

## APORTACIONES DE LA DIRECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA AL DOCUMENTO BASE DE REVISIÓN DE LAS DOT

### 1. PAISAJE

Las propuestas y criterios que se establecen entorno al paisaje giran en torno a la planificación territorial. En el País Vasco tenemos el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la CAPV. En él se establece que la definición y desarrollo de los catálogos del paisaje se realizará a escala de Área Funcional y que se podrán incluir en los PTPs.

Sin embargo, la obligación de la consideración del paisaje en el planeamiento territorial ya se introdujo, por primera vez, en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Es decir, en la normativa de evaluación ambiental estratégica ya está introducida la obligación de considerar el paisaje en el planeamiento territorial desde hace casi 15 años.

En la evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial deben valorarse *“los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, **el paisaje** y la interrelación entre estos factores”*. Es decir, se exige una visión integrada de todos los aspectos ambientales, también del paisaje.

La EAE como se ha dicho anteriormente es de aplicación a planes y programas desde hace 15 años y su operatividad es plena. La aplicación de los criterios de tratamiento del paisaje que se establecen en el documento de las DOT es operativa mediante la evaluación ambiental estratégica para planes y mediante la evaluación de impacto ambiental para los proyectos que deben someterse a este procedimiento.

Así por ejemplo se incluye como orientaciones al planeamiento territorial:

- *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.*

- *Cumplir unos requisitos básicos de integración paisajística de elementos e infraestructuras, de los crecimientos urbanos, así como de las explotaciones extractivas y vertederos.*

Las orientaciones al planeamiento urbanístico en materia de paisaje incluidas en el “Documento Base”, no son novedosas. Todas son orientaciones que son ya de aplicación y uno de los marcos para ello, como se ha comentado, es la evaluación ambiental.

Por tanto se considera necesario interiorizar que el paisaje no debe considerarse un aspecto exclusivo de la política de ordenación del territorio. También la política ambiental establece instrumentos para su consideración. Se propone que las DOT hagan un reconocimiento o mención a que el marco de la evaluación ambiental estratégica de planes es adecuado para integrar un correcto análisis del paisaje en los procedimientos de elaboración, modificación o adecuación de los documentos de planeamiento sectorial, territorial y urbanístico.

Cada municipio, por ejemplo en el marco de la elaboración de su PGOU y su evaluación ambiental, puede ya definir su modelo de paisaje. Puede apoyarse en los Planes de Acción del Paisaje tal como se definen en el Decreto 90/2014. Pero no necesariamente debe esperarse a tener aprobados los Catálogos y Determinaciones del Paisaje a escala de Área Funcional para llevar a cabo esta labor.

## **2. MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE**

### **2.1. Estado del medio ambiente**

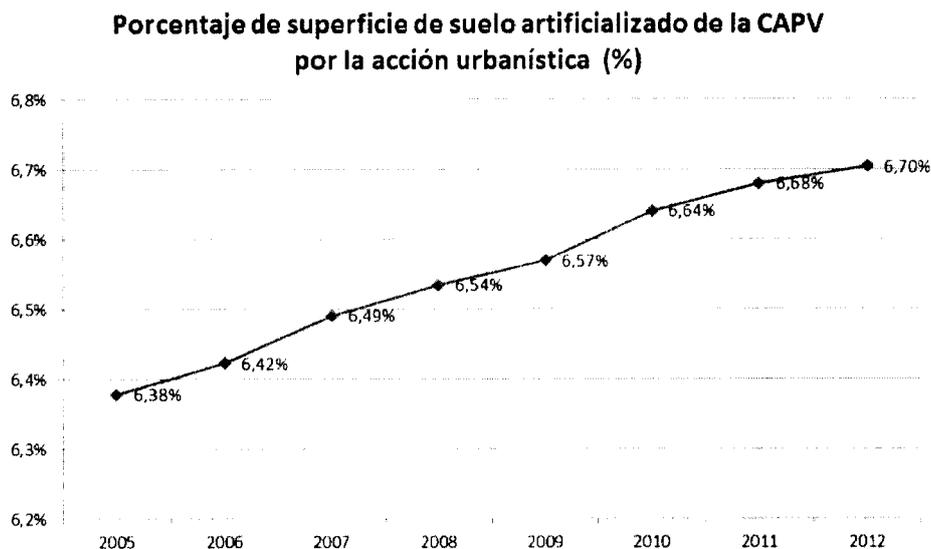
Sería conveniente realizar un ejercicio de valoración de los efectos que sobre el medio ambiente han tenido las DOT y su aplicación, mediante el planeamiento territorial sectorial y parcial y el planeamiento urbanístico.

Consideramos que la afirmación de que *“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”* es muy optimista, al menos en aspectos como la pérdida de suelo natural, pérdida de hábitats naturales, pérdida de conectividad ecológica o el aumento en el consumo de recursos, etc.

Aspectos propugnados o determinados por las DOT como la compacidad de crecimientos o la imposibilidad de edificar viviendas en SNU no ligadas a explotación agraria, en ocasiones han resultado poco eficaces bien por la lentitud en la adopción por los planeamientos municipales o bien por situaciones que no se han controlado. La

construcción de viviendas en SNU no ligada a explotación agraria o el desarrollo de urbanizaciones de baja densidad en las periferias es un hecho evidente en Bizkaia.

Esto ha dado lugar a que algunos indicadores ambientales como por ejemplo la artificialización del suelo tengan resultados negativos:



Fuente: Indicadores ambientales de la C.A. del País Vasco 2013  
<http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/estadistica/euskal-autonomia-erkidegoko-ingurumen-adierazleak-2013/r49-orokorra/es/>

## **2.2. La ordenación del medio físico.**

El “Documento Base” propone mantener la matriz de regulación de usos de las DOT vigentes, eliminando la categoría de ordenación “sin vocación de uso definido”. Se considera adecuado eliminar “sin vocación de uso definido” tras el desarrollo de los planes territoriales sectoriales que ordenan el SNU.

Los condicionantes superpuestos “áreas erosionables” y “vulnerabilidad alta y muy alta a la contaminación de acuíferos” tienen o han tenido una eficacia limitada desde el momento en que no se establece una listado de usos incompatibles con estas categorías. En los planeamientos urbanísticos tampoco se ha desarrollado esta cuestión adecuadamente, seguramente por falta de un criterio claro.

Parece necesario desarrollar este aspecto, mediante establecimiento más detallado de usos incompatibles, o haciendo referencia a normativas sectoriales que puede establecer criterios más claros, como la normativa en materia de aguas, para el caso de zonas vulnerables a la contaminación de acuíferos.

Respecto a la orientación general destinada a *“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”*, no se especifica como se plantea ese seguimiento, qué mecanismos se prevee implementar para hacerlo. El seguimiento ambiental de los planes urbanísticos sometidos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, que es una obligación legal establecida en la legislación de evaluación ambiental, es un contexto adecuado para realizar tal seguimiento.

Respecto a los PTSs de ordenación del medio físico: Ríos y Arroyos, Litoral, Humedales y Agroforestal, entendemos que sería interesante valorar su posible refundición en menos documentos o quizá en un solo documento de ordenación del medio físico. Esta cuestión la exponemos con las debidas reservas.

Además de los PTSs de ordenación del medio físico, las DOT preveían la ordenación sectorial de actividades de importante incidencia ambiental. Así por ejemplo estaba prevista la redacción de un PTS de Zonas canterables o un PTS de vertederos como marco de referencia para estas actividades.

Las nuevas DOT deberán valorar la vigencia de estas determinaciones de las DOT actuales para la ordenación de la implantación de estas actividades.

### **2.3. Infraestructura verde y servicios de los ecosistemas**

A continuación se hacen comentarios acerca de algunos de los objetivos planteados:

#### ***2.3.a. “Generalizar la Metodología de Servicios de Ecosistemas como forma de medir los impactos sobre el territorio en la CAPV”***

No estamos de acuerdo con este objetivo. La metodología para medir los impactos en el territorio producto de la planificación territorial, sectorial, urbanística, así como de los proyectos, tiene un marco legislativo propio en el marco de la evaluación ambiental, tanto la estratégica como la de proyectos, así como un bagaje teórico y práctico bien desarrollado a lo largo de años.

Los “servicios de los ecosistemas” podrían ser, en todo caso, uno más de los aspectos a considerar, pero junto con el resto de aspectos ambientales.

El concepto “servicios de los ecosistemas” lo definió formalmente Naciones Unidas y es un concepto que tiene mucha utilidad en países en vías de desarrollo. Pero en espacios ya muy desarrollados como Bizkaia, o la CAPV, pierde buena parte de su utilidad.

Hoy por hoy, no se ha conseguido diseñar una metodología de evaluación de los servicios de los ecosistemas que se haya demostrado especialmente útil a nuestra escala. Nuestra experiencia en evaluación ambiental, aplicando también el concepto de “servicios de los ecosistemas”, permite afirmar que, hoy en día, al menos para un territorio como Bizkaia, es un concepto que aporta una adicionalidad limitada a las metodologías que ya tenemos.

**2.3.b. “Planificar la infraestructura verde local y favorecer una infraestructura verde urbana conectada y equilibrada”**

El concepto de infraestructura verde según la definición de la Comisión Europea es muy amplio, abarcando todos los ámbitos, desde el urbano y periurbano al ámbito rural, y dentro de éste desde los espacios protegidos hasta las tierras cultivadas. La premisa para su consideración es la funcionalidad ecosistémica, pero para medir o caracterizar ésta no se propone ninguna metodología o criterio, de manera que cualquier espacio “amable”, entendido como “verde” o inserto en el medio rural, puede identificarse como infraestructura verde.

Todo el territorio en SNU se puede identificar como infraestructura verde, todo él tiene funcionalidades ecosistémicas tal como se entienden en el documento. Incluso espacios degradados como vertederos o canteras se pueden identificar como infraestructura verde si se plantean, por ejemplo, como espacios para la educación ambiental.

Así la infraestructura verde ya existe en el territorio, no es necesario crearla; solo es necesario visibilizar en el planeamiento sectorial y/o territorial, así como en el planeamiento urbanístico, esos espacios y dotarlos de una regulación de usos que garanticen su continuidad en el tiempo y la mejora de su funcionalidad. Esa regulación de usos ya existe, principalmente mediante la aplicación de la normativa de los Planes Territoriales Sectoriales que inciden en el SNU.

Hoy por hoy, prácticamente todas las infraestructuras que desarrollan las Administraciones Públicas son infraestructuras “grises”. Cuando se utiliza el concepto infraestructura “verde” se trataría de sustituir, en la medida de lo posible, estas infraestructuras grises por infraestructuras verdes. Precisamente, la idea innovadora que introduce el concepto de “infraestructura verde” es la idea de sustituir la “infraestructura gris” por la “infraestructura verde”. Esta idea fundamental no es algo que quede suficientemente claro en el “Documento Base”.

Se transcribe a continuación un extracto de la COM (2013) 249 final. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa:

*“La infraestructura verde es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales. Nos ayuda a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza proporciona a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos. Asimismo, contribuye a evitar la dependencia de infraestructuras cuya construcción es costosa cuando a menudo la naturaleza puede aportar soluciones más económicas y durables, muchas de las cuales crean oportunidades de empleo local. 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 espacial y el desarrollo territorial. Frente a la infraestructura gris, de finalidad única, la infraestructura verde aporta múltiples beneficios. No constriñe el desarrollo territorial, pero promueve soluciones naturales si son la mejor opción. A veces puede ofrecer una alternativa a las soluciones grises estándar o complementarlas.”*

También consideramos necesario exponer que algunas de las denominadas infraestructuras verdes como por ejemplo las vías peatonal-ciclabiles, tienen características de infraestructura gris, ya que su ejecución conlleva obras que modifican el territorio y pueden tener impactos relevantes. La construcción de vías ciclabiles y peatonales discurre en muchas ocasiones por el fondo de los valles de manera longitudinal, acercándose y cruzando cauces, ocupando o pretendiendo utilizar, el reducido espacio entre la trama urbana y los ríos.

La ejecución de un bidegorri o vía verde en el territorio no es inocua desde el punto de vista de afección a la naturalidad del territorio, sobre todo en ámbitos rurales. Se afecta a suelos naturales, se ocupa territorio natural, se aumenta la presencia humana en entornos anteriormente solitarios. Paisajísticamente puede ser contraproducente crear vías ciclabiles generando obras con desmontes y taludes conspicuos, que modifican la morfología natural.

Para minimizar estos efectos no deseables sería interesante que el modelo territorial de infraestructura verde ligado a la movilidad se apoye en la red de caminos rurales o vías menores municipales existentes, en la medida de lo posible, considerándolo como una directriz de las DOT.

#### **2.3.d. Corredores ecológicos.**

##### Delimitación

Son tratados como una parte de la infraestructura verde de la CAPV. Como objetivo se establece la delimitación de los corredores ecológicos en el planeamiento territorial y

en el planeamiento urbanístico, partiendo de la delimitación hecha a escala de la CAPV.

Esta cuestión también se ha abordado desde la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico municipal. En el caso de los PGOU que se someten a evaluación ambiental estratégica la definición de la teórica red de corredores ecológicos que operan a escala municipal forma parte de la descripción del medio físico y biológico del ámbito.

Se trata de información del territorio que debe elaborarse y plasmarse en el proceso de evaluación ambiental de los planeamientos aunque no esté recogida formalmente en el planeamiento territorial correspondiente. Como en el caso del paisaje el marco legal de la evaluación ambiental estratégica es vigente y de aplicación.

Además debe considerarse el marco legal que se introdujo en septiembre del 2015 en el artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: “Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas”:

- Por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las comunidades autónomas a través de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en el plazo de tres años se deberá elaborar una Estrategia estatal de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas,
- *“La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas”*
- *“Basándose en las directrices de la Estrategia estatal, las comunidades autónomas desarrollarán, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia estatal, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal.”*

Asimismo, el Artículo 21 “Corredores ecológicos y Áreas de montaña” de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad señala:

*“Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del*

*territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos.*

*Las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.”*

En definitiva, los conceptos de “infraestructura verde” y “corredor ecológico” son propios también de la política ambiental. La ordenación del territorio debe considerar los conceptos de “infraestructura verde” y “corredor ecológico”, pero no debe ser el único instrumento para introducir y delimitar dichos conceptos. Así por ejemplo la definición de los corredores ecológicos que operan a escala de la CAPV fue una propuesta elaborada por la Dirección de Biodiversidad del Gobierno Vasco que después se ha integrado en la ordenación del territorio.

### Ordenación de usos de la red de corredores ecológicos

La propuesta que se hacía en el documento de revisión de las DOT que se lanzó en 2011 establecía el uso “especial protección” para toda la red de corredores ecológicos de la CAPV, propuesta que desde esta Dirección General de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia se consideraba debía revisarse dado que las características físicas y biológicas de todo el territorio delimitado dentro de los corredores ecológicos de la CAPV no responde a la definición de “especial protección” de las DOT vigentes.

En el presente documento se plantea considerar los corredores ecológicos como un condicionante superpuesto, para lo cual se deben definir limitaciones efectivas al desarrollo de infraestructuras y equipamientos que pueden tener efecto barrera, así como los espacios, puntos o nodos más sensibles a la creación de barreras.

En este sentido se propone, como alternativa, que sea el órgano responsable de la planificación ambiental quien elabore uno o varios Planes de Ordenación de los Recursos Naturales para ordenar la Red de corredores ecológicos de la CAPV, dando así cumplimiento a la consideración desde la política ambiental de esta cuestión.

### **3. ACERCA DEL MODELO DE LAS DOT**

Las DOT y documentos de planificación derivados han ejercido un papel relevante en la definición de ubicación de usos que ha supuesto limitaciones a desarrollos no adecuados. Pero también han sido soporte para el desarrollo de infraestructuras y usos que han supuesto degradaciones de aspectos ambientales.

El modelo de propuesta de asentamientos y sistemas generales e infraestructuras vigente ha considerado, con carácter general, que el territorio puede soportar tales asentamientos sin mayores problemas o incidencias de carácter ambiental.

Consideramos conveniente, en aras de un lograr un modelo sostenible, adoptar un modelo ecosistémico, en el que antes de determinar nuevos asentamientos, equipamientos e infraestructuras se valide su viabilidad ambiental. Para ello los bloques temáticos del medio físico: Paisaje, Medio Físico e Infraestructura Verde, Medio Rural, Agua, debieran condicionar la manera de implantar el resto de bloques: Medio Urbano, Movilidad Sostenible, Energía.

El punto de partida es el espacio físico y biótico de la CAPV, es decir la matriz territorial de todo el País Vasco donde cada porción del territorio tiene unas funcionalidades desde el punto de vista de funcionamiento ecológico, que también podemos denominar servicios ecosistémicos. Ese es el marco donde se inserta el sistema de asentamientos y resto de actuaciones que propone las DOT.

El territorio puede dividirse en esas unidades funcionales que tienen un funcionamiento característico: la red hidrológica, su espacio de la vega de inundación asociada y ciclo del agua, las áreas agrícolas de los fondos de valle, con suelos agronómicamente ricos y productivos, las laderas de mayor pendiente y menor espesor de suelo y productividad, la franja costera y litoral de elevado valor paisajístico y productividad ecológica, las áreas de montaña de elevada biodiversidad, etc., etc.

Las actuaciones de artificialización en esas unidades funcionales mediante asentamientos por urbanización o mediante la implantación de infraestructuras de transporte, etc., tienen una repercusión en la funcionalidad ecosistémica: pérdida de suelo y menoscabo en regulación de los ciclos de nutrientes, de agua y de C, pérdida de productividad vegetal, pérdida de conectividad ecológica, pérdida de capacidad de resiliencia frente a perturbaciones o cambio climático, etc.

La delimitación e intensidad de los asentamientos y nuevas infraestructuras debe realizarse sin menoscabo de la funcionalidad ecológica de esas unidades funcionales.

Llegados a este punto cabe mencionar la necesaria adecuación del marco normativo de la ordenación territorial en la CAPV, modernizando sus planteamientos desde un punto de vista de la sostenibilidad ambiental.

En la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio de la CAPV, se establece el procedimiento para la elaboración de los documento de ordenación territorial en el País Vasco.

Cuando la LOT define y establece el procedimiento para elaborar y aprobar los PTSs piensa en planes sectoriales que supongan actuaciones en el territorio, ya que habla de “insertarlos”; entendemos por tanto que está pensando principalmente en infraestructuras o equipamientos, (Artículo 17 de la LOT). La LOT habla de la “correcta inserción” de los planes territoriales sectoriales en la ordenación marco definida en las DOT y en los PTPs.

La ordenación del medio físico se ha efectuado mediante planes territoriales sectoriales atendiendo a lo establecido en las DOT vigentes. Sin embargo los PTSs que ordenan el medio físico: Litoral, Márgenes de Ríos y Arroyos, Agroforestal, Humedales, no están ordenando o definiendo la manera de “insertar una actuación en el territorio” sino en ordenar espacios físicos con características ecológicas homogéneas. Es decir están ordenando la matriz física donde se insertan las actividades humanas en el territorio. Matriz física se puede asimilar a “infraestructura verde” en la nueva terminología adoptada por el documento.

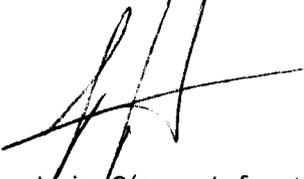
La ordenación de esa matriz física debe tener como objetivo mantener en buenas condiciones las funcionalidades ecológicas de la misma. Eso se traduce en un buen estado de conservación de los hábitats y las especies, de las masas de agua, garantizar la conservación del suelo agrario, de las áreas forestales, en obtener un espacio ecológicamente robusto y resiliente, tal como establecen los principios del documento.

El Artículo 17.5 de la LOT determina la supremacía de los PTPs y DOT sobre los PTSs, de manera que la ordenación del medio físico, a la luz de dicho artículo, no debe ser impedimento para implementar las previsiones de las DOT y los PTPs. Establece un marco para insertar los asentamientos humanos en el territorio independientemente de su capacidad de acogida.

Entendemos que sería deseable que las DOT interioricen la visión de ser el marco donde plantear si es posible realizar, o cómo realizar, nuevos desarrollos urbanísticos, equipamientos e infraestructuras sin afectar a la integridad ecológica de la matriz territorial del País Vasco. Es decir, valorar la capacidad de carga del territorio, antes de plantear el desarrollo de nuevas actuaciones de artificialización.

Para ello los PTSs del medio físico debieran condicionar, en los PTPs, a los PTSs que definan nuevas infraestructuras o las previsiones de nuevos asentamientos.

Bilbao, a 7 de abril de 2016

<p>EL JEFE DE LA SECCIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL</p>  <p>Xabier Iturrate Garrell</p>	<p>EL TECNICO SUPERIOR DE CALIDAD AMBIENTAL</p>  <p>Javier Cáceres Lafuente</p>
--	---