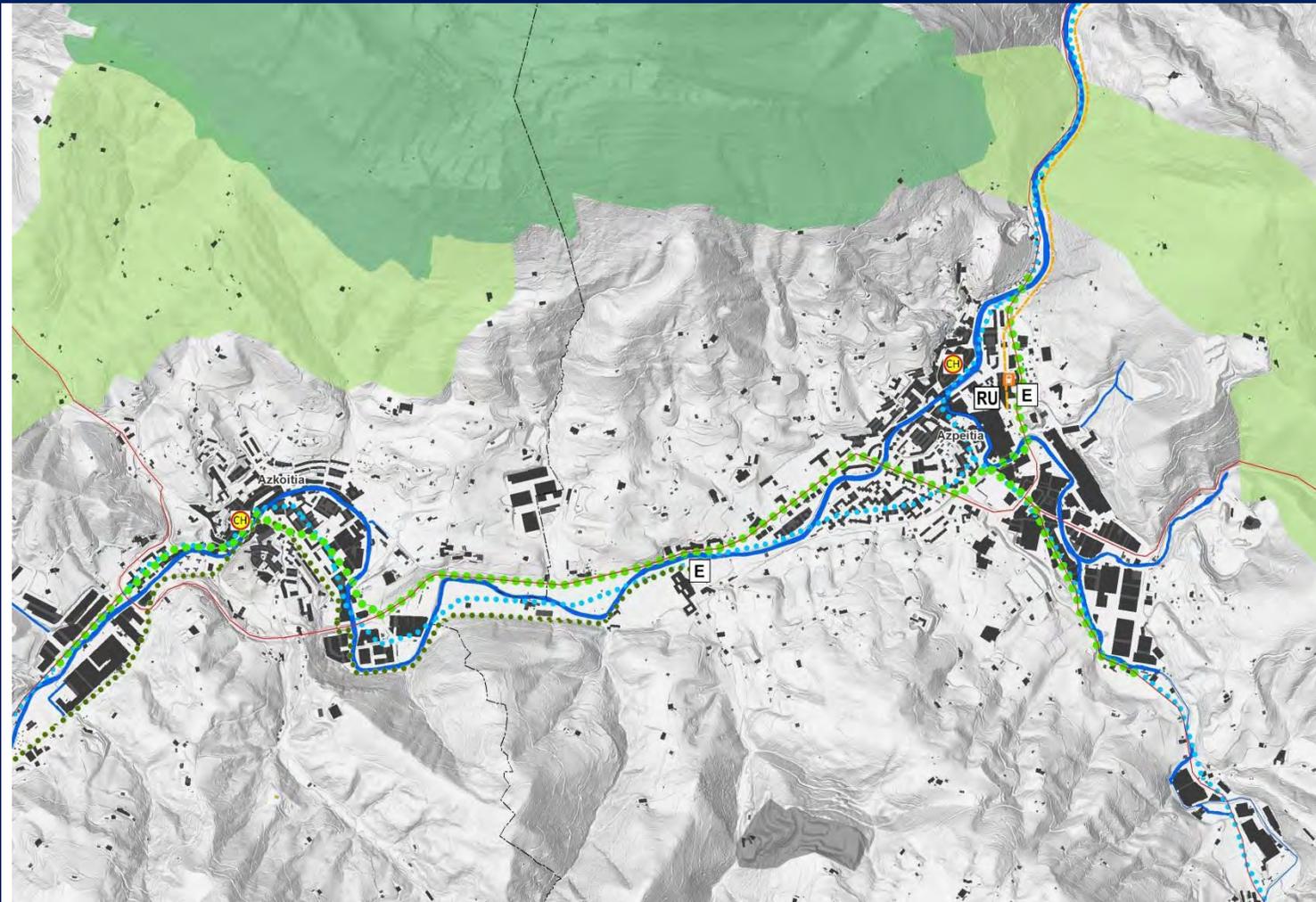
c.2. El Eje de Transformación que se propone se articula por lo tanto en los dos anteriormente definidos y se propone como principal objetivo en el mismo la generación de un territorio sostenible en el que se compatibilice la preservación de las señas de identidad culturales existentes (Santuario de Loiola, patrimonio arqueológico de Ekain y Altzerri, etc.), de los valores naturales de su territorio (Izarraitz, Pagoeta, Hernio, flysch de Zumaia, Rías del Urola y del Oria etc) y de la diversidad de su medio rural (Beizama, Aia, etc), con el desarrollo socio-económico del territorio.

c.3. La revalorización de los escenarios que, partiendo de Loiola recorren todo el eje de transformación, deberá realizarse prestando especial atención al paisaje, recuperando los valores naturales de los cauces fluviales que recorren el área, regenerando los ámbitos degradados y preservando el litoral de nuevas afecciones. .

c.4. Las actuaciones urbanísticas que se desarrollen en el Eje se fundamentarán en la descongestión y regeneración de los núcleos urbanos y en la rehabilitación integrada de los cascos históricos; priorizándose la reutilización de los suelos desocupados ya incluidos en el perímetro urbanizado como alternativa a la ocupación de nuevos suelos.

c.5. En materia ferroviaria se propone estudiar la posible recuperación del trazado abandonado del ferrocarril del Urola entre Zumaia y Urretxu mediante un tren ligero o de ancho métrico, cuyas características deberán ser concretadas a través del Planeamiento Territorial. La conectividad de este espacio debe completarse con la integración en la trama urbana en forma de "ecobulevar" de los tramos de las carreteras N-614 (en Zumaia, Zarautz y Orío) y GI-631 (en Azpeitia y Azkoitia) cuya función puede ser trasladada a trazados periféricos en forma de variante; así como con la mejora de la conexión por carretera entre Azpeitia y Tolosa por Errezil, ya contemplada tanto en las vigentes DOT, como en el PTP. La preservación del resto del Eje como espacio libre de ocupación urbana, con actuaciones selectivas de renovación en torno a los núcleos de menor entidad que se localizan a lo largo de su recorrido, permitirá mantener la elevada calidad ambiental del Área Funcional.

**EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL UROLA-Tramo Azkoitia-Azpeitia**



**LEYENDA**

**Sistema relacional**

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto

**Movilidad sostenible**

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

**Recualificación urbana y rural**

- Ecobulevar
- Casco histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos: Santuario de Loiola, Museo del Ferrocarril

**Infraestructura Verde**

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores ecológicos
- Ríos



Fuente: elaboración propia



#### **d) Área Funcional de Beasain-Zumarraga. El Eje de Transformación del Oria**

d.1. El Área Funcional de Beasain-Zumarraga se estructura a lo largo de dos ejes principales sobre los que se concentra la mayor parte de su población. El primero de ellos es el eje Norte-Sur a lo largo del valle del Oria, el cual se integra en un corredor de mayor escala territorial apoyado en la carretera N-I. El mismo se extiende en un continuo urbano hacia el Norte, comunicando con las áreas de Tolosaldea y Donostialdea. El segundo es el correspondiente al eje transversal Este- Oeste que, enlazando con el anterior en la rótula constituida por el nudo Beasain- Ordizia-Lazkao, atraviesa el Área Funcional hasta alcanzar la segunda cabecera de la misma (Zumarraga-Urretxu), para prolongarse posteriormente en dirección a Durango.

d.2. El Eje de Transformación propuesto se fundamenta en la consolidación de la estructura urbana definida por los dos ejes antes referidos. Se plantea en el mismo la consolidación y concentración de los desarrollos a lo largo de los viarios que estructuran el eje en las zonas de mayor densidad urbana, compatibilizando la misma con la recuperación del cauce del río Oria y de su cuenca afluente, como corredor ecológico y paisajístico y a su vez garantizando la protección y conservación de los valores naturales existentes en el resto del territorio. El Eje de Transformación permitiría articular los desarrollos del nodo Beasain-Ordizia-Lazkao (en el que se integrarían funcionalmente Olaberria e Idiazabal) y los correspondientes a Zumarraga-Urretxu (extendiéndose hasta Legazpi); configurando una sólida cabecera de un ámbito urbano más integrado y de mayor rango.

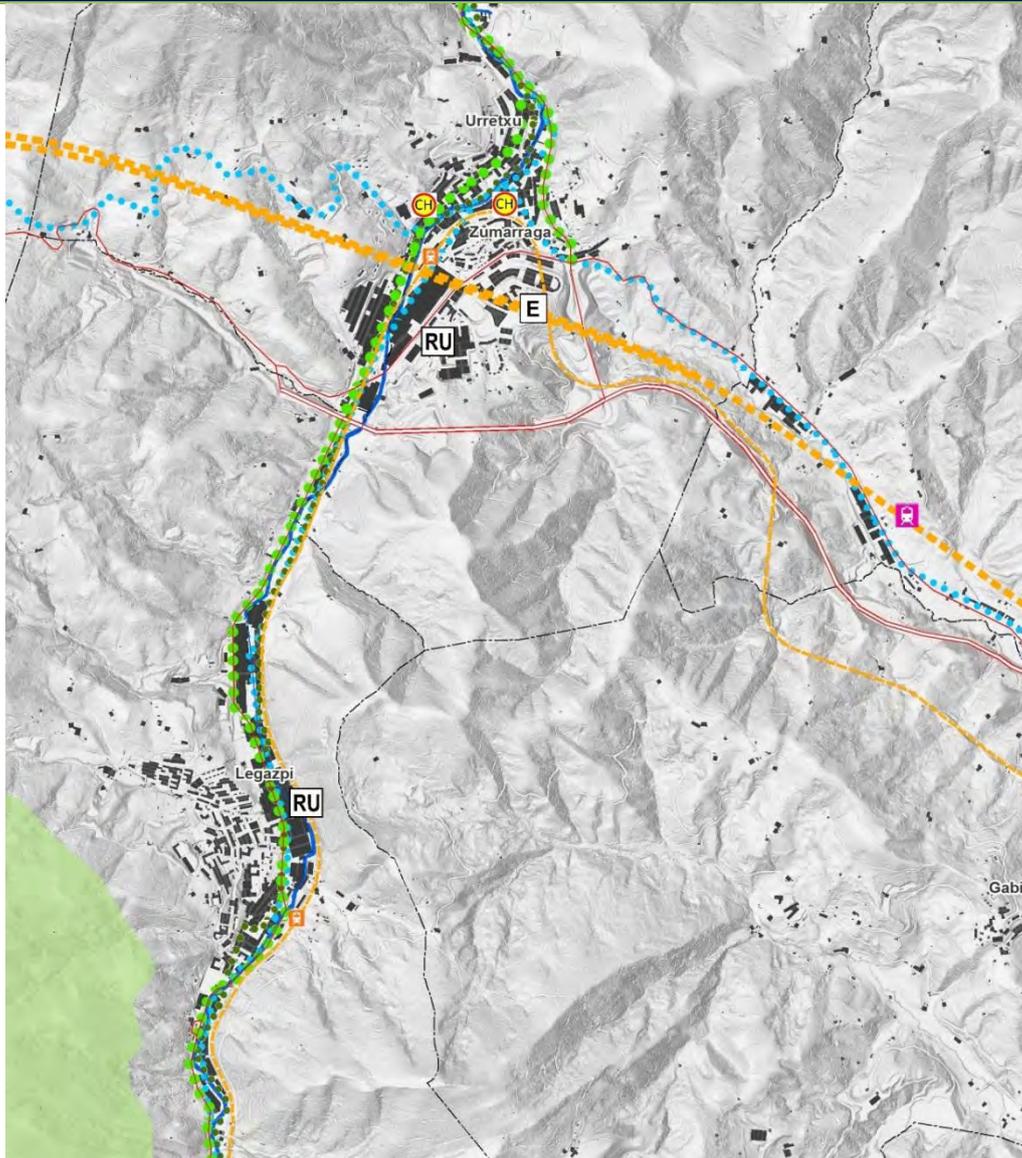
d.3. El ecobulevar se desarrollaría sobre los viarios interurbanos que conectan en la actualidad los diversos núcleos municipales, fundamentalmente la carretera GI-623 desde Zumarraga hasta Ormaiztegi, la GI-2632 entre Ormaiztegi y Beasain y la GI-2131 desde Ordizia hasta su conexión con el Área Funcional de Tolosa; mientras que las autovías N-I y GI-632 actúan como viarios de largo recorrido, conectando este ámbito con Donostia/San Sebastián, Vitoria-Gasteiz y Pamplona. La prolongación de la GI-632 desde Zumarraga hasta Bergara consolidaría un importante enlace con el Eje de Transformación del Deba y la AP-1, creando un elemento de interconexión muy importante ya recogido por las vigentes DOT, junto con la mejora, hacia el norte, de la conexión Zumarraga-Azkoitia.

d.4. Se crea, así, la oportunidad para configurar las carreteras que articulan los núcleos del eje como viarios de carácter urbano y paisajístico, con el soporte del ferrocarril actual con servicios de cercanías hasta Donostia/San Sebastián.

d.5. La concentración de los desarrollos urbanísticos sobre el Eje de Transformación definido contribuirá a la preservación y potenciación de los importantes espacios protegidos existentes en el Área, en especial de los Parques Naturales de Aizkorri-Aratz y de Aralar.

d.6. Los tramos libres de edificación deben preservarse de nuevas ocupaciones actuándose en la consolidación y articulación de los núcleos y asentamientos existentes en estos tramos del Eje, de acuerdo con el modelo territorial definido en el Plan Territorial Parcial.

**EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL UROLA Tramo Zumarraga-Legazpi**



**LEYENDA**

- Sistema Relacional
- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren / TAV
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto
- Recualificación urbana y rural
- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren / TAV
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto
- Recualificación urbana y rural
- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos

**Movilidad Sostenible**

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

**Infraestructura Verde**

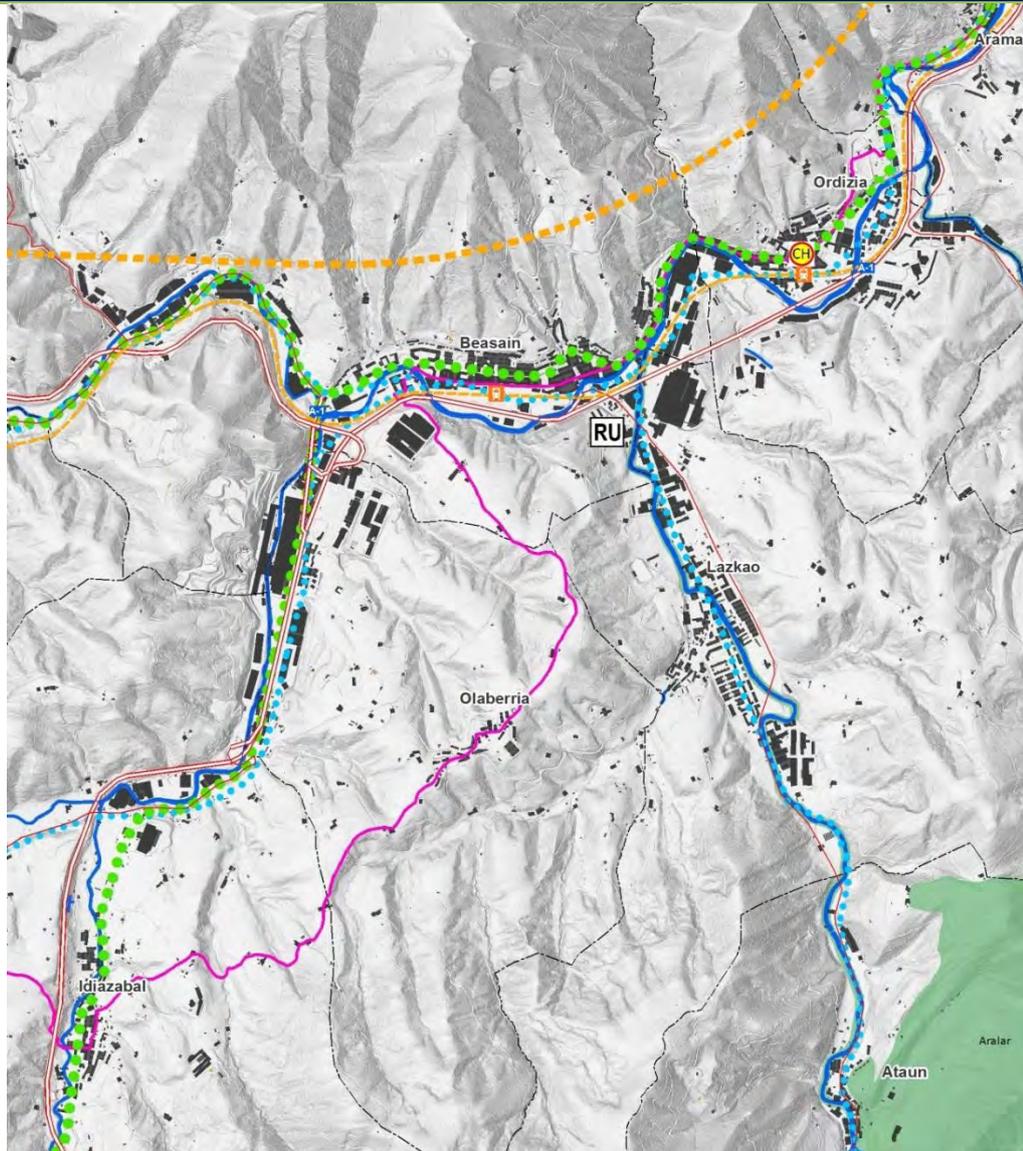
- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores Ecológicos
- Ríos



Fuente: elaboración propia



EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL ORIA- Tramo Itsasondo-Beasain-Ordizia-Idiazabal



LEYENDA

- Sistema Relacional**  
 Carreteras convencionales  
 Autopistas y autovías  
 Red ferroviaria  
 Estación de tren  
 Trazado TAV  
 Puerto comercial  
 Puerto deportivo y pesquero  
 Aeropuerto  
 Recualificación urbana y rural  
 Ecobulevar  
 Casco Histórico  
 Núcleo urbano  
 Parque Logístico  
 Parque Tecnológico  
 Universidad  
 Renovación urbana  
 Equipamiento



**Movilidad Sostenible**

- Camino de Santiago  
 Recorridos peatonales  
 Recorridos ciclistas



**Infraestructura Verde**

- Red de Espacios Naturales Protegidos  
 Corredores Ecológicos  
 Ríos



Fuente: elaboración propia



### **e) Área Funcional de Tolosa. El Eje de Transformación del Oria**

e.1. Más del 80% de la población del Área Funcional se concentra sobre los nueve municipios ubicados sobre el valle del río Oria, junto al eje de la carretera N-I que estructura el área conectándola con Donostialdea hacia el Norte y con Goierri hacia el Sur. Dicho eje, de carácter estructurante no solo a escala del Área Funcional, sino de la totalidad del territorio guipuzcoano, condiciona de forma determinante las relaciones funcionales del Área con la vecina de Donostia/San Sebastián y, en especial, los flujos poblacionales entre ambas Áreas.

e.2. El Eje de Transformación del Oria permitiría articular el espacio central constituido por la cabecera del Área en torno a los cascos urbanos de Tolosa e Ibarra, con los desarrollos lineales existentes hacia el Norte hasta Villabona, y con los que se extienden hacia el Sur hasta Ikaztegieta.

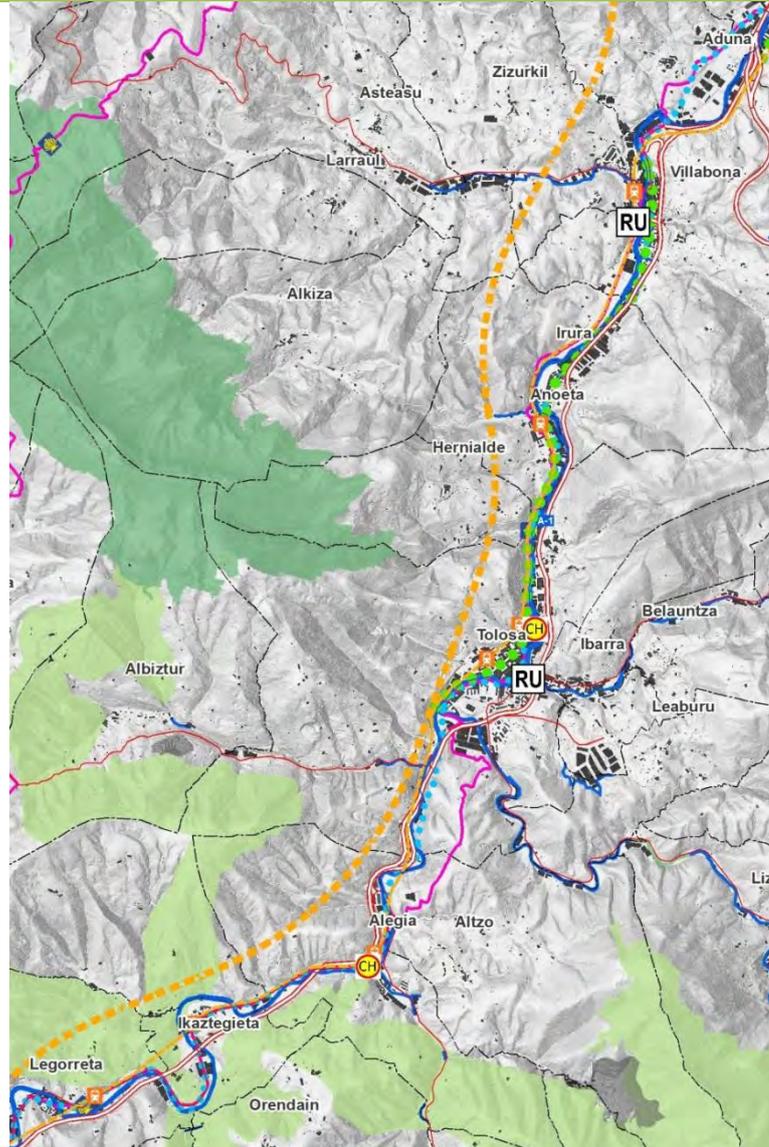
e.3. En el referido Eje se desarrollaría un ecobulvar sobre los viarios interurbanos que conectan los diversos núcleos urbanos situados a lo largo del valle del río Oria, desde Ikaztegieta hasta Villabona, siguiendo el recorrido de la antigua carretera N-I. Dicho desarrollo se encuentra actualmente condicionado por la ausencia de viarios alternativos a la autovía N-I en determinados tramos del eje (como la conexión Norte de Alegia-Tolosa) El ecobulevar permitirá la configuración de un eje viario de carácter urbano, en el que se integrarían la red peatonal y ciclista; y dispondría de conexión con la red de ferrocarril de cercanías para la conexión con Donostia/San Sebastián.

e.4. El Eje de Transformación del Oria se apoyaría en la recuperación del cauce como corredor ecológico y paisajístico y el desarrollo de un espacio urbano lineal, mediante la concentración de los nuevos desarrollos a lo largo de los viarios que estructuran el eje.

e.5. Teniendo en cuenta que se trata de un Eje intensamente ocupado en todo su recorrido, las actuaciones urbanísticas que se desarrollen en el Eje se fundamentarán en la descongestión y regeneración de los núcleos urbanos; priorizándose la reutilización de los suelos desocupados ya incluidos en el perímetro urbanizado como alternativa a la ocupación de nuevos suelos.



### EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL ORIA- Tramo Irura-Anoeta-Tolosa



#### LEYENDA

- Sistema Relacional**  
 Carreteras convencionales  
 Autopistas y autovías  
 Red ferroviaria  
 Estación de tren  
 Trazado TAV  
 Puerto comercial  
 Puerto deportivo y pesquero  
 Aeropuerto  
 Recualificación urbana y rural  
 Ecobulevar  
 Casco Histórico  
 Núcleo urbano  
 Parque Logístico  
 Parque Tecnológico  
 Universidad  
 Renovación urbana  
 Equipamientos

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

#### Movilidad Sostenible

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

#### Infraestructura Verde

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores Ecológicos
- Ríos



Fuente: elaboración propia



## **f) Área Funcional de Balmaseda-Zalla. El Eje de Transformación del Kadagua**

f.1. El Eje de Transformación del Kadagua se plantea sobre el corredor urbano en formación que sigue el valle del Kadagua desde Balmaseda hasta Alonsotegi, incluyendo las principales zonas urbanas de Zalla y Güeñes. Ya en funcionamiento la autovía del Kadagua que absorbe el tráfico de paso, el eje se desarrollará sobre las diferentes carreteras de la Diputación que conectan entre sí los centros urbanos y que discurren, además, en paralelo a la línea de FEVE que comunica este espacio con Bilbao, conformando el soporte principal para los sistemas de transporte colectivo en este ámbito.

f.2. La puesta en valor de los espacios ocupados por zonas industriales abandonadas a lo largo del eje del Kadagua se considera una oportunidad importante para la dinamización de estos espacios durante los próximos años. Además, la nueva variante Supersur otorga una muy elevada conectividad exterior a este espacio.

f.3. La transformación en ecobulevares de los antiguos viarios interurbanos y el desarrollo de operaciones urbanas estructurantes resultan esenciales para la evolución de un espacio dominado por desarrollos poco densos y a veces carentes de estructura.

f.4. La articulación de un espacio urbano más integrado en el eje Balmaseda-Zalla-Güeñes permitirá disponer de una base urbana con mayor potencial de servicios y con una mayor capacidad para atraer y dinamizar el conjunto del área.

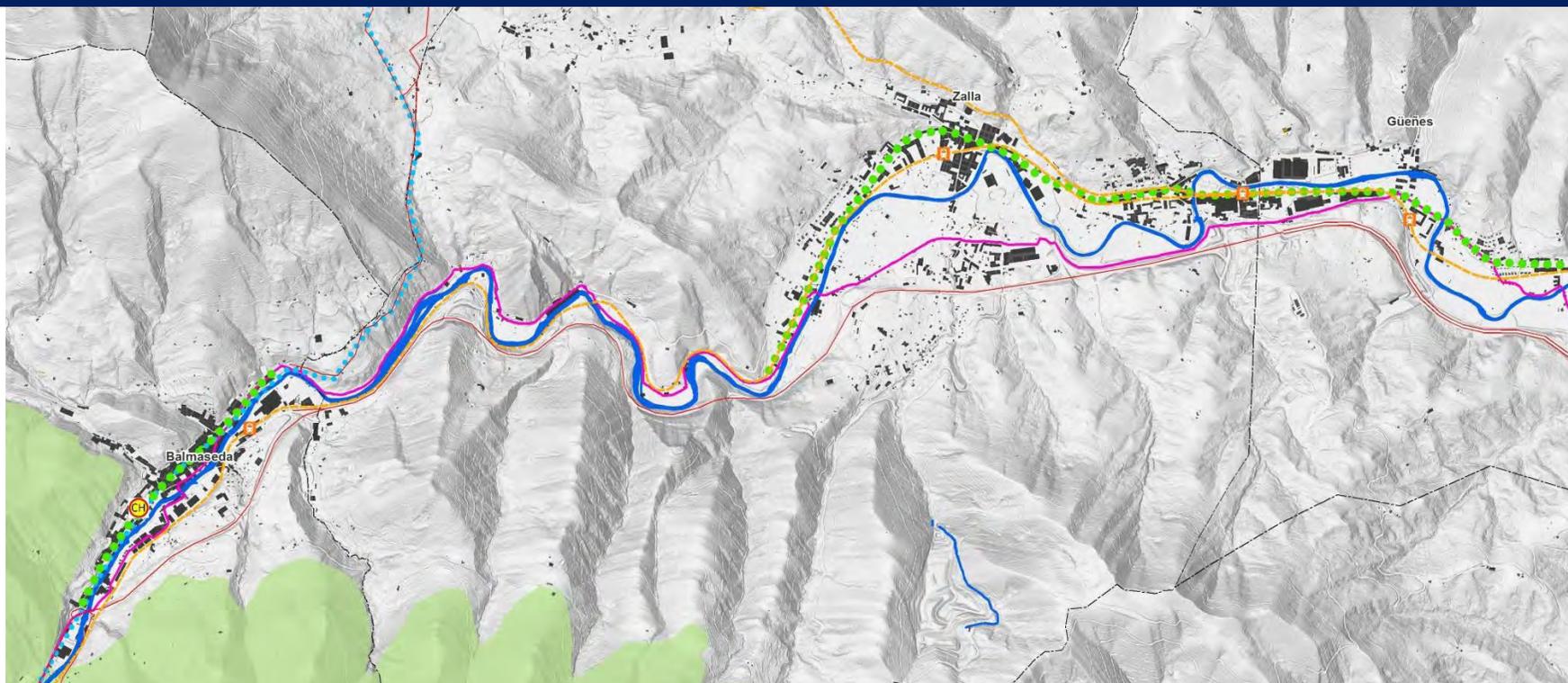
f.5. El río Kadagua actuará como corredor ecológico, acogiendo zonas verdes y espacios de enlace con las áreas de interés ambiental del entorno tomando en consideración los riesgos de inundabilidad existentes. El ferrocarril articulará el conjunto de esta ciudad lineal y la conectará con el centro de Bilbao.

f.6. Desarrollos más compactos que generen puntos de centralidad e identidad urbana, equipamientos y espacios productivos, transporte colectivo, ejes ambientales y creación de espacios públicos constituyen oportunidades asociadas a este Eje de Transformación para lograr una mayor diversidad funcional y espacios más diversos y sostenibles.

f.7. Se preservarán de la urbanización los ámbitos libres de ocupación por usos edificatorios.



EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL KADAGUA Tramo Balmaseda-Zalla-Güeñes



<b>Sistema relacional</b>	Puerto deportivo y pesquero	<b>Recualificación urbana y rural</b>	Renovación urbana <b>RU</b>	
Carreteras convencionales	Aeropuerto	Ecobulevar	Equipamiento:	
Autopistas y autovías	<b>Movilidad sostenible</b>	Casco histórico	<b>Infraestructura Verde</b>	
Red ferroviaria	Camino de Santiago	Núcleo urbano	Red de Espacios Naturales Protegidos	
Estación de Cercanías	Recorridos peatonales	Parque Logístico	Corredores ecológicos.	
Trazado TAV	Recorridos ciclistas	Parque Tecnológico	Ríos	
Puerto comercial		Universidad		

Fuente: elaboración propia



### **g) Área Funcional de Llodio. El Eje de Transformación del Alto Nervión**

g.1. Este Eje de Transformación se desarrollará sobre el corredor que discurre a lo largo del Alto Nervión, sobre los municipios de Llodio, Aiara (Luiaondo), Amurrio y Orduña. Este espacio presenta como elementos singulares una localización próxima y colindante con el Bilbao Metropolitano, y un espacio urbano de escaso tamaño demográfico y funcional que, especialmente en Amurrio y Orduña, cuenta todavía con un alto potencial de crecimiento.

g.2. El valle del Alto Nervión entre Llodio y Orduña constituye un eje natural para la difusión de los procesos de cambio surgidos en Bilbao. El eje se basa en el río Nervión como argumento natural, configurando según propuesta del PTP un gran parque lineal que articula ambientalmente el conjunto del eje. Se basa también en el afianzamiento de una sólida base infraestructural, apoyada en la A-625 como ecobulevar y en el ferrocarril con su línea de cercanías Bilbao-Orduña.

El Parque Lineal del Nervión, ya en desarrollo, está creando oportunidades que se deben aprovechar. Es un ejemplo piloto de infraestructura verde a nivel territorial, un parque periurbano que, además de sus funciones de conectividad ecológica y de recuperación ambiental, no sólo acerca la población al río y a sus espacios adyacentes, sino que también acerca los núcleos entre sí de forma sostenible, multiplicando oportunidades.

g.3. El reequilibrio y la difusión metropolitana se perfilan imprescindibles para configurar un nuevo espacio apto para competir en una nueva fase de desarrollo. Se plantea la articulación de este corredor urbano como un eje tecnopolitano en el que cada uno de los núcleos aporta elementos de singularidad en función de sus características específicas.

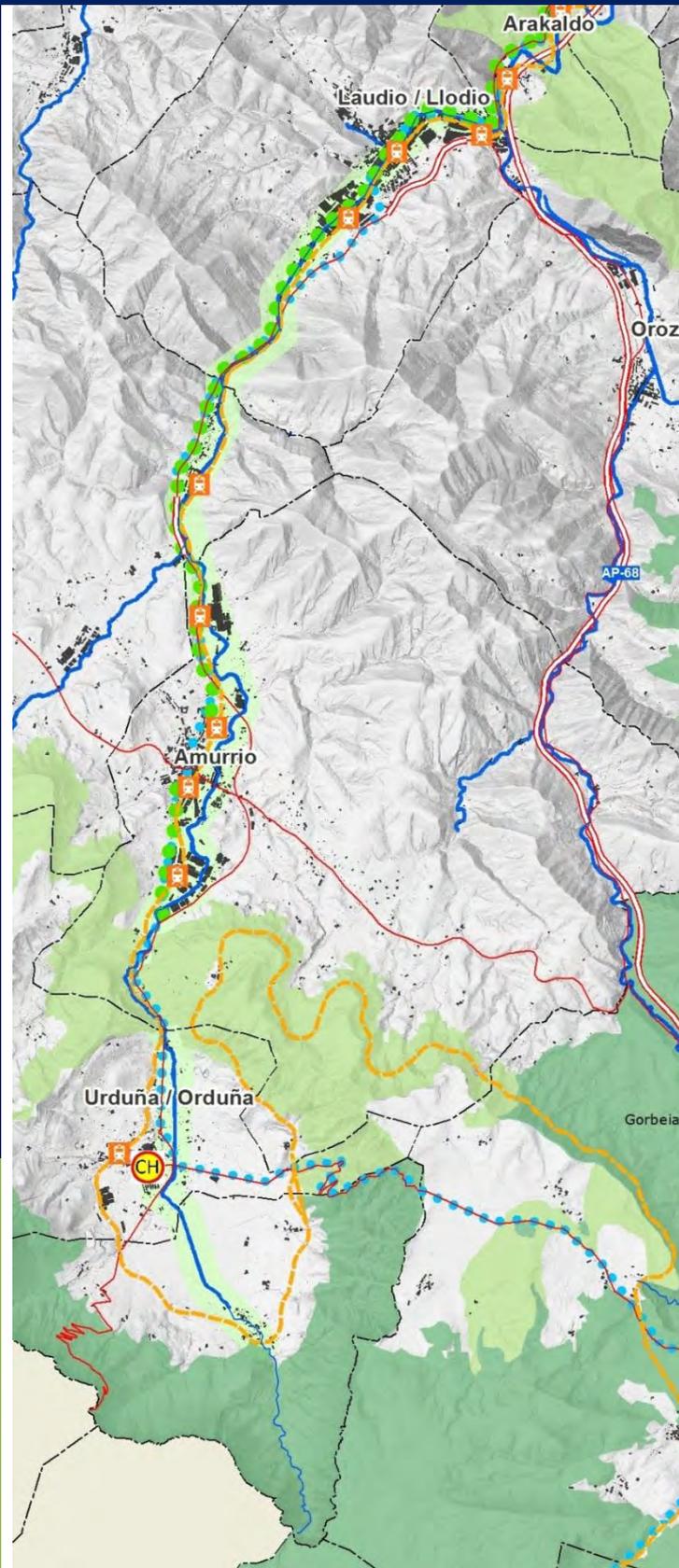
g.4. Son prioritarias las acciones de renovación urbana de Llodio, que mejoren la calidad de su imagen y refuercen su oferta dotacional y de actividades terciarias. Amurrio, por su parte, constituye un ámbito con capacidad para acoger nuevos crecimientos y cuenta con un importante potencial de recualificación y desarrollo sostenible mediante iniciativas que densifiquen y ordenen su trama urbana y aprovechen los atractivos urbanos y ambientales de Orduña para configurar una ciudad ecológica muy atractiva para la residencia, las actividades de ocio y turismo y las empresas de la nueva economía.

g.5. Se preservarán de la urbanización los ámbitos libres de ocupación por usos edificatorios.

g.6. Se desarrollarán las potencialidades turísticas del Área Funcional.



### EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL ALTO NERVIÓN



#### LEYENDA

##### Sistema Relacional

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto

##### Movilidad Sostenible

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

##### Recualificación urbana y rural

- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos

##### Infraestructura Verde

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores Ecológicos
- Ríos
- Parque Lineal del Nervión



Fuente: elaboración propia



---

## ***h) Área Funcional de Igorre. El Eje de Transformación del Arratia***

h.1. El Área Funcional de Igorre se articula con gran claridad en el fondo del valle del Arratia y se caracteriza por la gran riqueza natural que conserva, con dos parques naturales –Urkiola y Gorbea– que definen su medio físico, siendo preciso potenciar y mantener su singularidad frente a otras áreas funcionales. No obstante, estas particularidades no se contraponen con otras potencialidades cuya puesta en marcha se han de tratar con especial atención para no desvirtuar las características esenciales del área funcional.

h.2. El ámbito de Igorre se presenta como un espacio de acogida de nuevos crecimientos procedentes del Bilbao Metropolitano. Por ello, el Eje de Transformación se plantea en este caso como una estructura de referencia para vertebrar el desarrollo sostenible de este espacio durante los próximos años.

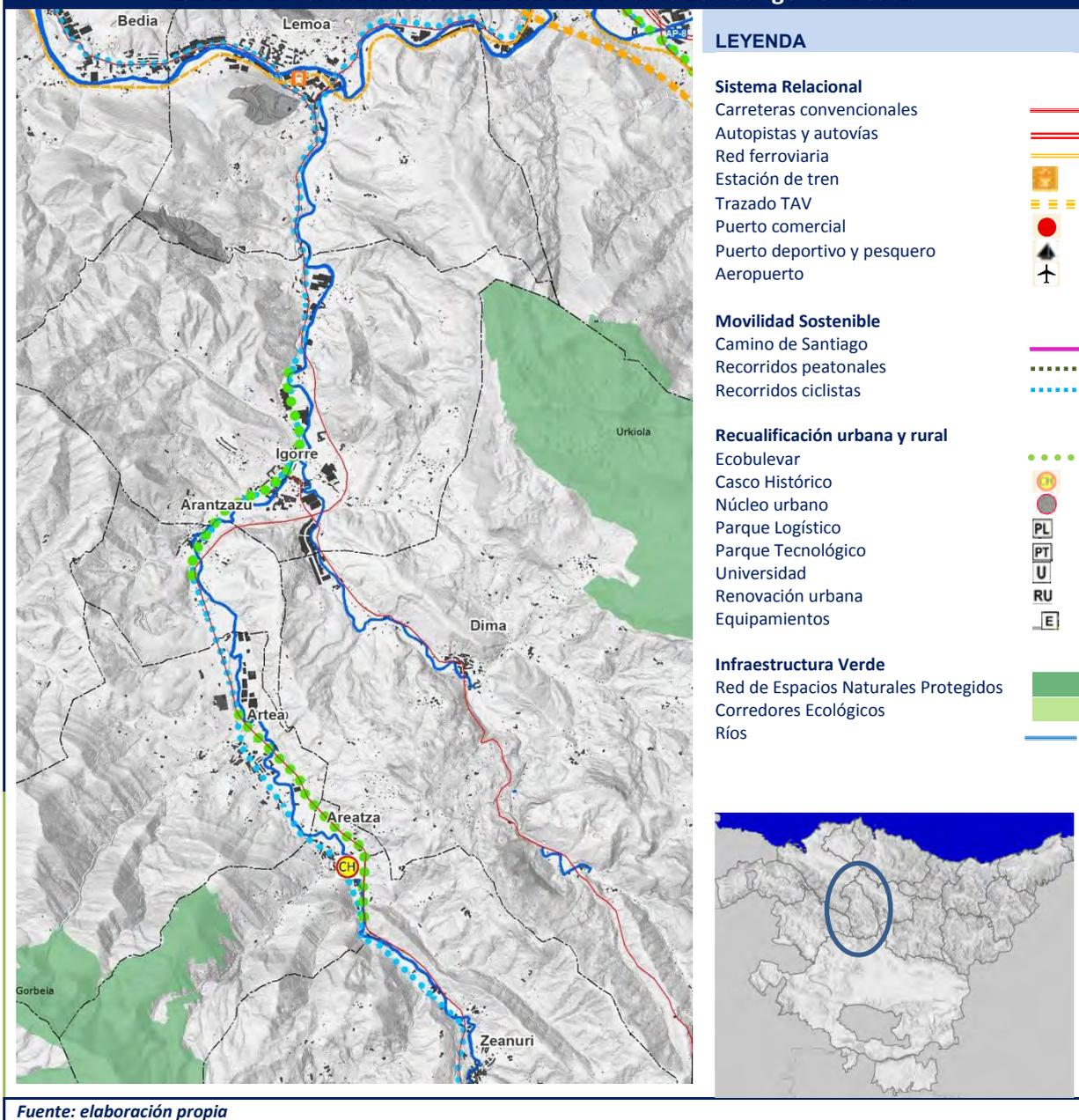
h.3. Se preservará el cauce del Arratia y su entorno como corredor ecológico que estructura ambientalmente este espacio, transformando las zonas con mayor riesgo de inundación en un eje paisajístico y de contacto con la naturaleza.

h.4. Se priorizará reforzar los elementos de centralidad de las cabeceras municipales. Se configurará la N-240 como ecobulevar que dé soporte a los sistemas de transporte colectivo y articule los futuros desarrollos en un espacio de alto valor.

h.5. Se preservarán de la urbanización los ámbitos libres de ocupación por usos edificatorios.



### EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL ARRATIA Tramo Lemoa-Igorre-Areatza





## ***j) Área Funcional de Durango. El Eje de Transformación del Ibaizabal***

i.1. El área urbana en formación a lo largo del eje Amorebieta-Etxano - Durango - Zaldibar configura el principal corredor urbano entre Bilbao y Donostia/San Sebastián. Es un espacio clave para lograr una creciente interrelación entre las dos capitales. Los análisis de accesibilidad relacional muestran que las zonas urbanas de esta área, en torno a la AP-8, son los ámbitos mejor conectados con el resto del territorio de todo el País Vasco.

i.2. El Eje de Transformación aportará un elemento de articulación de los desarrollos poco estructurados que aparecen en este ámbito, permitiendo atraer población y nuevas funciones de rango regional y metropolitano hacia él.

i.3. La transformación de la N-634 en ecobulevar desde Amorebieta-Etxano hasta Zaldibar proporciona un elemento para estructurar los desarrollos de estos municipios y configurar la cabecera Durango - Amorebieta-Etxano, con un rango importante. Similares características deben atribuirse al eje viario Durango-Elorrio.

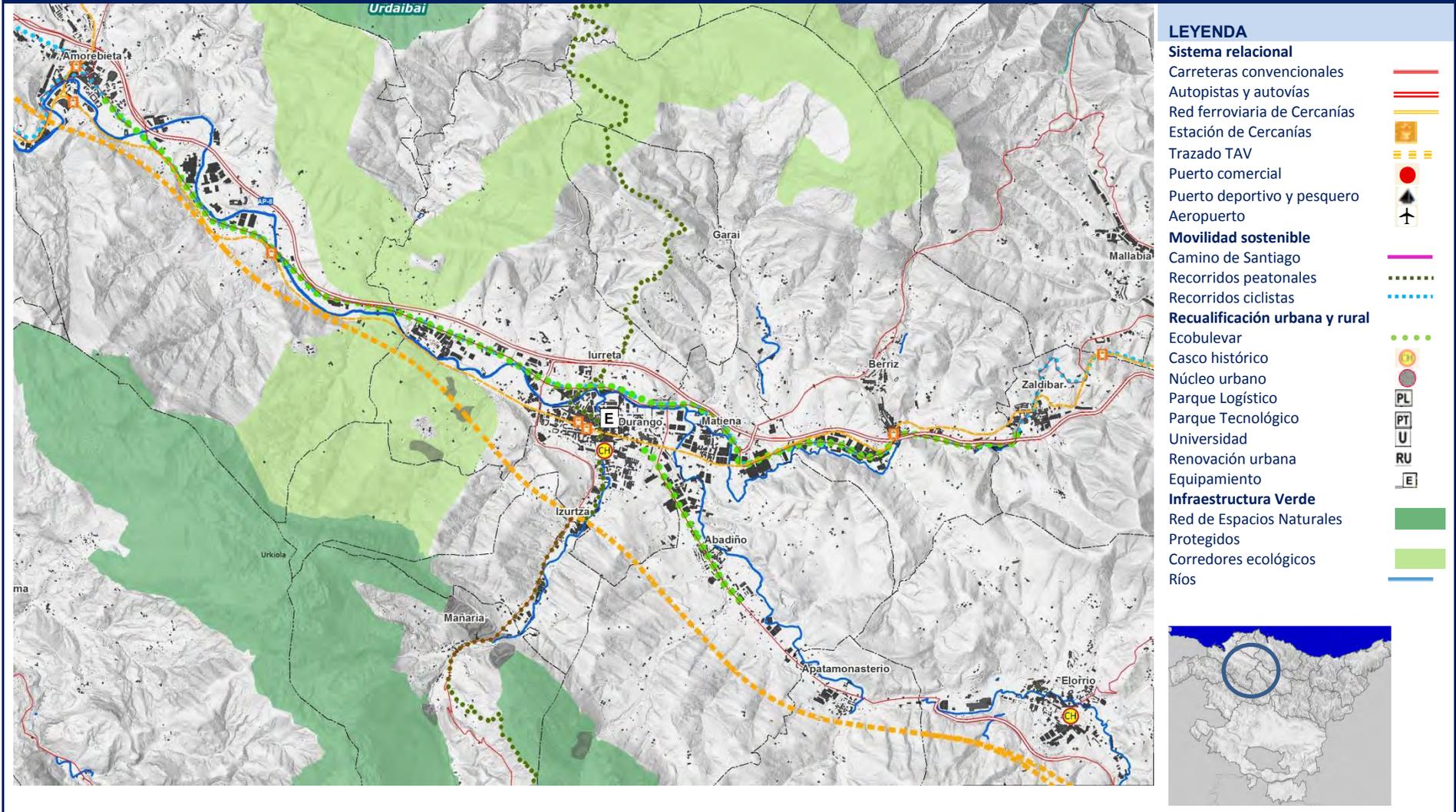
i.4. El cauce del río Ibaizabal debe actuar como corredor ecológico de este espacio urbano, preservándose del desarrollo urbano las áreas con riesgo de inundabilidad. Así mismo debe de garantizarse la conectividad ecológica entre Urdaibai y Urkiola.

i.5. La línea de Euskotren, que conecta con Bilbao el Área Funcional de Eibar y el eje Gernika-Lumo-Bermeo, proporciona un soporte de transporte colectivo de enorme importancia para orientar y densificar los procesos de desarrollo urbano y generar espacios de centralidad territorial en torno a las estaciones de Durango y Amorebieta-Etxano.

i.6. El corredor central en torno a la N-634 presenta una elevada ocupación urbanística por lo que su preservación frente a nuevas actuaciones urbanísticas de los ámbitos todavía no edificados es esencial para mantener la permeabilidad de este ámbito.



EJE DE TRANSFORMACIÓN DEL IBAIZABAL- Tramo Amorebieta-Etxano-Durango-Elorrio



**LEYENDA**

**Sistema relacional**

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria de Cercanías
- Estación de Cercanías
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto

**Movilidad sostenible**

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

**Recualificación urbana y rural**

- Ecobulevar
- Casco histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamiento

**Infraestructura Verde**

- Red de Espacios Naturales
- Protegidos
- Corredores ecológicos
- Ríos



Fuente: elaboración propia



## **j) Área Funcional de Gernika-Markina**

j.1. Este espacio se caracteriza por su excelencia ambiental y paisajística con la presencia dominante de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y valiosos paisajes litorales y rurales.

j.2. La preservación de estos activos ambientales constituye la principal orientación estratégica para el área funcional en tanto en cuanto se trata de un elemento diferencial de calidad y atractivo territorial.

j.3. La estrategia propuesta se basa en mejorar sus interconexiones, reforzar las cabeceras y subcabeceras como centros de servicios con capacidad para atender las demandas de los ámbitos de su entorno y realizar una gestión activa del paisaje y el medio ambiente como clave de desarrollo.

j.4. La línea de ferrocarril Bermeo-Gernika-Amorebieta aparece como el eje central del sistema de transporte de este espacio. La configuración de las estaciones de Bermeo y Gernika como elementos de intermodalidad y centralidad comarcal aparece como una oportunidad para reforzar la conectividad de este ámbito, sus relaciones con áreas colindantes y la centralidad de estas dos ciudades.

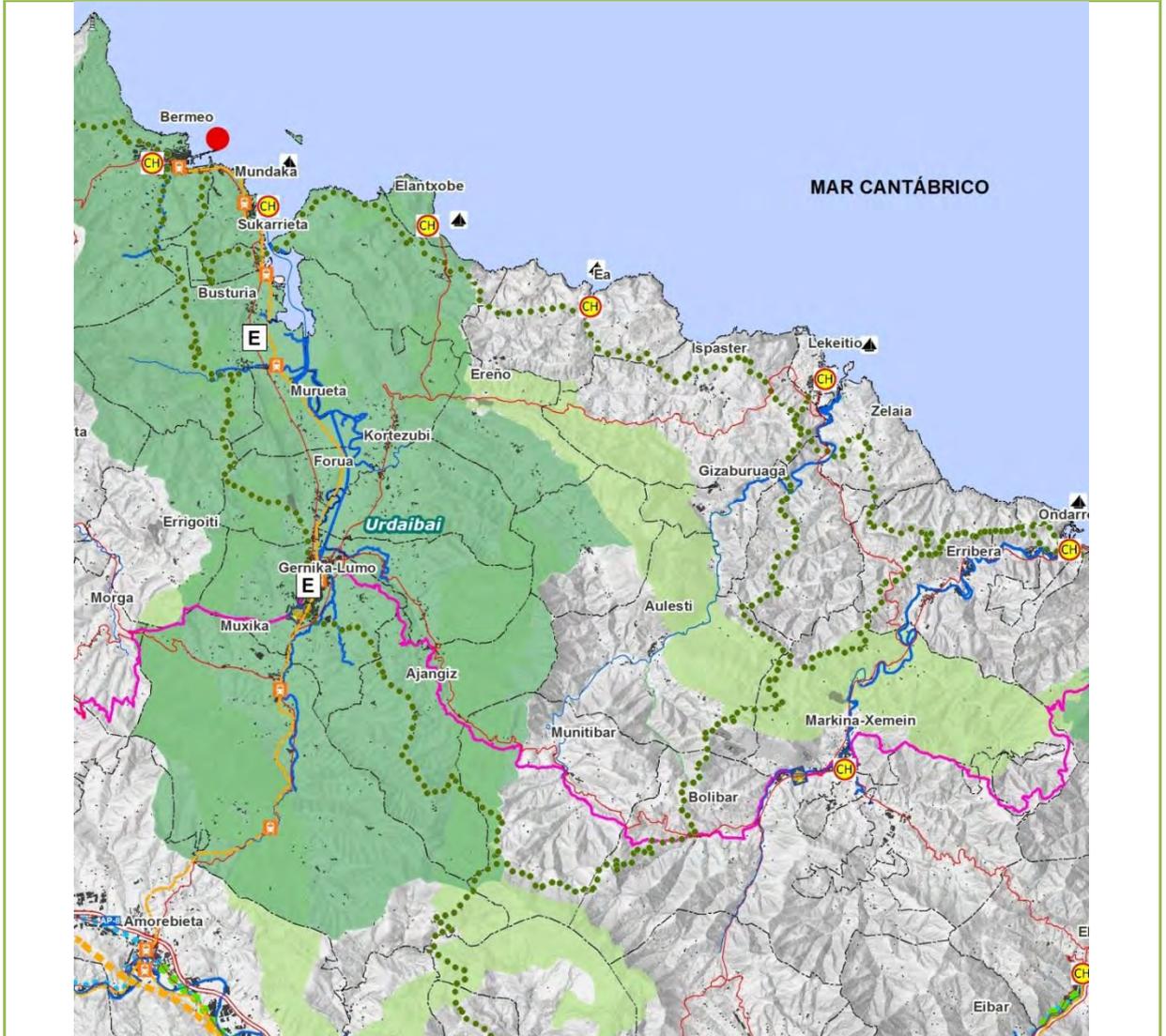
j.5. En el norte es necesario reforzar la conexión de Bermeo con Bilbao que se produce a través de Mungia como parte del eje Plentzia-Tolosa que articula los espacios entre la costa y la A-8. Hacia el sur las conexiones clave son la de Gernika-Lumo con el Área Funcional de Durango y de Markina con Durango y el Bajo Deba. La reciente ejecución de la circunvalación-variante de Bermeo debe de mejorar el espacio urbano de este municipio al derivarse hacia esta todo el tráfico de paso actualmente existente.

j.6. En el litoral, Bermeo y Lekeitio son centros urbanos muy importantes para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible. Sus zonas portuarias y cascos históricos son ámbitos con gran atractivo para las nuevas actividades y el fortalecimiento de su oferta terciaria contribuirá a transformar muchas segundas residencias de la costa en viviendas principales.

j.7. Es fundamental que los crecimientos que se den en estas poblaciones se produzcan de forma muy integrada con las características morfológicas y estructurales de los núcleos actuales y con el paisaje de su entorno, utilizando tipologías urbanísticas y arquitectónicas adecuadas e incidiendo en los procesos de rehabilitación del abundante patrimonio edificado de arquitectura tradicional existente.



### EJE DE TRANSFORMACIÓN BERMEO-AMOREBIETA-MARKINA



#### LEYENDA

- Sistema Relacional**
- Carreteras convencionales
  - Autopistas y autovías
  - Red ferroviaria
  - Estación de tren
  - Trazado TAV
  - Puerto comercial
  - Puerto deportivo y pesquero
  - Aeropuerto

- Recualificación urbana y rural**
- Ecobulevar
  - Casco Histórico
  - Núcleo urbano
  - Parque Logístico
  - Parque Tecnológico
  - Universidad
  - Renovación urbana
  - Equipamiento

- Movilidad Sostenible**
- Camino de Santiago
  - Recorridos peatonales
  - Recorridos ciclistas

- Infraestructura Verde**
- Red de Espacios Naturales Protegidos
  - Corredores Ecológicos
  - Ríos



Fuente: elaboración propia



## **k) Área Funcional de Mungia. El Eje de Transformación Mungia-Derio**

k.1. El Área Funcional de Mungia es de las que mayor dinamismo ha experimentado durante la última década. Sin embargo, el modelo de crecimiento del área se ha caracterizado por una reducida densidad de los espacios construidos y la proliferación de urbanizaciones poco integradas en los núcleos tradicionales.

k.2. Se trata de un espacio en el que resulta imprescindible implantar una estrategia de sostenibilidad en los desarrollos urbanos, especialmente dada su alta disponibilidad de suelo, el cual es un activo muy valioso que debe ser utilizado de forma cuidadosa. Para ello, las actuaciones urbanísticas se orientarán a:

k.2.1. Fortalecer los espacios consolidados, posibilitando el crecimiento y reordenando la trama urbana existente con criterios de diversidad de usos, primacía al transporte colectivo y calidad del espacio urbano, orientando los nuevos crecimientos hacia espacios ya ocupados mediante operaciones de renovación y densificación.

k.2.2. Desarrollo de nuevas áreas de centralidad en los núcleos tradicionales que reduzcan la presión sobre las áreas centrales y aumenten la diversidad de la oferta de opciones residenciales, empleo, cultura, equipamientos, ocio y deporte al conjunto de la población. Estos núcleos cuentan con elementos de gran atractivo y constituyen enclaves de identidad y concentración en un espacio marcado por la urbanización difusa. Algunos de ellos presentan problemas de morfología, estructura, mezcla de usos poco compatibles, etc. Se sugiere desarrollar programas de renovación, fortalecimiento de sus señas de identidad y mejora de su imagen urbana.

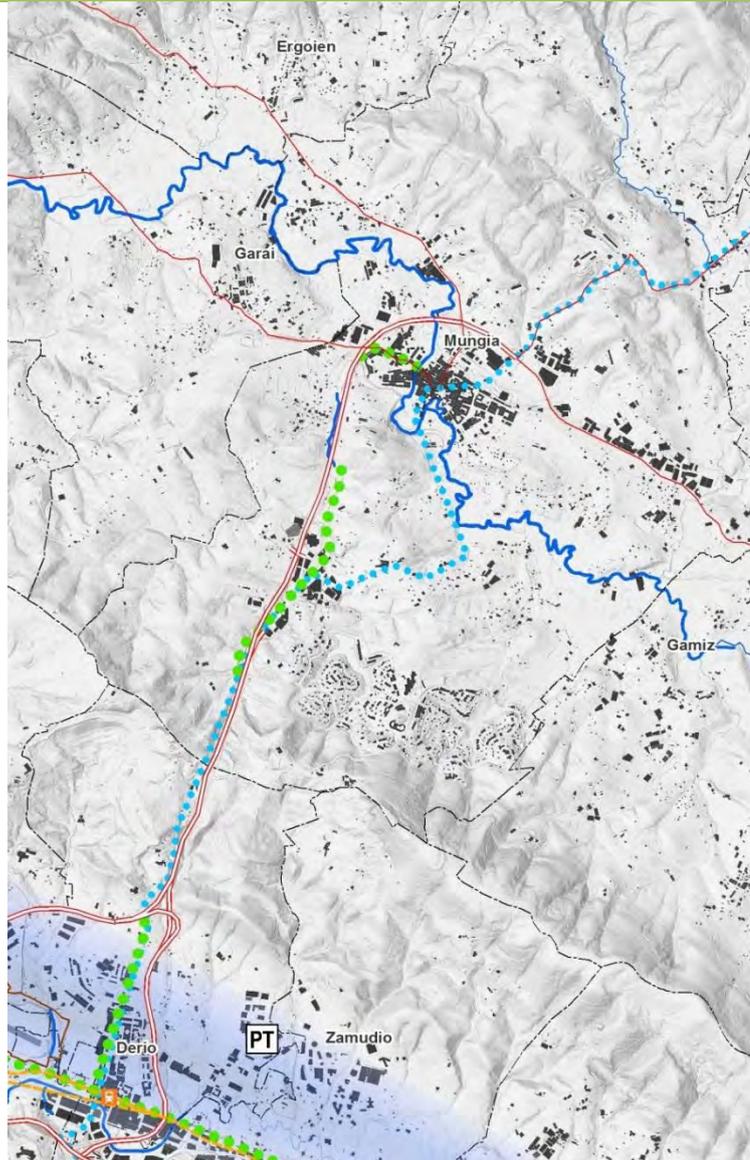
k.2.3. Orientación de los nuevos crecimientos hacia los centros tradicionales, completando los actuales desarrollos en torno a Mungia.

k.3. Como espacio central de desarrollo se propone transformar la carretera Derio-Mungia en un ecobulevar en torno al cual articular los principales crecimientos y generar un Eje de Transformación que conectará con el futuro Nodo de Innovación del Txorierri.

k.4. Se considera importante desarrollar a lo largo de este ecobulevar un eje estructurante de transporte colectivo que, si en el futuro se dan las condiciones adecuadas, puede incorporar servicios ferroviarios de cercanías. El punto de acceso de los sistemas de transporte colectivo de Mungia, debe plantearse como intercambiador modal y área de centralidad para el conjunto del área funcional. A más largo plazo una estrategia similar podría desarrollarse sobre el eje Mungia-Sopelana.



EJE DE TRANSFORMACIÓN MUNGIA-DERIO



LEYENDA

- Sistema Relacional**  
 Carreteras convencionales  
 Autopistas y autovías  
 Red ferroviaria  
 Estación de tren  
 Trazado TAV  
 Puerto comercial  
 Puerto deportivo y pesquero  
 Aeropuerto  
 Recualificación urbana y rural  
 Ecobulevar  
 Casco Histórico  
 Núcleo urbano  
 Parque Logístico  
 Parque Tecnológico Zamudio  
 Universidad  
 Renovación urbana  
 Equipamientos

Fuente: elaboración propia

- Carreteras convencionales
- Autopistas y autovías
- Red ferroviaria
- Estación de tren
- Trazado TAV
- Puerto comercial
- Puerto deportivo y pesquero
- Aeropuerto
- Recualificación urbana y rural
- Ecobulevar
- Casco Histórico
- Núcleo urbano
- Parque Logístico
- Parque Tecnológico Zamudio
- Universidad
- Renovación urbana
- Equipamientos

**Movilidad Sostenible**

- Camino de Santiago
- Recorridos peatonales
- Recorridos ciclistas

**Infraestructura Verde**

- Red de Espacios Naturales Protegidos
- Corredores Ecológicos
- Ríos





## **I) Área Funcional de Álava Central. Eje de Transformación de La Llanada Alavesa**

I.1. La Llanada Alavesa ocupa la mayor parte del Área Funcional de Álava Central, un espacio en el que la presencia de Vitoria-Gasteiz es el elemento dominante.

El aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento para usos residenciales, industriales y logísticos de la Llanada Alavesa debe producirse de forma coherente con las características del paisaje y del sistema de asentamientos tradicional de este territorio. Valores visuales como la amplitud de vista, los paisajes agrarios, el sistema polinuclear de asentamientos, la preservación de la identidad de cada núcleo, de sus bordes urbanos definidos y de la relación núcleo-paisaje son valores fundamentales en este espacio.

I.2. Junto con el desarrollo muy integrado de estos núcleos tradicionales se propone el desarrollo de eje lineal al este y al oeste de Vitoria-Gasteiz, a modo de prolongaciones del Arco de la Innovación propuesto por el PTP y por el propio crecimiento de Vitoria-Gasteiz.

I.3. El Eje de Transformación de la Llanada Alavesa se desarrollaría hasta Nanclares-Iruña de Oca por el oeste, y hasta Salvatierra por el este, siguiendo el eje del ferrocarril e incluyendo núcleos como Elburgo y Alegría-Dulantzi, los cuales se encuentran entre los núcleos que mayores crecimientos han experimentado en este ámbito en las últimas dos décadas. Además de todo lo anterior, debería estudiarse la posibilidad de extender el área de influencia de este eje desde Armión hasta Araia, especialmente en lo relativo a movilidad y recorridos blandos.

I.4. Se trata de articular un importante corredor en torno a un sistema de transporte colectivo que daría soporte a servicios de cercanías, largo recorrido y mercancías, fortaleciendo el rango de los diferentes núcleos, introduciendo elementos de mejora del paisaje y de adecuación de espacios libres y limitando los riesgos de urbanización difusa que aparecen en este espacio. Las actuaciones edificatorias deben concentrarse en torno a los asentamientos ya existentes, y no deberían suponer más que ocupaciones puntuales de suelo ya urbano, evitando mayores extensiones de suelo calificado.

I.5. Este Eje se encuentra en el centro de gravedad de la Llanada Alavesa y permitirá localizar en estos espacios residenciales integrados en el paisaje, equipamientos, espacios productivos y zonas logísticas con vocación regional (como la Estación Intermodal de Jundiz), y de proyectarse sobre los grandes centros urbanos de la CAPV, el eje del Ebro y las zonas del norte peninsular y el suroeste de Francia.

I.6. Este Eje de Transformación tendrá una consideración específica al diseño como Nodo de Innovación del espacio central de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, colindante con la Universidad. De forma similar, tendrá consideración específica con la infraestructura verde de la ciudad, y su relación con el patrimonio natural del área.

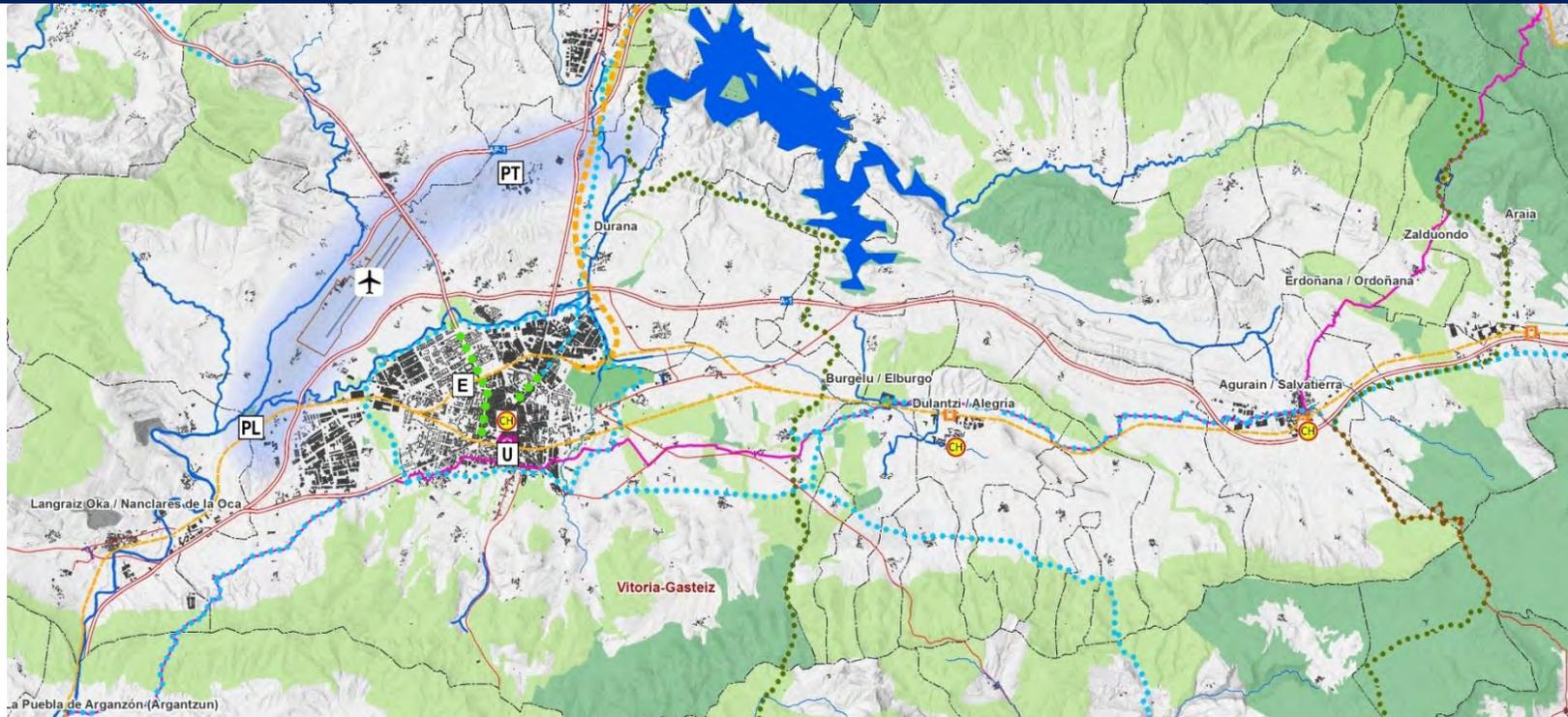
I.7. Este Eje será también capaz de garantizar la conectividad ecológica entre los valiosos espacios naturales que rodean la Llanada, y también con los importantes espacios naturales del interior (Salburua, Robledales-isla, cauces fluviales, etc.). En este contexto, el Anillo Verde de la ciudad de Vitoria (que es parte de su infraestructura verde local) y sus prolongaciones cobran una importancia especial como "rótulas" sobre las que garantizar esta continuidad ecológica en el espacio más urbanizado del área.



---

I.8. Este Eje de Transformación será capaz de conectar a través del transporte público diversos recorridos que refuercen la integración de la Montaña y los Valles Alaveses, directamente o a través de otros recorridos blandos, propuestos muchos de ellos por el PTP de Álava Central.

**EJE DE TRANSFORMACIÓN DE LA LLANADA ALAVESA**



<b>Sistema relacional</b> Carreteras convencionales Autopistas y autovías Red ferroviaria Estación de Cercanías / TAV Trazado TAV Puerto comercial	Puerto deportivo y pesquero Aeropuerto Foronda <b>Movilidad sostenible</b> Camino de Santiago Recorridos peatonales Recorridos ciclistas	<b>Recualificación urbana y rural</b> Ecobulevar Casco histórico Núcleo urbano Parque Logístico Jundiz Parque Tecnológico Miñano Universidad	Renovación urbana Equipamiento: Arco de la Innovación <b>Infraestructura Verde</b> Red de Espacios Naturales Protegidos Corredores ecológicos. Ríos	RU E PL PT U	
--	---	--	---	--------------------------	--

Fuente: elaboración propia



### **m) Área Funcional de Laguardia**

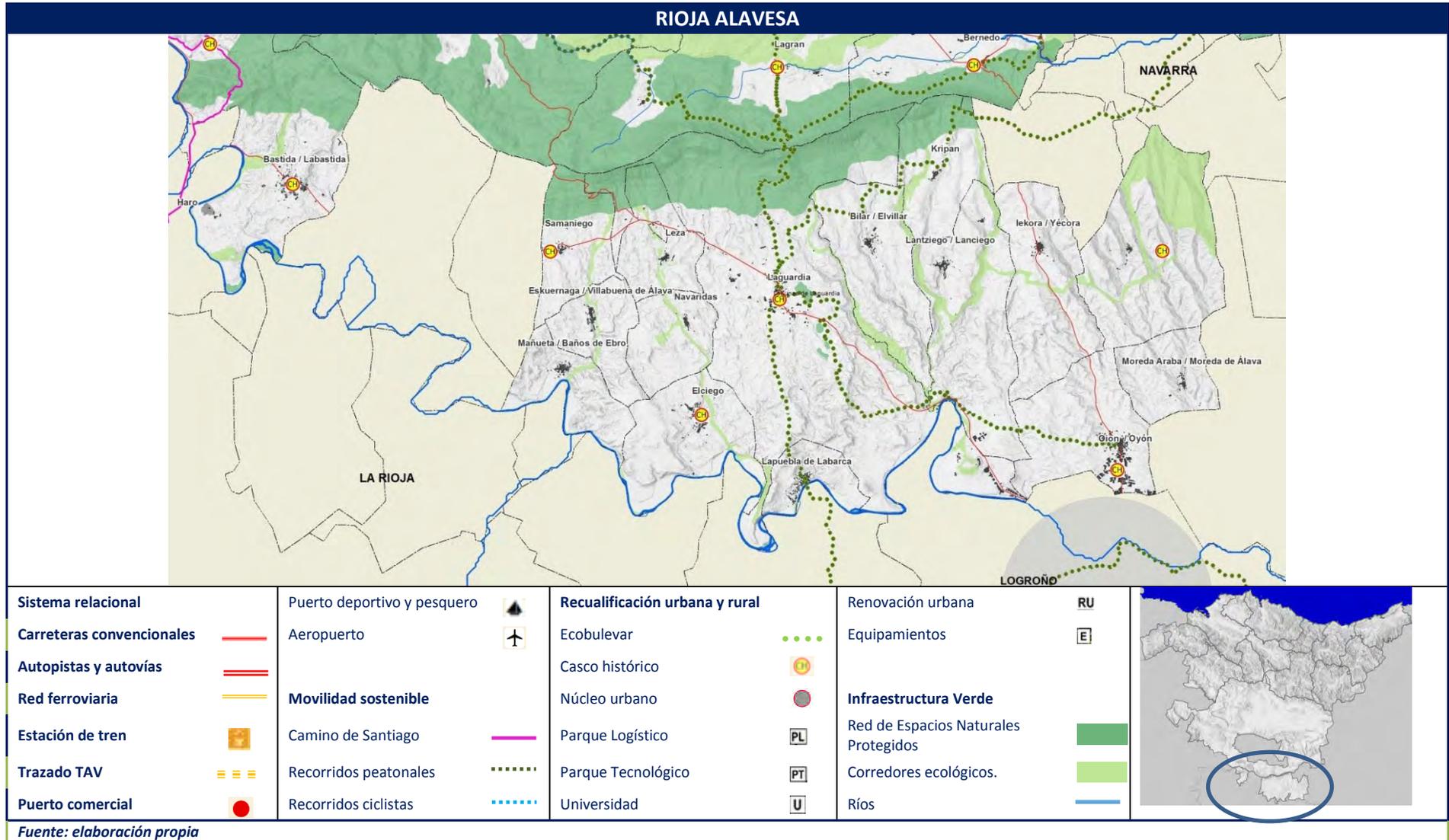
m.1. La estrategia planteada por el PTP, consistente en reforzar la centralidad de Laguardia, proteger el paisaje y el carácter de los núcleos como elementos básicos de desarrollo comarcal e impulsar las actividades económicas en el ámbito Oyón-Oion - Laguardia, próximo a Logroño, aparecen como orientaciones fundamentales para mantener el reciente dinamismo de esta área.

m.2. La conexión directa entre Vitoria-Gasteiz y Logroño por Laguardia planteada por las DOT es una conexión importante para este espacio.

m.3. Las actividades económicas tradicionales del área, que marcan la singularidad y el potencial de su territorio, deben ser aprovechadas para generar una serie de operaciones de excelencia en torno al vino, retroalimentando a su vez la industria y generando valor añadido al producto. Esta diversificación debe orientarse tanto hacia actividades de investigación enológica y de fomento de la cultura vinícola, como de desarrollo de las opciones de ocio sostenible que ofrece un paisaje tan singular y una estructura tan atractiva: de esta forma, se consiguen complementar sus acciones y aprovechar los atractivos arquitectónicos, urbanos, naturales, arqueológicos y etnográficos del territorio, desde una vocación de calidad y de respeto por el paisaje. En este sentido, el eje Este-Oeste propuesto por el PTP se debe interpretar en la línea de recorrido de enlace entre núcleos, y de conectividad con otros recorridos blandos que pongan en evidencia y refuercen la excelencia paisajística del espacio.

m.4. La declaración de Rioja Alavesa como Paisaje Cultural en 2014 ha puesto en evidencia la elevada calidad y la singularidad del espacio.

m.5. Unido a la cultura del vino las bodegas se reconocen como un elemento fundamental del territorio, en su doble dimensión: son elemento visible de la economía que sustenta el paisaje y a la vez suponen un impacto paisajístico que precisa ser tratado. Es por ello que su implantación tiene que conllevar una sensibilidad acorde a la importancia de estos elementos, con una integración en el entorno tanto en volúmenes, como en texturas, color, etc.





## 8.5. CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

***Partiendo de la positiva aportación de las DOT con los criterios de cuantificación residencial, es necesario avanzar en una línea de ajuste, reduciendo los esponjamientos, distinguiendo el tratamiento a la capacidad residencial del medio urbano de los nuevos desarrollos, y haciendo entrar en carga la vivienda vacía.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las Directrices de Ordenación Territorial proporcionan los criterios relativos a la cuantificación residencial del planeamiento de los municipios aportando un marco de referencia a los Planes Territoriales Parciales aplicables a las áreas funcionales correspondientes. La existencia de unos criterios de cuantificación residencial a desarrollar por los Planes Territoriales Parciales y a pormenorizar por el planeamiento municipal ha supuesto la aprobación a lo largo de estos años pasados de un planeamiento urbanístico con una capacidad del suelo residencial correcta. Sin embargo, como resultado del paso de los años, se estima que la materia de la cuantificación residencial precisa hacer evolucionar y adecuar a la situación actual. Los cambios producidos principalmente por las variaciones demográficas, por la evolución del tamaño familiar, por la evolución del parque de viviendas y de su uso, y por la artificialización del suelo, hacen necesaria una adaptación de las Directrices en lo relativo a la cuantificación residencial a las nuevas circunstancias.

Además en un contexto de sostenibilidad territorial en el que la actuación sobre la ciudad construida adquiere un protagonismo máximo con las operaciones de rehabilitación regeneración, renovación o redensificación, la cuantificación residencial precisa una consideración específica de la vivienda vacía en aras a su puesta en carga y a su valoración por el planeamiento urbanístico en su propuesta de capacidad residencial. A su vez, es necesario aminorar los coeficientes de esponjamiento o coeficientes que transforman la necesidad de vivienda en la oferta de suelo, que se planteaban en las DOT vigentes. En esta línea y ante la urgencia en la disposición de unos criterios que dieran una respuesta



actualizada a la cuestión, de forma simultánea a la revisión se ha tramitado una modificación puntual de las Directrices en esta materia concreta. En cualquier caso, será, así mismo objeto de análisis en este proceso de revisión de las DOT.

## II OBJETIVOS

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en materia de cuantificación residencial son:

1. Limitar la artificialización del suelo con fines residenciales respondiendo a criterios de uso racional y de sostenibilidad.
2. Facilitar a los municipios el cálculo de sus necesidades residenciales y de la capacidad residencial de la revisión del planeamiento urbanístico.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

De una forma más concreta procede señalar que se estima ponderado el contenido que las DOT vigentes dan a la cuantificación residencial en cuanto que ha traído como consecuencia la aprobación de un planeamiento con una propuesta de capacidad residencial atemperada, que ha dado una respuesta correcta a la situación urbanística dada estos últimos años. En la misma línea se observa igualmente adecuado el tratamiento otorgado al tema por la Modificación de las Directrices relativa a la cuantificación residencial.

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de cuantificación residencial son:

1. Establecer la capacidad residencial del municipio a partir de una suma de componentes de las necesidades de vivienda existentes, aplicando al resultado un coeficiente de esponjamiento o mayoración.
2. Definir las necesidades de vivienda a las que debe de dar servicio el planeamiento en virtud de la evolución demográfica creciente, la variación de tasa familiar o la segunda residencia. A las necesidades se le aplicará una mayoración o esponjamiento.
3. Incorporar a la cuantificación residencial la vivienda vacía existente en el municipio como factor fundamental de la capacidad residencial a prever por el planeamiento.
4. Establecer una horquilla de valores de capacidad residencial máxima y mínima en la cual el planeamiento municipal efectuará su previsión.
5. Dar un tratamiento distinto a la ciudad consolidada o a los nuevos desarrollos en relación con la cuantificación residencial, en el sentido de aceptar operaciones de rehabilitación regeneración o redensificación del suelo urbano por encima de la capacidad residencial que surge de los criterios de cuantificación, no así el suelo en situación de rural en el que el exceso de capacidad residencial implicará la desclasificación urbanística de suelo urbanizable.



## IV ORIENTACIONES TERRITORIALES PARA EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

### a) *Procedimiento para la cuantificación residencial.*

- 1 El procedimiento para establecer la cuantificación residencial del planeamiento se recoge en forma de Anexo 3 que se recoge a continuación.
- 2 La metodología descrita en dicho anexo resultará de aplicación en la adaptación de los Planes Territoriales Parciales, así como en la revisión y modificación de los planeamientos urbanísticos municipales, teniendo los valores concretos recogidos en el anexo un carácter ilustrativo.
- 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.

### b) *Necesidades residenciales*

La cuantificación de las necesidades residenciales resulta de la suma de las siguientes magnitudes:

1. Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente o por variación del tamaño medio familiar.
2. Demanda de vivienda secundaria.
3. Previsión de viviendas vacías por variación de las viviendas ocupadas.
4. Correcciones del modelo territorial establecidas en el Plan Territorial Parcial.

### c) *Factor de esponjamiento*

1. El factor de esponjamiento es el índice que convierte la cifra de necesidades en la capacidad residencial máxima del suelo calificado en el planeamiento, a fin de garantizar la eventual satisfacción de tales necesidades.
2. El factor de esponjamiento variará entre un 2,2 y un 3,0 y se aplicará según los cinco niveles en los que se clasifican los municipios por su número de habitantes y definidos en el anexo.

### d) *La vivienda vacía*

1. El valor de vivienda vacía que debe considerarse a los efectos de la cuantificación residencial será como mínimo de un 2% del número total de viviendas del parque residencial existente.
2. Se recomienda la incorporación a la cuantificación residencial del 50% del número total de viviendas vacías existente una vez deducido el porcentaje técnico de este tipo de viviendas definido en el anexo.

### **e) La cuantificación residencial del planeamiento urbanístico**

1. La capacidad residencial del suelo urbano y urbanizable previstos en el planeamiento general estará comprendida en la horquilla de valores que surge de la aplicación de estos criterios, cuyo valor máximo resulta, como regla general, del cálculo de las necesidades residenciales una vez aplicado el factor de esponjamiento y deducido un porcentaje en concepto de vivienda vacía, y su valor mínimo, que se establece aplicando el 50% al valor máximo.
2. Existen dos excepciones a la regla general establecida en el punto anterior con relación a la fijación del valor máximo de la capacidad residencial:
  - Para todos los municipios, la capacidad residencial no podrá superar el 50% del parque de viviendas existente en el momento de aprobación del planeamiento urbanístico.
  - Todo municipio podrá plantear una capacidad residencial equivalente al 10% del parque inicial de viviendas. Así mismo, se establece una capacidad mínima de 20 viviendas, cifra que podrá verse modulada, en su caso, por el Plan Territorial Parcial correspondiente.
3. No computarán como incremento de la capacidad residencial:
  - a) El incremento del número de viviendas y/o el incremento de la edificabilidad urbanística en actuaciones de dotación, a excepción de aquellas que se produzcan en parcelas libres de edificación o con edificaciones declaradas “fuera de ordenación”.
  - b) Subdivisión de viviendas enclavadas en suelo no urbanizable.
  - c) Las edificaciones previstas y no construidas que ya dispongan de licencia.
  - d) Las viviendas que surjan por operaciones de rehabilitación o por el cambio de uso de locales comerciales.
4. Facultativamente, se podrá incorporar en la cuantificación residencial la capacidad de los núcleos rurales.
5. La conversión del número de viviendas en edificabilidad se realizará según se establece en el anexo al presente Decreto.

### **f) La cuantificación residencial en los Planes Territoriales Parciales.**

1. Los Planes Territoriales Parciales deberán cuantificar la oferta de suelo residencial correspondiente a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito del área funcional y en concreto el componente de modelo territorial.
2. Los Planes Territoriales Parciales aprobados definitivamente deberán adecuarse a esta cuantificación residencial en el plazo máximo de seis años.



### **g) La cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal**

1. Hasta la adaptación de los Planes Territoriales Parciales a esta cuantificación residencial, el planeamiento municipal utilizará como capacidad residencial máxima el menor de los dos valores máximos que resulten del Plan Territorial Parcial en vigor y de la aplicación de la presente modificación. La capacidad residencial mínima será la que corresponda a la horquilla de la capacidad residencial máxima aplicable.
2. Hasta la adaptación del planeamiento aprobado, y en los procesos de revisión del planeamiento municipal en los que la capacidad residencial del planeamiento vigente sea superior a la que surge de los criterios de la presente modificación:
  - a) Se podrá respetar una capacidad superior que, sin sobrepasar la capacidad del planeamiento vigente, resulte de operaciones de rehabilitación, renovación o redensificación del suelo urbano.
  - 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 del desarrollo urbanístico o de ejecución del planeamiento; sin embargo, en este supuesto no se admitirán nuevas reclasificaciones de suelo no urbanizable a suelo urbano o urbanizable.
  - c) En los municipios regresivos en los que la adecuación de los procesos de revisión del planeamiento a los criterios de este expediente implicara una desclasificación importante de suelo urbanizable, se podrá aceptar justificadamente una capacidad residencial superior con el límite máximo resultante de considerar la hipótesis de que se mantiene la población del municipio (Componente A1 igual a cero). Este criterio implicará una valoración expresa de la COTPV.
3. 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.

### **h) Municipios polinucleares o de estructura concejil**

1. En los municipios polinucleares o de estructura concejil la cifra de cuantificación residencial que surge de los criterios generales se aplicará sobre el núcleo principal y los núcleos en los que se plantean desarrollos residenciales.
2. En el resto de los núcleos de los municipios de estructura concejil se posibilitará un incremento de viviendas no superior al de las viviendas existentes.
3. Facultativamente se podrá incorporar la capacidad residencial de todos los concejos al cálculo general de la cuantificación.
4. En los núcleos rurales se estará a lo dispuesto por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

## 8.6. LA SEGUNDA RESIDENCIA Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS

*La segunda residencia en la CAPV es un fenómeno acotado muy localizado y de transformación en primera residencia en los últimos años. Los recursos turísticos se caracterizan en Euskadi por su diversidad natural y cultural que precisan de un modelo de desarrollo limitado en su sostenibilidad territorial.*



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las DOT preveían que el turismo y la segunda residencia tendrían un protagonismo creciente en el futuro de la economía y del territorio vasco. Pero este crecimiento tiene un peligro y es que en la CAPV existe una altísima densidad de población y un aprecio importante por el disfrute de la naturaleza y el medio rural. El desarrollo turístico intensivo puede producir efectos negativos sobre el territorio por lo que es importante analizar la ordenación del turismo desde un enfoque de diseño global ligado a la ordenación territorial.

La diversidad de los elementos territoriales de Euskadi, paisajes naturales y urbanos conforman una variedad de ambientes atractivos. La mejora ambiental y paisajística de nuestro territorio y la puesta en valor de sus atractivos naturales y urbanos representan recursos turísticos. El objetivo es hacer de la excelencia territorial una de las señas de identidad del País Vasco, un factor esencial de calidad de vida y un componente básico de su estrategia de sostenibilidad configurando un territorio atractivo y diverso dotado de una oferta de servicios variada y de calidad, en un entorno ambiental de calidad y de espacios urbanos singulares.

#### a) *La segunda residencia.*

En materia de residencial secundaria, del análisis realizado en las DOT relativo a la segunda residencia y de la actividad turística a ella asociada, se puede deducir que en Euskadi existen dos tipos de oferta turística y de segunda residencia diferenciable y que se ubican en distintas áreas del territorio:

---

Dirección de Turismo. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Eusko Jaurlaritza, marzo 2014, **Plan Estratégico del Turismo Vasco 2020 y Proyecto de investigación: el papel del plan sectorial de ordenación de los recursos turísticos en la política de turismo en Euskadi.**



- Un turismo y segunda residencia, normalmente de temporada veraniega, con una mezcla variable de demanda interior y exterior a la Comunidad Autónoma y con un significativo nivel de calidad que se asocia fundamentalmente a la costa.
- Un turismo y segunda residencia con una fuerte componente de demanda interior a la Comunidad Autónoma que se centra sobre todo en la costa vizcaína y en diversos municipios de Álava localizados en la Rioja Alavesa.

En el cuadro siguiente se representan los datos decenales (EUSTAT) de Viviendas de la CAPV por territorios históricos y tipo así como el porcentaje correspondiente a la vivienda secundaria con respecto de las viviendas familiares.

	Tipo de vivienda	CAPV	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA
1991	Viviendas familiares	773.615	105.647	423.686	244.282
	Vivienda principales	629.054	81.793	348.252	199.009
	Vivienda secundarias	39.410	9.608	19.131	10.671
	<b>% vivienda secundaria</b>	<b>5,1</b>	<b>9,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>
2001	Viviendas familiares	877.855	122.310	464.254	291.291
	Vivienda principales	747.491	102.470	399.833	245.188
	Vivienda secundarias	41.219	9.515	18.603	13.101
	<b>% vivienda secundaria</b>	<b>4,7</b>	<b>7,8</b>	<b>4</b>	<b>4,5</b>
2011	Viviendas familiares	1.018.794	156.273	529.686	332.835
	Vivienda principales	860.522	130.170	453.945	276.407
	Vivienda secundarias	42.115	8.064	20.131	13.920
	<b>% vivienda secundaria</b>	<b>4,1</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EUSTAT

Los datos indican que la segunda residencia presenta una regresión en los tres territorios históricos, especialmente acusada en Araba. El fenómeno de la segunda residencia está ligado al crecimiento urbano y en muchas ocasiones la segunda residencia acaba transformándose en vivienda permanente. Este hecho se da cuando mejora la infraestructura de transporte, cuando mejora el nivel de equipamiento, o simplemente, cuando crece el empleo en la zona. Concretamente, en el Bilbao Metropolitano este proceso de conversión de la segunda en primera vivienda se intensifica debido a la subida del precio del suelo y a la congestión en las áreas centrales saturadas y en la medida que aumenta el aprecio de la población por las zonas de menor densidad en contacto con la naturaleza.

La segunda residencia presenta características diversas y se materializa en urbanizaciones de baja densidad en el litoral vizcaíno o asociada a un proceso de renovación urbana como ha sucedido en la Rioja Alavesa. En estos casos, no se demanda tanto nueva construcción como viviendas para renovar situadas en cascos urbanos de ambiente atractivo.

### **b) Recursos turísticos. Infraestructura sectorial**

En cuanto a la infraestructura sectorial turística, ésta se centra en los siguientes tipos de alojamientos: hoteles, alojamientos rurales y campings. Según los datos correspondientes a 2012, en la CAPV se localizan un total de 970 alojamientos turísticos, cifra que supone un incremento del 17% respecto las cifras de 2009. En su distribución por tipologías, el 56,3% de los mismos corresponden a hoteles, el 41,3% alojamiento rural y el restante 2,4% a campings. El 87% del total de plazas ofertadas corresponden a hoteles y el 13,1% a alojamientos rurales.

## Hoteles.

En lo referente a hoteles, por territorios, Gipuzkoa es el que mayor número de hoteles localiza (45,6% del total), si bien es Bizkaia el que mayor número de plazas concentra (el 47,8% del total de la CAPV). En el periodo 2009-2012, los tres territorios han experimentado un incremento importante de su oferta hotelera. Sin embargo, existen algunas pequeñas diferencias en sus comportamientos. Así, Bizkaia ha concentrado el 53,6% del total de las nuevas plazas creadas, mientras que Gipuzkoa ha localizado el 57,8% de los nuevos establecimientos. En el periodo 2009-2012, el número de establecimientos hoteleros en la costa y en las capitales se ha incrementado de manera muy importante (55,6 y 45,8% respectivamente).

**Tabla 8: Establecimientos hoteleros según categoría y estrato 2012.**

	Tres y más estrellas		Una y dos estrellas y pensiones		total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Vitoria-Gasteiz	12	10,4%	25	6,2%	44	8,1%
Rioja Alavesa	3	2,6%	12	3,0%	16	2,9%
Resto de Álava	3	2,6%	20	4,9%	23	4,2%
Bilbao	23	20,0%	47	11,6%	70	12,8%
Área metropolitana de Bilbao	10	8,7%	20	4,9%	30	5,5%
Bizkaia costa	14	12,2%	53	13,1%	67	12,3%
Bizkaia interior	4	3,5%	39	9,6%	47	8,6%
Donostia/San Sebastián	18	15,7%	94	23,2%	112	20,5%
Área metropolitana Donostia-SS	3	2,6%	15	3,7%	23	4,2%
Gipuzkoa costa	15	13,0%	44	10,9%	59	10,8%
Gipuzkoa interior	10	8,7%	36	8,9%	55	10,1%
<b>Total</b>	<b>115</b>		<b>405</b>		<b>546</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUSTAT

## Alojamientos de turismo rural.

Los alojamientos de turismo rural en Euskadi ascienden en 2012 a un total de 401. Estas cifras suponen un incremento del 8,4% en el número de establecimientos y del 12,1% en el número de plazas respecto a las cifras de 2009. Por Territorios, Gipuzkoa concentra el mayor número de establecimientos (44,1%). Además, en el periodo 2009-2012 ha sido el territorio que mejor comportamiento ha tenido en este sentido, ya que más de la mitad de las nuevas plazas creadas se localizan en este territorio.

## Campings.

Finalmente, por lo que respecta a los campings existen, en el año 2012, 23 campings. Por territorios, Bizkaia concentra el 61% y 62% respectivamente del número de campings y plazas ofertadas. Hay que destacar la evolución ligeramente positiva que ha experimentado esta tipología de alojamientos en la CAPV en el periodo 2009-2012.

## Potenciales turísticos del territorio de la CAPV

De manera global los recursos turísticos se caracterizan en Euskadi por su diversidad y complementariedad. Frente a otros destinos turísticos que ofrecen un único producto Euskadi posee diversos recursos atractivos en un territorio relativamente reducido. Por otra parte, la



transformación de los hábitos turísticos ha puesto en el mercado nuevas tendencias en la demanda turística entre los que el turismo verde y el turismo urbano se presentan como nuevas oportunidades de negocio.

Los recursos turísticos relativos al territorio se pueden definir según la clasificación siguiente:

- Recursos naturales: Estos están representados por los Parques Naturales y Espacios Protegidos. Los parques naturales configuran en Euskadi una red caracterizada por su distribución homogénea en el territorio y por su accesibilidad.
- El litoral: La costa vasca se extiende a lo largo de 197 km y presenta un litoral ocupado en un 90% por acantilados y el resto por playas y formaciones arenosas. En el entorno de las playas se ha desarrollado un turismo tradicional de veraneo asociado también a centros históricos y puertos deportivos. Cabe destacar la Reserva de la Biosfera de Urdaibai como un espacio natural diferenciado relacionado con los recursos del litoral.
- Las capitales: el turismo urbano es un fenómeno emergente que está reconfigurando en los últimos años los flujos turísticos en Europa. Las tres capitales se han convertido en un producto atractivo configurándose como grandes potenciales turísticos.
- Los cascos históricos: los cascos antiguos de la CAPV (69) representan un potencial turístico de indudable valor relacionado con el patrimonio cultural. Los centros históricos hacen la propuesta de una oferta turística propia y específica de turismo cultural.
- Conjuntos monumentales: Son conjuntos histórico-monumentales exentos entre los cuales cabe citar la basílica de San Ignacio de Loiola en Azpeitia o el Santuario de Arantzazu en Oñati, entre otros.
- Existen potenciales turísticos que surgen de la suma de diferentes componentes como sucede en la Rioja Alavesa con el paisaje del viñedo, la gastronomía y el vino.

En ese sentido, las DOT han identificado una serie de pequeños núcleos de población calificados como "Núcleos de Acceso al Territorio" y para los que en otros ámbitos de las DOT se establecen una serie de medidas tales como rehabilitación de centros históricos, desarrollo de la segunda residencia o dotaciones específicas. Los "Núcleos de Acceso al Territorio" interrelacionan aspectos urbanos con recursos naturales y las DOT establecen una red de pequeños núcleos atractivos próximos a las áreas del territorio con mayor vocación recreativa y calidad ambiental.

En 1994, se aprobó la Ley 6/1994, de Ordenación del Turismo que establece el régimen de los recursos turísticos y, en relación a la ordenación de los recursos, señala que la ordenación se realiza mediante un Plan Territorial Sectorial y que este PTS se integrará en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio. Según la Ley 6/1994 el PTS de Recursos Turísticos establecerá las áreas territoriales o comarcas turísticas consideradas como preferentes desde la actuación y la financiación pública y, una vez declarada una comarca como turística, se procederá a la elaboración del Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Turísticos (PEORT) de la misma.



## II OBJETIVOS

Los objetivos propuestos para la revisión del modelo territorial en materia de segunda residencia y recursos turísticos son:

1. Valorar la entidad y características de la segunda residencia en el planeamiento territorial parcial y en el planeamiento municipal.
2. Realizar un planeamiento territorial global de ordenación del sector turístico a través de un Plan Territorial Sectorial con el fin de asegurar el aprovechamiento de los recursos turísticos desde la sostenibilidad territorial.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

1. Adecuar en los municipios en los que se da la segunda residencia el planeamiento y entre otros, la capacidad residencial, de acuerdo con las determinaciones relativas a la cuantificación residencial.
2. Elaborar un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos (PTSORT) que determine las comarcas preferentemente turísticas sobre las que se elaborará un Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Turísticos de las mismas.
3. Considerar elementos singulares desde su potencial turístico los siguientes:
  - Los recursos naturales
  - El litoral
  - Las capitales
  - Los cascos históricos
  - Los Conjuntos monumentales
  - Los recorridos peatonales y ciclistas señalados en este documento.
4. Desarrollar de una manera sostenible el potencial natural y cultural existente.
  - El modelo de desarrollo turístico será acorde a la capacidad de acogida tanto del territorio natural como del medio urbano.
  - La optimización del aprovechamiento del recurso turístico será respetuoso de los procesos ecológicos en el medio natural.
  - El modelo de desarrollo turístico deberá asegurar que las actividades económicas generadas sean consolidables e impulsando otros sectores de actividad económica.
5. Adecuar la infraestructura sectorial a la potencialidad del recurso con criterios de sostenibilidad territorial.



## 8.7. COMPATIBILIZACIÓN DE PLANEAMIENTOS

***En un territorio como el de la CAPV totalmente metropolizado y en el que las líneas de los términos municipales han quedado desdibujados, la Ordenación Territorial ha de promover una compatibilización de planeamientos municipales no sólo para resolver conflictos entre municipios limítrofes, sino también como forma de abordar nuevos retos de escala territorial.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Por compatibilización urbanística se entiende aquel conjunto de mecanismos establecidos para la adecuada coordinación de los instrumentos de planeamiento general de los municipios, tiene un carácter estructural y sirve para la armonización de áreas de municipios limítrofes que así lo requieran. La Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, ya contempla que los instrumentos de ordenación territorial serán desarrollados a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que habrán de ajustarse a las determinaciones contenidas en aquéllos.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, recoge, en los artículos 63 y 92, la figura del plan de compatibilización del planeamiento general entre los planes de ordenación estructural para cuando las características y necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de varios términos municipales hagan necesario coordinar la ordenación estructural de los planes generales afectados, y en defecto de un instrumento de ordenación



territorial que lo realice, los ayuntamientos afectados podrán acordar la elaboración de un plan de compatibilización. Así mismo, la Ley 2/2006, establece el contenido mínimo de los planes de compatibilización del planeamiento general y el procedimiento de tramitación y aprobación.

Sin embargo, el contenido de la Ley 2/2006, constituye una normativa dirigida más a la resolución de conflictos que pudieran surgir entre los municipios limítrofes, que una nueva forma de abordar el planeamiento en coordinación entre los municipios interesados. Se trata ahora de presentar la compatibilización como un instrumento o una batería de instrumentos útiles para lograr la precisa armonización que permita llevar a cabo los retos supramunicipales planteados por el planeamiento territorial sin que se adviertan los límites administrativos. Se pretende incorporar todo aquello que ayude a que la ciudadanía perciba la vida en esos ámbitos como una oportunidad y no como una dificultad y que le permita disfrutar del beneficio que supone la cercanía de otros municipios con sus infraestructuras, equipamientos, servicios, etc. en lugar de sufrir la rigidez de las barreras administrativas.

Las vigentes Directrices de Ordenación Territorial, en su capítulo 19 “Compatibilización de Planeamientos Municipales”, identifican la existencia de diversos grupos de municipios que requieren un planeamiento integrado y todas aquellas situaciones en las que es preciso establecer mecanismos para garantizar que el planeamiento de los municipios colindantes o interrelacionados se redacten y desarrollen de forma coordinada, salvando así los límites municipales. Así mismo, las DOT, determinan en el apartado 6 del citado Capítulo 19 los sistemas alternativos de compatibilización y los elementos a compatibilizar.

Desde una valoración positiva, ya que la compatibilización de planeamientos ha permitido la gestión de estas áreas integradas consideradas unitariamente al margen de los términos municipales, y teniendo en cuenta todos los aspectos que inspiran esta revisión, convendría el análisis de cuestiones tales como:

- La identificación de otros grupos de municipios susceptibles de compatibilización
- Nuevos sistemas alternativos de compatibilización que se puedan incorporar.

En lo que se refiere a la identificación de grupos de municipios susceptibles de compatibilización, las actuales DOT, identifican los grupos de municipios de la Comunidad Autónoma a los que se aplicarán los mecanismos de compatibilización de planeamientos municipales. Sin embargo, se considera que el lugar más adecuado para proponer estos ámbitos en función de sus especificidades estratégicas territoriales son los Planes Territoriales Parciales.

## **II OBJETIVOS**

1. Dar respuesta adecuada a los retos supramunicipales de los municipios limítrofes.
2. Promover la percepción positiva de la ciudadanía ante estos ámbitos limítrofes como ámbitos de oportunidad.



---

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

1. Incorporar nuevos sistemas alternativos de compatibilización que permitan delimitar ámbitos de gestión supramunicipal, con establecimiento de determinaciones para su ordenación urbanística a efectos de posibilitar y coordinar o armonizar actuaciones estructurales de interés supramunicipal, para imoner un determinado modelo y para la fijación de usos con incidencia en el equilibrio del territorio.
2. Contemplar en el planeamiento territorial parcial la posibilidad de definir ámbitos de carácter estratégico de gestión supramunicipal en los que se puedan desarrollar sus determinaciones, bien mediante un Plan de Compatibilización, en supuestos de desarrollo de políticas de suelo e infraestructuras, bien por medio de un Plan Especial de Ordenación Integral en supuestos de coordinación infraestructural.



# 9

## Movilidad Sostenible





## 9 MOVILIDAD SOSTENIBLE

Las DOT establecieron un sistema de relaciones e infraestructuras de conexión interna y con el exterior que ha sido desarrollado durante los últimos años a través de los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales y a través de proyectos específicos. Como resultado de ello se ha asistido a una importante mejora en las infraestructuras y servicios de transporte y comunicaciones. Las demandas de movilidad son cada vez mayores a la vez que la elevada conectividad exterior y la alta eficiencia en las conexiones interiores se convierten en requisitos imprescindibles para la competitividad, especialmente por su potencial de innovación. Las externalidades asociadas a un aumento de la movilidad sin opciones alternativas constituyen un riesgo importante que puede hipotecar muchas de las expectativas de desarrollo del territorio.

A lo largo de estos años se han producido cambios fundamentales de tipo disciplinar en esta materia. Antes se hablaba de sistemas de transportes y comunicaciones y ahora se habla de movilidad y, en concreto, de movilidad sostenible. De hecho la movilidad sostenible pone en valor y promueve el transporte a pie, el ciclista y el transporte público frente al vehículo privado, e integra aspectos tales como:

- Aumentar la importancia de los sistemas de transporte colectivo en la movilidad global.
- Facilitar la intermodalidad.
- Lograr una relación más estrecha entre los procesos de desarrollo urbano y los sistemas de infraestructuras y transportes.
- Mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas al reducir la emisión de CO2 y aumentar la movilidad activa.

La movilidad sostenible surge de la interacción entre unas estructuras urbanas que facilitan el uso de los modos de transporte de menor impacto y la disponibilidad de las infraestructuras y servicios que los hacen posibles. En esta revisión se presta especial atención a este aspecto crítico del desarrollo territorial, proponiendo iniciativas estratégicas orientadas a lograr sistemas de movilidad sostenible:

1. Plantear los nuevos desarrollos como crecimientos lineales, a lo largo de corredores urbanos y de transporte, con soporte de sistemas de transporte colectivo. Esta opción se ve favorecida por el carácter lineal que presentan ya muchos de los espacios urbanos de la CAPV que han crecido asociados a carreteras y fondos de valle.
2. Desarrollar ecobulevares, con plataformas reservadas para el transporte colectivo y para peatones y bicicletas, como estructuras para articular las diferentes piezas urbanas y localizar nuevos desarrollos y espacios de centralidad.
3. Llevar a cabo proyectos de conexión intermodal que posibiliten un sistema integrado de transporte colectivo que aumente su eficacia y el atractivo de su uso.
4. Desarrollar un sistema de transporte ferroviario eficaz e interrelacionado, que integre servicios de cercanías, de ferrocarril de vía estrecha y de tranvías, que posibilite los desplazamientos en los ámbitos de máxima densidad. Especialmente importantes son

las propuestas de conexión intermodal TAV-cercanías y TAV-aeropuerto, así como las referidas a la configuración de las estaciones de cercanías, en sus diversos modos, como puntos de centralidad territorial.

5. Impulsar nuevas formas de transporte sostenible en ámbitos singulares como cascos históricos y espacios naturales, y apoyar sistemas de transporte adaptados a las condiciones de baja densidad de población de los espacios rurales.

Los objetivos en materia de movilidad para las iniciativas territoriales y sectoriales se pueden resumir en una mayor conectividad exterior de nuestro territorio y en la generalización de los sistemas de movilidad sostenible como factores críticos para la competitividad de las actividades económicas y para la cohesión y el equilibrio del territorio. Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos específicos:

6. Potenciar los elementos de conexión exterior de la CAPV como factor crítico para la competitividad y la innovación.
7. Maximizar la accesibilidad del conjunto de nuestro territorio a los nodos de conexión global, posibilitando que las oportunidades que crean y su potencial de transformación se proyecten de forma efectiva sobre el conjunto del territorio de la CAPV.
8. Reducir las necesidades de movilidad mediante una relación más adecuada entre espacios de residencia, trabajo, ocio y equipamientos.
9. Desarrollar un sistema integrado de movilidad sostenible, haciendo viable un sistema de transporte colectivo eficaz y atractivo que interconecte los diversos nodos y ejes a fin de configurar una red urbana altamente interrelacionada. Este objetivo permitirá además aumentar la importancia de los modos de transporte menos emisores de CO<sub>2</sub> en la satisfacción de las necesidades de movilidad.
10. Desarrollar estrategias de intermodalidad como factor clave para lograr estos objetivos. La integración de los diferentes sistemas de transporte mediante sistemas de gestión unificados, instalaciones comunes y coordinación de tarifas y de horarios facilita la eficacia global del sistema. Además, reduce costes y tiempos, y aumenta el atractivo del transporte colectivo. La intermodalidad mejora las opciones de interconexión entre diferentes espacios y el acceso a los grandes equipamientos, así como a los puntos de máxima atracción del territorio.
11. Aumentar la permeabilidad de las infraestructuras. El trazado de las nuevas infraestructuras deberá contemplar entre sus objetivos el de minimizar el efecto barrera sobre el territorio.
12. Hacer de la recuperación de las redes peatonales la oportunidad para la creación de redes para la movilidad activa (peatonales, ciclistas y otras) mediante “recorridos blandos” entre los núcleos urbanos del territorio y en las zonas en las que las grandes infraestructuras dificultan o imposibilitan las mismas un objetivo básico de la ordenación del territorio.



13. Así mismo en lo que supone la movilidad y la implicación a algunos modos de transporte:
  - Potenciar el transporte ferroviario en las Áreas Funcionales del sistema Polinuclear de capitales.
  - Potenciar el ferrocarril como medio para el transporte de mercancías.
  - Consolidar la movilidad peatonal y ciclista, o el transporte público, como la principal forma de movilidad de las áreas urbanas.
14. Considerar todas aquellas actuaciones que fomenten la movilidad sostenible en materia energética y ambiental; priorizando las siguientes directrices por este orden:
  - Reducir las necesidades de movilidad.
  - Fomentar la movilidad sin consumo energético.
  - Utilizar el transporte público.
  - Fomentar los sistemas de transporte de energías alternativas a los derivados del petróleo, como los que utilizan electricidad, gas natural, etc.

En este sentido comenzamos en este capítulo tratando los aspectos de movilidad peatonal y ciclista, y en concreto los trabajos desarrollados en los diferentes PTS de vías ciclistas. No tiene un desarrollo importante en esta revisión la materia relativa a la infraestructura viaria, materia suficientemente atendida en los diferentes PTP. Se desarrollan los nuevos elementos en materia ferroviaria, portuaria, aeroportuaria o transporte por carretera, y se recoge la estrategia logística. El capítulo por lo tanto se estructura en los siguientes puntos.

- 9.1.- Movilidad peatonal y ciclista.
- 9.2.- Movilidad viaria.
- 9.3.- Movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.
- 9.4.- Movilidad colectiva multimodal.
- 9.5.- Modelo logístico.

## 9.1. MOVILIDAD PEATONAL Y CICLISTA

***La movilidad no motorizada peatonal y ciclista es la primera forma de movilidad, será segura, conectiva y atractiva. Es necesario definir una red regional que estructure el territorio de la CAPV, que conecte los núcleos entre sí, y con los núcleos de los territorios vecinos.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

La movilidad peatonal es la principal forma de movilidad de las personas, y en este sentido ha de adecuarse la ciudad y el territorio en orden a una adecuada consecución de dicha movilidad en condiciones de seguridad y de una manera atractiva. La bicicleta ha ido ganando terreno y protagonismo, especialmente a nivel local, frente a otros tipos de transporte, dado su carácter de medio de transporte blando, medioambientalmente sostenible, energéticamente eficiente y socialmente sano y equitativo. En este sentido se considera crucial disponer de una red ciclista y peatonal interurbana convenientemente planificada, construida, conservada y protegida que articule los principales núcleos de población de la CAPV.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Gipuzkoa. Norma Foral 2/2013, de 10 de junio, por la que se aprueba definitivamente el PTS. Departamento de Movilidad e Infraestructuras Viarias.
- Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas e Itinerarios Verdes de Álava. Fase I. Información y Diagnóstico. Diciembre 2014. Diputación Foral de Álava. Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo.
- Plan Director Ciclable Bizkaia Bizikletaz. 2003-2016. Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Obras Públicas y Transportes
- Manual-Guía práctica sobre el diseño de rutas ciclables. Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Obras Públicas y Transportes.
- Vías Verdes. Euskadi turismo. Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.
- Carta Europea de los Derechos del Peatón. Adoptada por el Parlamento Europeo en 1988.
- Declaración de Amsterdam. El derecho a usar la bicicleta. Conferencia mundial sobre la Bicicleta "Velo Mundial 2000". Junio 2000.
- Gipuzkoa Urbana. Angel Martín Ramos. Diputación Foral de Gipuzkoa.



## **a) Movilidad peatonal. Caminos históricos**

Existe una gran variedad de caminos históricos utilizados como rutas comerciales, así como para el desplazamiento de las personas. De esos caminos históricos, los más relevantes por su importancia histórica y cultural y por su capacidad de estructurar el territorio de la CAPV son el Camino de Santiago, el Camino Ignaciano, la Ruta del Vino y el Pescado, y el Sendero Histórico (Cataluña-Galicia).

### **1. Camino de Santiago**

El Camino de Santiago, declarado como Bien Cultural por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, tiene dos posibles rutas al paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco: una por la costa y otra por el interior. El Camino del Interior avanza hasta juntarse con el Camino Francés y el de la costa va bordeando todo el litoral Cantábrico.

El denominado Camino de la Costa recorre el litoral guipuzcoano hasta adentrarse en Bizkaia, es una de las más primitivas rutas de peregrinación a Compostela, anterior incluso a otras más conocidas. En esta ruta, conviven la Euskadi marinera y la agrícola, así como la urbana y la rural. El tramo guipuzcoano se caracteriza por un gran desnivel que desaparece al entrar en Bizkaia por Markina-Xemein.

El Camino del Interior que atraviesa Gipuzkoa y Álava cruza terrenos con una gran diversidad geográfica; de paisajes costeros y topografías abruptas a grandes extensiones de secano, pasando por zonas fuertemente industrializadas a localidades más rurales. Esta ruta ha sido, desde la época romana, uno de los ejes más importantes de comunicación del norte de la península.

### **2. Ruta del vino y del pescado, GR-38.**

Se trata de una ruta que une el Álava y Bizkaia, desde Oyón-Oion, hasta Bermeo, atravesando Euskadi de sur a norte. Históricamente sirvió para el comercio del pescado y el vino, así como otros productos como trigo, hierro y lana. La ruta parte de Oion y va hacia Laguardia atravesando la Sierra de Cantabria, cruza la Llanada Alavesa y continúa por el trazado del ferrocarril vasco navarro, para dirigirse después hacia Urkiola y descender a Durango. Atraviesa por último la Reserva de la Biosfera de Urdaibai hasta llegar a Bermeo, punto final del viaje. Ondarroa y Lekeitio también establecieron rutas comerciales y sus caminos se unían con el precedente de Bermeo. Es una ruta mayormente desconocida, pero de gran poder estructurante.

### **3. Sendero Histórico, GR-1: de Cataluña a Galicia**

El GR 1 es uno de los senderos de gran recorrido más largos del estado español. Más de mil kilómetros señalizados, repartidos por 7 provincias del norte peninsular entre Ampurias (Girona) y el Puerto del Escudo (Cantabria), que recorre el sur de Álava de punta a punta por las comarcas históricas de la Montaña y los Valles Alaveses. Este territorio tuvo gran importancia en la Edad Media como ruta comercial, comercio de la sal y peregrinaciones religiosas. El recorrido en Álava empieza por Santa Cruz de Campezo proveniente de Navarra y termina en Valdegovía, desde donde se dirige al noroeste con Finisterre como punto final.

#### 4. Senda del Mar

La Senda del Mar se concibe como un itinerario blando para la movilidad no motorizada para el disfrute del litoral y del mar, que recorre todo el litoral de la costa vasca. Enlaza en Hendaia con la Senda del Litoral de la costa vasca procedente de Biarritz, y en Muskiz con la Ruta del Litoral Cantábrico que va camino a Cantabria y llega hasta Estaca de Bares en Galicia.



Camino Santiago

Ruta del Vino y del Pescado. GR 38

#### 5. Camino Ignaciano

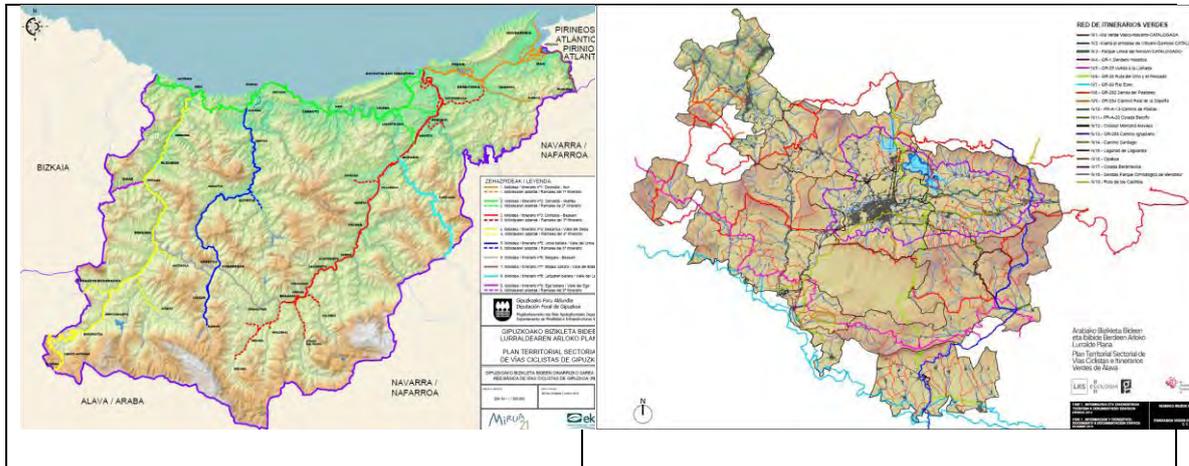
El Camino Ignaciano recrea la ruta que recorrió San Ignacio de Loiola siendo caballero desde Loiola hasta Manresa, en su peregrinación hacia Tierra Santa. El camino parte de la casa su casa familiar en Loiola y pasa primero por Aranzazu, atraviesa la Llanada Alavesa hasta Laguardia, para dirigirse hacia Navarrete y después desde Logroño, hacia Calahorra en dirección a su destino final, Manresa.

##### b) Movilidad ciclista

En la Declaración de Amsterdam de junio de 2000 o derecho a usar la bicicleta redactada por la Conferencia Mundial sobre la Bicicleta, se destacan las ventajas de usar la bicicleta como medio de transporte tanto para el individuo, la sociedad y el medio ambiente. Señala entre otras ventajas, que es un transporte rápido y eficaz; mejora la salud de las personas; mejora el tráfico de las ciudades; promueve el desarrollo de la economía local y mejora el entorno donde vive la gente. En dicha Declaración, se establecen unas condiciones universales para fomentar el uso de la bicicleta: evitar la baja densidad residencial y estimular el uso mixto del suelo; dar a la bicicleta el mismo valor que a otros medios de transporte; diseñar las infraestructuras de manera que se eviten los conflictos derivados de la diferencia de velocidad; proporcionar una educación vial adecuada; hacer posible que las niñas y los niños puedan desplazarse en bicicleta de manera autónoma.

En la CAPV cada Territorio Histórico tiene su propia Norma Foral sobre Vías Ciclistas, lo que da naturaleza jurídica al concepto de vía ciclista como un nuevo tipo de infraestructura viaria específica para el desarrollo de una movilidad no motorizada, preferentemente ciclista, y con

unas características diferenciadas del tradicional camino que contemplaba la normativa de carreteras. Cada uno de los tres territorios está desarrollando su propio PTS de Vías Ciclistas, que se encuentran en diferentes grados de tramitación. En el caso de Gipuzkoa, ha desarrollado un PTS de Vías Ciclistas, aprobado definitivamente el 5 de junio de 2013; en el caso de Alava, el PTS de Vías Ciclistas e Itinerarios Verdes está en fase de información y diagnóstico; y en cuanto a Bizkaia, cuenta con el Plan Director Ciclable Bizikletaz 2003-2016.



Red básica PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa

Red Itinerarios Verdes PTS Vías Ciclistas e Itinerarios Verdes Álava.

Durante el siglo XIX, se construyeron por todo Euskadi una serie de trazados de ferrocarril empezando por Bizkaia y sus ferrocarriles mineros y terminando por Gipuzkoa ya en el siglo XX, donde todos los grandes valles tuvieron ferrocarril. Dichos trazados se han ido abandonando, al desarrollarse el transporte por carretera y desaparecer algunas de las actividades que los originaron. En su lugar han ido apareciendo itinerarios en los trazados que han sido recuperados como vías verdes. Tal es el caso del Ferrocarril Vasco-Navarro en Álava, Montes del Hierro/Itsaslur, Arzazola y Atxuri en Bizkaia, y Urola, Bidasoa, Plazaola-Leizaran, Arditurri y Mutiloa-Ormaiztegi en Gipuzkoa. El potencial de los antiguos trazados de ferrocarril como vías verdes peatonales y ciclistas es enorme, por su accesibilidad, la comodidad de las suaves pendientes y su continuidad, por lo que conviene aprovecharlo a la hora de configurar nuevos itinerarios peatonales y ciclistas.



Mapa de los Ferrocarriles en Explotación, Construcción y Proyecto. Alfredo Forcano Catalán. RENFE 1948. (extracto)

Carta de Correos y Postas de las provincias de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya. Dirección General de Correos 1865

Es preciso plantear unos ejes de movilidad ciclista que estructuren los núcleos del territorio de la CAPV entre sí y con los núcleos de los territorios colindantes. En este sentido hay que reseñar la doble potencialidad de la movilidad ciclista, la vinculada al ocio y el esparcimiento por un lado, y la del transporte o movilidad cotidiana por otro. Asimismo, se habrá de tener en cuenta el potencial de uso de la bicicleta eléctrica como medio de transporte.

## II OBJETIVOS

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de movilidad peatonal y ciclista son:

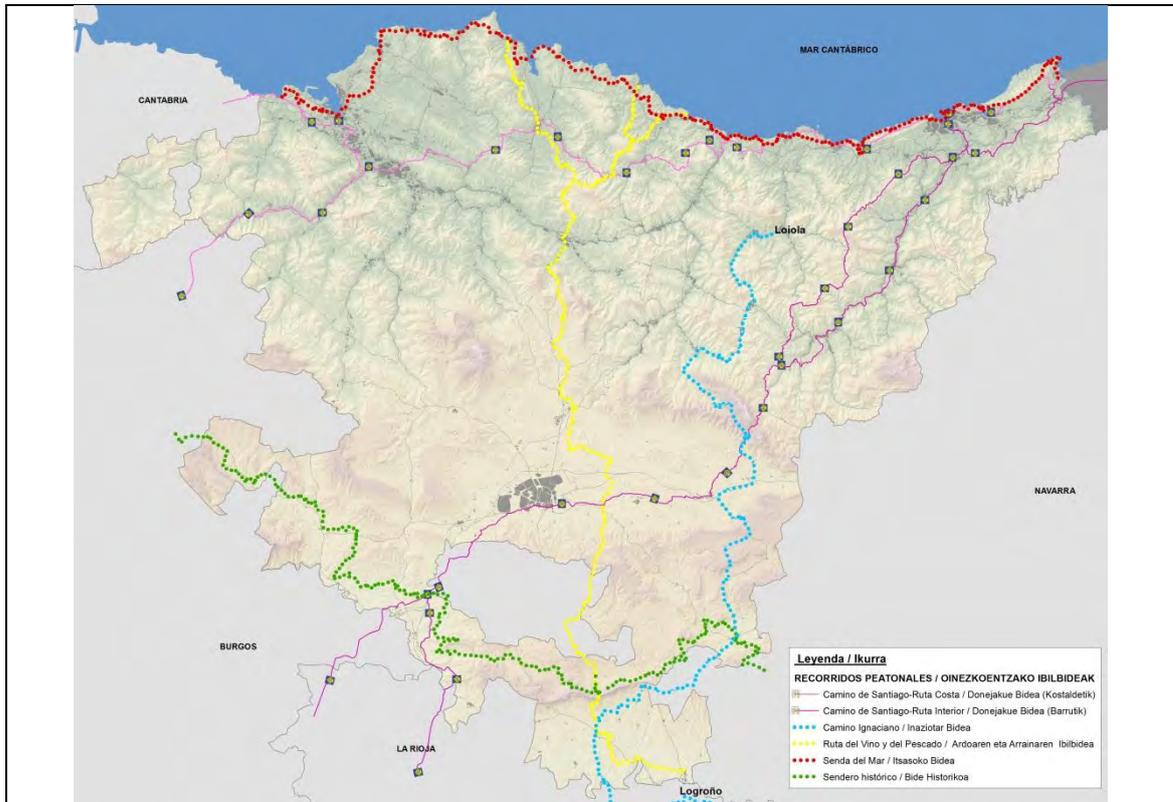
1. Vertebrar el territorio de la CAPV mediante una Red Vasca de Infraestructuras Peatonales y Ciclables para el desarrollo de la movilidad no motorizada interurbana e intercomarcal, consolidando los recorridos internos y las conexiones con las regiones colindantes.
2. Consolidar por su capacidad de estructuración del territorio el Camino de Santiago a su paso por Euskadi, así como el Camino Ignaciano. Generar y potenciar la Senda del Mar y su continuación por Francia y Cantabria, así como la Ruta del Vino y el Pescado (GR-38) el Sendero Histórico (GR-1 de Cataluña a Galicia) que atraviesan la CAPV.
3. Promover el uso de la bicicleta como transporte público favoreciendo el uso cotidiano e incidiendo sobre la actual distribución de los modos de transporte, sobre la base de una red segura, cómoda y conectiva.
4. Definir criterios para asegurar el paso de la red ciclista por las poblaciones de acuerdo con el planeamiento municipal.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

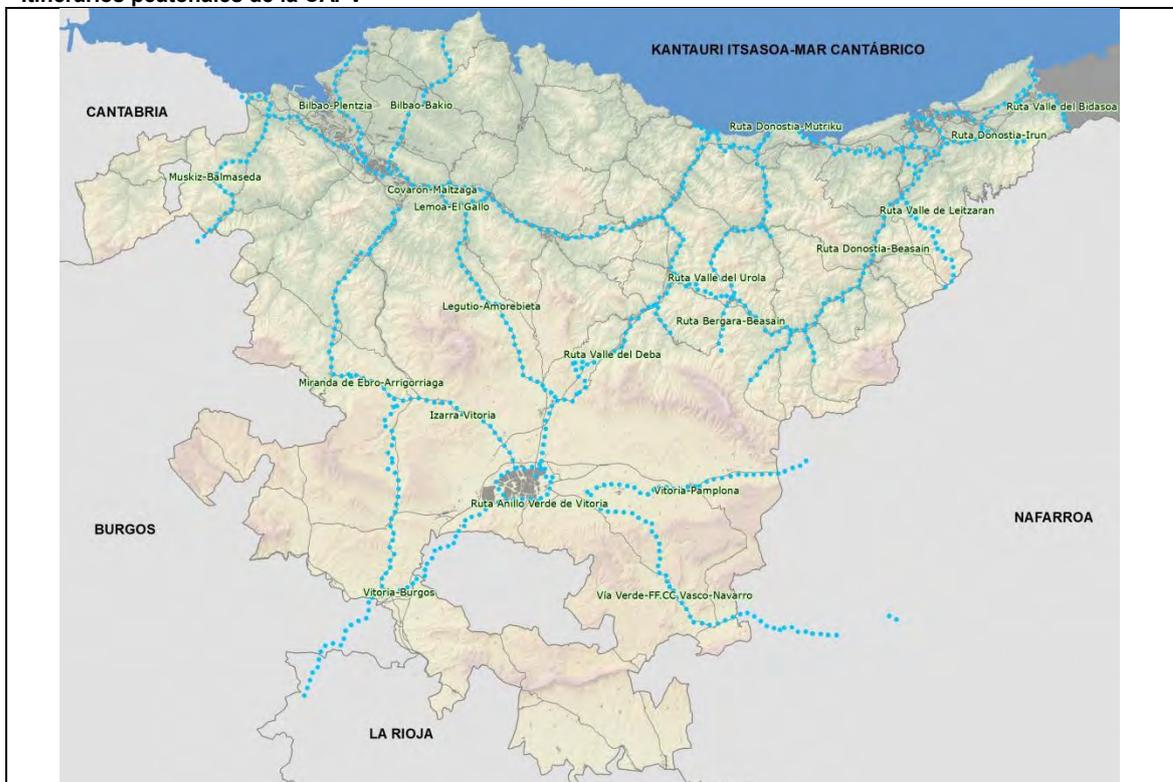
### a) *Orientaciones generales*

1. Crear una red segura desde el punto de vista ciudadano; coherente, continua y sin interrupciones de trazado y fácil de comprender; directa, buscando las rutas más cortas para fomentar el uso de la bicicleta; atractiva, protegida de las condiciones climatológicas extremas y adaptada al entorno; accesible y cómoda, asegurando la coexistencia entre el peatón y la bicicleta y evitando pendientes excesivas e interferencias con el tráfico motorizado.
2. Propugnar el uso de la bicicleta como transporte público frente a otros tipos de transporte, por sus ventajas como medio de transporte rápido y por su capacidad de mejorar las ciudades.
3. Considerar en el planeamiento territorial y urbano el uso de la bicicleta, incluida la eléctrica, en cuanto a aparcamientos y puntos de recarga se refiere. En este sentido, ordenar y diseñar aparcamientos para bicicletas próximos a centros de interés ciclable (lugares de trabajo, equipamientos, estaciones de transporte público) en condiciones de seguridad así como puntos de recarga de bicicletas eléctricas.

4. Definir adecuadamente las vías ciclistas y las rutas de los caminos históricos y procurar su difusión a la ciudadanía.



Itinerarios peatonales de la CAPV



Itinerarios ciclistas de la CAPV

## **b) Orientaciones territoriales**

1. Definir una Red Ciclista de rango de la CAPV de estructuración de los tres Territorios Históricos entre sí, y con las regiones vecinas según la definición gráfica. En este sentido:
  - a) Desarrollar y definir en los PTP a nivel de Área Funcional la red territorial de vías ciclistas e itinerarios peatonales creando una malla de conexiones entre los núcleos.
  - b) Insertar espacios específicos para vías ciclistas en la planificación, diseño y desarrollo de las redes viarias.
2. Incorporar en el Planeamiento Territorial por su capacidad de estructuración del territorio el Camino de Santiago, y el Camino Ignaciano, la Senda del Mar y su Continuación por Francia y Cantabria, así como la Ruta del Vino y el Pescado y el Sendero Histórico que atraviesan la CAPV. En este sentido, recoger en cada una de las Áreas Funcionales el Camino de Santiago, el Camino Ignaciano, la Senda del Mar, la Ruta del Vino y el Pescado y el Sendero Histórico, asegurando su consolidación, continuidad y señalización.
  - Delimitar y concretar los trazados de tales recorridos.
  - Desarrollar el Camino de Santiago en Álava y su integración con los recorridos burgaleses como eje turístico y cultural.
  - Buscar la máxima correspondencia de La Senda del Mar, concebida como un recorrido con calidad y atractivo y formada por un itinerario blando, con el Camino de Santiago. Procurar la unión con la Senda del Litoral de la Costa Vasca, proveniente de Biarritz, así como la unión con la Ruta del Litoral Cantábrico. Esta actuación exige la recuperación y restauración de algunos tramos de costa ahora inaccesibles.

## **c) Orientaciones al planeamiento urbanístico**

1. Promover que el Planeamiento Urbanístico desarrolle y articule adecuadamente la movilidad peatonal a escala Local.
  - a) Asegurar el paso de la red peatonal y ciclista por las poblaciones, dando continuidad a la trama interurbana.
  - b) Adoptar medidas para dotar a las vías ciclistas de mayor seguridad. Templado del tráfico, con medidas para ajustar la velocidad e intensidad del tráfico motorizado hasta un nivel compatible con una utilización peatonal y ciclista segura; medidas como modificación física del trazado, sección o pavimento.
  - c) Diseñar las vías peatonales y ciclistas con un mobiliario (banco, miradores...) que permita el disfrute del territorio y el paisaje por parte de los usuarios
  - d) Asegurar la accesibilidad a los nuevos desarrollos, tanto industriales como residenciales, mediante una red local que garantice la conectividad, tanto con el núcleo, como con la red comarcal.

## 9.2. MOVILIDAD VIARIA

*La concepción de las DOT en la materia ha sido acertada, en lo que ha sido la definición de un modelo que debía de desarrollarse por las administraciones de carreteras tanto a nivel de trazado, como de funcionalidad, como de horizonte temporal de ejecución. Puede empezar a considerarse que al margen de mejora de trazados, el perfeccionamiento de otros, la ejecución de alguna carretera variante de población, el inevitable mantenimiento, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado.*



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Con las DOT vigentes no se pretendía redactar un nuevo Plan de Carreteras, si no que se sugerían conexiones que se consideraban importantes para la configuración del modelo al que se aspiraba. Las indicaciones que se señalaban tenían la vocación de servir de referencia para la redacción de las futuras revisiones del Plan General de Carreteras de la CAPV o los PTS de cada uno de los Territorios Históricos redactados por las Diputaciones Forales.

Desde el punto de vista conceptual solo se señalaban las conexiones que se consideraban estructurantes del modelo, se indicaba que la tipología viaria establecida no tenía que guardar necesariamente correspondencia con el diseño de las vías cuyo trazado y sección serían determinados por el Correspondiente Plan General de Carreteras, y se establecía la siguiente tipología para las conexiones viarias:

- a) Conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
- b) Interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
- c) Interconexiones de las áreas Funcionales.
- d) Recorridos costeros de interés paisajístico.

Tras la aprobación definitiva de las DOT ha sido muy fecundo su desarrollo en la materia a través del Plan General de Carreteras de la CAPV, los Planes Territoriales Sectoriales de cada uno de los Territorios Históricos o a través de los Planes Territoriales Parciales. Puede diagnosticarse que la concepción de las DOT en la materia ha sido acertada, en lo que ha sido la definición de un modelo que debía de desarrollarse por las administraciones de carreteras tanto a nivel de trazado, como de funcionalidad, como de horizonte temporal de ejecución. En este sentido se suscribe en este momento el modelo territorial para el diseño de la movilidad de las DOT vigentes.

A lo largo de estos años, puede considerarse que se ha consolidado y ejecutado en su mayor parte todo lo que son las “Conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales” (se ha desarrollado hasta Asturias el corredor del Cantábrico, se ha ejecutado la conexión de Gipuzkoa con Navarra por medio de la A-15), así como las “Interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales” (se ha ejecutado la AP-1 Vitoria-Eibar, se ha avanzado la conexión Durango-Bergara-Beasain, falta su culminación). En lo que respecta a las “Interconexiones de las Áreas Funcionales”, establecido el modelo, los PTP y PTS de carreteras han desarrollado la materia de forma adecuada. En este documento no se va a incidir en el modelo de la movilidad por carretera, suficientemente atendida por los PTP.

Más allá, desde una concepción integrada de la movilidad la tarea fundamental en materia de carreteras reside en su integración con los otros medios de transporte, por lo que a la vista de las limitaciones presupuestarias deberán de establecerse las prioridades de inversión en las infraestructuras, entendidas éstas dentro de un sistema integrado de movilidad sostenible. En el fondo subyace, en relación con las carreteras la reflexión de que pudiéramos arriesgarnos a señalar que el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado, es decir, puede empezar a considerarse que al margen de mejora de trazados, el perfeccionamiento de otros, la ejecución de alguna carretera variante de población, el inevitable mantenimiento, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado. En este sentido, transcurrido un tiempo de ejecución de importantes infraestructuras viarias, en un contexto temporal de sostenibilidad económica cabe incidir en el mantenimiento de la red viaria existente, sobre la ejecución de nuevas redes.

## II OBJETIVOS

1. Definir, en un contexto integrado de Movilidad Sostenible, el papel específico que le corresponde a cada medio de transporte y en concreto al sistema viario, y en esa línea asignar la distribución de las inversiones presupuestarias por medio de transporte, en un contexto de sostenibilidad económica.
2. Estimar que salvo propuestas concretas a contemplar en el Planeamiento Territorial Parcial o en los Planes Territoriales Sectoriales de las Diputaciones Forales, el mapa



de carreteras de la CAPV está mayormente terminado. No obstante lo anterior, la infraestructura viaria requiere de una gestión acorde a su condición de infraestructura de carácter transeuropeo.

3. Priorizar en las previsiones presupuestarias el mantenimiento de las infraestructuras existentes sobre la ejecución de nuevas.
4. Dar respuesta integrada al carácter cada vez más insostenible del transporte de mercancías por carretera para grandes distancias.

### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

1. Suscribir el modelo de ordenación del sistema viario establecido en las DOT vigentes con la siguiente estructuración de las conexiones varias:
  - a) Conexiones externas del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
  - b) Interconexiones del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales.
  - c) Interconexiones de las áreas Funcionales.
  - d) Recorridos costeros de interés paisajístico.
2. Considerar que al margen de mejora de trazados de las carreteras, del perfeccionamiento de otros, de la ejecución de alguna carretera variante de población, y del inevitable mantenimiento, el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente terminado.

### 9.3. MOVILIDAD FERROVIARIA, PORTUARIA Y AEROPORTUARIA

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



#### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante Decreto 41/2001, de 27 de febrero, se aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la CAPV. Así mismo mediante Decreto 34/2005, de 22 de febrero, se aprobó definitivamente la Modificación del citado PTS relativa a la ordenación ferroviaria en el área del Bilbao Metropolitano y otros municipios.

La finalidad del documento era la de constituir el instrumento planificador y regulador que sirviera de referencia para la intervención tanto sectorial-ferroviaria como urbanística. Sobre la base de esta planificación territorial se han incorporado al planeamiento urbanístico las determinaciones relativas a las infraestructuras ferroviarias que en años posteriores se están ejecutando y ha supuesto la resolución en fases avanzadas de las contradicciones que

podrían surgir entre el mundo sectorial y el urbanístico, fundamentalmente en lo referente a la línea del tren de alta velocidad.

Cabe reseñar similar mención en lo relativo a las líneas ferroviarias en entornos metropolitanos. La previsión de las DOT relativa a los Ejes Básicos de Servicio Ferroviario de Cercanías ha tenido a los largo de los años un gran desarrollo a través de las líneas del Metro del Bilbao Metropolitano o mediante la actualización de la infraestructura del Metro de Donostialdea-Bajo Bidasoa “Topo”, además de la mejora llevada a cabo por ADIF, ETS, o ancho métrico, en el resto de sus líneas.

Referente a los Puertos, las DOT vigentes han marcado criterio en lo que ha supuesto del desarrollo del Puerto de Bilbao, o en la necesidad de consolidar el puerto de Pasaia como puerto comercial de primer orden, o en la potenciación de la actividad pesquera del resto de puertos fundamentalmente Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia.

En cuanto a los aeropuertos se refiere, el concepto de “Sistema Aeroportuario Vasco” y la necesidad de ordenar los diferentes aeropuertos de la CAPV con criterios de complementariedad y especialización, con una visión global e integrada con los aeropuertos del entorno, tiene plena vigencia en este momento.

## II OBJETIVOS

1. Potenciar la red transeuropea de transporte ferroviario de alta velocidad.
2. Consolidar el papel preponderante que tiene la movilidad ferroviaria dentro de un sistema global integrado, de una movilidad sostenible y de una estructura urbana densa como la de la CAPV.
3. Fortalecer el sistema de puertos de la CAPV y el transporte de mercancías marino.
4. Potenciar el Sistema Aeroportuario Vasco optimizando sus posibilidades.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

### a) *Movilidad ferroviaria*

#### a.1. **Alta velocidad ferroviaria**

1. Interconectar las principales ciudades del País Vasco, y articular el País Vasco como un Territorio Policéntrico en Red, conectando eficazmente las estaciones del TAV con los sistemas de transporte metropolitano y de cercanías, considerando la Nueva Red Ferroviaria de Euskadi con como red transeuropea de carácter prioritario e infraestructura clave. Asimismo, interconectar el País Vasco en alta velocidad ferroviaria con los territorios limítrofes, dotando de una mayor proyección a los servicios avanzados y las infraestructuras de mayor nivel de nuestro territorio a través de las conexiones con Navarra y el valle del Ebro, la meseta y las futuras conexiones con el Cantábrico y el sur de Francia.

2. Vincular las estaciones de alta velocidad a los principales elementos de excelencia de nuestras ciudades capitales, localizarlas en ámbitos con una alta accesibilidad metropolitana y regional, e insertarlas en operaciones de transformación y renovación urbana para acoger las nuevas funciones centrales asociadas a esta infraestructura.
3. 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, etc.
4. Considerar emplazamientos preferentes para las estaciones de Alta Velocidad, desde el punto de vista de su inserción territorial y urbana y de sus posibilidades de interacción con el resto del sistema de transportes de la CAPV, las siguientes:
  - A. En Bilbao la estación de Abando, Se está desarrollando una solución a través de las líneas del ferrocarril metropolitano, mediante la conexión Casco Viejo, Sondika, Terminal aeroportuaria y Metro Bilbao con Abando.
  - B. En Donostialdea, las estaciones de Donostia-San Sebastián y de Irun (fundamentalmente hasta que se ejecute la prolongación del TGV en Francia), integrando conexiones con Cercanías de ADIF y con las líneas de Euskotren, asociadas a estaciones de autobuses y con enlace entre Irun y el aeropuerto de Hondarribia. Se considera muy importante el funcionamiento como pasante de la estación de Donostia-San Sebastián.
  - C. En Vitoria-Gasteiz abogar por la intermodalidad de la futura estación.
  - D. La estación de Ezkio dará acceso a la conexión con Navarra. Su localización permitirá el acceso a servicios de Alta Velocidad de las zonas urbanas de Beasain-Zumarraga. Es importante conectar esta estación desde los sistemas de transporte de cercanías de este ámbito.

## **a.2. Trenes de cercanías**

1. Concebir las estaciones ferroviarias como el elemento esencial para facilitar e incentivar el uso de este modo de transporte y generar nuevos ámbitos de centralidad en el territorio. Los planes territoriales y municipales y las iniciativas sectoriales actuarán coordinadamente para hacer de estas instalaciones importantes espacios de centralidad local y comarcal en las diversas áreas funcionales. Para ello, es preciso dotarlas de elementos de accesibilidad y aparcamientos para las personas usuarias, asociar siempre que sea posible las estaciones de ferrocarril con otros servicios de transporte colectivo como los autobuses, tranvías, taxi, etc. y localizar en su entorno equipamientos con alta demanda (espacios comerciales, dotaciones sanitarias y educativas, etc.). Los procesos de desarrollo urbano deben buscar una correspondencia entre sistemas de transporte colectivo y usos del suelo, permitiendo densidades mayores en el entorno de los nodos de acceso al transporte colectivo.
2. Promover las condiciones óptimas para desarrollar sistemas de movilidad sostenible apoyados en sistemas ferroviarios teniendo en cuenta la elevada densidad de



población de la CAPV, concentrada en diversos centros urbanos y a lo largo de ejes lineales. Orientar las actuaciones sectoriales a configurar un potente sistema de transporte colectivo apoyado en trenes de cercanías y en otras modalidades de trenes ligeros y tranvías.

- A. Los servicios de cercanías constituyen una importante contribución a la movilidad sostenible, a la dinamización de las ciudades medias como ámbitos de captación de dinámicas de desarrollo metropolitano y a la sostenibilidad de nuestro territorio. Las estaciones serán puntos importantes cuando nuestro territorio esté dotado de un completo sistema de movilidad sostenible.
- B. Así, además de las diversas actuaciones en marcha para desarrollar sistemas tranviarios, llevar a cabo las siguientes actuaciones de extensión de la red:
  - Desarrollar sobre tendidos ferroviarios ya existentes nuevos servicios de cercanías en los tramos Beasain-Zumarraga-Legazpi e Iruña de Oca- Vitoria-Gasteiz - Salvatierra.
  - Valorar desde el planeamiento sectorial la puesta en servicio del tren del Urola entre Zumaia y Azpeitia sobre la antigua línea del tren y su posible extensión hasta Urretxu integrándolo en la red de cercanías.
  - Desarrollar en el resto de los tramos de los ejes de transformación que en la actualidad no disponen de infraestructuras ferroviarias ejes estructurantes de transporte colectivo mediante servicios de autobuses de alta frecuencia y capacidad que enlacen con las estaciones de la red ferroviaria.
- C. Determinar en el planeamiento sectorial cuándo se dan las circunstancias adecuadas para la transformación de estos ejes estructurantes de transporte colectivo en corredores ferroviarios determinando, asimismo, el modo concreto para la implantación de los nuevos servicios.
- D. Proponer 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.

## **b) Movilidad portuaria**

- 1. Promover el Puerto de Bilbao y el Puerto de Pasaia como principales puertos comerciales fomentando su conectividad a través de una nueva conexión ferroviaria en ancho internacional, su vinculación con espacios logísticos competitivos y facilitando la interacción puerto ciudad bajo el criterio de compatibilización de usos mixtos en los espacios portuarios. En este sentido:
  - A. Promover el Puerto de Bilbao como gran elemento de conexión marítima de mercancías del País Vasco, aprovechando las instalaciones hacia el Abra Exterior,
  - B. Promover el Puerto de Pasaia como el otro gran puerto comercial de la CAPV. Su renovación resulta imprescindible en orden a posibilitar la transformación y

regeneración urbana de la Bahía de Pasaia compatibilizando en la actual dársena los usos portuarios con las acciones de renovación urbana.

2. Promover la actividad pesquera, principalmente en los puertos de Ondarroa, Getaria, Hondarribia y Bermeo, acogiendo este último, además, tráfico comercial. El resto de los puertos pesqueros que se distribuyen por todo el litoral de la CAPV constituyen valiosas infraestructuras, con una localización central en los espacios urbanos, proporcionando a numerosas ciudades y pueblos una gran oportunidad para singularizar su oferta, fortaleciendo su atractivo como espacios turísticos, residenciales y para nuevas actividades económicas. Los planes territoriales y municipales, así como los planes directores portuarios, potenciarán estos espacios como elementos clave de identidad y atractivo urbano. En este sentido:
  - A. Mantener y ampliar las funciones de abrigo y como espacios ligados a las actividades productivas locales, y además, como opción estratégica crear espacios de centralidad urbana en torno a estas instalaciones y acondicionarlos para acoger actividades turísticas y de ocio.
  - B. Prohibir la construcción de nuevas dársenas y puertos deportivos fuera de los recintos de las actuales instalaciones portuarias, salvo en los casos de las actuaciones que establezca el PTS de Puertos.

### **c) Movilidad aeroportuaria**

1. Promover un sistema aeroportuario que se apoye en el fortalecimiento de las especializaciones de cada uno de los tres aeropuertos de la CAPV. En este sentido:
  - A. Seguir avanzando en la estrategia, ya propuesta por las DOT, de configurar un sistema aeroportuario que se apoye en el fortalecimiento de las especializaciones de cada uno de los aeropuertos de la CAPV, ya que los aeropuertos son una infraestructura esencial para el futuro del País Vasco que otorgan a nuestro territorio opciones de conexión directa con importantes centros europeos de innovación y desarrollo.
2. Optimizar las características positivas de cada uno de los tres aeropuertos de la CAPV.
  - A. Aeropuerto de Bilbao
    - Aumentar el mercado de captación de usuarios del aeropuerto, por ser el principal punto de conexión internacional, mejorando su accesibilidad, ya que su aportación al desarrollo regional será mayor cuanto más amplia sea su oferta de conexiones.
    - Configurar el Aeropuerto como un gran hub intermodal. Para ello, resulta fundamental integrarlo en el sistema de ferrocarriles de cercanías y enlazarlo con el futuro Tren de Alta Velocidad.
    - Plantear este hub aeroportuario como un gran espacio intermodal para facilitar interrelaciones eficaces entre los diferentes modos de transporte, integrando avión, autobús, automóvil, TAV y tren de cercanías.



- El objetivo a medio y largo plazo es que el Aeropuerto de Bilbao sea el centro de transporte aéreo internacional de referencia para un amplio espacio que abarca el área central asturiana, Cantabria, el noreste de Castilla y León, La Rioja, Navarra y el sur de Aquitania.

#### B. Aeropuerto de Vitoria-Gasteiz

- Reforzar su perfil de gran centro logístico, que lo sitúa como elemento central del Arco de la Innovación planteado por el PTP de Álava Central. Junto a estas funciones sus características le permitan acoger todo tipo de funciones de aviación general, tráfico de pasajeros, servicios aeronáuticos, etc.

#### C. Aeropuerto de Donostia-San Sebastián

- Mejorar la accesibilidad metropolitana al Aeropuerto de San Sebastián con servicios de transporte colectivo desde la Eurociudad Bayona - Donostia-San Sebastián, incorporando la terminal a los servicios de transporte metropolitano.
- Aumentar su especialización en nuevos elementos en crecimiento del mercado aeronáutico como las líneas regulares de bajo coste, los vuelos chárter y privados y su intermodalidad con las nuevas funciones propuestas para las zonas portuarias de la Bahía de Pasaia.

3. Tener en cuenta en los instrumentos de aplicación y desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial las disposiciones legales dictadas en materia de aviación civil.

## 9.4. MOVILIDAD COLECTIVA MULTIMODAL

*El transporte colectivo sostenible con criterios de intermodalidad sigue siendo un reto al que se enfrentan las administraciones en la búsqueda de la accesibilidad de todo el territorio y la mejora del servicio público mediante combinaciones multimodales.*



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

El fomento de la utilización del transporte público como medio de transporte sostenible sigue siendo una cuestión en la que las administraciones públicas vascas están realizando un importante esfuerzo y a la que destinan un considerable número de recursos.

La utilización óptima de los distintos medios de transporte que las administraciones públicas vascas ponen al servicio de la ciudadanía requieren de un trabajo coordinado y colaborativo, que revierta en un servicio público de transporte para el conjunto de la CAPV que sea interoperable, que se pueda utilizar con un billete único, que sea accesible tanto física como económicamente, rápido y seguro para todas las personas usuarias.

Asimismo, se plantea como un reto la lucha contra el cambio climático a través de la instauración de un transporte público colectivo que limite sustancialmente la emisión de gases de efecto invernadero a través de la utilización de medio de transporte limpios como los autobuses y las bicicletas eléctricas.



Ello requiere de enfoques innovadores de coordinación institucional y de los distintos modos de transporte. En este sentido, las autoridades del transporte, tanto la Autoridad del Transporte como las previstas en cada uno de los Territorios Históricos juegan un papel fundamentalmente en su calidad de órganos de coordinación y colaboración interinstitucional.

## II OBJETIVOS

1. Promover la utilización del transporte público.
2. Facilitar el acceso integral a través del transporte público.
3. Contribuir a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero a través de la utilización de medios de transporte público limpios.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de transporte colectivo por carretera son:

1. 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.
2. Promover la utilización de modos de transporte público limpios como los trenes, los tranvías, los autobuses eléctricos y las bicicletas eléctricas.
3. Evitar la competencia entre modos de transporte público que transitan de forma paralela y buscar las combinaciones multimodales que mejoren el servicio público.
4. Trabajar en el planeamiento territorial y urbano sistemas integrales de transporte público intermodal que combinen todos los modos de transporte, prestando una especial atención a los modos de transporte limpios y las posibilidades que ofrecen las líneas de tráfico preferente de los autobuses urbanos, como es el caso de los BRT (Bus Rapid Transit).
5. Concebir las estaciones de autobuses con criterios de intermodalidad, integrándolas con las estaciones ferroviarias de cercanías y los principales nodos de acceso a la red de transportes, tales como aeropuertos y estaciones de alta velocidad. Asimismo los ecobulevares de los Ejes de Transformación incorporarán en su diseño plataformas reservadas para la circulación de autobuses.
6. Implantar en los espacios rurales y las áreas de baja densidad de población, servicios de transporte colectivo adecuados.

## 9.5. MODELO LOGÍSTICO

***Se propone como reto del País Vasco su conversión en nodo logístico para el transporte internacional de mercancías, integrado por los puertos de Bilbao (Variante Sur ferroviaria), Pasaia y una red de plataformas logísticas.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

La situación geográfica del País Vasco lo convierte en un paso obligado dentro de los grandes ejes transnacionales de infraestructuras. Destaca su ubicación dentro del Arco Atlántico, donde constituye un eslabón clave y punto de intermodalidad dentro del Eje Atlántico, así mismo resulta paso obligado para el acceso de la Meseta hacia Europa, convirtiéndose en una puerta de acceso hacia la Unión Europea para diferentes comunidades autónomas y Portugal.

El País Vasco se sitúa dentro de la Red de Transporte de la Unión Europea - Transeuropea (RTE-T), por lo que resulta imprescindible activar políticas con el objetivo de disponer de infraestructuras logísticas que respondan a dicha necesidad del transporte de mercancías.

Además, se cuenta con una red de infraestructuras de transporte ampliamente desarrollada, a la que viene a añadirse la Nueva Red Ferroviaria vasca, que va a cambiar de manera radical la configuración del sistema global de transporte. La Nueva Red Ferroviaria destaca por su carácter mixto, de las personas viajeras y mercancías, y se configura como una infraestructura de gran capacidad para el transporte de mercancías hacia/de Europa.



No sólo es la Nueva Red Ferroviaria, aunque sí determinante, la que aporta un valor diferencial al sistema de transportes del País Vasco, sino el conjunto de infraestructuras de que se disponen y que, a grandes rasgos, se listan a continuación: Ferrocarriles (Red ferroviaria de ancho convencional, Red ferroviaria de ancho métrico), Infraestructuras viarias (A-1 / AP-1, A-68 y A-8), Infraestructuras portuarias (Puertos de Bilbao, Pasaia y Bermeo) y Aeropuertos de carga (Vitoria – Foronda).

El Plan Director de Transporte 2002–2012 del Departamento de Transportes de Gobierno Vasco establecía, dentro de sus objetivos, una estrategia de creación de centros logísticos con capacidad para atender y gestionar el transporte integral.

El Gobierno Vasco ha impulsado políticas europeas de cooperación interregional con el objetivo antes citado. Procede destacar el Proyecto CFAEFFIPLAT. Este proyecto, liderado por el Gobierno Vasco, integra a comunidad autónomas y regiones del Arco Atlántico. Su objetivo es la creación de una red para la promoción y desarrollo de un Corredor Atlántico de Mercancías Sostenible.

## II OBJETIVOS

Los objetivos territoriales que se plantean en esta materia son los siguientes:

1. Proponer como reto del País Vasco convertirlo en nodo logístico para el transporte internacional de mercancías, integrado por los puertos de Bilbao (Variante Sur ferroviaria), Pasaia y una red de plataformas logísticas.
2. Por su potencial ante la multimodalidad, su ubicación estratégica en la red transeuropea del transporte y por la optimización de infraestructuras ya realizadas y disponibles, identificar las siguientes tres plataformas logísticas en el País Vasco: Jundiz – Foronda, Arasur y Lezo – Gaintxurizketa.
3. Optimizar las infraestructuras logísticas ya realizadas y disponibles.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

Las orientaciones territoriales que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de logística son:

1. La potencialidad de la Plataforma logística de JUNDIZ-FORONDA radica en las siguientes características:
  - Ser punto de trasbordo intramodal entre la Nueva Red Ferroviaria vasca y la red de ancho ibérico.
  - Mejorar el tráfico de los puertos vascos y sus hinterlands.
  - Garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible.
  - Permitir el trasbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril.

- 
- Su cercanía al aeropuerto de Vitoria – Foronda le proporciona una ubicación de privilegio para una intermodalidad ferrocarril – carretera – avión.
2. Potenciar la Plataforma logística de ARASUR por su emplazamiento estratégico en el corazón de una de las principales áreas industriales de la península ibérica:
- Constituir un punto de conexión ferroviaria intramodal entre las líneas de acceso a Bilbao (Puerto), Irun-París y el corredor del Valle del Ebro
  - Mejorar el tráfico de los puertos vascos y sus hinterlands al disponer de acceso tanto a Pasajes como a Bilbao
  - Garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible.
  - Permitir el trasbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril.
3. Optimizar las oportunidades que ofrece la futura Plataforma logística de LEZO-GAINTXURIZKETA por:
- Constituir un punto de transbordo intramodal ferroviaria en tres anchos (ibérico, UIC y métrico).
  - Mejorar el tráfico del puerto de Pasaia.
  - Garantizar la compatibilidad con el desarrollo del transporte ferroviario sostenible, siendo un factor coadyuvante en la regeneración de la Bahía de Pasaia.
  - Permitir el transbordo del tráfico de mercancías por carretera al ferrocarril.

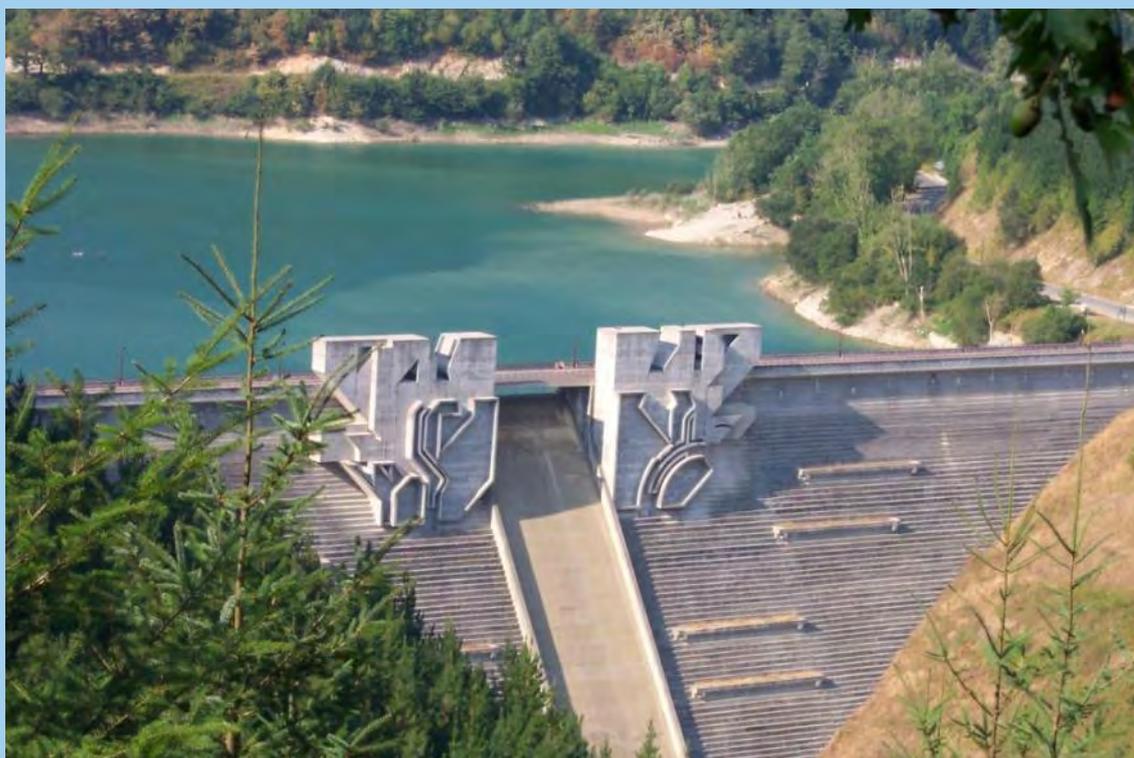
10  
Agua





## 10 AGUA

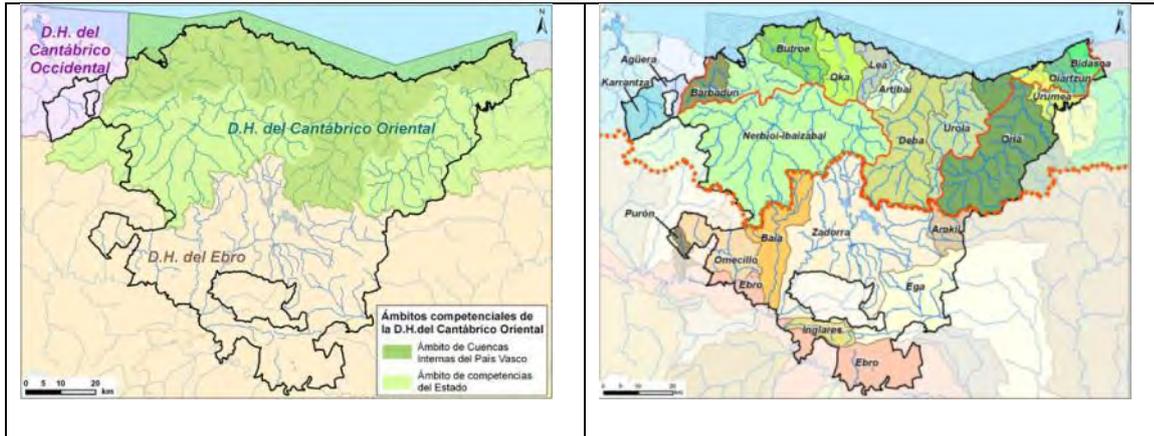
***Partiendo del PTS de Ríos y Arroyos de la CAPV en lo relativo a los aspectos de inundabilidad, se propugna un uso racional del agua, una gestión del recurso por cuencas y una política urbanística en correspondencia con la planificación hidráulica***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

La CAPV se emplaza sobre las vertientes Cantábrica y Mediterránea, la primera sobre la que recaen fundamentalmente Bizkaia y Gipuzkoa, y la segunda sobre la que recae Álava. En concreto tales vertientes se corresponden con las siguientes cuencas.

- Vertiente Cantábrica, cuencas de los ríos: Bidasoa, Oiartzun, Urumea, Añorga, Oria, Inurritza, Urola, Narrondo, Deba, Saturraran, Artibai, Lea, Ea, Laga, Oka, Sollube, Amunategi, Artigas, Acega, Estepona, Butrón, Merdeka, Andrakas, Gobela, Asua, Ibaizabal, Asua, Nervion, Galindo, Kadagua, Mercadillo, Agüera, Karrantza, y Calera.
- Vertiente Mediterránea, cuenca del Ebro, afluentes de Zadorra, Bayas, Omecillo, Purón, Ega, Ayuda, Inglares y Araia.



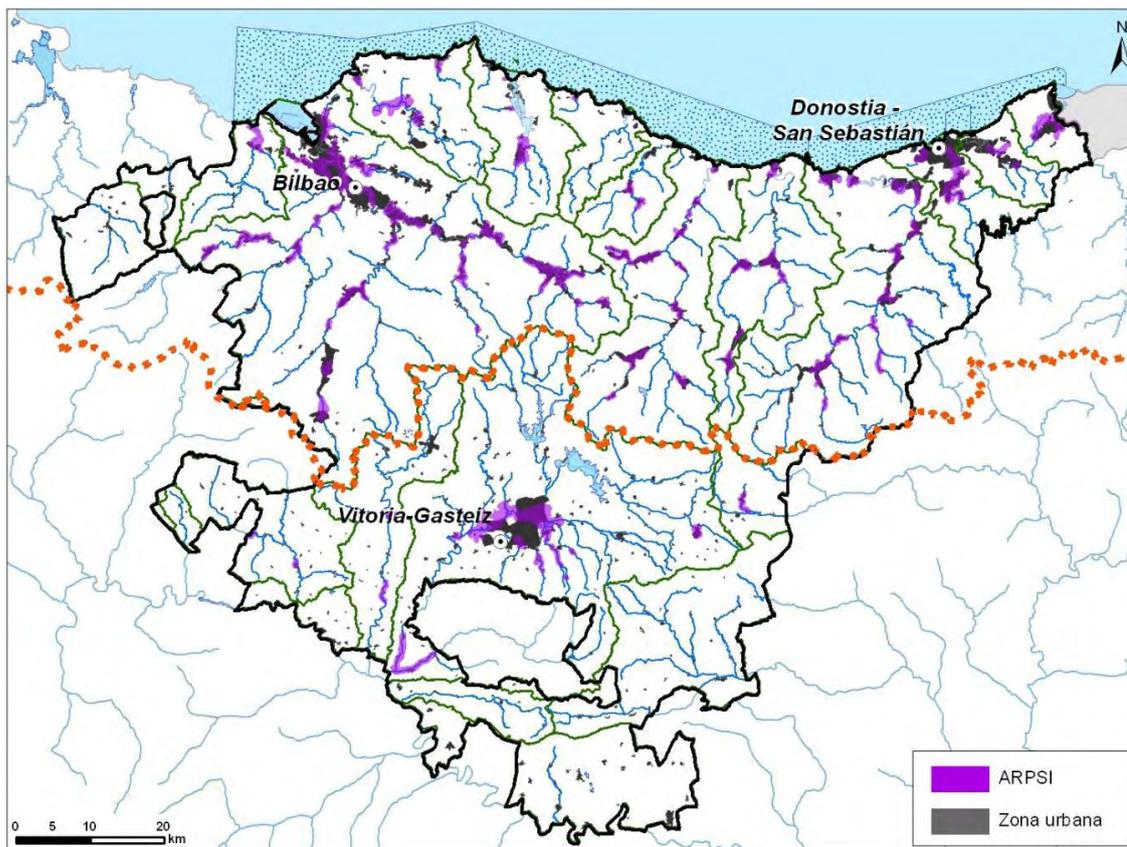
**Ámbitos competenciales**

**Unidades Hidrológicas o Cuencas,(URA)**

De acuerdo con la planificación hidrológica el territorio de la CAPV recae en tres ámbitos hidrográficos, a saber y según el plano anexo: La Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y la Demarcación hidrográfica de la Cuenca del Ebro.

**a) Prevención de inundaciones.**

En materia de prevención de inundaciones o prevenir su impacto negativo, las vigentes Directrices fueron pioneras al establecer una nueva forma de ordenar los usos urbanísticos y edificatorios en las márgenes de los ríos, más avanzada que lo establecido por la legislación de aguas existente en ese momento. Así, como desarrollo de las Directrices y de la categoría de Protección de Aguas Superficiales se adoptaron, en 1998, el Decreto 415/1998, de 22 de Diciembre por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica) y, en 1999, el Decreto 455/1999, de 28 de Diciembre, por el que se aprueba, el Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea). Estos dos documentos realizan un ejercicio de integración de las componentes Ambiental, Hidráulica y Urbanística que inciden en la ordenación de las márgenes de los ríos y arroyos. Posteriormente se aprobó el Decreto 449/13, de 19 de Noviembre, de Modificación del PTS de ríos y arroyos de la CAPV, incorporando nuevos criterios de ordenación ante la inundabilidad de las márgenes de los ríos.



Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundaciones o ARPSI de la CAPV. Fuente URA

La aprobación de estos documentos supone la culminación de las tareas de concertación entre las administraciones medioambiental, de ordenación del territorio, e hidráulica. Con ello podemos considerar vehiculada la ordenación territorial y urbanística de las márgenes de los ríos y arroyos. Este proceso de redacción de los citados PTS ha supuesto un cambio sustancial en las intervenciones en los procesos urbanísticos ya que implica la asunción de un respeto por el río y en concreto de la zona inundable para el período de cien años de recurrencia o a la zona de flujo preferente, lo que ha revertido en una importante reducción de los daños producidos por inundaciones, así como en un respeto conceptual que dejará una buena herencia en el tiempo en un territorio de alta densidad urbanística, puesta a prueba en los episodios de lluvias que se han producido. Paralelamente la tarea fundamental en este momento es proceder a la regeneración y renovación de la ciudad existente en paralelo a las tareas de mejora de la capacidad de drenaje de nuestros ríos, con la consiguiente ejecución de las obras de tipo hidráulico necesarias, encauzamientos, supresión de obstáculos, etc.

Es destacable la experiencia de los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación, así como su encaje en las exigencias establecidas por la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

### **b) Abastecimiento de Agua y Saneamiento**

En lo que alude al abastecimiento de agua y saneamiento, una gestión moderna del agua como recurso conlleva una gestión conectada del recurso por las dos vertientes y consiguientes cuencas. A lo largo de estos años se ha producido una gestión más eficiente y eficaz del



recurso con un consumo y utilización más sostenible. Reducir la demanda de agua y la reutilización del recurso tras su depuración son bases esenciales de una buena gestión. De hecho, una gestión de la ordenación del territorio y en concreto, de las previsiones urbanísticas exige de la existencia paralela del agua. En este sentido, en lo que respecta al abastecimiento de agua para servir a la población, la legislación urbanística exige como que conste en el expediente de aprobación un informe de la Administración Hidráulica sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer las demandas. En cuanto al saneamiento, los sistemas de saneamiento de los municipios recayentes de cada cuenca se establecerán a la escala del Área Funcional a través del Plan Territorial Parcial o a la escala municipal a través del planeamiento municipal.

## II OBJETIVOS

### a) *Prevención de inundaciones*

1. Aplicar el PTS de ríos y arroyos en la ordenación de los nuevos suelos residenciales o de actividades económicas previstas en los bordes de los ríos y arroyos.
2. Continuar con las tareas de renovación de la ciudad existente de forma paralela a la resolución de los problemas de tipo hidráulico existentes.
3. Propugnar una permeabilización de la ciudad existente.

### b) *Abastecimiento de Agua y Saneamiento*

1. Definir desde la escala territorial adecuada el ciclo integral del agua, abastecimiento de agua y saneamiento, promoviendo una gestión interconectada de los recursos hídricos existentes en las diferentes vertientes y cuencas.
2. Reducir la demanda urbana per cápita y el crecimiento de la demanda global.
3. Realizar unas previsiones urbanísticas en correspondencia con la existencia del recurso.
4. Incrementar la reutilización de aguas residuales depuradas.

## III ORIENTACIONES TERRITORIALES

### a) *Prevención de inundaciones*

1. Mantener las determinaciones del PTS de Ríos y Arroyos de la CAPV como ordenación territorial de los márgenes de los ríos y arroyos y promover su adecuado desarrollo.
2. Integrar en los procesos de regeneración urbana las operaciones de encauzamiento o eliminación de obstáculos hidráulicos, optando por medidas de prevención de inundaciones que puedan integrarse en el concepto de eje verde.
3. Promover la permeabilización de patios de manzana, plazas y aceras para mejorar la capacidad drenante de la ciudad existente.



- 
4. Promover una gestión interconectada de los recursos hídricos existentes en las diferentes vertientes y cuencas.

**b) Abastecimiento de agua y saneamiento**

1. Garantizar la existencia de recursos hídricos necesarios previamente a la adopción de las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico que requieran satisfacer demandas de agua.
1. Mejorar la red urbana de abastecimiento existente para evitar o minimizar las fugas de agua.
2. Promover la reutilización de aguas residuales depuradas.



11

Energía





## 11 ENERGÍA

***Las ciudades del siglo XXI se enfrentan al gran reto de la sostenibilidad energética, comprometidas con la desenergización, gracias a un aumento sustancial de la eficacia y eficiencia energética, o con la descarbonización, con la generalización del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia una autosuficiencia.***



### I ESTADO DE LA CUESTIÓN

El notable crecimiento económico experimentado en las últimas dos décadas ha implicado un incremento notable del consumo energético. Los cambios en la estructura económica, las mejoras en la eficiencia y la introducción de nuevas fuentes energéticas menos contaminantes (gas natural, energía eólica) no han sido suficientes para compensar los aumentos derivados de un mayor nivel de desarrollo y del incremento en la movilidad.

En ese contexto, las energías renovables han aumentado y representan ya el 7% de la demanda energética de la CAPV. No obstante, los derivados del petróleo todavía aportan el 40% del consumo final de energía, siendo el transporte, los servicios y el consumo doméstico los principales sectores que impulsan al alza la demanda energética de la CAPV. Como resultado, aunque han mejorado notablemente las condiciones de calidad del aire en la totalidad del territorio, la emisión de gases de efecto invernadero sigue siendo muy elevada y presenta una tendencia al alza. Entre los objetivos estratégicos de la “Estrategia Energética de



Euskadi 2020 (3E-2020), figura el incrementar el aprovechamiento de las energías renovables un 87% para alcanzar en el año 2020 una cuota de renovables en consumo final del 14%.

En los últimos años se detectan cambios destacados en la estructura del consumo interior de la CAPV. Así, los derivados del petróleo empiezan a perder peso de forma significativa, y en contraposición, el gas natural es la fuente que mayor representatividad ha ido ganando en este periodo, seguido de las energías renovables. Los cambios en la estructura productiva y las mejoras en la eficiencia energética, especialmente de la industria, están permitiendo que se avance hacia una economía menos intensiva en energía. La intensidad energética en la CAPV ha mantenido una tendencia descendente a lo largo de los últimos años. Así, en 2014 por cada Euro que se genera de PIB se utiliza un 18% menos de energía que la que se utilizaba en el año 2000.

La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad, la competitividad y la lucha contra el cambio climático. En este documento se plantean diversas estrategias urbanas y de movilidad que deben contribuir de forma fundamental a reducir el consumo energético y los impactos ambientales que este lleva asociados. En relación con el primero de los objetivos, resulta prioritario emprender acciones destinadas a aumentar la eficacia energética. Es un aspecto en el que se puede avanzar de forma importante para lograr niveles de bienestar y producción equivalentes a los actuales, pero con una significativa reducción en los costes energéticos y en las externalidades ambientales. Las iniciativas propuestas en este documento aportan un esquema de organización y funcionamiento espacial que puede crear ventajas significativas para lograr este objetivo. En este sentido, se propone dar un peso cada vez mayor a los sistemas de transporte colectivo, reforzar ejes de desarrollo lineales que incentivan el desarrollo y el uso de los servicios de transporte público y una estructura urbana más eficaz y densa basada en el policentrismo para reducir las necesidades de desplazamiento.

Las diferentes iniciativas territoriales deben tomar en consideración las posibilidades existentes para aumentar la eficiencia energética y la diversificación en los recursos utilizados. Es importante que las estrategias de mejora urbana incorporen aspectos tales como la eficacia del alumbrado urbano, la reducción de la congestión del tráfico o el uso de vehículos públicos menos contaminantes y que utilicen nuevas fuentes energéticas. En materia de vivienda, la mejora de las condiciones de aislamiento de las edificaciones y el empleo de técnicas de arquitectura bioclimática tiene efectos significativos sobre el gasto, que pueden traducirse en ahorros de hasta el 50% en las necesidades energéticas de familias y empresas. La extensión de instalaciones de cogeneración puede aportar una mayor eficacia, por lo que una estrategia de mejora de los espacios industriales y reducción de las implantaciones empresariales dispersas puede permitir la centralización de servicios energéticos para diferentes establecimientos y operaciones de suministro entre empresas de un mismo polígono.

El gas natural y la electricidad se plantean en la Estrategia Energética de Euskadi como recursos clave en torno a los que desarrollar iniciativas que mejoren y amplíen las infraestructuras de producción y distribución, a fin de asegurar la calidad, continuidad y competitividad del suministro. No en vano, a medio plazo el uso de energías renovables no contaminantes aparece como una opción que debe tener un peso cada vez mayor en la estructura de suministro energético de la CAPV. La adecuada ordenación de estas



infraestructuras y los estímulos para su extensión son claves para hacer de ellas el soporte energético de un modelo de desarrollo más sostenible.

Así mismo cabe decir que mediante Decreto 104/2002, de 14 de mayo, se aprobó el Plan Territorial Sectorial de la energía eólica de la CAPV a cuyo amparo se ha desarrollado los parques eólicos de Elgea, Badaia, Urkilla y Oiz. Este PTS supuso un ejercicio de equilibrio entre la actividad económica y de conseguimiento de energía renovable con el interés paisajístico de nuestras cimas. A la vista del tiempo transcurrido desde su aprobación, en este momento es precisa una revisión del citado PTS y su adaptación a los actuales requerimientos energéticos a partir de los objetivos a cumplir con las energías renovables.

Finalmente cabe reflexionar sobre el hecho de que las ciudades del siglo XXI, en las que vive la mayoría de la humanidad, se enfrentan al gran reto de la sostenibilidad energética. Deben de convertirse en focos de innovación, comprometidas con las emisiones cero de gases de efecto invernadero, comprometidas con la desenergización -gracias a un aumento sustancial de la eficacia y eficiencia energética-, o con la descarbonización, la generalización del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia una autosuficiencia conectada. En definitiva, es preciso situar a las ciudades como elemento clave y lugar prioritario donde fomentar la eficiencia energética y la puesta en marcha de políticas que afecten positivamente a la movilidad, la ordenación urbana, la construcción y rehabilitación de edificios, la gestión de los espacios públicos, el uso eficiente de la energía y la lucha contra la contaminación ambiental y acústica, entre otros temas.

## II OBJETIVOS

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de energía son:

1. Trasladar los requerimientos energéticos y sus instalaciones al planeamiento territorial y urbanístico, integrando las directrices de sostenibilidad energética en las políticas públicas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 178/2015, de 22 de septiembre, sobre la sostenibilidad energética del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
2. Alinear a la ciudad con los objetivos de emisiones cero de gases de efecto invernadero, mediante, por un lado, el aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética (desenergización), y, por otro lado, vía la generalización del uso de fuentes de energías renovables y el impulso del autoconsumo (descarbonización).
3. Aumentar la eficiencia energética de las estrategias urbanas, de vivienda y de movilidad.
4. Avanzar en soluciones de edificación de consumo casi nulo.
5. Fomentar el uso del transporte público con sistemas de transporte colectivo eficaces y limpios.



### III ORIENTACIONES TERRITORIALES

1. Incluir en el planeamiento territorial y urbanístico medidas para reducir las necesidades de consumo energético, para aumentar su eficiencia y el uso de fuentes y sistemas energéticos no contaminantes, así como las reservas de suelo que resulten precisas para la implantación de las infraestructuras necesarias. Así mismo:
  - Incluir en sus propuestas programas de actuación para mejorar la eficiencia energética de las edificaciones y los espacios urbanizados ya existentes. En las iniciativas de renovación urbana se incluirán necesariamente estas actuaciones, de forma que las edificaciones cumplan los requisitos de certificación energética exigibles a las nuevas construcciones.
  - Exigir el uso de criterios bioclimáticos en las fases de planificación, proyecto y ejecución de edificaciones y espacios públicos, en particular en lo referente a orientación, diseño y materiales, así como en el uso de sistemas pasivos y activos que minimicen el consumo energético.
  - Utilizar la vegetación en edificios y espacios públicos como un elemento de aislamiento y como factor regulador del confort climático a lo largo de las diversas estaciones del año.
2. Promover el estudio de evaluación de sostenibilidad energética del planeamiento territorial y urbanístico teniendo en cuenta, al menos, los siguientes aspectos: la adaptación a las exigencias de sostenibilidad energética (implantación de energías renovables en edificios e infraestructuras, movilidad sostenible, etc.).
3. Trasladar al territorio los objetivos sectoriales energéticos mediante la adecuación de los Planes Territoriales Parciales.
4. Revisar el PTS de Energía Eólica y adaptarlo a los actuales requerimientos energéticos a partir de los objetivos sectoriales a cumplir con las energías renovables y en concreto con la energía eólica. Así mismo:
  - Las determinaciones que regulen la variable de carácter paisajístico en relación a la implantación de la energía eólica se establecerán, además de en la propia revisión del PTS Eólico, a través de estudios de paisaje a incorporar en los Planes Territoriales Parciales.
  - La autorización ambiental de las implantaciones eólicas, estén incluidas o no en el PTS, tomará en consideración de forma específica el efecto saturación que puede derivarse de la acumulación de estas instalaciones en un ámbito determinado, además de los restantes condicionantes ambientales y paisajísticos que considere conveniente.
  - Incluir en los estudios de integración paisajística de los Planes Territoriales Parciales el establecimiento de las condiciones visuales y ambientales para la implantación de las instalaciones contempladas en el PTS así como las exigibles a las de menos de 10 MW no incluidas en el PTS indicando, en su caso, los ámbitos que quedan prohibidos para este uso.

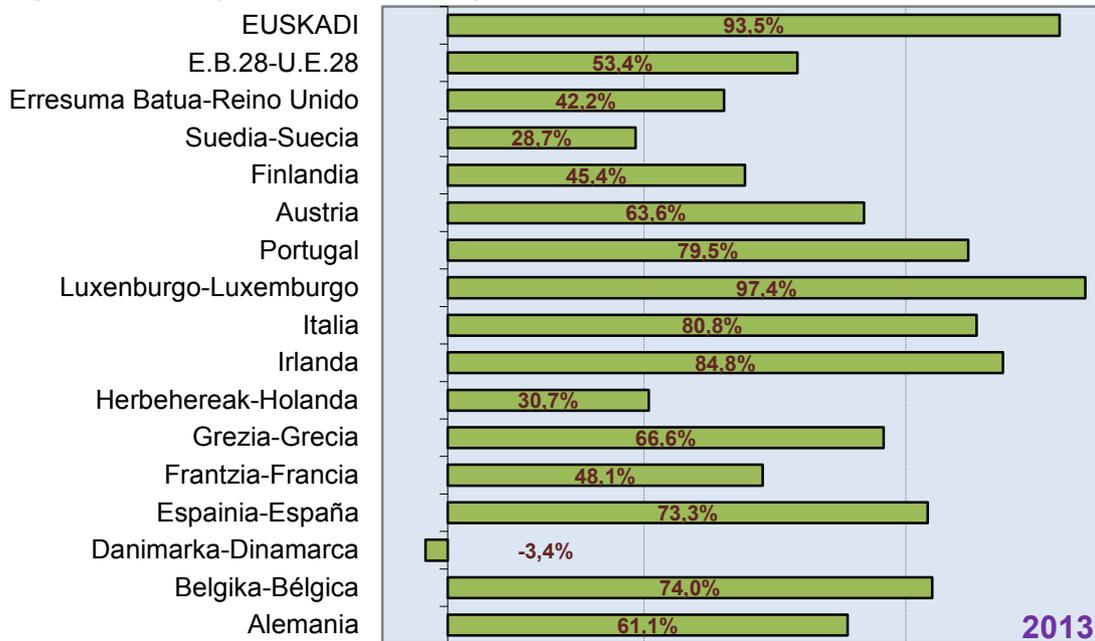


5. Potenciar los ejes de desarrollo lineales que incentiven el uso de los servicios de transporte público y las estructuras urbanas eficaces y densificadas basadas en el policentrismo para reducir las necesidades de desplazamiento.
6. Fomentar los sistemas de transporte de energías alternativas a los derivados del petróleo, como, por ejemplo, los que utilizan electricidad y gas natural.
7. Favorecer el autoabastecimiento energético mediante sistemas de aprovechamiento solar, eólico, biomasa, etc. de las edificaciones e instalaciones de todo tipo, priorizando, por un lado, las soluciones de aprovechamiento térmico de las renovables frente a las no renovables para la generación eléctrica y, por otro lado, la utilización de sistemas de autoconsumo energético en las edificaciones aisladas localizadas en suelo no urbanizable que, para su funcionamiento precisen de nuevos tendidos o conducciones de suministro energético.
8. Fomentar la utilización de dispositivos de alumbrado público energéticamente eficientes. Los sistemas de alumbrado público contarán con sistemas automáticos que aseguren su uso solo cuando resulten necesarios y se diseñarán para ser utilizados con luminarias de bajo consumo.
9. Velar porque en la ordenación de los tendidos eléctricos el planeamiento municipal y las acciones sectoriales pertinentes tengan en cuenta los siguientes criterios:
  - Los desbroces de mantenimiento bajo las líneas respetarán el arbolado. Las podas de mantenimiento se efectuarán enalzada para respetar las distancias de seguridad. En la construcción de nuevas instalaciones aéreas se favorecerá la creación de un sotobosque húmedo mediante la restauración de los suelos afectados con especies adecuadas.
  - Los aislantes, los dispositivos de corte al aire, y en general todos aquellos dispositivos susceptibles de crear chispas cuando entre en acción, habrán de adaptar un sistema ignífugo que evite la propagación del fuego en contacto con la vegetación.
10. Aplicar una serie de prescripciones técnicas para las instalaciones eléctricas aéreas que discurren por terrenos incluidos en la Categoría de Ordenación de Especial Protección: En concreto:
  - En zonas montañosas o de relieve accidentado, estará prohibida con carácter general la instalación de los soportes de las líneas aéreas que sobrepasen los cierres visuales del paisaje, desde cualquiera de sus posibles puntos visuales. Cuando ello sea inevitable, el tendido de las líneas se hará siempre por la cota más baja, siguiendo la topografía del relieve.
  - En general, el recorrido de las instalaciones seguirá las cotas topográficas del relieve y se adaptará a la geomorfología del terreno. Los trazados rectilíneos únicamente se permitirán en zonas llanas.
  - Preferentemente, seguirán un recorrido paralelo y a corta distancia de las vías de comunicación existentes, carreteras, ferrocarril, etc., evitando abrir nuevos trazados en el territorio y respetando siempre las distancias de seguridad.

- Siempre que existan otras líneas cercanas, se priorizará el desdoblamiento de las existentes ante la construcción de una línea nueva. Cuando esto no sea posible por razones técnicas justificadas, se instalará la nueva línea lo más cerca posible de la ya existente a fin de aprovechar el mismo corredor, y manteniendo las distancias de seguridad.
  - El diseño de los soportes tendrá en cuenta la minimización del impacto paisajístico como un factor determinante, adaptándose al terreno y reduciendo la necesidad de explanaciones y movimientos de tierra.
  - Las instalaciones eléctricas aéreas que discurran por ámbitos incluidos en cualquiera de las figuras de protección de la naturaleza o por los corredores ecológicos tendrán que incorporar, además de la normativa vigente sobre seguridad, los dispositivos necesarios para la protección de las aves, disponiendo de cables trenzados y cruces aislantes con soportes de material no conductor en cualquier situación atmosférica.
11. Justificar la necesidad de construir nuevas líneas de transporte de electricidad, analizando las alternativas de eliminación de líneas antiguas, y aprovechar corredores existentes (compactación de líneas), u otras líneas que supongan eliminar o limitar los impactos ambientales derivados.
12. Estudiar en los aprovechamientos hidroeléctricos entre otras cuestiones, el efecto acumulativo de las instalaciones con el fin de evitar que se produzcan efectos negativos sobre las características ecológicas y morfodinámicas, y sobre los usos del agua en los ríos evaluados.



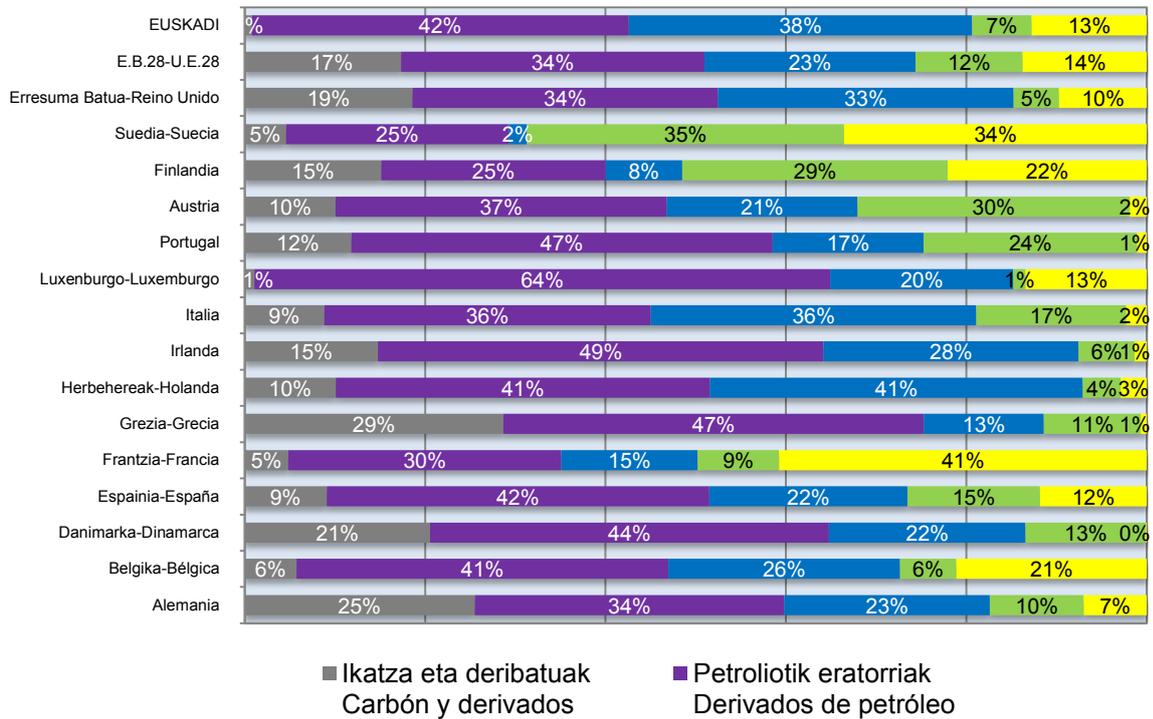
**Kanporekiko energia-mendetasuna Europan**  
*Dependencia energética exterior en Europa*



Fuente: EVE. Datos Energéticos

**Barne-kontsumo gordinaren egitura Europan energiakia**  
*Estructura del consumo interior bruto en Europa por energías*

**2013**

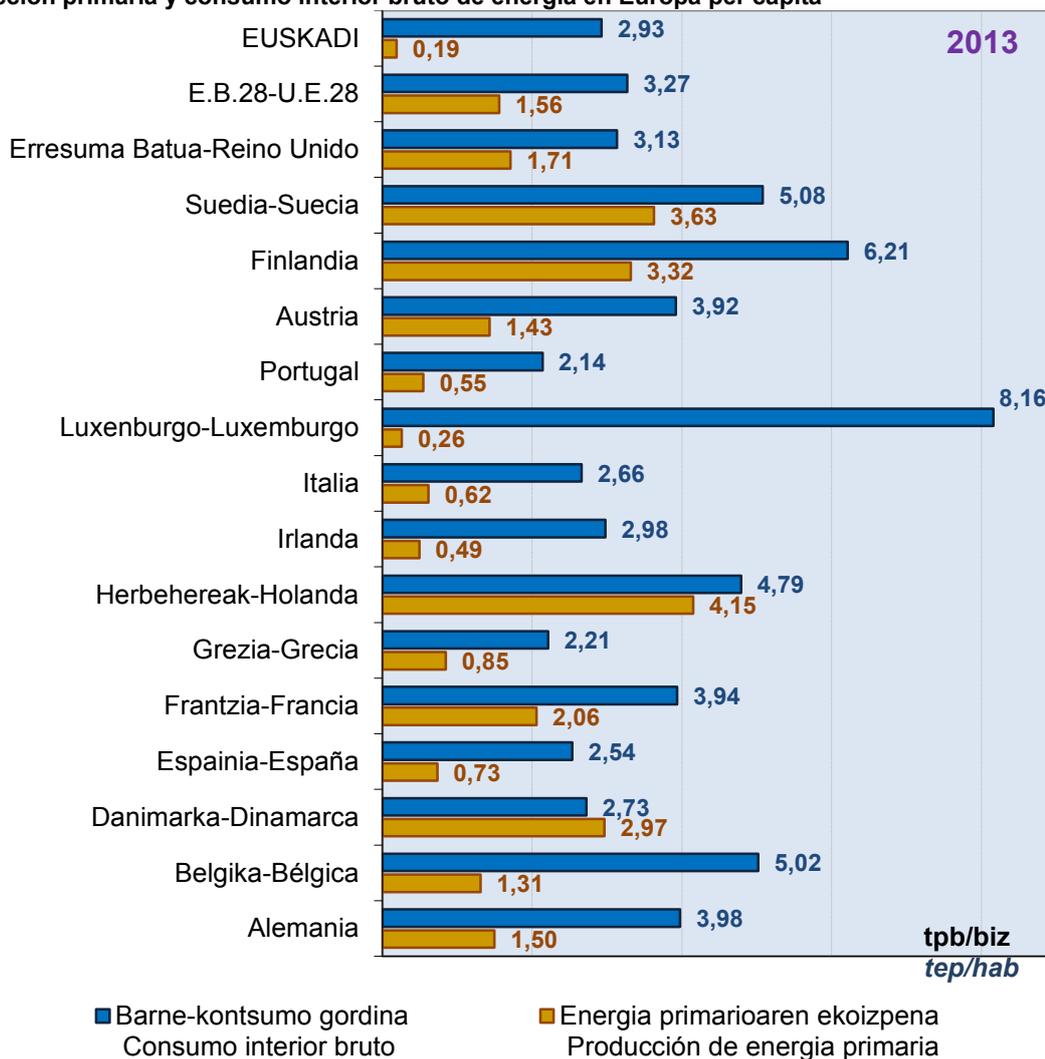


**Oharra: "Gainerakoa" energia nuklearra, saldo elektrikoa eta besteak sartzen dira**  
*Nota: "Resto" incluye energía nuclear, saldo eléctrico y otras.*

Fuente: EVE. Datos Energéticos

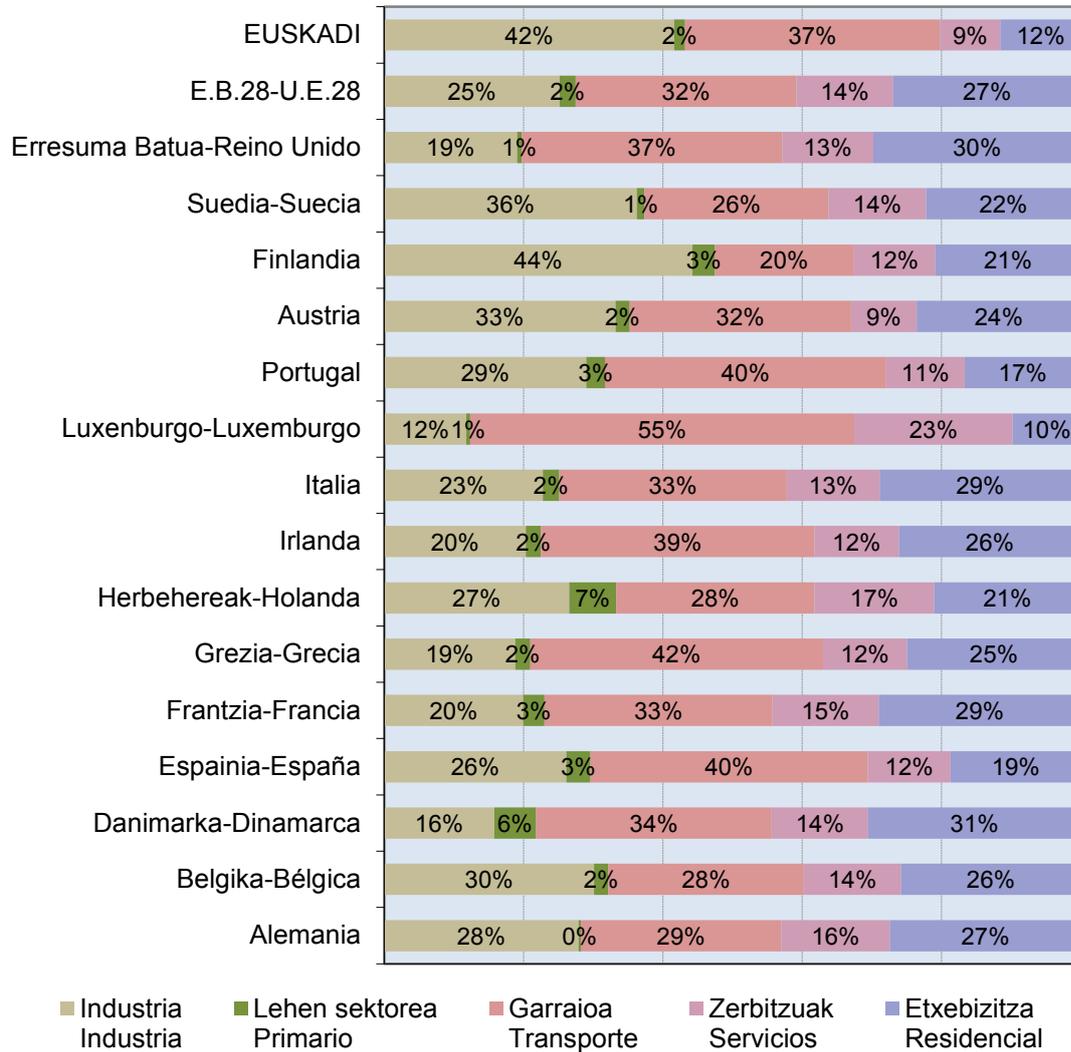


**Energia primarioaren ekoizpena eta barne-kontsumo gordina Europan per capita**  
**Producción primaria y consumo interior bruto de energía en Europa per cápita**



Fuente: EVE. Datos Energéticos

**Azken kontsumoaren egitura Europar sektoreka** **2013**  
*Estructura del consumo final en Europa por sectores*



Fuente: EVE. Datos Energéticos

# 12

GOBERNANZA:  
Participación,  
Organización, Indicadores





---

## 12 GOBERNANZA: Participación, Organización, Indicadores

Las DOT vigentes contienen un capítulo final dedicado a las “claves y referencias para la aplicación de las DOT” relativo a la compatibilización de planeamientos municipales, a las áreas funcionales, al cálculo para la cuantificación de la oferta de suelo residencial, a las áreas de interés naturalístico y un último apartado relativo a las normas de aplicación de las DOT.

En la revisión de las DOT se propone centrar esta parte final en el ámbito de la gobernanza, es decir, en las cuestiones relacionadas con la gestión, el desarrollo y la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial, de forma que se convierta en el tercer pilar de las DOT, junto a las bases del modelo territorial y al propio modelo territorial.

Dada la importancia que adquiere la participación en la política de ordenación del territorio revisada, se considera oportuno distinguir, por un lado, la participación y, por otro lado, la gobernanza. El apartado de la participación se referiría a las cuestiones relacionadas con la intervención de los distintos agentes, públicos y privados, y de la ciudadanía en el desarrollo de la ordenación del territorio. Por su parte, el apartado de la gobernanza abarcaría los asuntos que inciden en la buena gestión de la política territorial.

Dentro de este capítulo de Gobernanza, se recoge asimismo un último punto relativo a los indicadores territoriales y urbanísticos, como herramienta instrumental para la gestión adecuada de la política de ordenación territorial.

## 12.1. PARTICIPACIÓN

***La participación es un reto en sí mismo porque supone un cambio en la cultura de la gestión pública y de la sociedad. Con el presente Documento Base se pone en marcha un procedimiento participativo de la revisión de las DOT de forma previa a la presentación del Avance.***



La participación que se propone no está concebida únicamente para el procedimiento de revisión de las DOT iniciado, sino que tiene la vocación de definir las fórmulas o los instrumentos que hagan de la participación un componente natural de la política de ordenación del territorio.

Como todo cambio cultural, requerirá un tiempo de adecuación y de abandono de las inercias adquiridas.

Además, supone también un reto de innovación y de adecuación de la normativa, como el caso de este procedimiento de revisión. Tradicionalmente, la participación en la tramitación administrativa se ha limitado a las fases de audiencia a las administraciones y de información pública y, sin embargo, ahora se trata de superar esa participación limitada y hacerla extensible a la gestión de la política misma.

El presente Documento Base es un claro ejemplo de innovación procedimental. Precisamente porque se pone en marcha un procedimiento participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, se consideró oportuno facilitar esa participación incluso de forma previa a la presentación de su Avance, que supone el primer trámite documental formal previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco. En consecuencia, se propone el presente Documento Base como documento que recoge la posición del Gobierno Vasco ante la revisión de las DOT y lo abre a la participación con el fin de que el Avance pueda realizarse de forma participada.



También supone una novedad la concreción de esa participación en un plan, tal y como se recoge en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del pasado 27 de julio por el que se dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las DOT.

El plan de participación que acompaña al presente Documento Base es una propuesta que habrá de ir acordándose entre las partes implicadas y será objeto de adecuación permanente. Este plan de participación está previsto desde la presentación del Documento Base a finales de noviembre de 2015 hasta la adopción del Avance de Directrices, previstas, en principio, para finales de 2016. Dado que se trata de una cuestión novedosa, se ha preferido circunscribir el ámbito temporal del plan de participación a esta primera fase y continuar posteriormente con otros planes de participación que vayan consolidándose sobre la base de la experiencia adquirida.

La participación propuesta contempla tanto la participación presencial, como la digital.

La participación presencial consistiría, por un lado, en las reuniones de los órganos previstos por la Ley de Ordenación del Territorio, como son la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y el Consejo Asesor de Política Territorial, así como las reuniones con otras instituciones u organismos públicos, y, por otro lado, los encuentros o las reuniones abiertas con agentes y ciudadanía.

Se propone reforzar la función de coordinación de la COTPV a través de una participación más activa de las administraciones públicas que la componen y reactivar la creación de ponencias temáticas para trabajar coordinadamente en temas concretos de ordenación territorial.

Asimismo, se plantea que el Consejo Asesor de Política Territorial ejerza activamente sus funciones asesoras y el Gobierno Vasco lo convoque con la asiduidad necesaria para que genere una dinámica de trabajo enriquecedora en el seno del mismo.

Se propone igualmente realizar reuniones con instituciones y organismos públicos como el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, los Ayuntamientos, el Comité Económico y Social, la universidad, entre otros.

Las reuniones no institucionales se plantean a distintos niveles territoriales, principalmente, por Territorios Históricos o áreas funcionales.

Del procedimiento de revisión de las DOT podrían obtenerse propuestas de creación de foros estables de participación que puedan materializarse.

En cuanto a la participación telemática se refiere, se ponen a disposición los canales habituales de comunicación virtual del Gobierno Vasco, como el servicio Irekia o las redes sociales como Facebook, con el compromiso de atender y responder cada una de las aportaciones centradas en la revisión de las DOT. En materia telemática, se estará a las herramientas que se vayan mostrando adecuadas para promover la participación.

Se trata, en definitiva de establecer un diálogo colaborativo tanto a nivel institucional como a nivel social.

## 12.2. GOBERNANZA

**Con esta revisión debería de evaluarse la eficacia de las determinaciones de las DOT, los PTP y los PTS de un modo homogéneo y sencillo que sirva para valorar el desarrollo de los mismos.**



La revisión de las DOT también supone una revisión de su gestión. Durante estos veinte años se ha ido constituyendo lo que se ha llamado el “bloque de planificación”, conformado por las DOT, los PTP y los PTS adoptados, y se ha adquirido una experiencia a partir de la que se pueden realizar una serie de propuestas en el ámbito de la gobernanza como las relativas, por ejemplo, a: la evaluación, la claridad y simplificación normativa, la homogeneización de contenidos y elementos gráficos para los PTP y los PTS, la valoración de la oportunidad de los PTS no iniciados y la reducción de la duración del tiempo de tramitación de los instrumentos de ordenación territorial.

Se propone que en esta revisión se trabaje sobre el modo de evaluar la eficacia de las determinaciones de las DOT, los PTP y los PTS de un modo homogéneo y sencillo que sirva para valorar el desarrollo de los mismos y la adopción de las medidas que se consideren oportunas. A tal fin, se deberían de establecer una serie de indicadores que permitan llevar a cabo dicha evaluación debidamente.

Las evaluaciones y los informes de seguimiento deberían realizarse en los plazos establecidos y deberían ser objeto igualmente de participación.

En cuanto a la claridad de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial se refiere, tanto las DOT, como los PTP y los PTS deberían establecer de forma clara y diferenciada cuáles son las determinaciones de carácter vinculante y qué determinaciones son de carácter recomendatorio. Asimismo, sería conveniente que las determinaciones territoriales de estos tres instrumentos se recogieran de forma simplificada y ordenada en los Decretos que



los aprueban, quedando recogido en forma de anexo lo que supone la redacción y la documentación completa de los mismos.

Con relación a los PTP, teniendo en cuenta que se han elaborado prácticamente todos los previstos salvo dos, se podría valorar la conveniencia de trabajar sobre un formato común que sirva de patrón para el futuro y proporcione una homogeneidad de aspectos a tratar y de elementos gráficos comunes, que redunde en una mejor comunicación e interrelación entre los PTP existentes, así como en una evaluación comparativa más enriquecedora.

Por los mismos motivos arriba mencionados, también sería conveniente que los PTS contaran con un esquema o patrón común para su composición.

Si bien en el caso de los PTP se han desarrollado casi todos los previstos en las DOT, ese no ha sido el caso de los PTS. Ocho de los previstos no han comenzado aún su tramitación y se debería de analizar las causas de ello y si procede o no seguir manteniéndolos como propuestas de actuación.

Resultaría oportuno, asimismo, analizar la interacción de los instrumentos de ordenación territorial en el seno del “bloque de planificación” y promover que exista un diálogo entre las DOT, los PTP y los PTS, y también entre ellos mismos, con especial atención a los PTP de áreas funcionales limítrofes.

Otra cuestión común a los tres instrumentos de ordenación es la larga dilación en el tiempo de sus procedimientos de aprobación. Se debería tratar de reducir la duración de la tramitación estableciendo, por ejemplo, un cronograma de la tramitación, que si bien sería estimativa, podría ser de utilidad para marcar los hitos temporales de la propia tramitación y para hacer pública su previsión de aprobación. Convendría en tales casos explicar los motivos por los que no hubiera sido posible cumplir las previsiones temporales de la tramitación. Precisamente con el Acuerdo del Consejo de Gobierno para iniciar el presente procedimiento de revisión de las DOT se ha puesto en práctica esta propuesta y se ha establecido el plazo temporal en el que, en principio, se aprobará el Avance de Directrices.

### 12.3. INDICADORES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS

**La acción humana sobre el territorio precisa ser medida. Es preciso disponer de indicadores territoriales y urbanísticos que muestren la evolución urbanística y midan la idoneidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística**



Que la acción humana sobre el territorio precisa ser medida es también aplicable a la disciplina de la ordenación del territorio.

Sobre la base del planeamiento urbanístico del Gobierno Vasco, UDALPLAN, se han trabajado una serie de indicadores territoriales y urbanísticos que muestran la evolución urbanística y territorial de la CAPV y suponen asimismo un instrumento de medición de la idoneidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se adoptan.

Los indicadores territoriales y urbanísticos que se proponen para la medición y el seguimiento de la planificación territorial y urbanística son los siguientes:

- A. Indicadores de contexto urbano y territorial actual. La calificación del suelo y la densidad territorial describen de forma fundamental el modelo territorial y urbanístico existente.
  - A1.- MODELO TERRITORIAL. CALIFICACIÓN DEL SUELO
  - A2.- DENSIDAD TERRITORIAL
  
- B. Indicadores de impacto del desarrollo actual y previsto. Describen el impacto sobre la realidad urbana y territorial de las previsiones de vivienda recogidas en el planeamiento general: modelo urbano, desarrollo residencial y densidades de vivienda.



- B1.- MODELO URBANO
- B2.- DESARROLLO RESIDENCIAL.
- B3.- DENSIDAD DE VIVIENDA.

C. Indicadores de artificialización. Describen la evolución experimentada por la mancha urbana en los últimos años, concretamente la evolución de la Calificación Urbanística del suelo.

C1.- EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA.

Además de los indicadores territoriales y urbanísticos propiamente dichos, son también relevantes una serie de indicadores de referencia que abordan la integridad de la situación socio-económica, medioambiental o infraestructural de la CAPV y una visión global de las diferentes situaciones sectoriales, como es el caso de los indicadores relativos al medio ambiente, la población, el mercado de trabajo, la economía, la innovación, el sector primario, la industria, la energía, la movilidad, la vivienda y la salud, entre otros.

En cuanto a los valores de los indicadores territoriales y urbanísticos se refiere, según los últimos datos del UDALPLAN, los valores de los mismos en 2015 son los que se recogen a continuación.

**A. Indicadores de contexto territorial y urbano actual**

**A1. MODELO TERRITORIAL. CALIFICACIÓN DEL SUELO**

UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	A1(a)		A1(b)		A1(c)		A1(d)		A1
	Residencial		Actividades Económicas		Sistemas Generales		Resto (Suelo no		Total
	(Ha)	%	(Ha)	%	(Ha)	%	(Ha)	%	(Ha)
E.A.E./CAPV	19.071	2,64	13.667	1,89	16.149	2,23	674.579	93,24	723.466
<i>TERRITORIOS HISTORICOS</i>									
ÁLAVA/ARABA	5.680	1,87	4.779	1,57	5.395	1,77	288.325	94,79	304.179
BIZKAIA	8.167	3,69	4.984	2,25	6.772	3,06	201.547	91,00	221.470
GIPUZKOA	5.224	2,64	3.905	1,97	3.982	2,01	184.707	93,37	197.818
<i>ÁREAS FUNCIONALES</i>									
A.F. Medio	700	1,49	478	1,02	546	1,16	45.314	96,34	47.037

**A2. DENSIDAD DE POBLACION URBANA**

A2 (a). La "DENSIDAD", considera toda la superficie de cada ámbito.

UDALPLAN 2015  ÁMBITO TERRITORIAL	POBLACION	DENSIDADES	
	Total (Hab.)	Superficie total (Km <sup>2</sup> )	Densidad Total (Hab./Km <sup>2</sup> )
E.A.E./CAPV	<b>2.172.877</b>	<b>7.234,92</b>	<b>300,33</b>
ÁLAVA/ARABA	320.032	3.041,79	105,21
BIZKAIA	1.144.214	2.214,85	516,61
GIPUZKOA	708.631	1.978,28	358,21

A2 (b). Para el cálculo de la “DENSIDAD CALIFICADA”, se ha considerado la superficie urbanísticamente calificada, suelo calificado Residencial e Industrial, Sistemas de Equipamientos, Infraestructuras de Transportes y Comunicaciones e Infraestructuras básicas.

UDALPLAN 2015  ÁMBITO TERRITORIAL	POBLACION	DENSIDADES	
	Total (Hab.)	Superficie urb. calificada (Km <sup>2</sup> )	Densidad urb. calificada (Hab./Km <sup>2</sup> )
E.A.E./CAPV	<b>2.172.877</b>	<b>488,87</b>	<b>4.444,66</b>
ÁLAVA/ARABA	320.032	158,54	2.018,60
BIZKAIA	1.144.214	199,23	5.743,32
GIPUZKOA	708.631	131,11	5.404,96

## B. Indicadores de impacto de desarrollo actual y previsto

### B1. MODELO URBANO

B1 (a). Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable (%). Este indicador refleja la previsión de transformación urbanística de suelo en comparación con el suelo urbano existente, según se recoge en los instrumentos de planeamiento.

UDALPLAN 2015  ÁMBITO TERRITORIAL	B1(a)  Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable  (%)
	E.A.E./CAPV
ÁLAVA/ARABA	24,11%
BIZKAIA	17,54%
GIPUZKOA	17,94%

### B2. DESARROLLO RESIDENCIAL.

Este indicador refleja el número de viviendas existente, el incremento de viviendas previsto y el número de viviendas totales previstas por cada 100 habitantes.



UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B2(a)			B2(b)
	Nº de viviendas existentes (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (%)	Nº de viviendas totales por cada cien habitantes (Viv./100hab.)
E.A.E./CAPV	<b>960.782</b>	<b>195.853</b>	<b>20,38%</b>	<b>53,23</b>
ÁLAVA/ARABA	151.079	49.371	32,68%	62,63
BIZKAIA	500.164	84.938	16,98%	51,14
GIPUZKOA	309.539	61.544	19,88%	52,37

### B3. DENSIDADES DE VIVIENDA. ACTUALES Y PREVISTAS

Este indicador se refiere al tejido urbano actual y previsto, así como al previsto en suelo actualmente urbanizable.

UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B3		
	B3(a)	B3(b)	B3(c)
	<i>B3(a) - Densidad de viviendas existente en suelo urbano residencial (Viv./Ha.)</i>	<i>B3(b) - Densidad de viviendas prevista en suelo urbano (Viv./Ha.)</i>	<i>B3(c) - Densidad de viviendas prevista en suelo urbanizable (Viv./Ha.)</i>
E.A.E./CAPV	59,62	66,97	28,24
<b>TERRITORIOS HISTORICOS</b>			
ÁLAVA/ARABA	31,17	36,22	30,94
BIZKAIA	73,78	81,93	22,87
GIPUZKOA	67,93	76,46	35,38

### C. Indicadores de artificialización (datos Udalplan 2006-2015)

#### C1. EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO

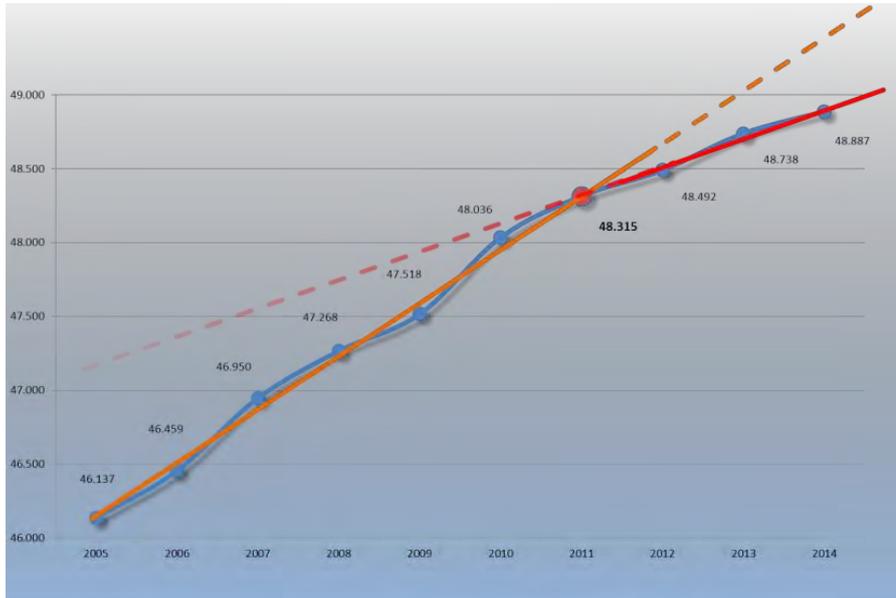
##### Calificación: suelo residencial, de actividades económicas y sistemas generales

La artificialización se realiza sobre dos grandes campos, el edificatorio y el infraestructural. El estudio se realiza analizando la situación global de la CAPV. Las variables que se estudian para analizar el grado de artificialización del suelo son las siguientes:

1. Suelo residencial
2. Suelo destinado a Actividades Económicas.
3. Sistemas Generales: Equipamientos, Viario, Ferrocarril, Puertos, Aeropuertos e Infraestructuras Básicas.
4. Suelo residencial
5. Suelo destinado a Actividades Económicas.
6. Sistemas Generales: Equipamientos, Viario, Ferrocarril, Puertos, Aeropuertos e Infraestructuras Básicas.



**Nota: se han excluido de los sistemas generales los destinados a Espacios Libres y los Cauces fluviales, por no sufrir el suelo ninguna transformación.**



**En gráfica, superficie de suelo total calificado de la CAPV por años en nº de hectáreas.**

Se diferencian dos periodos (2005-2011 y 2012-2014) en los que se aprecia un cambio en la trayectoria de la artificialización anual. A continuación se plasma el desglose de la superficie calificada anualmente:

EAE	2005 Has	2006 Has	2007 Has	2008 Has	2009 Has	2010 Has	2011 Has	2012 Has	2013 Has	2014 Has
Residencial	18.521	18.657	18.841	19.027	19.085	19.199	19.121	19.195	19.057	19.071
Actividades Económicas	13.120	13.197	13.445	13.492	13.647	13.952	13.967	13.989	13.935	13.667
Sistemas Generales	14.496	14.604	14.664	14.749	14.786	14.885	15.227	15.592	15.746	16.149
<b>SUP. TOTAL CALIFICADA</b>	<b>46.137</b>	<b>46.458</b>	<b>46.950</b>	<b>47.268</b>	<b>47.518</b>	<b>48.036</b>	<b>48.315</b>	<b>48.492</b>	<b>48.738</b>	<b>48.887</b>
Has. artifz.anuales		321	492	318	250	518	279	177	246	149
Variación interanual (%)		0,70%	1,06%	0,68%	0,53%	1,09%	0,58%	0,37%	0,51%	0,31%
Suelo artificializado/Sup CAPV		6,38%	6,43%	6,49%	6,54%	6,57%	6,64%	6,68%	6,71%	6,74%

Anexos





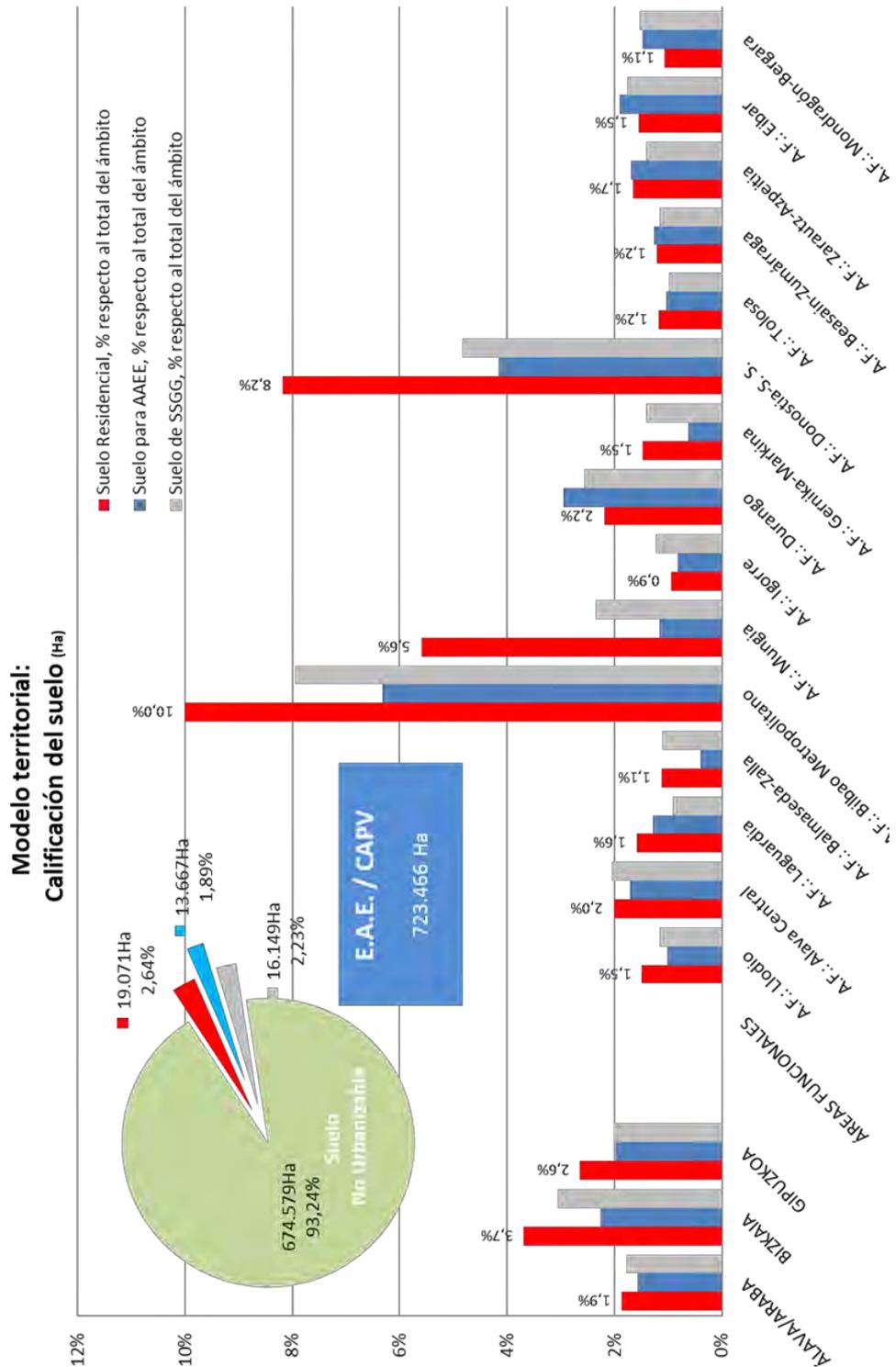
# Anexo 1

## Indicadores de sostenibilidad



# 1. INDICADORES DE CONTEXTO TERRITORIAL Y URBANO ACTUAL \_UDALPLAN 2015

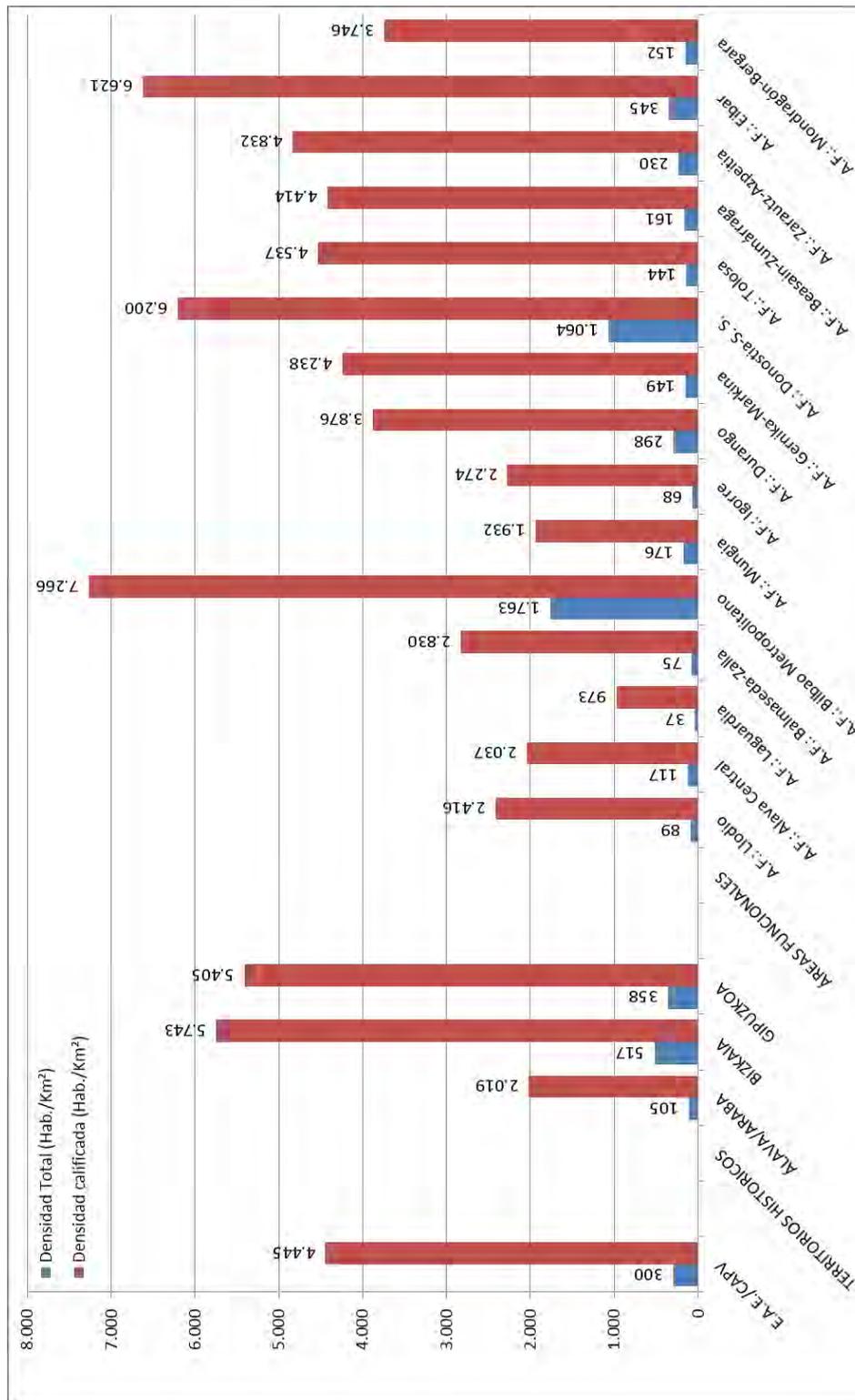
## 1.1. MODELO TERRITORIAL. Calificación del suelo.



UDALPLAN 2015	A1(a)		A1(b)		A1(c)		A1(d)		A1
	Residencial (Ha)	%	Actividades Económicas (Ha)	%	Sistemas Generales		Resto (Suelo no Urbanizable) (Ha)	%	
					(Ha)	%			
E.A.E./CAPV	19.071	2,64	13.667	1,89	16.149	2,23	674.579	93,24	723.466
<b>TERRITORIOS HISTORICOS</b>									
ÁLAVA/ARABA	5.680	1,87	4.779	1,57	5.395	1,77	288.325	94,79	304.179
BIZKAIA	8.167	3,69	4.984	2,25	6.772	3,06	201.547	91,00	221.470
GIPUZKOA	5.224	2,64	3.905	1,97	3.982	2,01	184.707	93,37	197.818
<b>ÁREAS FUNCIONALES</b>									
A.F.: Llodio	700	1,49	478	1,02	546	1,16	45.314	96,34	47.037
A.F.: Alava Central	4.693	2,01	3.988	1,71	4.756	2,04	219.579	94,23	233.016
A.F.: Laguardia	502	1,59	402	1,27	286	0,90	30.395	96,23	31.585
A.F.: Balmaseda-Zalla	484	0,01	172	0,40	477	1,11	41.816	97,36	42.950
A.F.: Bilbao Metropolitano	5.095	10,01	3.219	6,32	4.045	7,94	38.568	75,73	50.928
A.F.: Mungia	841	5,60	174	1,16	352	2,34	13.649	90,90	15.015
A.F.: Igorre	192	0,01	166	0,82	249	1,22	19.730	97,02	20.337
A.F.: Durango	557	2,18	753	2,95	653	2,56	23.532	92,30	25.495
A.F.: Gernika-Markina	713	1,47	306	0,63	682	1,41	46.744	96,49	48.446
A.F.: Donostia-S. S.	3.079	0,08	1.560	4,15	1.814	4,82	31.163	82,84	37.617
A.F.: Tolosa	382	1,18	332	1,03	315	0,97	31.316	96,82	32.345
A.F.: Beasain-Zumárraga	521	1,21	546	1,27	499	1,16	41.478	96,36	43.045
A.F.: Zarautz-Azpetia	537	0,02	549	1,69	457	1,41	30.877	95,24	32.420
A.F.: Eibar	325	1,55	399	1,90	371	1,77	19.909	94,79	21.004
A.F.: Mondragón-Bergara	449	1,06	622	1,47	647	1,53	40.509	95,93	42.227



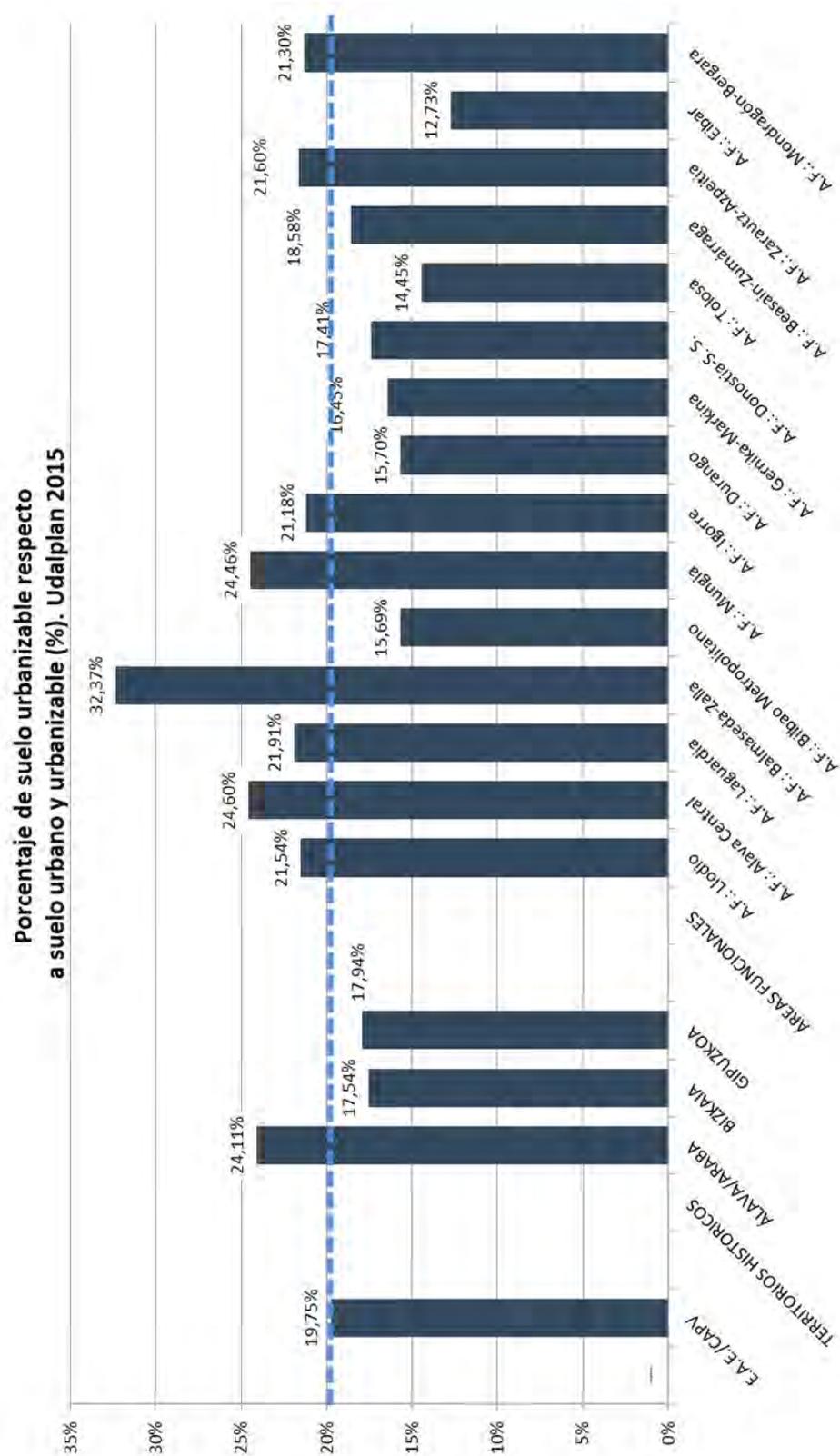
## 1.2. DENSIDAD DE POBLACION URBANA



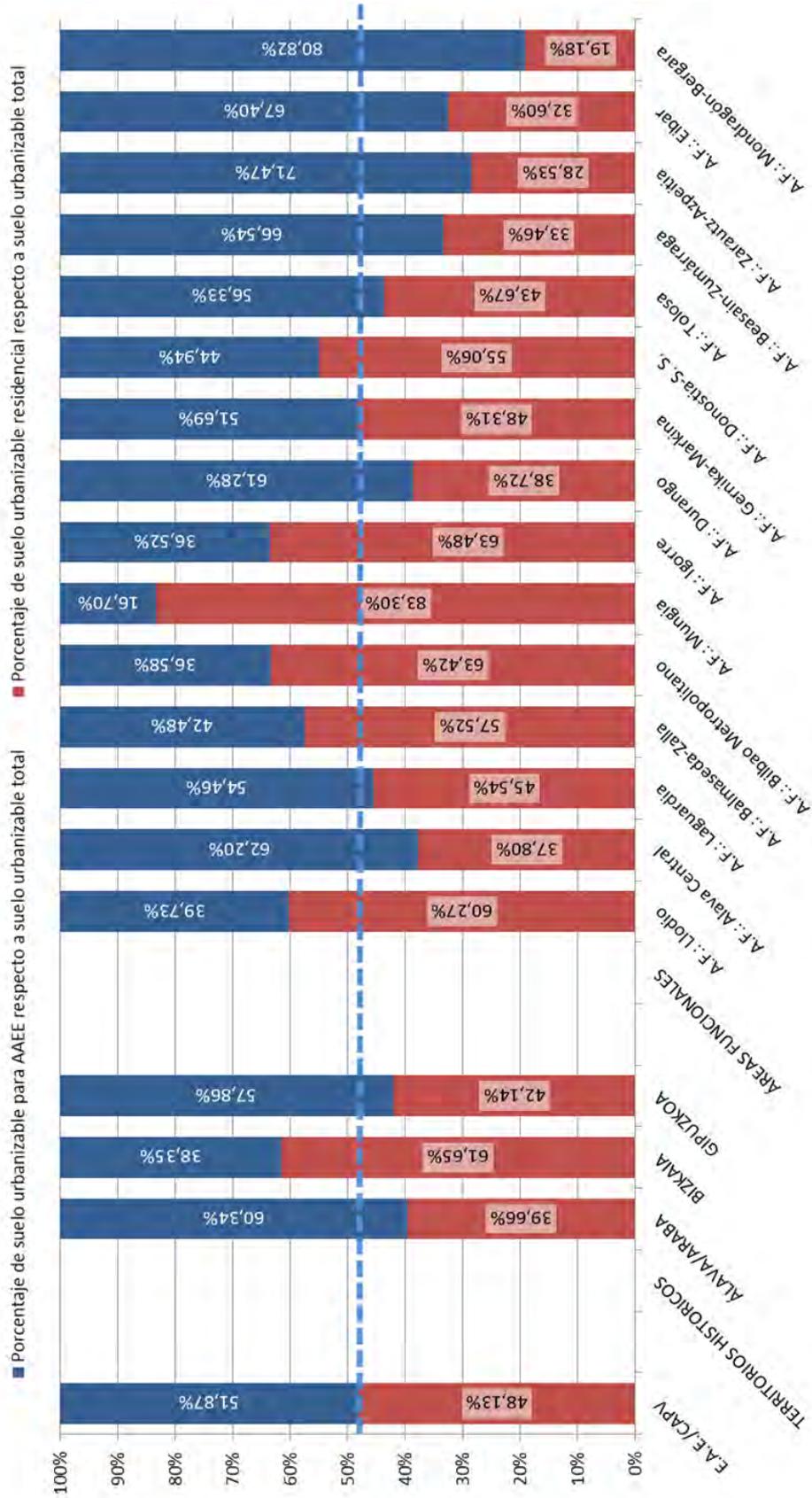
UDALPLAN 2015	POBLACION			DENSIDADES			
	Total (Hab.)	Hombres (Hab.)	Mujeres (Hab.)	Superficie total (Km²)	Densidad Total (Hab./Km²)	Superficie urb. calificada (Km²)	Densidad urb. calificada (Hab./Km²)
<b>ÁMBITO TERRITORIAL</b>							
<b>E.A.E./CAPV</b>	<b>2.172.877</b>	<b>1.057.455</b>	<b>1.115.422</b>	<b>7.234,92</b>	<b>300,33</b>	<b>488,87</b>	<b>4.444,66</b>
ÁLAVA/ARABA	320.032	158.411	161.621	3.041,79	105,21	158,54	2.018,60
BIZKAIA	1.144.214	551.855	592.359	2.214,85	516,61	199,23	5.743,32
GIPUZKOA	708.631	347.189	361.442	1.978,28	358,21	131,11	5.404,96
<b>ÁREAS FUNCIONALES</b>							
A.F.: Llodio	41.637	20.731	20.906	470,37	88,52	17,23	2.416,15
A.F.: Alava Central	273.727	135.165	138.562	2.330,16	117,47	134,37	2.037,09
A.F.: Laguardia	11.574	5.994	5.580	315,85	36,64	11,89	973,10
A.F.: Balmaseda-Zalla	32.088	15.916	16.172	429,50	74,71	11,34	2.829,98
A.F.: Bilbao Metropolitano	897.989	429.899	468.090	509,36	1.762,98	123,60	7.265,57
A.F.: Mungia	26.393	13.042	13.351	150,15	175,78	13,66	1.932,22
A.F.: Igorre	13.802	6.854	6.948	203,37	67,87	6,07	2.274,44
A.F.: Durango	76.088	37.346	38.742	254,95	298,44	19,63	3.875,75
A.F.: Gernika-Markina	72.135	35.852	36.283	484,53	148,88	17,02	4.237,75
A.F.: Donostia-S. S.	400.163	192.621	207.542	376,17	1.063,78	64,54	6.200,35
A.F.: Tolosa	46.686	23.412	23.274	323,45	144,34	10,29	4.537,25
A.F.: Beasain-Zumárraga	69.143	34.999	34.144	430,53	160,60	15,66	4.414,16
A.F.: Zarautz-Azpeitia	74.559	37.437	37.122	324,20	229,98	15,43	4.832,11
A.F.: Eibar	72.514	35.936	36.578	210,04	345,24	10,95	6.620,53
A.F.: Mondragón-Bergara	64.379	32.251	32.128	422,29	152,45	17,19	3.746,17

## 2. INDICADORES DE IMPACTO DESARROLLO\_UDALPLAN 2015

### 2.1. MODELO URBANO



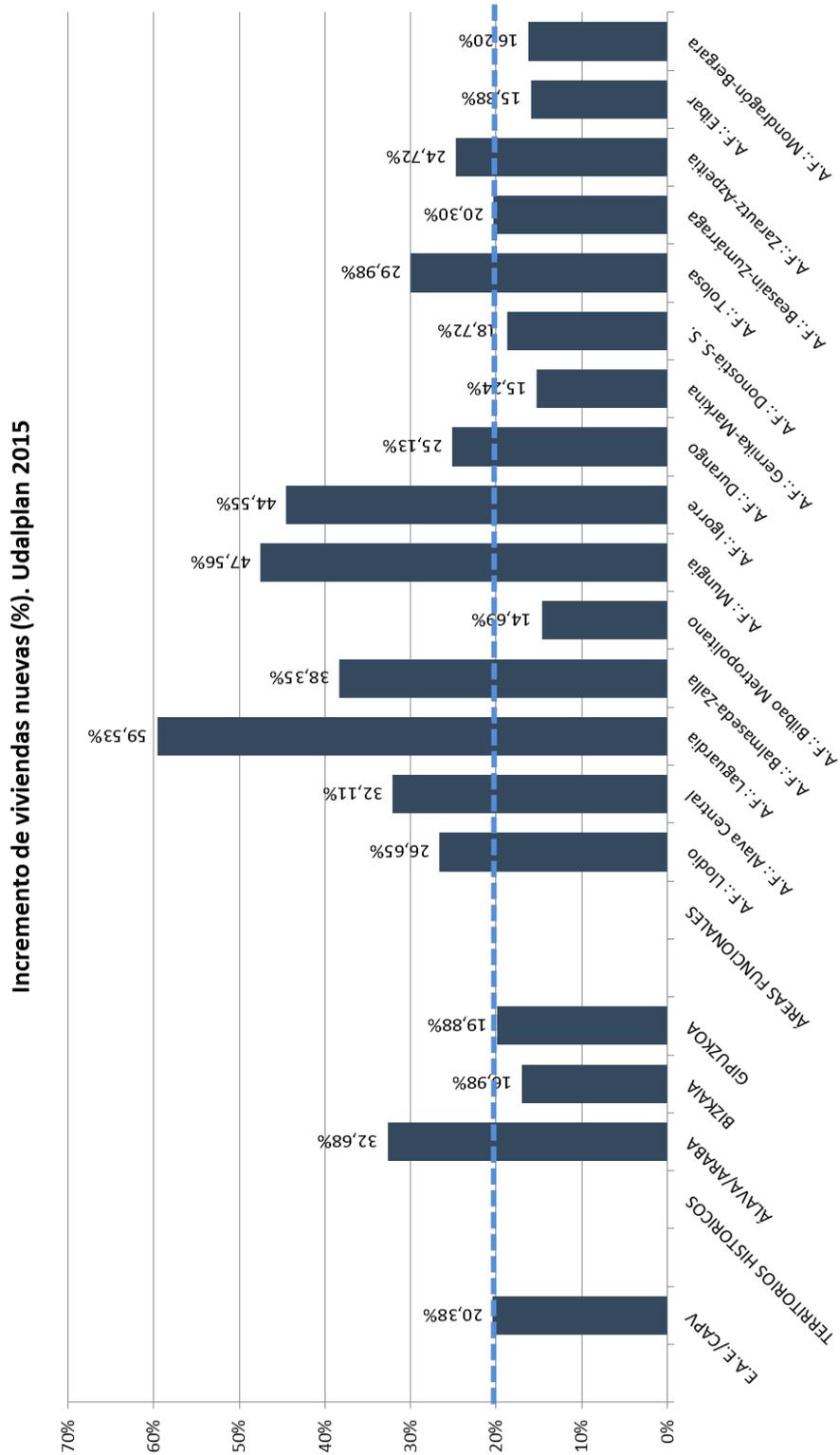
Distribución del suelo residencial y de actividades económicas.  
 Udalplan 2015

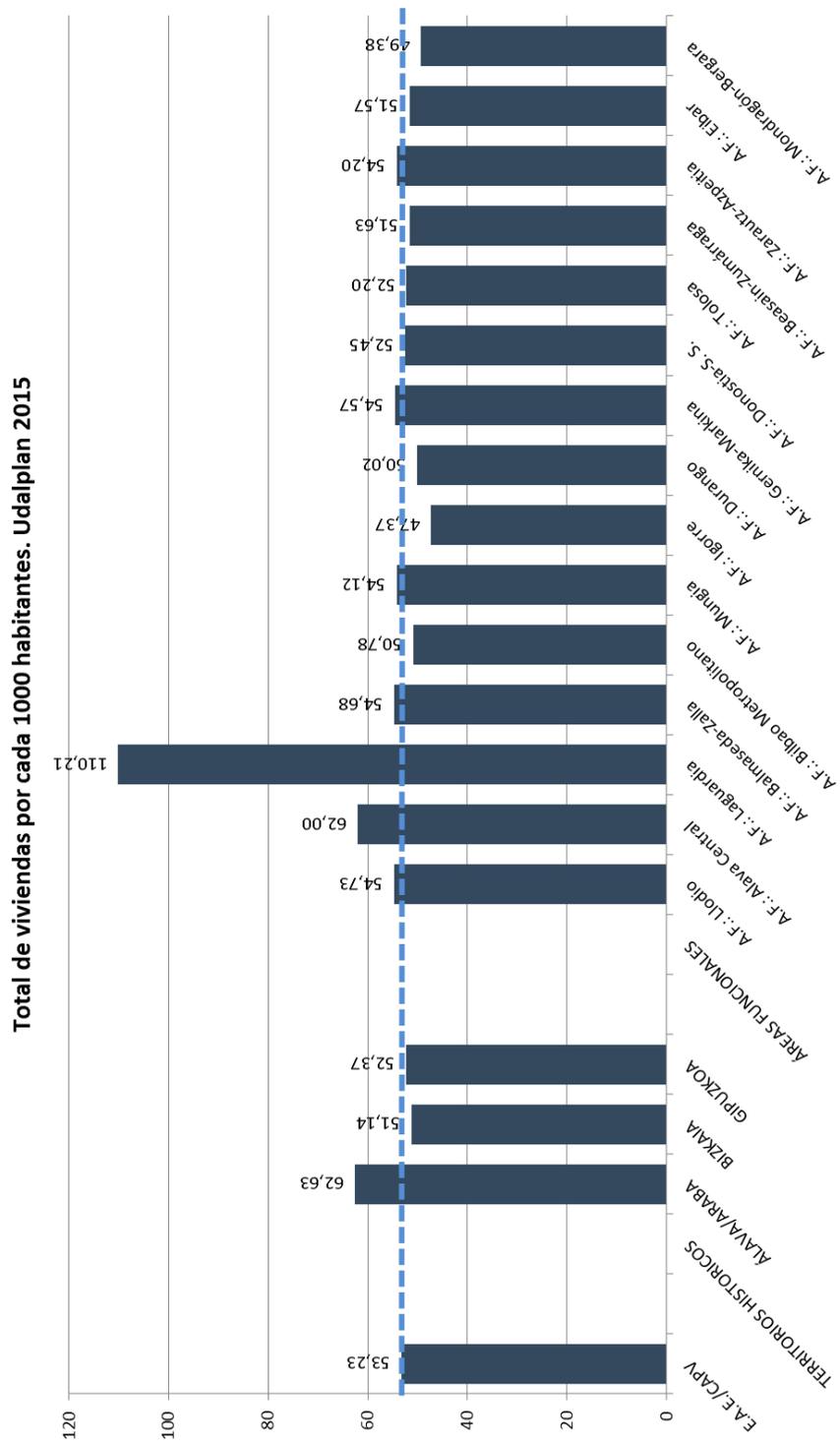




UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B1(a)	B1(b)	B1(c)
	Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable (%)	Porcentaje de suelo urbanizable residencial respecto a suelo urbanizable total (%)	Porcentaje de suelo urbanizable para AAEE respecto a suelo urbanizable total (%)
E.A.E./CAPV	19,75%	48,13%	51,87%
<b>TERRITORIOS HISTORICOS</b>			
ÁLAVA/ARABA	24,11%	39,66%	60,34%
BIZKAIA	17,54%	61,65%	38,35%
GIPUZKOA	17,94%	42,14%	57,86%
<b>ÁREAS FUNCIONALES</b>			
A.F.: Llodio	21,54%	60,27%	39,73%
A.F.: Alava Central	24,60%	37,80%	62,20%
A.F.: Laguardia	21,91%	45,54%	54,46%
A.F.: Balmaseda-Zalla	32,37%	57,52%	42,48%
A.F.: Bilbao Metropolitano	15,69%	63,42%	36,58%
A.F.: Mungia	24,46%	83,30%	16,70%
A.F.: Igorre	21,18%	63,48%	36,52%
A.F.: Durango	15,70%	38,72%	61,28%
A.F.: Gernika-Markina	16,45%	48,31%	51,69%
A.F.: Donostia-S. S.	17,41%	55,06%	44,94%
A.F.: Tolosa	14,45%	43,67%	56,33%
A.F.: Beasain-Zumárraga	18,58%	33,46%	66,54%
A.F.: Zarautz-Azpeitia	21,60%	28,53%	71,47%
A.F.: Eibar	12,73%	32,60%	67,40%
A.F.: Mondragón-Bergara	21,30%	19,18%	80,82%

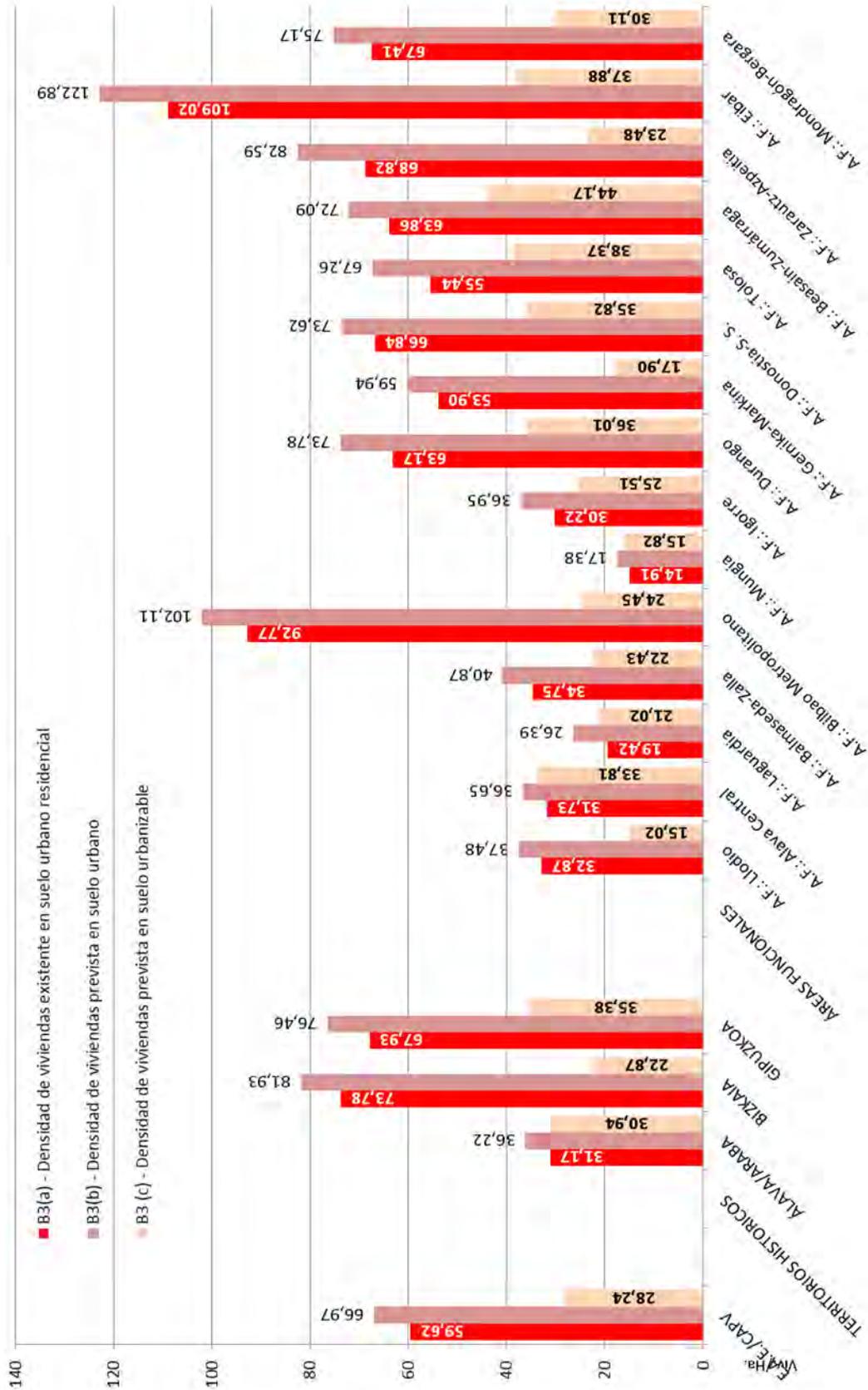
## 2.2. DESARROLLO RESIDENCIAL.





UDALPLAN 2015 ÁMBITO TERRITORIAL	B2(a)			B2(b) Número de viviendas totales por cada cien habitantes (Viv./100hab.)
	Nº de viviendas existentes (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (Viv.)	Incremento de viviendas previsto (%)	
<b>E.A.E./CAPV</b>	<b>960.782</b>	<b>195.853</b>	<b>20,38%</b>	<b>53,23</b>
<b>TERRITORIOS HISTORICOS</b>				
ÁLAVA/ARABA	151.079	49.371	32,68%	62,63
BIZKAIA	500.164	84.938	16,98%	51,14
GIPUZKOA	309.539	61.544	19,88%	52,37
<b>ÁREAS FUNCIONALES</b>				
A.F.: Llodio	17.992	4.794	26,65%	54,73
A.F.: Alava Central	128.470	41.251	32,11%	62,00
A.F.: Laguardia	7.996	4.760	59,53%	110,21
A.F.: Balmaseda-Zalla	12.682	4.863	38,35%	54,68
A.F.: Bilbao Metropolitano	397.611	58.421	14,69%	50,78
A.F.: Mungía	9.681	4.604	47,56%	54,12
A.F.: Igorre	4.523	2.015	44,55%	47,37
A.F.: Durango	30.419	7.643	25,13%	50,02
A.F.: Gernika-Markina	34.157	5.204	15,24%	54,57
A.F.: Donostia-S. S.	176.795	33.089	18,72%	52,45
A.F.: Tolosa	18.750	5.621	29,98%	52,20
A.F.: Beasain-Zumárraga	29.674	6.023	20,30%	51,63
A.F.: Zarautz-Azpeltia	32.404	8.009	24,72%	54,20
A.F.: Eibar	32.271	5.125	15,88%	51,57
A.F.: Mondragón-Bergara	27.357	4.431	16,20%	49,38

### 2.3. DENSIDADES DE VIVIENDA. ACTUALES Y PREVISTAS



UDALPLAN 2015	B3		
	B3(a)	B3(b)	B3(c)
	B3(a) - Densidad de viviendas existente en suelo urbano residencial (Viv./Ha.)	B3(b) - Densidad de viviendas prevista en suelo urbano (Viv./Ha.)	B3(c) - Densidad de viviendas prevista en suelo urbanizable (Viv./Ha.)
ÁMBITO TERRITORIAL			
E.A.E./CAPV	59,62	66,97	28,24
TERRITORIOS HISTORICOS			
ÁLAVA/ARABA	31,17	36,22	30,94
BIZKAIA	73,78	81,93	22,87
GIPUZKOA	67,93	76,46	35,38
ÁREAS FUNCIONALES			
A.F.: Llodio	32,87	37,48	15,02
A.F.: Alava Central	31,73	36,65	33,81
A.F.: Laguardia	19,42	26,39	21,02
A.F.: Balmaseda-Zalla	34,75	40,87	22,43
A.F.: Bilbao Metropolitano	92,77	102,11	24,45
A.F.: Mungia	14,91	17,38	15,82
A.F.: Igorre	30,22	36,95	25,51
A.F.: Durango	63,17	73,78	36,01
A.F.: Gernika-Markina	53,90	59,94	17,90
A.F.: Donostia-S. S.	66,84	73,62	35,82
A.F.: Tolosa	55,44	67,26	38,37
A.F.: Beasain-Zumárraga	63,86	72,09	44,17
A.F.: Zarautz-Azpeitia	68,82	82,59	23,48
A.F.: Eibar	109,02	122,89	37,88
A.F.: Mondragón-Bergara	67,41	75,17	30,11

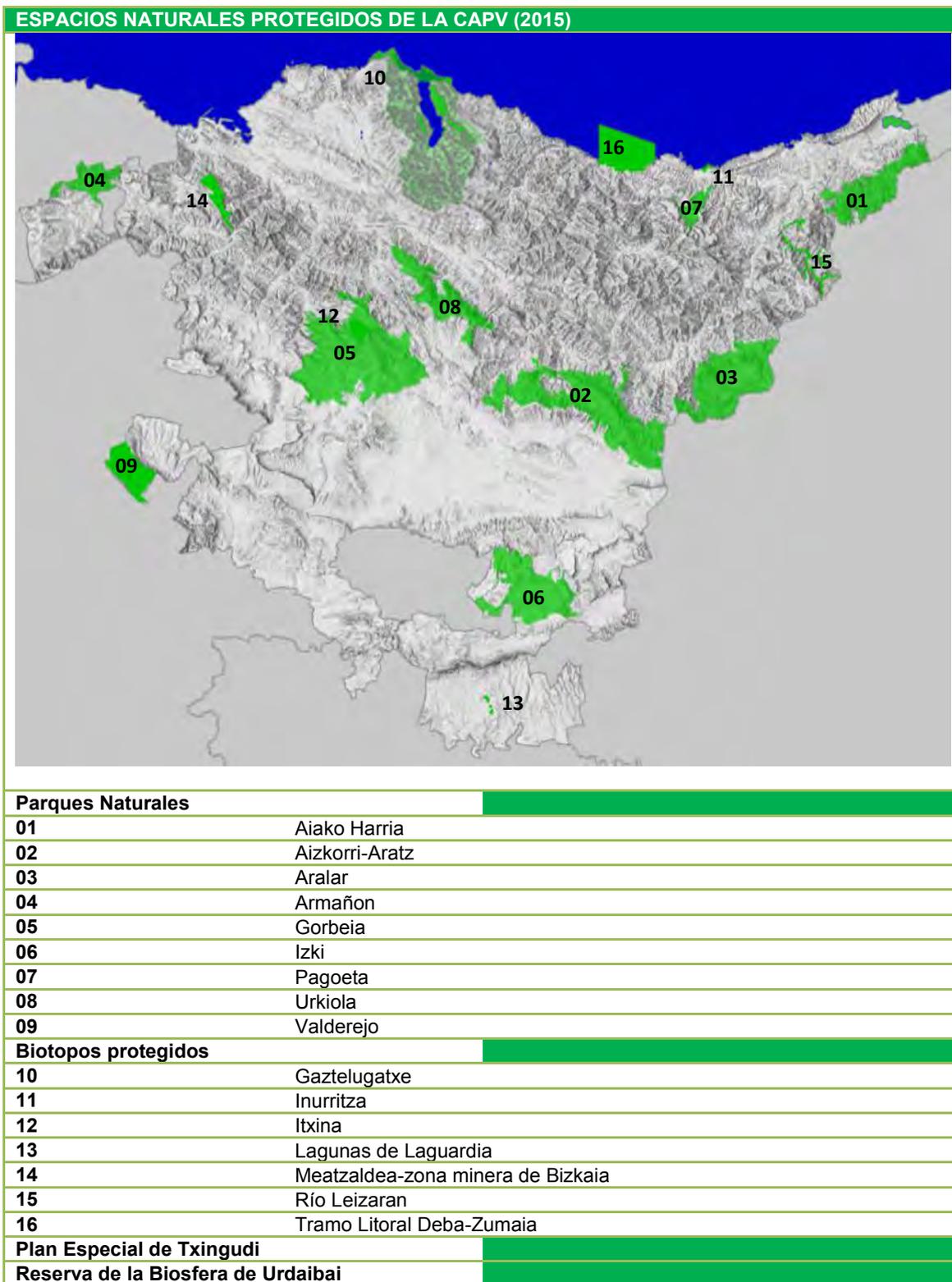


# Anexo 2

## Espacios naturales



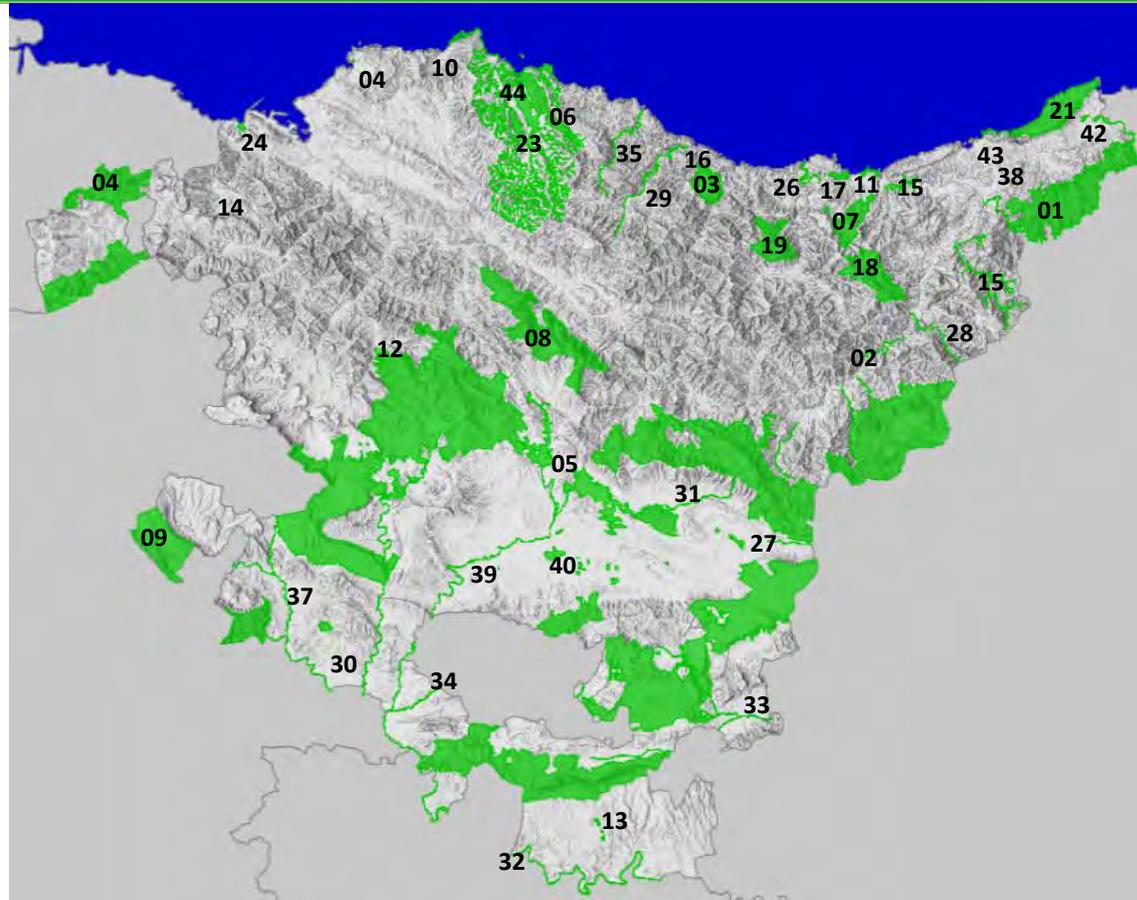
a) *Espacios Naturales Protegidos de la CAPV*



Fuente: elaboración propia

b) Zonas de Especial Conservación de la CAPV (Red Natura 2000)

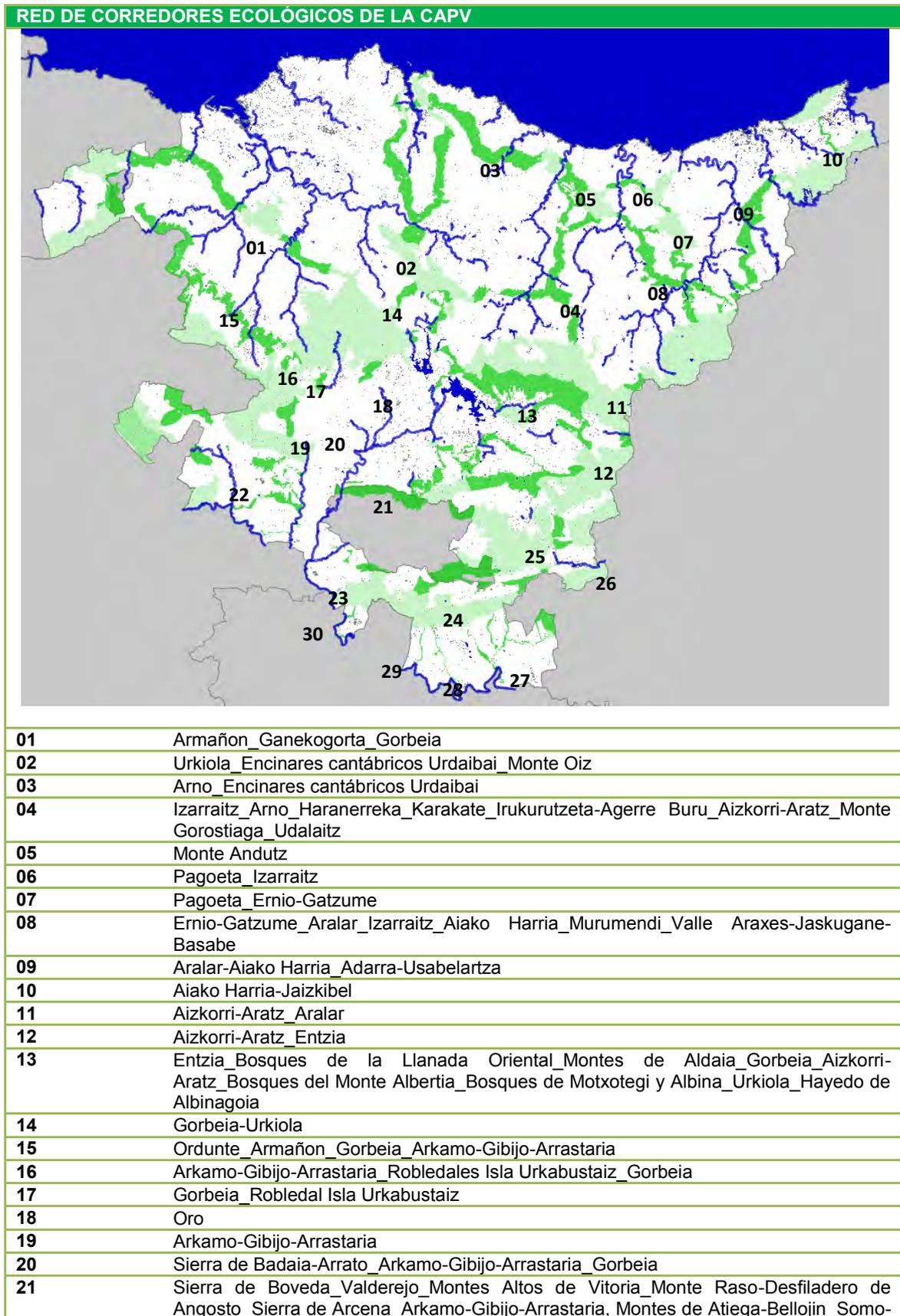
ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN (ZEC) DE LA CAPV (RED NATURA 2000, 2015)



01	Aiako Harria	23	Red fluvial de Urdaibai
02	Alto Oria	24	Ría del Barbadun
03	Arno	25	Ría del Oria
04	Dunas de Astondo	26	Ría del Urola
05	Embalses del sistema del Zadorra	27	Río Arakil
06	Encinares cantábricos de Urdaibai	28	Río Araxes
07	Pagoeta	29	Río Artibai
08	Urkiola	30	Río Baia
09	Valderejo	31	Río Barrundia
10	Gaztelugatxe	32	Río Ebro
11	Inurritza	33	Río Ega-Berron
12	Itxina	34	Río Ihuda (Ayuda)
13	Lagunas de Laguardia	35	Río Lea
14	Meatzaldea-zona minera de Bizkaia		Río Leizaran
15	Río Leizaran	37	Río Omeçillo-Tumecillo
16	Tramo Litoral Deba-Zumaia	38	Río Urumea
17	Garate-Santa Barbara	39	Río Zadorra
18	Hernio-Gazume	40	Salburua
19	Izarraitz		San Juan de Gaztelugatxe
	Iñurritza	42	Txingudi-Bidasoa
21	Jaizkibel	43	Ulía
	Pagoeta	44	Zonas litorales y marismas de Urdaibai

Fuente: elaboración propia

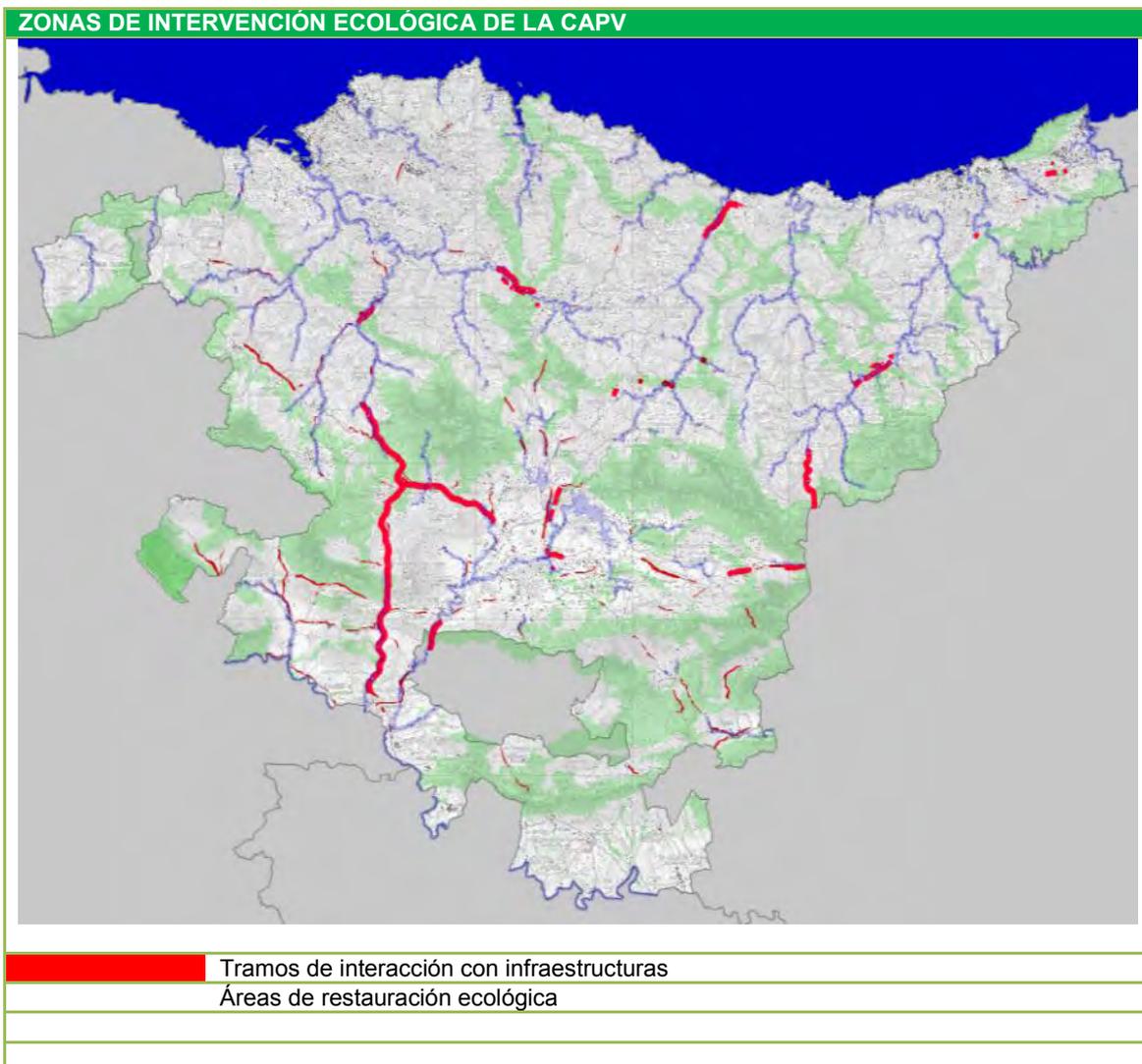
c) Red de Corredores ecológicos de la CAPV



	Atalaya-Canto blanco_Lago Arreo_Monte Encinal_Carrascal Zubillaga_Gorbeia_Sierra de Tuyo_Montes Occidentales de Vitoria_Montes Altos de Vitoria_Bosque Isla de Zuazo_Bosque Isla Ascarza_Bosques Isla Llanada_Entzia_Montes Orientales de Vitoria_Izki
<b>22</b>	Lago Arreo_Carrascal Fontecha_Carrascal Zubillaga
<b>23</b>	Sierra Portilla_Cerro La Solana_Sierra Cantabria
<b>24</b>	Izki_Sierra Toloño-Cantabria_Barranco de El Prado-Hayedos de Faido_Área de Monte Jaundel
<b>25</b>	Entzia_Lokiz_Monte Hornillo_Izkiz_Kodes
<b>26</b>	Carrascal de Arta
<b>27</b>	Sierra Cantabria_Pinar Dueñas_Coscojal Laserna
<b>28</b>	Sierra Cantabria_Quejigales Leza_Carrascal Navaridas_Río Ebro
<b>29</b>	Sierra Cantabria_Río Ebro (Mesón, Herrera)
<b>30</b>	Sierra Cantabria_Río Ebro (Valahonda)
<b>Corredores fluviales</b>	Calera, Karrantza, Barbadun, Asua, Butroe, Oka, Lea, Artibai, Deba, Urola, Oria, Urumea, Oiartzun, Bidasoa, Kadagua, Nerbioi, Altube, Zaia, Alegria, Zadorra, Omecillo, Bayas, Ayuda, Inglares, Ega, Ebro.

Fuente: elaboración propia

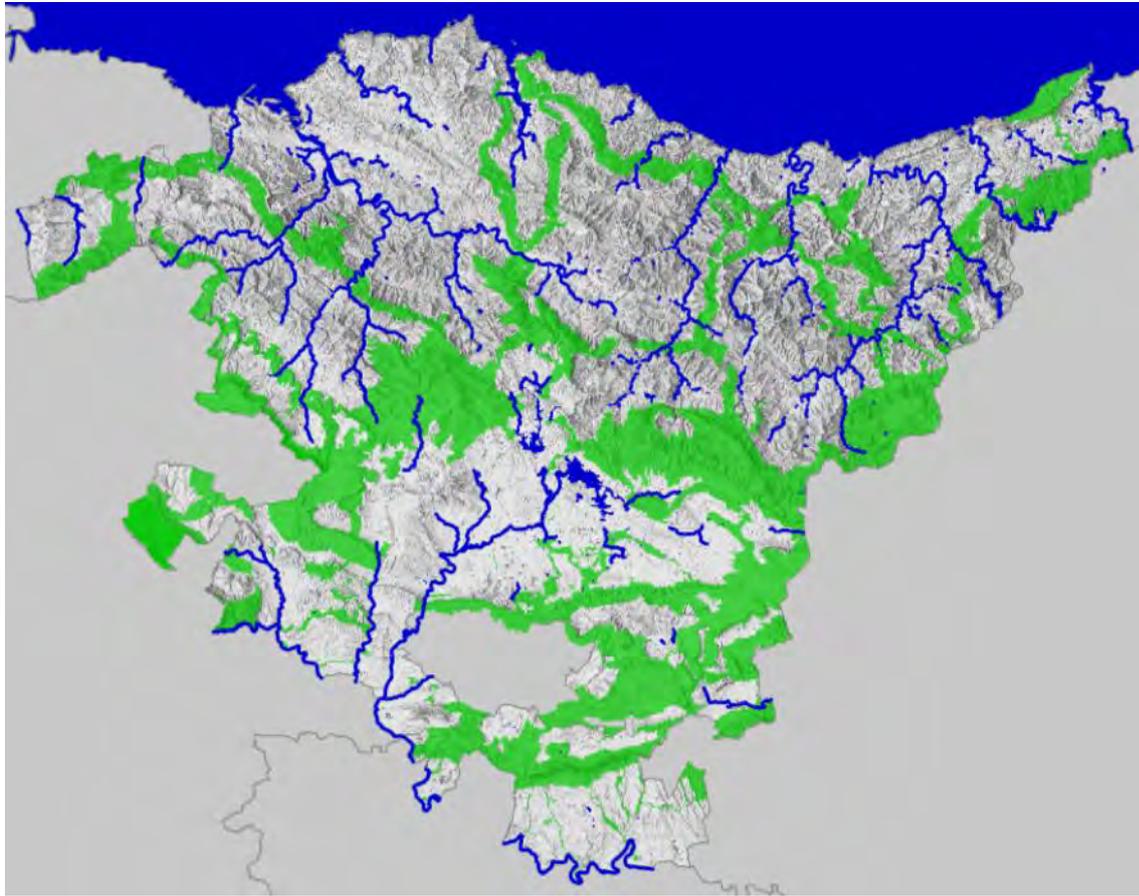
d) Zonas de especial intervención ecológica de la CAPV



Fuente: elaboración propia

e) *Infraestructura Verde Regional de la CAPV*

INFRAESTRUCTURA VERDE REGIONAL DE LA CAPV



	Red Verde
	Red Azul

Fuente: elaboración propia



# Anexo 3

## Actualización del procedimiento de cuantificación residencial





## 1. CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

La metodología de cuantificación residencial para el planeamiento municipal tiene dos objetivos. En primer lugar, se formula un método genérico de cuantificación que, en ausencia de proyecciones más específicas para cada caso, permite abordar de forma razonablemente satisfactoria la cuantificación residencial de cualquier municipio de la CAPV. En segundo lugar, la metodología 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.

La formulación plantea unos conceptos genéricos que deberán ser completados con las correcciones del modelo territorial vigente que los Planes Territoriales Parciales identifiquen en cada caso. Conviene subrayar que estas correcciones deberán estar debidamente especificadas en magnitud y ritmo temporal, de forma que puedan ser agregadas sin problemas a los componentes genéricos que incluye el método de cuantificación formulado. Además, estas correcciones específicas deberán identificar los impactos positivos y negativos sobre los diferentes municipios afectados, de forma que el efecto agregado de los cambios postulados en el modelo territorial sea nulo (excepto en los casos en los que se identifique un origen o destino externo al ámbito territorial contemplado para los flujos en cuestión).

Por otro lado, los supuestos generales que se proponen en esta metodología deberán ser actualizados a medida que transcurra el tiempo y se disponga de nueva información. Especial interés tienen los aspectos relacionados con las viviendas secundarias y vacías, ya que la información general resulta poco fiable en estos apartados. Los municipios en los que estos fenómenos tengan especial relevancia deberían aportar la información pertinente y justificar los supuestos y coeficientes aplicados en relación a estos temas.

De forma similar, resulta vital asegurar que las cifras de población y vivienda utilizadas para identificar las tendencias pasadas sean homogéneas y cubran un periodo temporal adecuado a la proyección que se propone, de forma que las tendencias identificadas reflejen el comportamiento real de las variables estudiadas.

Otro aspecto que exige la atención de los agentes del planeamiento es el tratamiento adecuado de las referencias temporales implícitas en todo ejercicio de planificación. Es imprescindible establecer con total claridad los límites temporales de la cuantificación, las fechas de referencia para las variables utilizadas y los ritmos anuales de los flujos y variaciones relevantes. Este rigor mejora la visibilidad de las implicaciones de la cuantificación propuesta y permite una evaluación más transparente del plan resultante, ya que la cuantificación solo tiene sentido en relación a la proyección de necesidades referidas a un periodo temporal claramente acotado.

El método de cuantificación residencial se estructura en dos pasos. En un primer paso se calcula el aumento requerido en el parque de viviendas, teniendo en cuenta las necesidades de viviendas principales, la demanda de viviendas secundarias y la previsión de las viviendas vacías asociadas a las anteriores. En un segundo paso se calcula la capacidad residencial adecuada al inicio del periodo de planeamiento, aplicando un factor de esponjamiento

apropiado al aumento de viviendas proyectado en el paso precedente. La Tabla 9 recoge una presentación sintética del método de cuantificación planteado, incluyendo la formulación, los conceptos y los parámetros utilizados.

### **1.1. Necesidades Residenciales**

La cuantificación de las necesidades residenciales tiene en cuenta seis sumandos que, junto al impacto de las correcciones del modelo territorial, configuran la magnitud resultante.

$$NR = CMT+A1+A2+B1+B2+C1$$

Los seis componentes contemplados son los siguientes:

#### **1.1.1 CMT. Correcciones del modelo territorial vigente**

Se trata de un componente específico a cada municipio, vinculado con las estrategias de equilibrio territorial establecidas en el Plan Territorial Parcial del área funcional correspondiente. En dicho componente se reflejan tanto los crecimientos selectivos que el planeamiento territorial pueda establecer en determinados municipios, como otros conceptos que dicho plan articule en función de la disponibilidad territorial existente o de las implicaciones que surjan en relación con infraestructuras, equipamientos y operaciones de recualificación urbana que el Plan Territorial prevea. Normalmente, el mayor crecimiento de algunos municipios deberá estar compensado por el menor aumento de otros, excepto cuando se prevea un origen externo a los nuevos flujos migratorios implícitos en este componente. Este componente coincide con el componente 1 planteado por las DOT 1997 denominado “implicaciones del modelo territorial”. A la vista de la capacidad residencial resultante de la presente Modificación de las DOT, el PTP adaptará el componente de Modelo (CMT). La acción de Crecimiento Selectivo no debiera conllevar, salvo situaciones de cambio excepcional, la aplicación de un componente de modelo, ya que la capacidad residencial ordinaria proveniente del resto de componentes incluye el dinamismo específico de cada municipio en el pasado reciente.

#### **1.1.2 A1. Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente**

Corresponde a las necesidades de vivienda principal derivadas de la variación (aumento o disminución) de la población residente en el ámbito territorial considerado. Equivale al componente 2 planteado por DOT 1997, denominado “crecimiento demográfico”.

#### **1.1.3 A2. Necesidades de vivienda principal por variación del tamaño familiar**

Corresponde a la variación de las necesidades de vivienda principal en razón de la variación del tamaño medio familiar del ámbito territorial considerado. Equivale al componente 3 de las DOT 1997, denominado “variación de la estructura familiar”.

#### **1.1.4 B1. Demanda de vivienda secundaria por variación de la demanda de vivienda principal**

Corresponde a la variación en la demanda de vivienda secundaria asociada a la variación estimada del número de viviendas principales para el ámbito territorial considerado (componentes A1 y A2). Este componente refleja la necesidad de disponer de un número de viviendas adicionales a las previstas para uso principal, que serán absorbidas por la demanda



de uso secundario, a fin de garantizar la disponibilidad originalmente estimada mediante los componentes A1 y A2. Se mantiene el concepto de coeficiente de vivienda secundaria (CSR) de las DOT 1997 para mostrar el ratio de viviendas ocupadas (sea como vivienda principal o como secundaria) por vivienda principal, pero se modifica la forma de cálculo de este componente.

#### **1.1.5 B2. Demanda de vivienda secundaria por variación del coeficiente de vivienda secundaria**

Corresponde a la variación (aumento o disminución) de las viviendas secundarias derivada de cambios en la proporción de viviendas secundarias respecto a principales en el ámbito territorial considerado, es decir, de cambios en el coeficiente CSR. En ausencia de supuestos explícitos sobre cambios en dicho coeficiente, este componente será nulo. Sin embargo, si se plantean cambios en el peso de la vivienda secundaria respecto al uso principal, este componente recogerá el número adicional de viviendas secundarias (si se contempla un aumento del CSR) o el número de viviendas que podrían pasar de un uso secundario a una ocupación principal (si se contempla un descenso del CSR). Se trata de un tema delicado, tanto por la ambigüedad de la información estadística disponible como por la posibilidad de políticas alternativas en este dominio, por lo que se recomiendan una profunda reflexión y un amplio consenso a la hora de aplicar este componente. En caso de hacerlo, es previsible que tome un valor negativo en la mayoría de los casos, reflejando la transformación de viviendas secundarias en principales que se está dando en bastantes municipios de la CAPV, en especial en las áreas próximas a las capitales.

#### **1.1.6 C1. Previsión de viviendas vacías por variación de las viviendas ocupadas**

Corresponde a la previsión de viviendas vacías asociada a la variación de viviendas ocupadas durante el periodo contemplado (componentes A1, A2, B1 y B2) para el ámbito territorial considerado. De forma similar al componente B1, este componente refleja la necesidad de prever un número de viviendas adicionales a la previsión de viviendas ocupadas, ya que siempre hay una proporción de viviendas vacías de tipo técnico debido a múltiples factores de fricción (periodos de transmisión, rehabilitación, etc.). De forma paralela al CSR se introduce el concepto de coeficiente de vivienda desocupada (CVD) para mostrar el ratio de viviendas (ocupadas o no) por vivienda ocupada (principal o secundaria).

### **1.2. Criterios de aplicación para el cálculo de las necesidades**

#### **1.2.1. Proyección de la población (P)**

La población de la CAPV lleva cerca de tres décadas estabilizada en torno a 2.100.000 habitantes, habiendo mostrado una suave tendencia a la baja entre 1981 y 2001 (tasa media de variación anual de -0,1%) y un moderado repunte a partir de esta última fecha. La Tabla 1 resume la evolución de la población de la CAPV y de sus diferentes ámbitos territoriales entre 1981 y 2011.

**1. taula. Biztanleriaren bilakaera lurralde-eremuaren arabera**

**Tabla 1. Evolución de la población por ámbito territorial**

Lurralde-eremua Ámbito Territorial	Biztanleria Población		% EAE ganean % sobre CAPV		2011ko indizea Índice 2011
	1981	2011	1981	2011	1981-100
EAE /CAPV	2.141.808	2.179.815	100,00	100,00	101,77
<b>Lurralde historiko bakoitzeko Por territorio histórico</b>					
Araba / Álava	257.850	321.254	12,04	14,73	124,59
Bizkaia	1.189.278	1.153.351	55,53	52,91	96,98
Gipuzkoa	694.681	705.210	32,43	32,35	101,52
<b>Eremu funtzional bakoitzeko Por área funcional</b>					
Balmaseda-Zalla / Enkartzioak	31.317	32.013	1,46	1,46	102,22
Beasain-Zumarraga	72.016	69.150	3,36	3,17	96,02
Bilbo metropolitarrak/ Metropolitano	959.573	906.973	44,80	41,60	94,52
Donostia/San Sebastián	382.577	399.548	17,86	18,32	104,44
Durango	66.648	76.061	3,11	3,48	114,12
Eibar	86.578	72.414	4,04	3,32	83,64
Gernika-Markina	74.366	72.142	3,47	3,30	97,01
Igorre	12.277	13.646	0,57	0,62	111,15
Guardia/Laguardia	9.559	11.710	0,45	0,53	122,50
Laudio / Llodio	40.692	41.474	1,90	1,90	101,92
Arrasate / Mondragón -Bergara	68.574	63.630	3,20	2,91	92,79
Mungia	17.041	26.254	0,80	1,20	154,06
Tolosa	44.973	46.001	2,10	2,11	102,29
Araba Erdialdea/ Álava Central	214.208	274.902	10,00	12,61	128,33
Zarautz-Azpeitia	61.410	73.450	2,87	3,36	119,61

**Iturria: Egileak berak egindakoa, Eustaten datuetan oinarrituta (Biztanleriaren errolda eta estatistika).**

**Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eustat (censo y Estadística de Población)**

Se aplicará la tasa anual de variación de la población observada en el periodo 1996-2011 (serie quinquenal de Eustat) o en su caso los datos oficiales de la variación de la población habida en los quince años precedentes al año anterior del acuerdo de exposición del Avance de la revisión del planeamiento. Cuando la tasa de variación resulte negativa se utilizará dicha tasa reducida a la mitad del valor observado, a fin de suavizar el impacto negativo de posibles errores de medición y para simular el efecto que la recesión demográfica pudiera tener en forma de una reducción más acusada del tamaño familiar en el ámbito territorial considerado.

**1.2.2. Tamaño Medio familiar (TMF)**

Se trata de una variable crucial para formular las necesidades residenciales de la población, ya que este elemento asocia población y vivienda principal a través del tamaño medio del hogar entendido como las personas ocupantes de una misma vivienda.



**2. taula. Familia-tamainaren bilakaera EAEn.**

**Tabla 2. Evolución del tamaño familiar en la CAPV**

	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
Batezbesteko familia-tamaina (pertsona/etxebizitza) Tamaño medio familiar (personas/vivienda)	3,73	3,53	3,34	3,07	2,79	2,64	2,53
Urteko batezbesteko bariazioa (%) aurreko datarekiko Variación anual media (%) respecto a la fecha anterior		-1,30	-1,10	-1,62	-1,77	-1,07	-0,83

**Iturria: Eustat (hainbat urtetako Biztanleriaren eta Etxebizitzaren Errolda)**

**Fuente: Eustat (Censo de Población y Viviendas, varios años)**

Se aplicará una tasa anual de reducción del 1,5% del tamaño familiar variable (esto es, del exceso del tamaño familiar sobre la unidad) a la última información disponible sobre el tamaño familiar del Ayuntamiento.

**1.2.3. Coeficiente de vivienda secundaria (CSR)**

Se aplicará la tasa observada en el Censo de 2011 (o la media de las observaciones de 2001 y 2011 si el coeficiente observado en 2011 supera el valor observado en 2001). Será necesario justificar el coeficiente aplicado cuando su valor sea 1,25 (esto es, una vivienda secundaria por cuatro viviendas principales) o más. Es posible plantear la conversión de parte de las viviendas secundarias existentes al inicio del plan, reduciendo de esta manera las necesidades residenciales proyectadas, pero será necesario justificar la magnitud y viabilidad de los supuestos subyacentes.

**1.2.4. Coeficiente de vivienda desocupada (CVD)**

Se aplicará una tasa por vivienda vacía técnica comprendida entre 1,04 y 1,08 de acuerdo a la población del municipio considerado (ver tabla de valores en la Tabla 3). Será necesario justificar el valor del coeficiente aplicado cuando se utilicen otros valores. Es posible plantear la recuperación de parte de las viviendas vacías existentes al inicio del plan, reduciendo de esta manera las necesidades residenciales proyectadas, pero será necesario justificar la magnitud y viabilidad de los supuestos subyacentes.

**3. taula. Etxebizitza hutsen koefizientea (EHK) udalerrriaren tamainaren arabera**

**Tabla 3. Coeficiente de vivienda desocupada (CVD) según el tamaño del municipio**

Maila Estrato	Udalerriko biztanleria Población del municipio	EHK CVD
1	20.000 biztanle edo gehiago 20.000 habitantes o más	1,04
2	7.000 eta 19.999 biztanleren artean De 7.000 a 19.999 habitantes	1,05
3	3.000 eta 6.999 biztanleren artean De 3.000 a 6.999 habitantes	1,06
4	1.000 eta 2.999 biztanleren artean De 1.000 a 2.999 habitantes	1,07
5	1.000 biztanle baino gutxiago Menos de 1.000 habitantes	1,08

### **1.3. Capacidad Residencial**

Tras cuantificar las necesidades residenciales del municipio, es preciso convertir estas necesidades previstas para el período del plan en una estimación de la capacidad residencial requerida al inicio del plan, a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades identificadas para la duración prevista del planeamiento.

Se denomina capacidad residencial prevista en un planeamiento general municipal en la fecha de aprobación provisional del mismo, al número total de nuevas viviendas cuya construcción se posibilita en las áreas residenciales clasificadas como suelo urbano y suelo urbanizable sectorizado. Facultativamente se podrá incorporar en la cuantificación la capacidad de los núcleos rurales, así como la correspondiente a todos los concejos alaveses.

La capacidad residencial adecuada a las necesidades previstas se calcula aplicando un factor de esponjamiento que convierta la cifra de necesidades residenciales (por tanto, de previsión de construcción de viviendas durante el periodo de vigencia del planeamiento) en la capacidad de acogida del suelo calificado en el planeamiento a fin de garantizar la eventual satisfacción de las necesidades calculadas.

$$CR = (NR \times ESP) - VV$$

**NR: Necesidades Residenciales**

**ESP: Factor de Esponjamiento**

**VV: Vivienda Vacía (según el apartado 1.3.2)**

**Se plantea un límite inferior, que se cifra en la mitad de la capacidad residencial.**

#### **1.3.1. Factor de Esponjamiento**

El factor de esponjamiento responde a la necesidad de que la capacidad residencial identificada al inicio del periodo de planeamiento supere ampliamente la magnitud de las necesidades residenciales estimadas para el periodo de vigencia del plan. Las razones para plantear esta holgura se deben a múltiples factores que exigen que las existencias de suelo residencial superen con cierta amplitud el consumo previsto. Entre los factores más relevantes pueden mencionarse la fricción de un mercado tan segmentado y discriminado como el referido al suelo urbano, la lentitud de los procedimientos administrativos relevantes que pueden prolongar sustancialmente la ejecución o la duración efectiva del plan, y el previsible error en la proyección de las necesidades, cuyo efecto puede resultar especialmente nefasto en un mercado caracterizado por su extrema rigidez.

En esencia el factor de esponjamiento representa la mayoración necesaria de las necesidades estimadas para el periodo del plan para que a la finalización de tal periodo las existencias remanentes de suelo residencial sean suficientes para que el mercado no sufra un recalentamiento indeseable por falta de oferta. A fin de ilustrar este concepto, puede señalarse que un factor de esponjamiento de 2,5 aplicado a un periodo de planeamiento de 8 años equivale a identificar al inicio del plan suelo adecuado para satisfacer 20 años de construcción residencial al ritmo previsto en la cuantificación, y en consecuencia, prevé finalizar el plan manteniendo aún una capacidad residual equivalente a 12 años de construcción



residencial, cifra que parece suficiente para garantizar que el mercado de suelo residencial no sufra estrangulamientos indeseables.

Como es natural, niveles de demanda superiores a los previstos por el plan, retrasos en la ejecución efectiva del planeamiento o la demora en elaborar un nuevo plan pueden reducir el margen de seguridad teóricamente garantizado por el factor de esponjamiento. La elección del valor adecuado para el factor de esponjamiento es un compromiso entre el deseo de garantizar el funcionamiento del mercado para la duración efectiva del plan y la conveniencia de restringir el ritmo de expansión urbana desde un punto de vista de sostenibilidad y de eficiencia en el uso de un recurso particularmente escaso.

Se propone aplicar un factor de esponjamiento máximo de 2,2 a 3 las necesidades residenciales estimadas para 8 años de acuerdo al tamaño del municipio (ver tabla de valores en la Tabla 4). La razón de ampliar el factor de esponjamiento a medida que disminuye el tamaño del municipio se debe a la mayor rigidez del mercado a medida que se reduce la dimensión del mismo (tanto por razones físicas como por la mayor concentración de la propiedad) y a la menor fiabilidad de las proyecciones a medida que se reduce la dimensión del ámbito territorial considerado.

**4. taula.Bizitegi-beharretan ezarri daitekeen bizitegi-ahalmenaren harrotze-faktorearen balioa, udalerrien tamainaren arabera**

**Tabla 4. Valor del factor de esponjamiento de la capacidad residencial aplicable a las necesidades residenciales para 8 años según tamaño del municipio**

Maila Estrato	Udalerriko biztanleria Población del municipio	Harrotze-faktorea gehi. Esponjamiento máx.
1	20.000 biztanle edo gehiago 20.000 habitantes o más	2,2
2	7.000 eta 19.999 biztanleren artean De 7.000 a 19.999 habitantes	2,4
3	3.000 eta 6.999 biztanleren artean De 3.000 a 6.999 habitantes	2,6
4	1.000 eta 2.999 biztanleren artean De 1.000 a 2.999 habitantes	2,8
5	1.000 biztanle baino gutxiago Menos de 1.000 habitantes	3,0

### 1.3.2. Vivienda vacía

Se establece que el valor de la vivienda vacía que debe de considerarse a efectos de la cuantificación residencial de cada municipio será como mínimo de un 2% del número total de viviendas existentes en el mismo sugiriéndose, como valor a incorporar, el 50% del número total de viviendas vacías excluido el porcentaje de este tipo de vivienda que tiene carácter técnico definido en el CVD de la Tabla 3.

Este componente se aplicará trayendo de la cifra de capacidad residencial resultante tras aplicar el esponjamiento a las necesidades residenciales.

### 1.4. Limitaciones adicionales

Finalmente, se han añadido dos condiciones adicionales a los resultados obtenidos aplicando esta metodología de cuantificación para evitar resultados extremos que podrían derivarse de una aplicación mecánica de las reglas propuestas. Se trata de limitaciones dirigidas, por un

lado, a los municipios que presentan un pasado muy recesivo, y por otro, a los municipios que han experimentado un crecimiento un tanto explosivo en los años precedentes.

En el primer caso se trata de asegurar una capacidad residencial mínima que permita una cierta capacidad de actuación a los agentes sectoriales y que no restrinja excesivamente el funcionamiento del mercado de suelo en una situación de contracción demográfica. En el segundo caso se trata de evitar extrapolaciones exageradas que resultan difíciles de corregir una vez que se lanzan las actuaciones derivadas de ellas. Naturalmente, será necesario acelerar la actualización del planeamiento vigente en aquellos casos en los que la expansión acelerada se mantenga en el tiempo y amenace con agotar la holgura que el factor de esponjamiento trata de garantizar.

Las dos limitaciones adicionales que se imponen a la cuantificación final de la capacidad residencial del municipio son las siguientes:

1. Para todos los municipios, la capacidad residencial no podrá superar el 50% del parque de viviendas existente en el momento de aprobación del planeamiento urbanístico.
2. Todo municipio podrá plantear una capacidad residencial equivalente al 10% del parque inicial de viviendas. Así mismo, se establece una capacidad mínima de 20 viviendas, cifra que podrá verse modulada, en su caso, por el Plan Territorial Parcial correspondiente.

### **1.5. Número de viviendas y edificabilidad**

La Tabla 5 presenta una estimación de la superficie media de las viviendas construidas en los últimos años de acuerdo a su régimen y tipología. El concepto de superficie construida no incluye los garajes, trasteros y locales similares que habitualmente se ubican bajo rasante o bajo cubierta en los edificios de viviendas múltiples. Para las viviendas unifamiliares se incluye el garaje cuando no se ubica bajo rasante (se estima que es el caso del 50% de las viviendas unifamiliares que se construyen).

Se ha utilizado a modo referencial e ilustrativo un valor de 1,32 como ratio de superficie construida respecto a la superficie útil de la vivienda para las VPO, cifra más elevada de la aplicada tradicionalmente. El mismo valor se aplica a las viviendas tasadas y libres en edificios de múltiples viviendas. Se ha aplicado un valor igualmente referencial e ilustrativo de 1,25 en el caso de las viviendas adosadas y unifamiliares.

Los valores de la Tabla 5 representan una estimación de la media global aplicable al conjunto de la CAPV. Las áreas rurales y las que tienen mayor disponibilidad de suelo presentarían valores más elevados para la superficie media de las viviendas, mientras que la vivienda media en Bilbao Metropolitano sería algo más pequeña. El valor medio asignado a la VPO supone que las viviendas de un dormitorio suponen del 5 al 10% del total de las VPO construidas, las de dos dormitorios (3 ó 4 camas) suponen del 40 al 50% y las de tres dormitorios (5 ó 6 camas) representan del 45 al 55%.



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.

##### 5. Taula. Gaur egun eraikitzen den etxebizitzaren batezbesteko azalera EAEn

**Tabla 5. Estimación de superficies por tipos de vivienda en la CAPV**

Etxebizitza mota Tipo de vivienda	Azalera (m <sup>2</sup> ) Superficie (m <sup>2</sup> )	
	Erabilgarria Útil	Eraikia Construida
BOE (batezbesteko orokorra) / VPO (media global)	68	90
logela 1/ de 1 dormitorio	48	63
2 logela / de 2 dormitorios	62	82
3 logela / de 3 dormitorios	76	100
Etxebizitza tasatua / Vivienda tasada	80	106
Etxebizitza libre / Vivienda libre		
Etxebizitzarako eraikinen batezbesteko orokorra	81	106
Media global en edificios de viviendas		
2 logela / de 2 dormitorios	72	92
3 logela / de 3 dormitorios	90	119
Elkarri atxikitako etxebizitzak / Viviendas adosadas	120	150
Familia bakarreko etxebizitzaren urbanizazioa		
Urbanización de viviendas unifamiliares	180	250 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Eraikitako azalera garajea barne hartzen du, sestrapean egon ezean (kasuen % 50ean zenbatetsia)

**Iturria:** Egileak egina, eragile pribilegiatuek emandako informazioan oinarrituta.

<sup>a</sup> La superficie construida incluye el garaje cuando no está bajo rasante (estimado 50% de los casos)

**Fuente:** Elaboración propia en base a información suministrada por agentes privilegiados

## 2. APLICACIÓN ILUSTRATIVA DEL MÉTODO DE CUANTIFICACIÓN PARA 2014-2022

Al objeto de ilustrar el funcionamiento y alcance de la metodología planteada se ha llevado a cabo una simulación general para el conjunto de municipios de la CAPV y el periodo 2014-2022 (esto es, el periodo que va desde el 1 de enero de 2014 al 1 de enero de 2022). Esta cuantificación no incluye el componente de correcciones del modelo territorial vigente (a definir por los correspondientes PTP) ni toma en cuenta las eventuales modificaciones del coeficiente de vivienda secundaria que puedan aplicarse en diferentes ámbitos municipales. Por lo tanto la componente B2 (por variación del coeficiente de vivienda secundaria) es nula por definición. Además se ha fijado en 1,25 el valor del coeficiente de vivienda secundaria (CSR) en todos aquellos municipios en los que el valor histórico de dicho coeficiente superaba dicha cota. Como es natural, la consideración de estos componentes, ignorados en esta aplicación ilustrativa, tendrá un efecto notable en bastantes municipios y áreas funcionales y pudiera llegar a tener un impacto no desdeñable en los valores agregados para el conjunto de la CAPV.

## 2.1. Necesidades residenciales (2014-2022)

La Tabla 6 resume la cuantificación de las necesidades para el periodo de los 8 años considerados (2014-2022). Las necesidades residenciales agregadas se estiman en 88.144 viviendas para el periodo, lo que equivale a un ritmo medio de construcción de 11.018 viviendas anuales. En los ámbitos territoriales más dinámicos las necesidades calculadas representan entre el 15 y el 25% del parque existente al inicio del periodo, alcanzando sus máximos en Mungia y a distancia Igorre, Álava Central y Laguardia a pesar de que el ejercicio no incorpora completamente la previsible demanda de vivienda secundaria de Bakio y Labastida. Las necesidades calculadas para las áreas de Durango, Zarautz-Azpeitia, Tolosaldea y Laudio se sitúan ligeramente por encima del 10% del parque inicial. La estimación de necesidades residenciales no alcanza la cota del 8% del parque inicial en las 4 áreas de menor dinamismo demográfico (Eibar, Mondragón-Bergara, Gernika-Markina y Bilbao Metropolitano). Los casos más extremos se aprecian en el valle del Deba, donde las necesidades de vivienda principal por variación de la población (componente A1) toman un valor negativo, aunque de magnitud moderada.

**6. Taula. 2014-2022 epealdirako aurreikusitako bizitegi-beharrak**  
**Tabla 6. Necesidades residenciales estimadas para el periodo 2014-2022**

Lurralde Eremua Ámbito Territorial	Bizitegi- beharrak guztira Total necesidades residenciales	% etxebizitza parkearen gainean % parque viviendas	Biztanle- aldaketa A1 Variación de la población	A2 Familia- tamaina Tamaño familiar	B1 Bigarren etxebizitza Vivienda secundaria	C1 Etxebizitza hutsa Vivienda vacía
EAE / CAPV	88.144	8,81	15.400	64.216	4.312	4.209
Lurralde historiko bakoitzeko Por territorio histórico						
Araba /Álava	21.316	13,96	9.402	9.651	1.229	1032
Bizkaia	39.781	7,57	2.266	33.847	1.772	1892
Gipuzkoa	27.047	8,39	3.732	20.718	1.311	1285
Eremu Funtzional bakoitzeko Por área funcional						
Balmaseda-Zalla	1.482	9,27	380	944	77	81
Beasain-Zumarraga	2.718	8,43	481	2.030	57	150
Bilbo metropolitarra/ Bilbao Metropolitano	26.485	6,53	-2.267	26.605	972	1175
Donostia/San Sebastián	14.440	8,07	1.504	11.776	540	620
Durango	4.005	11,83	1.511	2.222	93	179
Eibar	1.821	5,46	-512	2.124	114	95
Gernika-Markina	2.679	6,86	165	2.127	229	154
Igorre	1023	15,03	485	407	67	64
Guardia/Laguardia	1.120	13,86	522	352	176	70
Laudio / Llodio	1.988	10,29	468	1.223	180	117
Arrasate / Mondragón - Bergara	1.737	5,89	-283	1.859	70	91
Mungia	3.182	24,89	1.933	784	280	185
Tolosa	2.191	10,04	649	1.346	60	136
Araba Erdialdea/ Álava Central	18.731	14,54	8.649	8.284	919	877
Zarautz-Azpeitia	4.542	13,07	1.715	2.133	478	215

Debido a los supuestos utilizados en este ejercicio los componentes de vivienda secundaria y vacía tienen una importancia muy limitada respecto a las necesidades de vivienda principal y solo representan el 10% del volumen total de las necesidades identificadas. Por otro lado, se observa el limitado impacto de la inflexión demográfica detectada en torno al año 2000, ya que



aunque el componente de variación de la población presenta una magnitud respetable (15.400 viviendas para el período) apenas representa el 24% de las necesidades derivadas de la reducción del tamaño familiar (64.216 viviendas para el período), incluso tras haber moderado los supuestos de reducción del tamaño familiar utilizados en los últimos años.

Naturalmente, estas apreciaciones generales no se mantienen en todos los ámbitos territoriales. En las áreas funcionales de mayor dinamismo demográfico (Mungia, Igorre, Laguardia y Álava Central) el componente por variación de la población supera el asociado a la reducción del tamaño familiar. La situación se invierte espectacularmente en las áreas más estancadas como se aprecia en el Bilbao Metropolitano, donde las necesidades por reducción del tamaño familiar casi multiplican por 10 las necesidades derivadas del crecimiento demográfico.

Es destacable también la relativa intensidad de necesidades en los municipios de menor tamaño, y en especial, en los comprendidos entre 1.000 y 7.000 habitantes. El mayor dinamismo de buena parte de estos municipios unido a la mayor presencia de vivienda secundaria y vacante hace que la tasa de necesidades residenciales de estos municipios respecto a su parque inicial se sitúe claramente por encima del estimado para el conjunto de la CAPV.

## 2.2. Capacidad residencial (2014-2022)

La Tabla 7 muestra la capacidad residencial para el período 2014-2022 una vez aplicados los esponjamientos pertinentes y las limitaciones adicionales en aquellos municipios a los que afectan. Globalmente se observa que las necesidades residenciales estimadas en 88.144 viviendas se convierten en una capacidad residencial máxima de 186.463 viviendas para el conjunto de la CAPV, lo que representa un factor de esponjamiento efectivo de 2,12. La cota inferior de la capacidad sería de 93.297 viviendas (esponjamiento medio de 1,06).

**Tabla 7. Capacidad residencial estimada para el planeamiento 2014-2022**

Lurralde Eremua Ámbito Territorial	2013ko etxebizitza- parkea Parque viviendas 2013	Gehienezko bizitegi-ahalmena Capacidad residencial máxima			Gutxienezko bizitegi- ahalmena Capacidad residencial mínima
		Etxebizitzak En viviendas	Parkearen % En % parque	Harrotze- faktorea Esponjamiento	
EAE / CAPV	1.000.708	186.463	18,63	2,12	93.297
Lurralde historiko bakoitzeko Por territorio histórico					
Araba / Álava	152.722	39.547	25,89	1,86	19.789
Bizkaia	525.458	88.294	16,80	2,22	44.175
Gipuzkoa	322.528	58.622	18,18	2,17	29.333

Lurralde Eremua Ámbito Territorial	2013ko etxebizitza- parkea Parque viviendas 2013	Gehienezko bizitegi-ahalmena Capacidad residencial máxima			Gutxieneko bizitegi- ahalmena Capacidad residencial mínima
		Etxebizitzak En viviendas	Parkearen % En % parque	Harrotze- faktorea Esponjamiento	
Eremu Funtzional bakoitzeko Por área funcional					
Balmaseda-Zalla	15.985	3.589	22,45	2,42	1.798
Beasain-Zumarraga	32.257	6.602	20,47	2,43	3.304
Bilbo metropolitarra/ Bilbao Metropolitano	405.333	58.284	14,38	2,20	29.149
Donostia/San Sebastián	179.040	29.242	16,33	2,03	14.625
Durango	33.852	8.770	25,91	2,19	4.388
Eibar	33.326	4.795	14,39	2,63	2.399
Gernika-Markina	39.055	6.695	17,14	2,50	3.355
Igorre	6.808	2.320	34,08	2,27	1.162
Guardia/Laguardia	8.083	2.443	30,22	2,18	1.226
Laudio / Llodio	19.313	4.012	20,77	2,02	2.008
Arrasate / Mondragón - Bergara	29.512	4.533	15,36	2,61	2.269
Mungia	12.782	6.354	49,71	2,00	3.180
Tolosa	21.817	4.391	20,13	2,00	2.203
Araba Erdialdea/ Álava Central	128.784	34.312	26,64	1,83	17.166
Zarautz-Azpeitia	34.761	10.121	29,12	2,23	5.065

**8. taula. Metodologia berriaren eta LAGen emaitzen arteko konparazioa.**

**Tabla 8. Comparación entre los resultados de la nueva metodología y los criterios de las DOT vigentes**

Kontzeptua Concepto	Metodo berria Nuevo método	Eguneratutako LAGak DOT actualizadas
Etxebizitza nagusien beharrak (A): Necesidades de vivienda principal (A):		
Biztanleen aldaketagatik (A1) Por variación de la población (A1)	15.407	35.142
Familia-tamainaren aldaketagatik (A2) Por variación del tamaño familiar (A2)	64.216	88.955
Etxebizitzen nagusien beharrak guztira (A) Necesidades totales de vivienda principal (A)	79.623	124.097
Bigarren etxebizitzaren beharrak (B) Demanda de vivienda secundaria (B)	4.312	7.551
Etxebizitza hutsen aurreikuspena (C) Previsión de viviendas vacías (C)	4.209	
Etxebizitzen beharrak Necesidades residenciales	88.144	131.648
Eskaintzaren zorroztasunaren zuzenketa/ Harrotzea Corrección rigidez oferta / Esponjamiento	98.319	155.843
Gehienezko bizitegi- ahalmena Capacidad residencial máxima	186.463	287.491

**2.3. Análisis comparativo con las DOT vigentes**

Para terminar, la Tabla 8 compara los resultados obtenidos mediante el nuevo método y los derivados de aplicar los criterios establecidos por las DOT de 1997 a la misma información de partida (censos 2001/2011).



La nueva metodología resulta más restrictiva que la que se ha aplicado en los últimos años en casi todos los aspectos contemplados en la cuantificación de las necesidades residenciales:

1. La proyección de la pérdida de población de los municipios recesivos, aunque sea de forma suavizada, supone la disminución de las necesidades de vivienda principal.
2. El cambio en el cálculo del tamaño familiar, tanto en planteamiento como en ritmo, supone la disminución de las necesidades de vivienda principal en 24.739 viviendas.
3. La forma en que cada método calcula la demanda de vivienda secundaria genera una reducción de 3.239 viviendas a pesar de utilizar el mismo CSR en ambos casos.
4. La incorporación del concepto de esponjamiento (en el nuevo método de cuantificación) en lugar de utilizar la corrección de la rigidez de oferta (en el método de las DOT 1997) genera discrepancias de diferente signo para cada municipio. La importancia del cambio reside en la forma de cálculo de este componente que pasa de depender del parque inicial a estar asociado a la estimación de necesidades residenciales del ámbito en cuestión. En este sentido, la aplicación del coeficiente de esponjamiento genera una reducción de 57.524 viviendas en relación con las viviendas que surgían en aplicación de la “corrección de la rigidez de la oferta” que establecen las DOT 1997.
5. Como consecuencia de la incorporación de las limitaciones adicionales a la capacidad residencial máxima admitida (elemento no contemplado en las DOT 1997), la capacidad final resultante con la aplicación de la nueva metodología supone una reducción de 101.028 viviendas con respecto a la capacidad resultante de la aplicación del método establecido en las DOT 1997.

Descripción de conceptos y componentes	Fórmula aplicada	Leyenda de símbolos																		
<p><b>CMT. Correcciones del modelo territorial vigente</b> El PTP identificará estas correcciones estimando su magnitud y ritmo temporal. Identificará el impacto sobre el uso principal o secundario de la vivienda derivado de cambios en infraestructuras y dotaciones, en tipos de hábitat o en cualquier otro aspecto que se considere relevante.</p>	<p>explicitado en PTP</p>	<p>Identificación general del período temporal t:  <math>t_0</math> = Período de referencia  <math>t_i</math> = Año inicial del plan  <math>t_r</math> = Año final del plan</p>																		
<p><b>A. Necesidades de vivienda principal</b></p>																				
<p>A1. Por variación de población residente Fórmula de proyección de la población municipal: <math>P_t - P_0 \times (1 + RP)^t</math></p>	<p><math>(P_t - P_0) / TMF_t</math></p>	<p><math>P_t</math> = Población en momento t  <math>TMF_t</math> = Tamaño familiar en momento t  <math>RF</math> = Tasa anual de variación del tamaño familiar</p>																		
<p>A2. Por variación del tamaño familiar Fórmula de proyección del tamaño familiar: <math>TMF_t = 1 + (TMF_0 - 1) \times (1 + RF)^t</math></p>	<p><math>P_t \times (1 / TMF_{t-1} / TMF_t)</math></p>	<p><math>RP</math> = Tasa anual de variación de la población municipal (reducida a la mitad si la variación es negativa)</p>																		
<p><b>B. Demanda de vivienda secundaria</b></p>																				
<p>B1. Por variación de la vivienda principal Demanda asociada a la evolución del parque principal</p>	<p><math>(A1 + A2) \times (CSR_r - 1)</math></p>	<p><math>CSR_t</math> = Coeficiente de vivienda secundaria en momento t. Se define como sigue:  viviendas ocupadas / viviendas principales</p>																		
<p>B2. Por variación del coeficiente de vivienda secundaria Requiere proyección explícita del CSR. En su ausencia se aplicará el CSR de 2011 (o la media de 2001 y 2011 si esta última fuera mayor) siempre que no supere la cota de 1,25</p>	<p><math>(P_t / TMF_t) \times (CSR_t - CSR_r)</math></p>																			
<p><b>C. Previsión de viviendas desocupadas</b></p>																				
<p>C1. Por variación de vivienda ocupada Holgura asociada a la evolución del parque ocupado.</p>	<p><math>(A1 + A2 + B1 + B2) \times (CVD_t - 1)</math></p>	<p><math>CVD_t</math> = Coeficiente de vivienda desocupada en momento t. se define como sigue:  viviendas totales / viviendas ocupadas</p>																		
<p>C2. Por variación del coeficiente de vivienda desocupada Requiere proyección explícita del CVD. En su ausencia se aplicará el valor normativo máximo según la población municipal (de 1,04 a 1,08 según tabla).</p>	<p><math>(CSR_t \times P_t / TMF_t) \times (CVD_r - CVD_t)</math></p>																			
<p><b>NR. Necesidades residenciales</b></p>																				
<p>Estimación del aumento de parque de viviendas previsto para el período del plan. Se calcula mediante la agregación de los 7 componentes especificados.</p>	<p><math>CMT + A1 + A2 + B1 + B2 + C1 + C2</math></p>																			
<p><b>CR. Capacidad residencial</b></p>																				
<p>Estimación de la capacidad de construcción de viviendas identificadas al inicio del plan. La capacidad residencial se calcula multiplicando las necesidades residenciales por un factor de esponjamiento máximo acorde a la población municipal (de 2,2 a 3 según tabla). El esponjamiento mínimo se fija en 50% del valor máximo.  <b>Vivienda desocupada (VV):</b>  El valor de la vivienda desocupada (vacía) que debe considerarse en la cuantificación residencial será como mínimo el 2% del número total de viviendas existentes.  <b>Limitaciones adicionales:</b>  - Independientemente del resultado de la cuantificación, se admite siempre una capacidad residencial de hasta el 10% del parque inicial (o de 20 viviendas).  - Se limita la capacidad residencial de un plan al 50% del parque inicial.</p>	<p><math>CR = (NR \times ESP) - VV</math></p>	<p><math>ESP</math> = Factor de esponjamiento  <math>VV</math> = Vivienda desocupada (vacía): mínimo 2% del parque residencial</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tamaño del municipio</th> <th>CVD</th> <th>ESP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20.000+ habitantes</td> <td>1,04</td> <td>2,2</td> </tr> <tr> <td>7.000 – 19.999 habitantes</td> <td>1,05</td> <td>2,4</td> </tr> <tr> <td>3.000 – 6.999 habitantes</td> <td>1,06</td> <td>2,6</td> </tr> <tr> <td>1.000 – 2.999 habitantes</td> <td>1,07</td> <td>2,8</td> </tr> <tr> <td>menos de 1.000 habitantes</td> <td>1,08</td> <td>3,0</td> </tr> </tbody> </table>	Tamaño del municipio	CVD	ESP	20.000+ habitantes	1,04	2,2	7.000 – 19.999 habitantes	1,05	2,4	3.000 – 6.999 habitantes	1,06	2,6	1.000 – 2.999 habitantes	1,07	2,8	menos de 1.000 habitantes	1,08	3,0
Tamaño del municipio	CVD	ESP																		
20.000+ habitantes	1,04	2,2																		
7.000 – 19.999 habitantes	1,05	2,4																		
3.000 – 6.999 habitantes	1,06	2,6																		
1.000 – 2.999 habitantes	1,07	2,8																		
menos de 1.000 habitantes	1,08	3,0																		



---

# PLANO RESUMEN

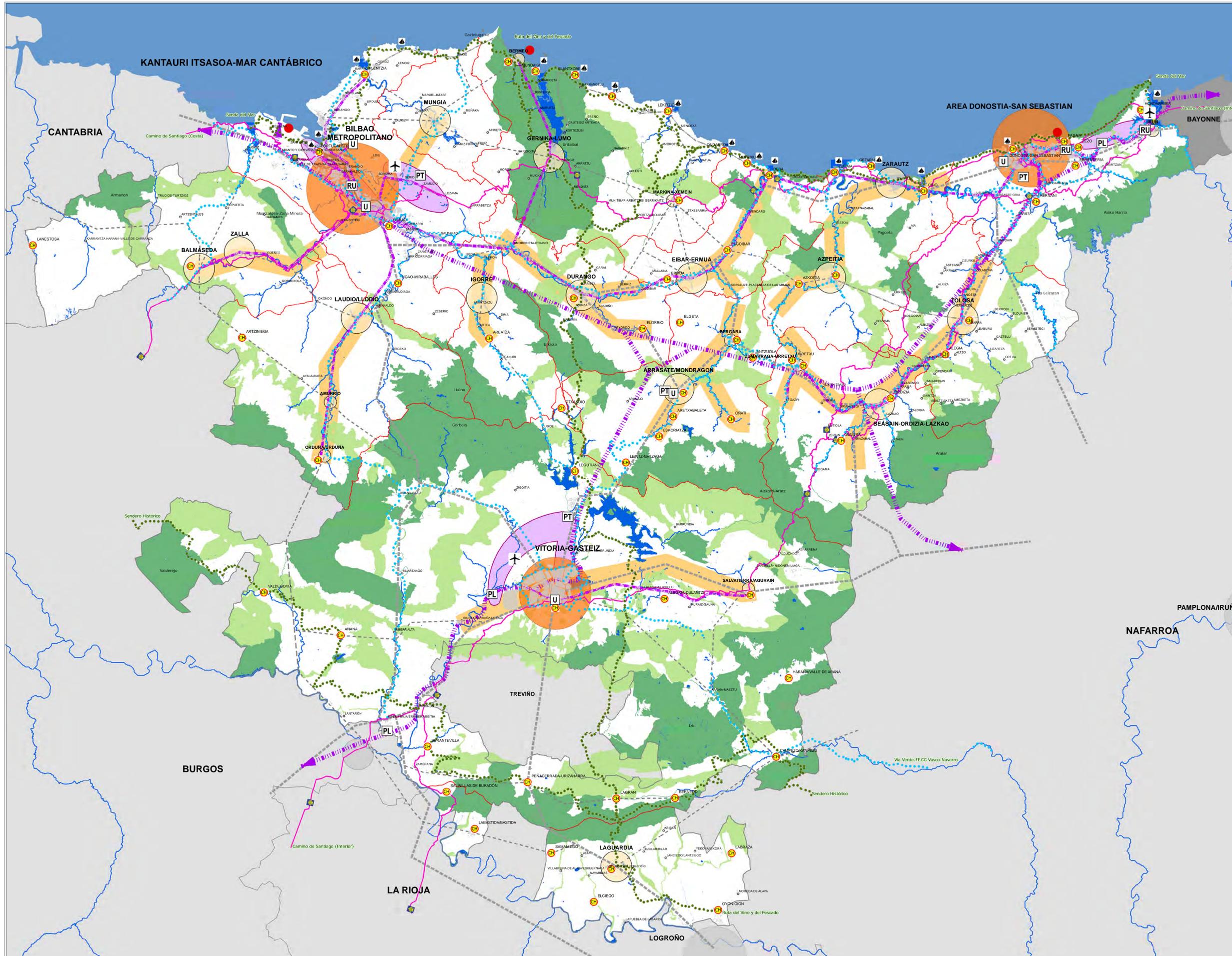


# LAG

EAEko Lurralde Antolamendurako  
Gidaletxoaren Berriruzpea  
OINARRIZKO DOKUMENTUA

## DOCUMENTO BASE Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la C.A.P.V.

# DOT



### INDARREAN DAUDEN LAG DOT VIGENTES

#### EREMU FUNTZIONALAK AREAS FUNCIONALES

EREMU FUNTZIONALEN MUGAK DELIMITACIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES

#### KOKALEKUEEN SISTEMA SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

EUSKAL HIRIBURUEN GUNE ANITZEKO SISTEMA SISTEMA POLINUCLEAR VASCO DE CAPITALES  
 EREMU FUNTZIONALEN BURUAK CABECERAS DE ÁREA FUNCIONAL  
 EREMU FUNTZIONALEN AZPIBURUAK SUBCABECERAS DE ÁREA FUNCIONAL  
 BESTE GUNE BATZUK OTROS NUCLEOS

#### LOTURA SISTEMA SISTEMA RELACIONAL

EUSKAL HIRIBURUEN NUKLEO ANITZEKO SISTEMAREN OINARRIZKO LOTURAK INTERCONEXIONES BÁSICAS DEL SISTEMA POLINUCLEAR VASCO DE CAPITALES  
 EREMU FUNTZIONALEN BURUEN ARTEKO LOTURAK INTERCONEXIONES DE LAS CABECERAS DE LAS ÁREAS FUNCIONALES  
 PAISAIA INTERESEKO IBILBIDEAK RECORRIDOS DE INTERÉS PAISAJÍSTICO  
 ABIADURA HANDIKO TRENA TREN DE ALTA  
 ALDIRIKO TREN ZERBITZUEN OINARRIZKO ARDATZAK EJES BÁSICOS DE SERVICIO FERROVIARIO DE CERCANÍAS  
 AIREPORTUAK AEROPUERTOS  
 MERKATARITZA PORTUAK PUERTOS COMERCIALES  
 ARRANTZA ETA KIROL PORTUAK PUERTOS DEPORTIVOS Y PESQUEROS

### ELEMENTU BERRIAK NUEVOS ELEMENTOS

#### AZPIEGITURA BERDEA INFRAESTRUCTURA VERDE

HIDROGRAFIA SAREA RED HIDROGRÁFICA  
 NATURA GUNE BABESTUEN SAREA (URDAIBAI BIOSFERA ERRESERBA, NATURA GUNE BABESTUAK, NATURA 2000 SAREA - KBEAK, HEEBAK - TXINGUDU) RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI, ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS, RED NATURA 2000, ZEC's, ZEPA's, PLAN ESPECIAL DE TXINGUDU)  
 KORRIDORE EKOLOGIKOEN SAREA RED DE CORREDORES ECOLÓGICOS

#### ERALDAKETA ARDATZAK EJES DE TRANSFORMACIÓN

BERRIKUNTZA EREMUAK HIRIBURUEN GUNE ANITZEKO SISTEMAN ÁREAS DE INNOVACIÓN EN EL SISTEMA POLINUCLEAR DE CAPITALES  
 EREMU FUNTZIONALETAKO ERALDAKETA ARDATZAK EJES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS ÁREAS FUNCIONALES

### MUGIKORTASUN IRAUNKORRA MOVILIDAD SOSTENIBLE

DONEJAKUE BIDEA CAMINO DE SANTIAGO  
 OINEZKOENTZAKO IBILBIDEAK (ITSASO-KO BIDEA, ARDOAREN ETA ARRINAREN IBILBIDEA, BIDE HISTORIKOA) RECORRIDOS PEATONALES (SENDA DEL MAR, RUTA DEL VINO Y DEL PESCADO, SENDERO HISTÓRICO)  
 BIZIKLETENTZAKO IBILBIDEAK RECORRIDOS CICLISTAS

### HIRI ETA LANDALUR BIRGAITASUNA RECUALIFICACIÓN URBANA Y RURAL

HIRIGUNE HISTORIKOA CASCO HISTÓRICO  
 HIRI BERRITZEA RENOVIACIÓN URBANA  
 UNIBERTSITATEA UNIVERSIDAD  
 LOGISTIKA PARKEA PARQUE LOGÍSTICO  
 TEKNOLOGIA PARKEA PARQUE TECNOLÓGICO



INGURUMEN ETA LURRALDE POLITIKA SAILA  
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL