



▶ Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava
▶

www.alava.net

Vitoria-Gasteiz, 17-2-2015

Lurralde Antolamendu eta Hirigintza Zerbitzua / Servicio
de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Esp Zenb/Nº exp: AHÍ-086/15-P01

**DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN
TERRITORIA Y URBANISMO DEL
GOBIERNO VASCO**

**D. Fernando Uriondo Ispizua
C/ Donostia-San Sebastián, 1
01010 - VITORIA-GASTEIZ**

ASUNTO: REVISIÓN DOT

Referente a la reunión a celebrar el próximo día 17 de febrero en el marco de la "Ponencia Técnica de la COTPV sobre el proceso de Revisión de las DOT", adjunto informe del Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo de esta Diputación Foral.

Un cordial saludo.

Amaia Barredo Martín
Directora de Medio Ambiente y Urbanismo

AHI-086/15-P01

INFORME QUE EMITE EL SERVICIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO SOBRE EL DOCUMENTO BASE PARA LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS VASCO PARA LA PONENCIA TÉCNICA REFERENTE A LA REVISIÓN DE LAS DOT DE 17 DE FEBRERO DE 2016

El pasado 13 de Enero de 2016 se celebró en el Gobierno Vasco la primera ponencia técnica de la COPTV sobre el proceso de Revisión de las DOT. Con fecha 15 de Enero la COPTV remitió a esta Diputación Foral el acta de dicha sesión y el Orden del día de la siguiente a celebrarse el próximo 17 de Febrero de 2016.

A) ESQUEMA GENERAL DEL DOCUMENTO BASE

A continuación se elaboran unas reflexiones previas del documento base de manera genérica y previa a analizar los capítulos del 1 al 4 para la reunión del día 17 de febrero de 2016:

1. BALANCE MUY POSITIVO DE LAS VIGENTES DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La singular experiencia del País Vasco en materia de ordenación del Territorio ha dado lugar a una diferenciación sustancial de nuestro Modelo Territorial en comparación con otros territorios colindantes. El estallido de la burbuja inmobiliaria en España ha marcado la diferencia de la CAPV en lo relativo al sentido de disciplina territorial y urbanística. Si bien también en Euskadi ha influido, no ha tenido las graves consecuencias en la proporción que se han dado en otros lugares.

Ello es debido en una gran parte al desarrollo del planeamiento territorial, a partir de la Ley de Ordenación del Territorio aprobada en el año 1990. Estos planes territoriales, que plasman una visión supramunicipal, han modulado iniciativas de crecimiento con potencial desequilibrante que hubiesen podido surgir en algún área funcional.

Por ello, la primera reflexión es poner de manifiesto el balance positivo desde la Diputación Foral de Alava de las vigentes Directrices de Ordenación del Territorio desde su aprobación en 1997 hasta la fecha actual.

En la difícil coyuntura actual, casi 25 años después, merece la pena el gran esfuerzo de repensar y renovar la visión de país a largo plazo: una visión transversal e integral de nuestro futuro y una visión realista, en la que se identifiquen con acierto los auténticos retos y oportunidades de Euskadi.

Araba, desde el punto de vista territorial, presenta singularidades importantes respecto a sus territorios colindantes. Se trata de particularidades de todo tipo (topográfico,



demográfico, socioeconómico, político y territorial) que se advierten en el documento vigente de DOT, y que requieren un encaje en el próximo documento revisado, considerando en mayor medida el específico entramado institucional de nuestro Territorio Histórico.

2. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Las técnicas de planeamiento urbano y territorial hasta nuestros días surgieron de lo que se puede denominar "genética de 56"; una genética para el crecimiento urbano.

En 1956 se promulgó la Ley de Suelo española concebida para facilitar una difícil transformación de la España rural a la España urbana. Muchos pueblos y ciudades en aquel tiempo, estaban destinados a duplicar o cuadruplicar su número de habitantes. A su vez, los territorios rurales, en muchos casos, se despoblaron. De esa época son los conceptos del plan general, suelo urbanizable, el plan parcial, la VPO, plenamente vigentes hasta ayer.

La herencia de esos procesos de transformación de sociedad rural en urbana no se traslada indefinidamente, ni con la misma intensidad a la actualidad, si bien en algunos casos, a la vista de la concepción habitual de los planeamientos urbanos, nos lo seguimos encontrando. Araba es un buen ejemplo de esta transformación de sociedad rural a urbana. La tendencia a una concentración de la población en ciudades grandes no ha finalizado aún, pero se da de una manera menos perceptible.

En este sentido, tanto la Ley de Ordenación del Territorio como las vigentes DOT participan de esa concepción de desarrollo urbano: regulan el crecimiento residencial o industrial, cuantifican el número de viviendas deseable, planifican el desarrollo de las infraestructuras pendientes, de los nuevos equipamientos, etc.

Posiblemente, sea ésta una de las reflexiones más importantes a debatir, uno de los retos-país más importantes a día de hoy es repensar el desarrollo urbano unido a la ocupación del suelo de nuestros territorios y ciudades. Resulta obvio destacar que el desarrollo urbano debe pasar necesariamente por gestionar mejor el territorio ya construido.

3. COMPETENCIAS Y POLÍTICA TERRITORIAL

Las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanísticas y, con ellas, la plena capacidad de iniciativa de la sociedad vasca, al dotarse de una legislación y de planes para ordenar su territorio nos otorga una responsabilidad en la elección de nuestro Modelo Territorial.

El proceso de Revisión de las DOT tiene por tanto, una lógica evolutiva, pero también disponemos de la libertad para realizar cambios profundos, dado que nos enfrentamos a una coyuntura diferente que la de hace 25 años.



Como ejemplo, al abordar la Revisión de las Directrices, podría revisarse también la Ley de Ordenación del Territorio 4/1990, tras el bagaje y la experiencia adquiridas hasta la fecha en la CAPV.

A la vista de la rica experiencia acumulada, cabe analizar e interrogarse sobre la idoneidad de las figuras de planeamiento territorial, su flexibilidad o su dilatada tramitación. También puede abordarse su gestión proactiva o la simplificación administrativa asociada a sus procesos de formulación. Cabría incluso la oportunidad de refundir en una única ley preceptos de ordenación del territorio, del suelo, del urbanismo, de la regeneración urbana, de los impactos sobre la sostenibilidad, que hoy en día están desordenadamente dispersos en varias leyes.

B) ANALISIS DE TEMAS O CUESTIONES A COMPLETAR, ENFATIZAR O INCLUIR EN LOS CAPITULO 1, 2,3 Y 4.

En esta segunda parte se realizan unas observaciones por temas, tras el análisis realizado por esta Diputación Foral de los puntos 1 al 4 del documento base para la Revisión de las DOT.

1. APORTACIONES A COMPLETAR EN EL ÍNDICE:

1.1. Análisis de la materialización del Modelo Territorial de las DOT durante su período de vigencia:

- Adecuación de las actuales Áreas Funcionales.
- Crecimiento y decrecimiento urbano. Migraciones internas en la CAV.
- Materialización de grandes infraestructuras: carreteras, ferrocarriles.
- Materialización de otras infraestructuras: puertos, generación energética...
- Equipamiento del Territorio.
- Patrimonio Industrial y Tecnológico. Estado de conservación.
- Sistemas de transporte público: movilidad.
- Evolución del estado de conservación del parque residencial en la CAPV.
- Segunda residencia.
- Otros

1.2. Territorio Equilibrado:



Este punto es uno de los aspectos más importantes que la Diputación Foral de Álava considera necesario incluir en las DOT. Es necesario hacerse algunas preguntas: ¿qué ha pasado realmente durante la vigencia de 19 años de las actuales DOT? ¿Cómo han funcionado? Chequear desde esta óptica, la operatividad de un instrumento como las vigentes DOT, es a juicio de la Diputación Foral de Álava, uno de los requisitos básicos para un diagnóstico en un proceso de revisión de DOT.

Nuestros territorios ¿están más o menos equilibrados? Todo apunta a que la transformación urbana de las tres capitales en estos 20 últimos años ha resultado espectacular, con significativas mejoras urbanas de estas capitales. Sin embargo, en paralelo, otros territorios más periféricos o interiores, presentan síntomas de declive y de vulnerabilidad... Es preciso identificarlos y analizar la complejidad de esta parte del territorio.

Posiblemente, además de la prevención de procesos de declive urbano o territorial, las nuevas políticas territoriales requieran novedosos sistemas de gestión a aplicar en la tradicional operativa de la Administración vasca.

1.3. Contención del crecimiento de la mancha urbana:

El crecimiento se ha asociado generalmente al éxito de las ciudades. En el caso de Araba, el crecimiento de Vitoria Gasteiz ha profundizado la brecha con el medio rural. ¿De qué manera se ocupan los nuevos desarrollos de nuestras ciudades? Posiblemente, con población que migra de municipios menores y, vaciando los barrios residenciales más obsoletos de esas mismas ciudades. En la regulación supramunicipal del crecimiento, hay que tener en cuenta los objetivos de contención manteniendo el equilibrio entre los municipios y pueblos pequeños y los grandes. Resulta necesario analizar el impacto de ese crecimiento en los vaciados de los municipios más pequeños, o en los barrios obsoletos. Es un problema territorial de primera magnitud, que no es fácil de abordar en unas DOT. A la vista está la compleja tramitación del Decreto de Cuantificación y de las alegaciones habidas.

Pero no se debe desenfocar la visión a futuro y no debemos engañarnos ¿Se necesita representar en las DOT revisadas el crecimiento de la mancha urbana? ¿Ese es el reto central de la revisión? En caso afirmativo, y en cascada, ¿el resto de planes territoriales y urbanísticos seguirá diseñando y representando el crecimiento urbano? :

A modo de ejemplo desde Araba, en el pequeño núcleo de Peña cerrada, más importante que contar con dos suelos urbanizables para hacer dos pequeñas promociones de 15 y 10 viviendas, es que la Junta Administrativa o el Ayuntamiento pueda renovar y rehabilitar los solares residenciales en su casco, para mantener la oferta residencial en el núcleo. Y de la misma manera, el resto de juntas de los demás pueblos del Municipio. Y por extensión, podría constituir el embrión de políticas territoriales de nuevo cuño.

(Relacionado con los epígrafes del DB: 2.1. / 3.A) / 3.B)



2. ASPECTOS A LOS QUE TAL VEZ SE DEBIERA OTORGAR MÁS IMPORTANCIA.

2.1. Mitigación y Adaptación al Cambio Climático:

Desde la DFA creemos que este punto es más relevante y debe tomar un gran protagonismo: puede constituir uno de los telones de fondo más importantes del nuevo Modelo Territorial.

La existencia de una Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050, aprobada recientemente en 2015, e impulsada por el mismo Departamento del Gobierno vasco que impulsa la Revisión de las DOT, facilitará, sin duda, la coordinación entre las dos estrategias.

La Mitigación y la Adaptación al Cambio Climático, conlleva políticas muy interrelacionadas con objetivos abordados al menos en los capítulos 10 Agua y 11 Energía. Se considera que, tal vez un tratamiento unificado de estos aspectos, podría simplificar la estructuración del Documento Base.

2.2. Gestión de los planes territoriales, el papel de las Diputaciones Forales.

Singularmente los PTP, son documentos que cuestan varias legislaturas formularlos y aprobarlos. El resto de planes territoriales sectoriales también. A modo de ejemplo, podemos citar el recientemente aprobado PTS Agroforestal, que ha estado en tramitación aproximadamente 20 años. Los PTP han sido además, planes de concepción estática de referencia supramunicipal, a la espera de operar como plantilla en los procesos de revisión o modificación de los planeamientos generales de los respectivos municipios a los que afecta.

Se observa también cierta descoordinación entre los PTP y los PTS que se vienen aprobando, lo cual complica enormemente la interpretación de sus determinaciones. Si añadimos a ello en algunos lugares las normativas medio ambientales, la complejidad a veces crece exponencialmente. La deseable simplificación administrativa se demanda sobre todo desde las esferas más pequeñas de la Administración. La escala de la gestión de los PTP pasa necesariamente por una institución supramunicipal que vele por su cumplimiento y por un seguimiento cercano de la evolución del territorio. Por otra parte, los planes sectoriales son impulsados desde las respectivas administraciones sectoriales, los planes generales por los ayuntamientos, el plan parcial por sus promotores... ¿Y qué sucede con lo PTPs?

Se considera muy necesaria la gestión proactiva de los planes territoriales, es también uno de los temas que permiten un afinado de criterio en esta etapa de Revisión de las DOT. En el caso de la estructura administrativa alavesa, el papel de las Cuadrillas y de



la Diputación Foral, resultan esenciales en el refuerzo de las capacidades e iniciativas municipales.

Posiblemente, la delimitación del Área Funcional de Álava Central no ha resultado una delimitación natural, en la que los municipios y cuadrillas hayan podido proyectar sus visiones de futuro. El bajo peso demográfico del territorio alavés complejiza la planificación territorial de las cuadrillas con menor número de habitantes. Pero tal vez en el proceso de Revisión de las DOT se puedan concordar mejor las delimitaciones de ámbitos de planificación con la arraigada y característica estructura administrativa alavesa.

(Relacionado con los epígrafes del DB: 1.2.1.)

2.3. Seguridad alimentaria:

El urbanismo de la última época ha olvidado que agricultura y ciudad es la misma concepción de alguna manera, allá por Mesopotamia hace 10.000 años. Permitió la transformación de la sociedad cazadora y recolectora, en otra que se asentó en los lugares de manera definitiva. El reto de alimentar a la población mundial de 7.000 M habitantes, con sus proyecciones de crecimiento y concentración en ciudades, obliga a pensar de una nueva manera la capacidad de producción de alimentos de nuestros entornos naturales más próximos.

Araba presenta una tradición en las políticas agrarias de primer nivel. Su territorio agrológico y forestal representan a su vez, unas oportunidades más allá del peso coyuntural en indicadores tipo PIB o de la visión a corto plazo. Los escenarios a largo plazo para una seguridad alimentaria en el País Vasco y su entorno, abordando las cuestiones cuantitativas y cualitativas, remarcarán el potencial alavés en el Modelo Territorial. Este es un tema interrelacionado con el Paisaje, el Medio Físico e Infraestructura Verde, Medio Rural, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

(Relacionado con los epígrafes del DB: 1.3. / 2.2.)

2.4. Reindustrialización:

Uno de los objetivos de la UE es que la industria europea represente el 20 % del PIB en 2020. Hoy sólo representa el 14 % de media. En caso alavés, sin embargo, la industria representa el 31 % del PIB. La creación de puestos de trabajo en Europa, pasa en gran medida por recuperar capacidad manufacturera y el desarrollo industrial.

A su vez, el peso de la crisis económica ha dejado y sigue dejando profundas cicatrices en el seno de muchos polígonos industriales, incluso en los más recientes. La obsolescencia de la infraestructura que da soporte a la actividad industrial, es un problema que habrá que afrontar en claves nuevas y donde la colaboración público-privada resultará esencial.

La técnica de recalificaciones por usos que posibilitaban importantes plusvalías urbanísticas que facilitaban la regeneración casi automática de tejidos obsoletos, no resolverá los problemas en los próximos años. Los nuevos usos para los espacios



industriales obsoletos, podrán ser también del tipo industrial, si bien las nuevas políticas industriales requerirán mucha gestión, pero en claves distintas.

La importancia del sector industrial en Araba, hace que en su seno se encuentren algunos de los polígonos industriales más importantes de España y alguna de las plataformas logísticas de mayor proyección intermodal. Por ello, consideramos importante remarcar esta cuestión de la mejora y conservación de la infraestructura para la actividad industrial en el proceso de revisión de DOT.

(Relacionado con los epígrafes del DB: 1.2.1. / 1.3.)

2.5. Territorios y núcleos vulnerables

Al abordar en el epígrafe 4.3. del Documento Base la cuestión de la salud y la ordenación del territorio, se nos presenta una óptica de observación novedosa en la manera tradicional de abordar este tipo de planeamiento. Las diferencias en la esperanza de vida por zonas básicas de salud o territorios, genera interrogantes creativos a la hora de formular los nuevos modelos territoriales.

Pero más allá del tema de la salud, nos parece muy oportuna la utilización de ópticas de observación de los diferentes tipos de vulnerabilidad de los territorios: densidad de población, proyección demográfica, obsolescencia de tejidos urbanos, asentamiento de población en riesgo de exclusión social, déficit de equipamientos, etc. El mapeo de este tipo de análisis nos puede revelar dinámicas territoriales curiosas.

El análisis documental demográfico y social debe favorecer la identificación de los verdaderos retos a abordar en el futuro desde la ordenación del territorio y otras políticas coordinadas.

Vitoria-Gasteiz, a 15 de febrero de 2016

Macarena Ruiz Redondo
Jefa del Servicio de Ordenación del
Territorio y Urbanismo

Vº Bº
Amaia Barredo Martin
Directora de Medio ambiente y Urbanismo