



APORTACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA AL DOCUMENTO BASE DE REVISIÓN DE LAS DOT.

Dentro de las Ponencias Técnicas de la COTPV establecidas en relación con el Proceso de Revisión de las DOT, y tras el examen del Documento Base elaborado al respecto, se realiza este informe con el objetivo de trasladar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del GV una serie de aportaciones de carácter ambiental para que sean valoradas de cara a su posible consideración e incorporación a los objetivos, orientaciones y, en su caso, determinaciones de las nuevas DOT.

Estas aportaciones incidirán en lo recogido en los capítulos 5 (Paisaje), 6 (Medio Físico e infraestructura verde) y 7 (Medio Rural) del Documento Base, pero teniendo en cuenta que los aspectos ambientales y sostenibilidad no pueden circunscribirse únicamente a esos elementos y se extienden a otros temas contemplados en el Documento Base, se realizarán una serie de consideraciones de carácter preliminar sobre la incorporación también de los aspectos ambientales a los capítulos 8 (Medio Urbano), 9 (Movilidad Sostenible), 10 (Agua) y 11 (Energía).

1.- PAISAJE (Capítulo 5)

El paisaje, junto con otros, es uno de los aspectos que históricamente han conformado y conforman la disciplina ambiental y sus contenidos propios (ver art. 1 de la Ley 3/98 de protección del medio ambiente del P.V.). Por tanto, junto con aquellos, el paisaje necesariamente ha sido considerado y sigue considerándose en los procedimientos que se derivan de la normativa ambiental para llevar a cabo el análisis, la valoración y la integración de las variables ambientales en los distintos planes, programas y proyectos, es decir en la Evaluación Ambiental Estratégica -EAE- de planes y programas y en la Evaluación de Impacto Ambiental -EIA- de proyectos.

El paisaje, pues, a través de la EAE, y desde hace bastante tiempo, no ha sido un elemento ajeno o que haya sido desatendido en los procesos de elaboración y aprobación de los planes, y mucho menos, en los planes de carácter territorial (DOTs, PTPs y PTSs) y en el planeamiento urbanístico (PGOUs, NNSSs, PPs, PEs, etc.) debido fundamentalmente al carácter de planes organizadores de la implantación espacial de los diversos usos y actividades de las que debe de dotarse el ámbito correspondiente objeto de ordenación de cada uno de ellos.

Posteriormente, se ha promulgado el Decreto 90/2014 sobre el paisaje que ha venido a establecer en el ámbito de la CAPV unos instrumentos de gestión, ordenación y protección del paisaje (Catálogos, Determinaciones, Planes de Acción y Estudios de Integración), que pueden considerarse como complementarios y coadyuvadores (nunca como sustitutos) de los procedimientos de EAE en lo que se refiere a la correcta integración del paisaje en la planificación territorial y urbanística (o en la de los proyectos, a través de la EIA).

Teniendo en cuenta la experiencia y el recorrido efectuado, que en todo caso siempre está en un proceso de mejora continua en cuanto a su adecuada consideración, no acaba de entenderse porqué el Documento Base de las DOT ha decidido dedicar un capítulo diferenciado y específico al tema del paisaje. Lo lógico sería, y por ello se solicita que, debido al carácter multifactorial y multidisciplinar que tiene el paisaje, éste se integre también dentro del capítulo 4 que trata asimismo sobre otras "cuestiones transversales", y en el que se recogen aspectos (cambio climático, salud, etc.) que se entiende que no tienen, ni mucho menos, menor importancia ambiental y territorial que la correspondiente al paisaje.



En cualquier caso, y de acuerdo con lo arriba mencionado, se propone que el "Estado de la cuestión" del capítulo 5 debería hacer una breve mención al papel que la EAE ha venido desempeñando al respecto, y que el Objetivo 1 de este capítulo debería de contemplar lo siguiente:

Integrar el paisaje en la elaboración y desarrollo de instrumentos de planificación territorial y urbanística, usando para ello las herramientas y procedimientos que ofrece la Evaluación Ambiental Estratégica de planes, la cual considerará, entre otros, las consideraciones que se desprendan de los Catálogos, las Determinaciones y los Planes de Acción del paisaje que se vayan elaborando.

Esta consideración, y por las mismas razones de fondo, sería aplicables al objetivo 1 del subcapítulo 4.3 Salud: Impulsar y favorecer el análisis sistemático de impactos del territorio en la salud, integrándolo en las herramientas y procedimientos que ofrece la Evaluación Ambiental Estratégica de planes

2.- MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE (Capítulo 6).

Por lo que se refiere a la **Ordenación del Medio Físico** (subcapítulo 6.1) se considera oportuno el mantener las categorías de ordenación y su regulación de usos, eliminando, no obstante, la categoría de "sin vocación de uso definido" por su vacío conceptual y su indefinición a la hora de establecer unos usos acordes con la correcta gestión de los recursos y valores ambientales que posee todo SNU (esté protegido o no).

En cualquier caso, es necesario efectuar una actualización y reescritura de las definiciones de cada una de las categorías debido a los cambios legislativos y sociales producidos desde que se aprobaron las vigentes DOT y que implican características nuevas a considerar para cada una de ellas (nuevas figuras de protección, indefinición de categoría de "Mejora Ambiental", cambios en la categoría "Forestal", etc.) y, por tanto, también en la matriz de usos. Se entiende que todo lo anterior le corresponde a las DOT, por lo que no se comparte la orientación recogida en el documento base que propone "*Definir en los mismos -PTP y PTS- los criterios y características de los suelos Forestal, Agroganadera y Campiña y Pastizales Montanos*", todo lo cual correspondería a las DOT.

Sin embargo, se considera muy apropiada la orientación de carácter vertical recogida en el documento base de que los PTPs, los PTSs que afectan al medio físico, y el planeamiento urbanístico en SNU utilicen las categorizaciones establecidas en las DOT, sin perjuicio de que estos puedan plantear mayores pormenorizaciones. Se observa que el planeamiento municipal cada vez más está intentando efectuar esta armonización, pero por el contrario hay que señalar que muchos de los PTPs han categorizado el SNU de sus AFs sin tener a penas en cuenta las categorías de las DOT; e incluso algunos que se están tramitando actualmente -PTP de Donostialdea- siguen incomprensiblemente sin considerarlas, lo cual es una flagrante contradicción con lo que se plantea en el documento base de las DOT.

Asimismo, y a nivel transversal, se deberían resolver las significativas contradicciones y discrepancias que se dan entre las definiciones de las categorías de ordenación y entre la sistematización de usos que utilizan los distintos PTSs del medio físico, llegando incluso a darse incongruencias espaciales (un mismo ámbito concreto afectado por 2 o más PTSs -el de Litoral y el Agroforestal, p.e.- puede estar categorizado y regulado en sus usos de forma completamente diferente en cada uno de ellos, sin que la normativa de esos PTSs aclare esa incompatibilización). En este sentido las DOT deberían plantear alguna orientación u objetivo al respecto: p.e. *Revisión y armonización de la normativa de los PTS a efectos de resolver las incompatibilidades que se dan entre algunos de ellos y entre las que puedan surgir de las determinaciones establecidas para el medio físico en las nuevas DOT.*

Por las mismas razones arriba explicadas, igualmente se tendrán que revisar la sistematización y la definición de los usos que se regulan para el medio físico, de forma que



se eviten vacíos o indefiniciones de ciertos usos actuales que no aparecen reconocidos, o sobre los que hay dudas sobre su inclusión en una u otra categoría de las DOT. En este sentido existe una indefinición de la sistematización actual de las DOT en relación con usos, como por ejemplo, las industrias forestales de 1ª y/o 2ª transformación (serrerías, etc.), los huertos urbanos, los rellenos de rocas y tierras provenientes de obra civil, la indefinición del uso "industrias o almacenamientos peligrosos" o el de "escombreras", etc.

Por lo que se refiere a la figura de los "condicionantes superpuestos" de las actuales DOT, se señala la poca operatividad práctica y real que tienen en la ordenación territorial y la regulación de los usos que se vean concernidos, que algunos de los criterios de las actuales DOT que informan esos condicionantes se han quedado obsoletos (los de "Áreas Inundables"), y que su adecuada consideración igual se vería reforzada si, en la medida que estén recogidos normativamente por la legislación sectorial que le corresponda, se hiciese una referencia a los usos o actividades concretos que están limitados o impedidos en cada uno de ellos.

En lo que respecta a la **Infraestructura Verde** (subcapítulo 6.2), se observa asimismo una indefinición conceptual que lleva a que los contenidos y organización de los temas de este subcapítulo, y con ello los objetivos y orientaciones que al respecto se proponen, sean susceptibles de confusión difíciles de interpretar y, por tanto, de considerarlos convenientemente en las propias DOT.

Según la orientación territorial 1 (pag 70), parece que la Infraestructura Verde se está circunscribiendo únicamente a aquellas superficies de la CAPV "formadas 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"; sin embargo, otros párrafos del capítulo 6 parecen indicar que la Infraestructura Verde se aplica a algo más que lo anterior, extendiéndose a todo el Suelo Rural o SNU de la CAPV (3er párrafo de la pag 62) frente a lo que se considera "infraestructura gris" (4º párrafo de la pag 66).

Esta confusión conceptual es extensible al concepto de "Servicios de los Ecosistemas", que en alguna ocasiones parece referirse a aquellos que provienen de todos los ecosistemas, y por tanto de todo el SNU de la CAPV (tercer párrafo de la pag 67, pag 68, la orientación territorial de la pag 70,...); y en otra ocasiones parece que, ya que se incluyen dentro del propio *subcapítulo 2 Infraestructura Verde*, hacen referencia a los servicios ecosistémicos asociados exclusivamente a la Infraestructura Verde delimitada (PNs, Reserva de la Biosfera, la RN2000, Corredores Ecológicos, los cauces fluviales y todas las masas de agua).

Si los "Servicios de los Ecosistemas" se refieren únicamente a los asociados a la comentada Infraestructura Verde delimitada, se impone una revisión o matización de las acciones del objetivo 4 planteadas al respecto en la pag 69, ya que algunos de ellas (acciones c, e, g, h...) podrían ser incompatibles con el objetivo fundamental de la Infraestructura Verde que es el de favorecer la conectividad ecológica del territorio.

Por tanto, este subcapítulo del documento tendrá que reescribirse para dejar meridianamente claro a los todos los agentes de qué se está tratando cuando se habla de "Infraestructura Verde" y "Servicios de los Ecosistemas" y a qué ámbito espacial están asociados; y en función de ello, establecer los objetivos y las orientaciones territoriales específicas y adecuadas para ellos.

En este sentido, y partiendo de la base de que con "Infraestructura Verde" el documento se quiere referir al espacio o territorio de la CAPV conformado 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", se hacen las siguientes consideraciones para su posible incorporación a los objetivos y las orientaciones territoriales de las DOT:



- De cara a asegurar y reforzar convenientemente la consideración abierta, flexible, multiescalar (debe de englobar espacios a nivel regional, comarcal y municipal), multiespacial (espacio rural, pero también al espacio urbano) que reconoce el propio documento base, se entiende que la definición de Infraestructura Verde se podría completar de la siguiente forma: La Infraestructura Verde está conformada por los espacios que a nivel regional estén categorizados como 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; y los espacios que a nivel comarcal y local se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con idéntico objetivo de conectividad ecológica del territorio.
- Para la adecuada gestión y regulación de los usos en la Infraestructura Verde, se propone que, por las razones arriba explicadas en relación con la poca operatividad de la figura de “condicionante superpuesto”, la revisión de las DOT contemple la posibilidad de que se regulen de forma específica a través de un instrumento de carácter normativo específico (PTS o PORN –preferiblemente este último, ver siguiente punto- de la Infraestructura Verde) que le de valor jurídico y operativo, y en cuya normativa se establezcan y regulen los usos, actividades y recursos ecosistémicos y naturales que se quieren proteger e incentivar al respecto (teniendo en cuenta, lógicamente, la normativa específica existente en relación con la zonificación de los PORN y ZECs declarados), y que, como se ha comentado anteriormente, se prevean y resuelvan las contradicciones que generan otros instrumentos territoriales espaciales coincidentes (PTS Agroforestal, PTPs, regulación del SNU del planeamiento urbanístico, etc.) con la regulación que se establezca en el nuevo PORN de la Infraestructura Verde
- Los espacios naturales protegidos (subcapítulo 6.2.2) y los corredores ecológicos (subcapítulo 6.2.3), por tanto, se englobarían y considerarían dentro de la regulación específica del instrumento normativo de la Infraestructura Verde, lo cual permitiría precisamente optimizar y reforzar de forma mas integrada y contextualizada los objetivos y orientaciones que para cada unos ellos se establecen de forma independiente en la páginas 73 y 75 del documento base, respectivamente.

Muy relacionado con esa integración, se reconoce como muy apropiado y necesario el objetivo 2 (pag 73) de que cada espacio protegido cuente con una sola figura de protección, evitando de esta forma la confusión y contradicciones que conllevan las distintas regulaciones de protección que se dan para aquellos espacios que cuenta con dos o más figuras distintas de protección.

Es en este contexto, en el que la figura de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Infraestructura Verde (para todos los elementos que la comprenden) se convierte como el instrumento más adecuado para dar respuesta a lo especificado en el art 18 de D.L. 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: *“En caso de solaparse en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrando la planificación del espacio, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente”*

Finalmente, y para todo este capítulo 6 *Medio Físico e Infraestructura Verde*, se indica la conveniencia que las DOT retomen la propuesta sobre la preceptividad de incorporar a los Planes Territoriales Parciales, programas y medidas de acción positiva de mejora de espacios rurales y naturales que definan objetivos concretos a lograr, el conjunto de medidas necesarias, las responsabilidades en su aplicación y financiación, y los plazos para la ejecución de programas sobre, por ejemplo:



- Programas de mejora y gestión de los ámbitos incluidos en las categorías de Especial Protección, Protección de las Aguas Superficiales, Y Áreas de Interés Naturalístico que no formen parte de los ENP.
- Acciones de reforestación de los ámbitos prioritarios, o de la categoría de Mejora Ambiental que identifiquen los PTP.
- Los programas de actuación orientados al mantenimiento de los paisajes y las actividades agrarias, así como la gestión de los terrenos de cultivo abandonados o en riesgo de desaparición.
- Los programas de restauración paisajística y las medidas y actuaciones para el cumplimiento de los objetivos de calidad del paisaje que se establezcan en los Catálogos del Paisaje.
- Etc.

3.- MEDIO RURAL (Capítulo 7).

En general, se consideran adecuados los objetivos y las orientaciones territoriales generales establecidas para el Medio Rural, pero teniendo en cuenta la gran superficie de suelos agrario de alto valor estratégico y forestales que se ha urbanizado durante el periodo de vigencia de las actuales Directrices, se propone remarcar la necesidad de que se frene esa tendencia a través de la aplicación de los mecanismos que ya se recogen en el PTS Agroforestal (Protocolo de Evaluación de la Afección Sectorial) y que se vehiculizan a través de la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes y programas.

Asimismo, y por estar estrechamente interrelacionados, a este capítulo serían aplicables las consideraciones efectuadas anteriormente en relación con:

- Revisión de la sistematización y la definición de los usos que se regulan para el medio físico, de forma que se eviten vacíos o indefiniciones en actividades propias de ese medio: las industrias forestales de 1ª y/o 2ª transformación (serrerías, etc.), los huertos urbanos, los rellenos de rocas y tierras provenientes de obra civil, la indefinición del uso "industrias o almacenamientos peligrosos" o el de "escombreras", etc.
- Revisión y armonización de la normativa de los PTS que afectan al suelo rural a efectos de resolver las incompatibilidades en la categorización espacial y en la regulación de usos que se dan entre algunos de ellos y las que puedan surgir de las determinaciones establecidas para el medio físico en las nuevas DOT.
- Incorporar a los Planes Territoriales Parciales, los programas de acción positiva arriba mencionados.

4.- MEDIO URBANO (Capítulo 8)

Muchos de los objetivos y orientaciones territoriales de este capítulo están en consonancia con los criterios de sostenibilidad ambiental y territorial que tiene en cuenta esta Dirección de Medio Ambiente en el ámbito de sus competencias y funciones. No obstante lo anterior, se hacen las siguientes consideraciones con el objetivo de optimizar algunos de ellos:

- Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación (subcapítulo 8.4): Muchas de las actuaciones que ya se anuncian en este apartado van a implicar nuevas infraestructuras y grandes desarrollos y transformaciones urbanísticas (normalmente asociadas a los "Ejes de Transformación", los cuales no se concretan en el documento) que tendrán asociados efectos ambientales de mayor o menor importancia. Entendiendo que el estudio de las diversas opciones a considerar en cualquier planificación territorial es un aspecto básico y fundamental, ya las propias DOT (sin menos cabo de que los PTPs profundicen este aspecto), o su documento de evaluación ambiental estratégica,



debeían de hacer una primera aproximación a la generación de alternativas para estos ejes de transformación (en relación con todos los elementos que los componen) y efectuar un análisis y valoración de las mismas que, teniendo en cuenta el conjunto de aspectos económicos, sociales y ambientales, determine la mejor solución global desde el punto de la sostenibilidad. Este aspecto sería extensible a los nuevos suelos de actividades económicas que se plantean en el subcapítulo 8.2.

- Cuantificación Residencial (subcapítulo 8.5): Los objetivos y orientaciones territoriales expresados en el documento han quedado obsoletos debido a que ya se ha producido la aprobación definitiva de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial. Esta Dirección de Medio Ambiente ya hizo llegar en su día (20/06/2014) al Departamento de Ordenación Territorial del GV una serie de consideraciones que incidían sobre este aspecto, sin que algunas de ellas se hayan recogido en la versión definitiva de la modificación de las DOT. Esas consideraciones se entienden adecuadas y vigentes, y son susceptibles de incorporarse a la actual revisión de las DOT, por lo que nos remitimos a ellas para su actual incorporación.
- Segunda Residencia y Recursos Turísticos (subcapítulo 8.6): Se quiere hacer notar en este capítulo la importancia de que se haga una reflexión y se tenga en cuenta en los objetivos y orientaciones territoriales que ya propone el documento base (elaboración de un PTSORT) algunos fenómenos emergentes que ya se están dando (y que serán mayores en un futuro cercano) al respecto en varios ámbitos de la CAPV y que tienen unos efectos territoriales y ambientales importantes y no deseables: gentrificación de zonas, barrios e incluso ciudades o pueblos enteros debido al turismo (efecto “ciudad o ámbito parque temático”, simplificación -monocultivo- de la actividad económica y de los usos, desplazamiento de colectivos sociales, etc.).
- Compatibilización de Planeamientos (subcapítulo 8.7): Teniendo en cuenta la casi nula aplicación de la figura legal de Plan de Compatibilización del Planeamiento General (PCPG) y de las recomendaciones que al respecto ya se hacen en las actuales DOT, se podría estudiar la conveniencia o no de dar a este aspecto en las nuevas DOT (o, quizá, mejor en los PTPs) algún grado mayor de vinculatoriedad.

5.- MOVILIDAD SOSTENIBLE (Capítulo 9)

A las nuevas necesidades de infraestructuras viarias y logísticas planteadas en este apartado son extensibles las consideraciones que se han hecho anteriormente en relación con las “Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación”.

Se entiende necesario que sea preceptivo un análisis de la movilidad sostenible en los PTPs y en el planeamiento urbanístico, de forma que se busque una optimización e incremento de uso de los medios más sostenibles (peatón, bici, transporte público). Un aspecto concreto de esta determinación general en relación con los planes de movilidad sostenible sería la orientación territorial definida en el documento de elaborar una Red Ciclista de rango de la CAPV, a la cual se le debería añadir que deberá de incorporar el PTS de Vías Ciclista de Gipuzkoa, para ser tenido en cuenta en los PTPs y en el planeamiento municipal de este Territorio.

6.- AGUA (Capítulo 10).

Este capítulo de las DOT podría ser completado con la consideración de muchas de las determinaciones y líneas de acción que se recogen en las Directrices del Uso Sostenible del Agua en Gipuzkoa, remitiéndonos a este documento para su consideración.

6.- ENERGIA (Capítulo 11)



Gipuzkoako Foru Aldundia

Ingurumeneko eta Obra Hidraulikoetako Departamentua
Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas

Se deberían integrar en los objetivos y en las orientaciones territoriales planteadas las determinaciones y contribución que en este campo están haciendo los planes de acción forales y municipales de energía sostenible.

Donostia, a 4 de mayo de 2016

EL RESPONSABLE DEL ÁREA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Octavio Oruezabal

