

**OT-024-2015**

**APORTACIONES AL DOCUMENTO BASE PARA LA REVISION DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACION TERRITORIAL (DOT) DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO (CAPV)**

Con motivo de las ponencias técnicas de la Comisión de Ordenación Territorial del País Vasco (COTPV) sobre el proceso de Revisión de las DOT, se realiza el presente informe de aportaciones relativas al capítulo 8 Medio Urbano.

**A. RESUMEN DEL CAPÍTULO 8 MEDIO URBANO**

Dentro de una política de sostenibilidad, la artificialización del suelo es considerada por la Revisión de las DOT un aspecto ambiental de importancia fundamental. La política de las DOT vigentes se basaba más bien en el reequilibrio territorial, intentando favorecer el crecimiento de los ámbitos menos congestionados para reducir la presión sobre los más densos. Teniendo en cuenta que el suelo es un bien escaso, la Revisión de las DOT, propone, frente al crecimiento, recuperar la densidad de los asentamientos urbanos mediante iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos, y así limitar la expansión urbana.

Para ello, la Revisión de las DOT se centra en diversas materias:

- 1.- Rehabilitación y regeneración urbana
- 2.- Actividades económicas y equipamientos comerciales
- 3.- Perímetro de crecimiento urbano
- 4.- Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación
- 5.- Cuantificación residencial
- 6.- Segunda Residencia y Recursos Turísticos
- 7.- Compatibilización de planeamientos

En todos estos temas, el documento plantea un estado de la cuestión, unos objetivos y, finalmente, unas orientaciones territoriales.

## **B. APORTACIONES AL CAPÍTULO 8 MEDIO URBANO**

A continuación se recogen una serie de apartados del propio texto de la Revisión de las DOT a los que se adjuntan las correspondientes reflexiones o aportaciones de esta sección, en color azul, para facilitar la comprensión del informe.

### REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

#### ***8.1 Rehabilitación y regeneración urbana, III Orientaciones territoriales, a) Orientaciones generales, pág. 148***

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.*

De acuerdo con la importancia de este tipo de propuesta, para que sea lo más efectiva posible, sería conveniente contemplar alguna estrategia o política económica que haga atractivo para la empresa privada la participación en dichas áreas prioritarias.

#### ***8.1 Rehabilitación y regeneración urbana, III Orientaciones territoriales, a) Orientaciones en materia de movilidad y accesibilidad universal, pág. 148***

- *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.*

Sería interesante incluir alguna referencia relativa a los aparcamientos disuasorios relacionados con la intermodalidad que se pretende garantizar.

## LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN EL SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

### **8.2 Sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, I Estado de la cuestión, c) Sobre los equipamientos comerciales, pág. 153**

*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.*

Se ha aprobado una revisión parcial motivada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2015 relativa a las limitaciones a la superficie máxima de equipamientos comerciales. Se debería aclarar si además se pretende alguna otra modificación de dicho PTS.

### **8.2 Sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, II Objetivos, pág. 153**

3. *Conectar los nuevos espacios vinculados a altas tecnologías y a operaciones de renovación y regeneración urbanas, evitando su instalación dispersa por el medio rural, y crear parques de actividades innovadoras relacionados a los nodos de conectividad exterior o a los centros universitarios.*

Las localizaciones más razonables de la oferta de un Área Funcional pueden llegar a dejar de lado a términos municipales enteros, los cuales serán ajenos a los beneficios de los aprovechamientos de los nuevos suelos así generados. Podría analizarse la posibilidad de establecer de forma regulada mecanismos de compensación económica dentro del área funcional entre distintos municipios.

**8.2 Sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, III Orientaciones territoriales, a) Sobre las áreas industriales tradicionales. Estrategias de renovación, rehabilitación, reforma y puesta en valor, pág. 154**

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.*

Podría ser interesante plantear, desde el nuevo documento de las DOT, una futura modificación del referido PTS para recoger e incluso planificar, de acuerdo con los recursos disponibles, las áreas que fuera necesario revitalizar a partir de un actualizado inventario de suelos obsoletos.

La revisión parcial motivada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2015 relativa a las limitaciones a la superficie máxima de equipamientos comerciales podría ser asimismo objeto de análisis en el proceso de revisión global y susceptible a las matizaciones oportunas.

**8.2 La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, III Orientaciones territoriales, a) sobre las áreas industriales tradicionales. Estrategias de renovación, rehabilitación, reforma y puesta en valor, Pág. 154**

3. *Promover suelos de actividades económicas en los que se posibilite la ejecución de edificaciones de varias plantas.*

**8.2 La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, III Orientaciones territoriales, b) sobre los suelos vinculados a altas tecnologías o con potencial innovador, Pág. 154**

2. Promover los nuevos espacios de la innovación que 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.

Conviene matizar en el documento que este tipo de propuestas deberán tener en cuenta aspectos como la protección del paisaje, ya que la implantación de actividades económicas en suelos rurales, así como la edificación en varias plantas, pueden suponer la degradación del paisaje con unas tipologías edificatorias que no son las propias del medio rural, sobre todo, cuando la altura de la edificación es excesiva.

**8.2 La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas, III Orientaciones territoriales, d) sobre los equipamientos comerciales, Pág. 155**

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

Este equilibrio hay que argumentarlo bien en las DOT y defender el comercio urbano como parte esencial de la vida ciudadana en los cascos históricos.

El documento no plantea ninguna propuesta concreta que venga a sustituir la limitación impuesta por el PTS DE Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales que anuló el Tribunal Supremo. Se echa, por tanto, de menos en el documento un planteamiento más concreto de este aspecto que permita vislumbrar una posible solución.

El planteamiento podría comenzar por mostrar los riesgos de la falta de equilibrio y por exponer las razones de sostenibilidad ambiental que fundamentarían la necesidad de limitar el comercio de la periferia. Ello ayudaría a evitar luego argumentos como los

esgrimidos en la Sentencia del TSJPV de que dicha limitación obedece a meras razones económicas.

## PERÍMETRO DE CRECIMIENTO URBANO

### ***8.3 Perímetro de crecimiento urbano, I Estado de la cuestión, Pág. 157.***

*Con este fin, se considera oportuno que cada municipio, en el marco de los correspondientes Planes Territoriales Parciales, identifique 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.*

No se considera oportuno dar a los núcleos rurales el mismo tratamiento que a centros urbanos y áreas industriales. Aún siendo necesario desclasificar los núcleos rurales no incluidos en el Inventario y redelimitar los reconocidos, su tratamiento se corresponde con el del suelo no urbanizable y no con el de tramas urbanas.

En cualquier caso, la mayor parte de los núcleos rurales reconocidos por Inventario del Territorio Histórico de Bizkaia, con las previsiones del planeamiento vigente, agotan o superan sus posibilidades edificatorias.

### ***8.3 Perímetro de crecimiento urbano, II Objetivos territoriales, Pág. 157***

*Entre los objetivos se contempla 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.*

Convendría especificar que la delimitación la realizará el PTP en cada municipio basándose en los asentamientos urbanos cuyo crecimiento se considera más adecuado, siendo labor del planeamiento municipal la clasificación del suelo correspondiente dentro de ese perímetro

Sería conveniente también hacer referencia al posible decrecimiento urbano mediante la exclusión, en el PCU, de suelos urbanizables clasificados no desarrollados en el periodo correspondiente del planeamiento.

**8.3 Perímetro de crecimiento urbano, III Orientaciones territoriales, b) para el planeamiento municipal, pág. 159**

*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.*

Los PTP deberían modular las cifras que resultan de la cuantificación residencial en cada una de las áreas funcionales, adaptándolas a la capacidad de acogida de los terrenos y atendiendo al equilibrio del modelo, trascendiendo los límites estrictos de los términos municipales.

**ÁREAS METROPOLITANAS Y EJES DE TRANSFORMACIÓN**

**8.4 Áreas metropolitanas, I Estado de la cuestión, Pág. 161**

*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.*

Aunque puede ser cierto que la terciarización no sea tan acusada en las capitales vascas como en otras ciudades de nuestro entorno, la tendencia es ésta, con una progresiva ocupación del centro por parte de comercios y oficinas y un traslado de residentes hacia zonas periféricas.

En ese sentido, se considera que deberían implementarse medidas para evitar dicho proceso de terciarización e impedir que nuestros centros urbanos se conviertan en

ciudades fantasmas, promoviendo la mezcla de usos residenciales y de actividades económicas compatibles.

**8.4 Areas metropolitanas y ejes de transformación, I Areas metropolitanas, 11) Bilbao Metropolitano, II Orientaciones Territoriales, pág.163**

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.*

Entre las orientaciones territoriales se echa en falta una referencia a la inundabilidad del entorno de la ría, la necesaria disminución de dicho riesgo en determinados ámbitos y la posible consideración de algunos de ellos como parte de la infraestructura verde del ámbito metropolitano.

e) *El valle del Txorierrri 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.*

Del mismo modo que se hace referencia a las nuevas conexiones del Txorierrri, convendría referirse a la repercusión del trazado de la Supersur en la nueva configuración del Bilbao Metropolitano, posibilitando incluso un futuro tratamiento de parte del trazado de la A8 conforme a estrategias de movilidad sostenible.

**8.4 Areas metropolitanas y ejes de transformación, II Ejes de transformación, f) Los ejes de transformación y las áreas funcionales, pág.181**

*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.*

Llama la atención que ninguna de las cabeceras y subcabeceras del Área Funcional de Gernika Markina (Gernika, Bermeo y Markina) estén localizadas en alguno de los ejes de transformación propuestos.

Por otro lado, no se entiende que dichos ejes dejen fuera algunos municipios de menos de 5.000 habitantes que podrían integrarse en los ecobulevares, como Mallabia, Arrankudiaga, etc.

**8.4 Areas metropolitanas y ejes de transformación, II Ejes de transformación, Orientaciones territoriales. Ejes de transformación y áreas funcionales i) Área Funcional de Durango. El Eje de Transformación del Ibaizabal, pág.199**

*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.*

No se hace ninguna referencia al trazado del tren de alta velocidad ni a la posibilidad de incluir la estación de Euba, entre Durango y Amorebieta, tal como se recoge en el PTS ferroviario.

**8.4 Areas metropolitanas y ejes de transformación, II Ejes de transformación, Orientaciones territoriales. Ejes de transformación y áreas funcionales j) Área Funcional de Gernika Markina, pág.201**

*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.*

Debería argumentarse la no consideración de ningún eje de transformación en esta área funcional.

## CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

### **8.5 Cuantificación residencial, II Objetivos, pág.211**

*Los objetivos propuestos para la Revisión del modelo territorial en materia de cuantificación residencial son:*

- *Limitar la artificialización del suelo con fines residenciales respondiendo a criterios de uso racional y de sostenibilidad.*
- *Facilitar a los municipios el cálculo de sus necesidades residenciales y de la capacidad residencial de la Revisión del planeamiento urbanístico.*

La Revisión de las DOT debe dejar clara la remisión de sus determinaciones, entre ellas la metodología de cuantificación, a los PTP como figura más adecuada para adaptarlas al propio modelo del área funcional, y al que a su vez se adaptarán los correspondientes planeamientos municipales

En cualquier caso, el método de cuantificación propuesto es complejo y requiere una interpretación homogénea al menos en el conjunto del área funcional.

### **8.5 Cuantificación residencial, IV Orientaciones territoriales para el planeamiento territorial y urbanístico. e) La cuantificación residencial del planeamiento urbanístico, pág.213**

3. *No computarán como incremento de la capacidad residencial:*

- *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".*

- *Subdivisión de viviendas enclavadas en suelo no urbanizable.*
- *Las edificaciones previstas y no construidas que ya dispongan de licencia.*
- *Las viviendas que surjan por operaciones de rehabilitación o por el cambio de uso de locales comerciales.*

La concesión de licencias no significa en muchos casos la inminente edificación de los solares, sobre todo en la situación actual, en la que la caducidad de licencias es algo que sucede con cierta frecuencia. Por ello, se considera que, en coherencia con el objetivo de ocupar el suelo de forma racional y sostenible, se deberían computar.

**8.5 Cuantificación residencial, IV Orientaciones territoriales para el planeamiento territorial y urbanístico. g) La cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal, pág.214**

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.*

En cuanto a la modificación de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial de 2014, sobre la cual la Diputación Foral de Bizkaia ha alegado en varias ocasiones, se considera positivo que sea de nuevo objeto de análisis en este proceso de Revisión y susceptible de los cambios o adecuaciones que resulten oportunos.

En ese sentido, procedería esperar a la aprobación definitiva de la Revisión de las DOT para acometer la adaptación de los PTP al nuevo método de cuantificación y aportar, por tanto, cierta flexibilidad al periodo transitorio hasta dicha adaptación.

**8.5 Cuantificación residencial, IV Orientaciones territoriales para el planeamiento territorial y urbanístico. g) La cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal, pág.214**

- 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.*

Se debería añadir que todas estas modificaciones, sin distinción, tendrán como límite los supuestos establecidos en el Art. 33 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Por otro lado, debería regularse el control de la cuantificación de las modificaciones dentro del marco de la cuantificación máxima permitida para el periodo de vigencia del planeamiento.

#### **8.7 Compatibilización de planeamientos, III Orientaciones territoriales 2), pág.222**

- 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 imponer 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.*

Aunque en el primer punto se plantea como orientación territorial la incorporación de sistemas alternativos de compatibilización, finalmente la Revisión se remite al Plan de Compatibilización y a los Planes Especiales para infraestructuras, figuras ambas contenidas en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Es decir, parece contemplarse la remisión de la ordenación estructural de esos ámbitos desde el PTP a otra figura de planeamiento.

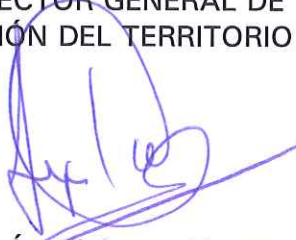
En las DOT vigentes en los casos concretos de algunos ámbitos de las áreas funcionales de Bilbao-Metropolitano y Donostialdea obligan a compatibilizar directamente desde el propio PTP. Esto ha dado problemas en el PTP BM, en el que una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia anuló gran parte del articulado precisamente del capítulo que regula la compatibilización.

La compatibilización desde el propio documento del PTP resulta complicada por razones de escala de trabajo y es necesario remitirla a otro instrumento de escala más pormenorizada. Se debería conceder mayor flexibilidad a los PTP en esta materia.

En cualquier caso, sería deseable un mayor desarrollo de este aspecto desde la Revisión de las DOT.

En Bilbao, a 18 de mayo de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE  
COHESIÓN DEL TERRITORIO



Fdo.: Ángel Anero Murga