



CAMINOS EUSKADI

REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV

**APORTACIONES DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE
CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE EUSKADI**

SEPTIEMBRE 2016



ÍNDICE

Introducción	1
Cuestiones Transversales	2
Paisaje	7
Medio Físico e Infraestructura Verde	8
Medio Rural	10
Medio Urbano	11
Movilidad Sostenible	18
Agua	23
Energía	24
Gobernanza	27
Sostenibilidad Económica	28

INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge la aportación del **Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Euskadi** al proceso participativo social de la Revisión de las **Directrices de Ordenación Territorial (DOT)** de la CAPV, principal instrumento de planificación global del territorio vasco (1997).

El contenido del documento se ha realizado a partir del trabajo de un grupo de colegiados voluntarios que durante más de tres meses han estudiado la documentación base de la Revisión, analizado y debatido sus propuestas, y han concretado una serie de aportaciones.

De acuerdo al esquema utilizado por el equipo redactor de las DOT para abordar el proceso de Revisión, las aportaciones se han estructurado en los siguientes capítulos:

- **Cuestiones transversales**
- **Paisaje**
- **Medio físico e infraestructura verde**
- **Medio rural**
- **Medio urbano**
- **Movilidad sostenible**
- **Agua**
- **Energía**
- **Gobernanza**

Además se ha incluido una propuesta para incluir un nuevo capítulo en las DOT en el que se trate de manera individualizada la **Sostenibilidad económica de las iniciativas de desarrollo territorial y municipal**.

CUESTIONES TRANSVERSALES

Con objeto de ordenar las sugerencias y aportaciones hemos dividido el presente capítulo en seis puntos; los cinco primeros dedicados a cada uno de los puntos en los que se ha dividido el texto original del texto a revisar y un último punto dedicado a propuestas referentes a nuevas cuestiones que pensamos serían convenientes, para fijar de manera más precisa, las cuestiones transversales a considerar que no son otra cosa que las condiciones de contorno del modelo de país a regular.

1.- PERSPECTIVA DE GÉNERO

Promover un estudio de las necesidades de los usos de los barrios, pero incidiendo en el carácter temporal de las mismas

La estrategia del estudio de las necesidades de usos en los barrios está presente en las DOT y la compartimos como necesaria. Sin embargo, a menudo sucede que los equipamientos que cuentan los barrios están disponibles en franjas horarias de mínimo uso y durante las franjas de mayor afluencia, estos servicios permanecen cerrados. Ejemplos como las redes de bibliotecas, los equipamientos deportivos o los transportes públicos dónde no se equipara la franja horaria de demanda y oferta son muy frecuentes y pensamos que las normas DOT deben de exigir este estudio de demanda temporal como parte necesaria del estudio completo de necesidades.

2.- CAMBIO CLIMATICO

Mostrar de manera más rotunda una exigencia desde las DOT para incluir en los PTP y planeamientos municipales medidas adoptadas para controlar la artificialización del terreno.

Compartimos plenamente la estrategia de las DOT de evitar aumentar la mancha urbana del territorio. Sin embargo, para que esta medida sea eficaz, se requiere fijar un ratio ponderable y justificar en los planes a aprobar mediante valores admisibles que no se ha artificializado más que lo estrictamente necesario en la ordenación objeto del estudio, frenando modelos expansionistas de desarrollo urbano.

3.- SALUD

Incluir medidas concretas para el fomento del uso de la bicicleta

Tanto en este punto, como en el dedicado al medio ambiente, se habla del efecto bicicleta como beneficioso y como una cuestión a proteger. Así, se comenta el objetivo de impulsar su uso y facilitar infraestructuras para ello. Se desarrolla en un



PTS y se ve en la práctica que la red de bidegorris es un hecho. Compartimos plenamente la vigencia de esta cuestión transversal. De hecho, pensamos que se deben de incluir como objetivo, e impulsar desde las DOT de manera concreta, algunos puntos relacionados con éste:

- El fomento de la red del alquiler público de bicicletas.
- El impulso de las infraestructuras necesarias para salvar grandes desniveles en zonas urbanas con objeto de crear redes de bidegorris que conecten los barrios altos con el resto de la ciudad.
- La voluntad de facilitar el traslado de bicicletas en los diferentes medios de transporte, especialmente en el autobús urbano y en la red de Lurraldebus.
- La disposición de puntos de alquiler en estaciones de tren y autobús para fomentar la intermodalidad de manera real.

Estimamos que, a pesar de estar reguladas en forma de PTS, actualmente no se está llevando a la práctica el desarrollo de estos puntos y que el impulso de la bicicleta escasamente está centrado en la ejecución de obras de construcción de las vías de circulación.

Incidir de manera más concreta en la importancia del sistema de saneamiento y depuración.

Sería conveniente fijar como condición indispensable para un futuro desarrollo urbanístico la exigencia de una garantía del cumplimiento de las condiciones legales fijadas para el vertido de aguas sanitarias y pluviales tanto por las consecuencias que tiene su mal estado de cara a la salud humana y animal, como por el daño a los ecosistemas fluviales. Esto debe de fijarse marcando los parámetros máximos autorizados para los vertidos y analizando si las acciones de depuración correctoras propuestas en los planeamientos resultan adecuadas para este objetivo. Sería conveniente fijar esta exigencia desde las DOT y los PTS para dotarla de un marco legal.

4.- LURRALDEA ETA EUSKARA

En este apartado, la aproximación planteada al punto, y tanto los objetivos marcados, como las orientaciones territoriales indicadas, nos resultan del todo acertadas.

Enlazando con la orientación indicada de potenciar la toponimia y los términos en euskera, una posible aportación a los objetivos, y en la que nos encontramos trabajando desde nuestro colectivo, podría ser la **elaboración de un diccionario técnico de construcción** dónde se recoja la denominación original de las artes de construcción y de los medios empleados en su denominación original en euskera.



5.- INTERRELACION TERRITORIAL

Incluir un punto exclusivo dedicado a la relación del país con la Administración Central

La organización territorial e inversora de las infraestructuras aún no transferidas del gobierno central, así como el carácter común de una gran parte de las actividades económicas a desarrollar, obliga, a nuestro entender, a detallar en un punto aparte, la relación del país con la Administración Central. El punto actualmente planteado enfoca la situación estratégica del país y de las posibilidades de conexión con el entorno y el eje Europeo, pero olvida definir el estado de la situación y los objetivos de esta relación; tanto en su aspecto legal, económico y político, como en el referente a las infraestructuras de conexión con éste: FFCC y TAV, carreteras, aeropuertos y vuelos ofertados, planificación y sistemas tarifarios de grandes infraestructuras de transporte, etc.

Algunos de los objetivos que se podrían destacar podrían ser:

1. Mejora de las infraestructuras de comunicación: TAV, red viaria, etc.
2. Mejora de la gestión del puerto de Bilbao en concreto y de la política de costas de manera general.
3. Mejora de gestión de infraestructuras no transferidas: red eléctrica, aprovechamiento de agua y confederaciones hidrográficas
4. Mejora del aeropuerto de Bilbao hasta lograr que se convierta en el punto de referencia de la zona Norte.
5. Defensa de la Eurociudad vasca en instituciones europeas.

Eliminar fronteras municipales y clasificar el territorio en zonas homogéneas supramunicipales

El concepto de mancomunidad, tan práctico como empleado en la organización de infraestructuras básicas como salud, transporte público, gestión de residuos u otros, debe de ser fomentado desde las DOT con objeto de mejorarlo, pues incide en una mayor satisfacción de la ciudadanía y al mismo tiempo en la reducción de la inversión y en la optimización de los desplazamientos entre municipios.

Fijar el marco legal para el desarrollo de la Eurociudad Vasca (Parlamento europeo)

Por otro lado, en el desarrollo de la Eurociudad Vasca se debería de tratar de fijar el marco legal en el que estas gestiones que propone se lleven a cabo. Este no puede ser otro que el parlamento europeo, del que hay escasas referencias en el borrador de las DOT. Habría que destacar más en este punto la necesidad de influir en Madrid y Europa para que estos objetivos tengan un sustrato en el que puedan llevarse a cabo.



6.- NUEVAS CUESTIONES A INCLUIR

Incluir y desarrollar una nueva cuestión transversal: MODELO SOCIO CULTURAL DEL PAIS

Quisiéramos subrayar la necesidad de incluir un punto nuevo dedicado a la cultura como elemento vertebral del modelo de país que actualmente tenemos y que estas normas DOT trata de ordenar. Nos referimos a la identificación de los elementos presentes en la sociedad que logran identificar al territorio como una entidad visible y propia.

En algunas cuestiones transversales: "Lurralde eta euskera", o en la cuestión dedicada al Paisaje, ya se expone una aproximación al tema cultural, pero siempre se aborda desde un prisma concreto. Por lo tanto estas aproximaciones se alejan del conjunto sociocultural en el que queremos aquí incidir. Se trata de un tema complejo, con connotaciones ideológicas, pero esta vista en conjunto del modelo socio cultural del país, donde se marquen las líneas identitarias de mismo, debe de servir como modelo definitorio del territorio a ordenar.

Las líneas definitorias del punto podrían ser:

ESTADO DE LA CUESTION

La cuestión cultural se trata de manera tangencial en otros aspectos relacionados en las cuestiones transversales. Con objeto de marcar las líneas maestras parece conveniente comenzar con la relación de puntos identitarios del carácter cultural:

- Tradiciones. Tanto aquellas con un ámbito más general como las propias de ciudades o regiones.
- Paisaje y ciudades
- Arte. Música.
- Historia
- Deportes

OBJETIVOS

- Identificar y promover los aspectos culturales y hacerlos presentes en la vida diaria.
- Proteger aquellos aspectos más olvidados o que se mantengan más en desuso.
- Fomentar el aprendizaje y la práctica de las actividades antes destacadas.

ORIENTACIONES TERRITORIALES

- Promoción de la cultura en TV y radio



- Dar cabida a eventos culturales en la oferta de servicios de Diputaciones y Ayuntamientos
- Dotar de contenido a las iniciativas culturales
- Mejorar el presupuesto las iniciativas culturales de origen particular

Se trata de un punto delicado, pero estimamos que se debería de fomentar el mantenimiento de estas líneas definitorias del país y del territorio, alejándose de tópicos folkloristas y marcando un carácter integrador.

PAISAJE

Compartimos plenamente la identificación del paisaje como un elemento de referencia en la ordenación territorial. El desarrollo del punto incide en garantizar la conservación de los valores paisajísticos como una línea maestra en los objetivos de la ordenación. Coincidimos plenamente en la necesidad de que el planeamiento debe de estudiar el tratamiento de espacios marginales o degradados buscando su rehabilitación. También nos parece acertado el enfoque de mantener los espacios naturales en su estado existente, no alterando deliberadamente su calidad.

No obstante queremos hacer notar algunas matizaciones referentes a la valoración del paisaje como concepto integral:

Valoración del paisaje antrópico como patrimonio.

En el apartado de objetivos, queremos hacer notar que los paisajes, en especial aquellos que han sufrido alteración humana, son un patrimonio y que su apreciación puede ser subjetiva y variar a lo largo del tiempo. Con objeto de conocer correctamente el patrimonio del que contamos, las normas DOT deben de fomentar los estudios de arqueología industrial y de mantenimiento histórico para poder proteger el vasto patrimonio industrial que poseemos y que tenemos el riesgo de destruir por un exceso de celo a la hora de crear espacios verdes en zonas alteradas y que en la mayor parte de las ocasiones están en desuso.

Reflexión sobre la posible inacción a la que pudiera conducir un exceso no justificado de la protección del paisaje

Otro punto a reflexionar en la redacción del punto dedicado al paisaje, estriba en el hecho de que la mayoría de las propuestas se basan en la sostenibilidad. Esto puede generar el riesgo de confundirlo con la inacción, máxime cuando las propuestas de paisaje tienen una subjetividad intrínseca al concepto y provocar una obstrucción de fomento y desarrollo de nuevas infraestructuras.

Incluir en las DOT, de forma cuantitativa un parámetro que permita priorizar de manera formal el desarrollo del planeamiento futuro forzando la densificación y colmatación de las zonas ya urbanizadas frente a desarrollos en zonas vírgenes.

Las normas DOT ya hacen referencia a esta preferencia, no obstante queremos incidir en la conveniencia de fijar este criterio de una manera contundente que se termine reflejando en la práctica.

MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE

A continuación detallamos nuevas cuestiones que estimamos de interés incluir en el bloque:

- **Coordinación de los usos del terreno y las necesidades de infraestructuras y suelo urbano**, mediante el desarrollo de planes de infraestructuras y vivienda a largo plazo (20 años) revisables anualmente con capacidad de generar reservas de suelo vinculantes para los PGOU.
- **Desarrollo de un PTS** referenciado a los espacios supramunicipales homogéneos **destinado a la protección del medio ambiente y de los ecosistemas naturales**.
- **Definición de índices** y su seguimiento para la limitación del **uso de los recursos naturales**.
- **Infraestructuras Verdes URBANAS**. Naturalización y regeneración urbana: azoteas ecológicas, pavimentos permeables, jardines de lluvia, depósitos sostenibles de agua de lluvia, huertos urbanos, ... SUDS (Sistemas Urbanos Drenaje Sostenible).
- **Contemplar en los proyectos de construcción** de nuevas infraestructuras además del estudio de usos de ésta, el efecto que su puesta en servicio vaya a ocasionar al resto de infraestructuras que hasta entonces dan servicio y se ven afectadas por la misma, y resaltar **la obligatoriedad de desarrollar un nuevo proyecto dónde se debe de acondicionar las infraestructuras obsoletas a su nuevo uso**. Caso de autovías y autopistas, variantes urbanas de carretera y FFCC y demás. Ha sido tristemente frecuente la puesta en marcha de nuevas infraestructuras sin estudio alguno ni aportación económica para la transformación de la infraestructura obsoleta. Hay que ligar este punto con la propuesta de bulevares ecológicos.

Finalizamos nuestra aportación en este bloque destacando las propuestas ya contempladas y que consideramos de gran interés:

- **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”**. Esta propuesta podría suponer la puesta en marcha de tecnología y aplicaciones nuevas en ingeniería punteras tecnológicamente como mejora a la hora de planificar, diseñar y construir tanto las nuevas infraestructuras, como la modernización y la puesta a punto de las existentes
- **Definir para cada espacio una vocación territorial que regule los usos más apropiados**.



- **Garantizar un uso sostenible del territorio**, no comprometiendo los recursos disponibles para las generaciones futuras y contribuyendo a la eliminación de desigualdades.
- **Mantener y enriquecer el patrimonio natural de la CAPV** y preservar y potenciar los servicios que ofrecen los ecosistemas.
- **Culminar la integración de cada espacio protegido en una sola figura.**
- **Integrar la red vasca de espacios naturales protegidos, evitando la fragmentación ecológica**
- **Garantizar un uso sostenible del territorio, no comprometiendo los recursos disponibles para las generaciones futuras y contribuyendo a la eliminación de desigualdades.** En este asunto, estimamos importante priorizar la no ocupación de nuevos terrenos, especialmente en zonas donde existan zonas urbanizadas disponibles y medio físico con un claro valor alto natural.

MEDIO RURAL

En este bloque, proponemos incluir las siguientes acciones:

- **Promover el consumo de alimentos de proximidad** por las dos razones de: reducción de la enorme huella ecológica que conlleva el transporte de materias primas a grandes distancias, y para incentivar la gastronomía local, y evitar así la extinción de determinadas especies vegetales que dejan de emplearse por la invasión de productos extranjeros, incluso rescatando platos típicos que se morían ante el peso de la comida rápida.
- **Procurar que la capacidad de carga local sea igual o mayor que la huella ecológica**, de forma que la región sea autosuficiente, evitando el déficit ecológico, y que los recursos disponibles sean superiores a los consumidos.
- **Que las nuevas infraestructuras necesarias (de transporte, equipamientos, suelo residencial e industrial, etc.) respeten las superficies de ecosistemas productivos (vegas de los ríos, etc.)**
- **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. El éxodo rural está acarreado básicamente por la insostenibilidad económica de los pobladores del medio rural. Por ello, modernizar y hacer rentable y atractiva la actividad de los sectores agrario y forestal es primordial para evitar el éxodo rural. En relación al resto de habitantes del país, los beneficios para éstos también de la actividad agraria y forestal en el ámbito rural respecto del medioambiente son importantes: se evita la pérdida de suelos naturales y superficies forestadas y así el retroceso de la cubierta vegetal, con su función de depuración atmosférica, de equilibrio de los agentes que provocan el efecto invernadero, neutralizando la proliferación de gases de efecto invernadero, etc. Los beneficios de todo lo anterior para la salud, así como para la economía en general son muy importantes, sin mencionar la reducción de la dependencia económica respecto de otros productores agrícolas. Las instituciones prestan actualmente ayudas a estos sectores, y, ello es una muestra de las preocupaciones relacionadas anteriormente. Todo lo anterior justifica y motiva ese fomento de transferencia de tecnología, y, de innovación, y de ayudas en ese sentido.

Dentro de las propuestas ya incluidas, queremos destacar la importancia de aquellas acciones que buscan preservar la imagen del país y evitan la fragmentación ecológica y la pérdida de biodiversidad.

MEDIO URBANO

Las aportaciones realizadas en este bloque se han realizado siguiendo el criterio expuesto a continuación:

- El texto original de las DOT correspondiente a los apartados en los que hacemos las propuestas y/o comentarios se ha dejado en color verde y en cursiva.
- En letra normal se han escrito las justificaciones de las propuestas que se realizan, y en negrita el texto concreto de las propuestas.

En general la valoración de los objetivos y orientaciones es muy positiva, si bien, se propone ampliar el punto de vista de algunas en particular para completar la visión general:

8.1. REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

III ORIENTACIONES TERRITORIALES.

a) Orientaciones generales

Los equipamientos de barrio, centros cívicos, resultan espacios públicos de convivencia, de socialización, de actividad cultural y deportiva, muy apropiados para los objetivos expuestos.

- **Fomentar la creación de espacios-edificios públicos (centros cívicos) de barrio que faciliten la convivencia, socialización, de actividades deportivas y culturales.**

b) Orientaciones en materia de movilidad y accesibilidad universal.

Para planificar de manera integral y coordinada las necesidades de movilidad, transporte y aparcamiento es necesario desarrollo de Planes a tal efecto. Los Ejes de transformación se entienden como estructuras lineales con soporte de transporte colectivo, que preserven los espacios libres y articulen eficazmente los procesos de renovación urbana y 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, por lo que deben estudiarse sus necesidades en materia de movilidad y accesibilidad de manera integral.

- **Promover el desarrollo de Planes de Movilidad Sostenibles tanto a nivel municipal como a nivel supramunicipal según los Ejes de Transformación definidos.**

Dadas las características y circunstancias de los suelos ocupados por la urbanización, es preciso buscar fórmulas de viabilidad para estas operaciones de regeneración que se puedan concretar en unas orientaciones en materia de sostenibilidad económica. Cabe señalar que en operaciones de regeneración urbana es de esperar la presencia de suelos que hayan soportado actividades contaminantes con necesidades de recuperación ambiental e importante coste



económico asociado. A este respecto, sería interesante incorporar las propuestas definidas en documentos de referencia como el Plan de Gestión de Suelos Contaminados del País Vasco.

d) Orientaciones en materia de sostenibilidad económica:

- **Estudiar y poner en marcha directrices para fomentar la reutilización de suelos potencialmente contaminados de forma preferente y lograr una adecuada planificación y gestión del proceso integral de desarrollo urbanístico de los suelos contaminados o potencialmente contaminados en los que, de acuerdo con los planes urbanísticos, se prevé un nuevo uso o actividad en los próximos años.**
- **Integrar el criterio de la reutilización de suelos alterados en las estrategias de planificación territorial, involucrando en este proceso tanto a agentes municipales y supramunicipales.**
- **Definir una metodología que permita la reutilización de suelos con concentraciones bajas de contaminantes (bien excavados por necesidades constructivas bien los obtenidos tras un proceso de saneamiento) en condiciones que garanticen que no se generan nuevos suelos contaminados.**
- **Optimización del binomio coste-eficacia. Las acciones promovidas por la administración se regirán estrictamente por un sistema de análisis de prioridades que, junto a la magnitud de los riesgos, consideren la efectividad de las medidas en términos económicos.**

8.2. LAS SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN EL SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

En el 16,5% de la superficie útil de la Comunidad Autónoma del País Vasco, correspondiente a 7.898 Ha, se han desarrollado actividades potencialmente contaminantes del suelo (Plan de Suelos Contaminados). Dada la carga ambiental acumulada en el territorio por las actividades contaminantes llevadas a cabo y la toma de conciencia actual se debe marcar como objetivo la prevención a futuro de estas prácticas.

- **Nuevo objetivo: Prevenir la contaminación mediante el fomento de prácticas productivas y comportamientos respetuosos con el medio ambiente.**

III ORIENTACIONES TERRITORIALES.

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

La regeneración de áreas industriales tradicionales comporta la optimización en la gestión de suelos contaminados y pasa por viabilizar operaciones de reutilización de

suelos con concentraciones bajas de contaminantes en ámbitos ya urbanizados, con necesidades ambientales menos exigentes (usos industriales) y con necesidades de tierras para rellenos (posibles problemas de inundabilidad) como alternativa a la colmatación de vertederos y sobreexplotación de recursos naturales como son los materiales de cantera (Ejemplo: Plan de actuación para la recuperación del ámbito Vega Vieja en Sestao y Valle de Trápaga).

- **La reutilización de suelos alterados (residuos) y emplazamientos alterados en su calidad para la implantación de nuevos usos potencialmente contaminantes en condiciones que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente.**

8.3. PERÍMETRO DE CRECIMIENTO URBANO

III ORIENTACIONES TERRITORIALES.

b) Orientaciones para el planeamiento municipal

A la vista de la previsible incidencia de la definición del Perímetro de crecimiento urbano sobre el consumo de suelo, se estima preciso incorporar en los planeamientos municipales una justificación documental rigurosa de la correcta puesta en práctica de las orientaciones para el planeamiento municipal que muestre que, efectivamente, se diseña el Plan limitando en lo posible la ocupación de nuevos suelos, es decir, que se define un perímetro de crecimiento urbano ceñido al máximo posible a la urbanización ya existente, consiguiendo mejores densidades y compacidades, evitando el uso de tipologías edificatorias consumidoras altas de suelo, con un mejor aprovechamiento del suelo disponible y evitando el consumo de suelo virgen más allá de lo preciso. Sería necesario un control de los anteriores extremos por parte de instituciones supervisoras, como COTPV y Diputaciones, en su caso, en tanto que instancias especializadas y con competencias en la materia. Se habrían de considerar limitaciones por sostenibilidad ambiental y económica de las propuestas.

- **Incorporar en los planeamientos municipales una justificación rigurosa de la correcta puesta en práctica de las anteriores orientaciones para el planeamiento municipal.**

8.4. ÁREAS METROPOLITANAS Y EJES DE TRANSFORMACIÓN

II EJES DE TRANSFORMACIÓN

e) Orientaciones Territoriales relativas a los Ejes de Transformación

Justificado en Orientaciones en materia de movilidad y accesibilidad universal.

- **Promover el desarrollo de Planes de Movilidad Sostenibles tanto a nivel municipal como a nivel supramunicipal según los Ejes de Transformación definidos.**

ORIENTACIONES TERRITORIALES. EJES DE TRANSFORMACIÓN Y ÁREAS FUNCIONALES

I') Área Funcional de Álava Central. Eje de Transformación de Vitoria-Gasteiz - Legutio.

El Eje de la Innovación de Vitoria-Gasteiz se podría articular como un Eje de Transformación, al modo del Eje de Innovación del Txorierrri y el de Donostia-Irún.

Un eje de Transformación Vitoria-Gasteiz-Legutio permitiría vertebrar infraestructuras de gran importancia para el desarrollo del Área Funcional de Álava Central que actualmente carece de una visión vertebradora (Parque Tecnológico de Miñano, Industrialdea de Goian, embalses del Zadorra, montes de Araka, nudo AP-1 y N-240) y ser la puerta natural de conexión del Área Funcional de Álava Central con los Ejes de Transformación del Alto Deba y del Ibaizabal.

8.5. CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

e) La cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico

5. La conversión del número de viviendas en edificabilidad se realizará según se establece en el anexo al presente documento de DOT (apartado 1.5 Número de viviendas y edificabilidad del anexo 3, y en particular su tabla 5 o análoga), pero definiendo de manera concreta y explicitada su aplicación.

Revisado el Anexo 3 al que se refiere este punto, no se ha encontrado explicitado el modo de conversión de número de viviendas a edificabilidad. Siendo ello de especial interés dado que es la edificabilidad, la determinación a la que se debe referir el planeamiento de ordenación estructural, en consonancia con el art.53 de la LvSU 2/2006, según abordamos en el punto siguiente. A este respecto cabe abundar en la pertinencia de que sea este parámetro (edificabilidad) y no otro (nº de vivienda) el que sea vinculante en el cumplimiento del planeamiento ya que, tal y como se desarrolla en el Anexo 3, los tamaños de vivienda necesarios son variables en función de la evolución del tamaño familiar. En síntesis, la conversión del número de viviendas en edificabilidad con criterios racionales, como los recogidos en el apartado 1.5 citado, permitirá contribuir a establecer edificabilidades cuya ocupación de suelo no sea mayor de la realmente necesaria, lo que ambientalmente es positivo, y a dotar a la ciudadanía de viviendas más adecuadas a sus necesidades y demandas, condicionadas por el tamaño familiar, entre otros posibles factores.

- **Se propone desarrollar una fórmula de transformación del nº de viviendas en edificabilidad**

6. Problemática de la fijación simultánea de la edificabilidad y el número de viviendas en los planes

Con arreglo a la Ley 6/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco, es el parámetro edificabilidad (física o urbanística) el que ha de ser establecido por la ordenación estructural (artículo 53) o la pormenorizada (artículo 56) con carácter preceptivo, y no el número de viviendas. También cuando se abordan

las cuantías a reservar para viviendas de protección, se establecen dichas cuantías en términos de edificabilidad a destinar a estos fines (artículo 80, entre otros). Es en el decreto 105/2008 donde se hace uso del parámetro número de viviendas, cuando en su artículo 31 g) se requiere a los planes de ordenación urbanística justificar que el número de viviendas establecido en el plan ha de respetar al número máximo de ellas establecido en los instrumentos de ordenación del territorio (DOT y PTP, al menos). De lo anterior, se desprende que en los Planes, no es preceptiva la fijación del número de viviendas con carácter normativo, sino solamente demostrar que se respetará un máximo. Lo que es preceptivo es la fijación de la edificabilidad. En todo caso, deberá comprobarse el máximo número de viviendas del Plan, que es el fijado por los instrumentos de ordenación territorial PERO NO ES PRECEPTIVO FIJAR EL NUMERO DE VIVIENDAS DEL PLAN. Se pone de manifiesto lo anterior, pues, en algunos planes se ha establecido forma simultánea el número de viviendas y la edificabilidad, lo cual es equivalente a fijar el tamaño de las viviendas. Si este tamaño es adecuado a necesidades o demanda –aspectos muy difíciles de conocer a la hora de redactar un plan que puede acabar teniendo un vigencia de 20 años o más- será una fijación correcta, pero, si, por ejemplo, dichos tamaños se alejan mucho de los de la tabla 5 del anexo 3 del documento base de las DOT ahora en revisión, es posible que se estén definiendo viviendas muy pequeñas e inadecuadas para su función, o, al revés, muy grandes, invitando al titular de dicha edificabilidad otorgada a no agotarla, desperdiciándola; en ambas situaciones pueden tratarse de viviendas de difícil salida, desincentivándose así los posibles desarrollos. Esta fijación supone imponer una rigidez innecesaria a los planes, y es perjudicial a muchos efectos, como se expone más adelante. Por lo anterior, se propone que, sin perjuicio de la necesaria verificación de que se cumple el precepto establecido en artículo 31 g) del decreto 105/2008 (número máximo de viviendas, limitado superiormente), se deje libre en los planes (al menos en los generales, pero también en aquellos en los que la ley no lo prohíba) el número de viviendas, tras comprobar que el posible número máximo de estas no alcanzaría el máximo reglamentario. Y todo esto puede hacerse usando las prognosis de crecimiento, los tamaños de las familias, la tabla 5 del anexo 3, y la edificabilidad total otorgada, asignando, por ejemplo, a cada ámbito o unidad de ejecución un valor máximo de vivienda, que no esté en contradicción con criterios racionales de tamaño como los de la tabla 5 citada o análoga, y comprobando que el total municipal no rebasa el máximo reglamentario. Esta propuesta viene motivada y justificada porque ello permitiría adecuar los tamaños de viviendas a las demandas en ese sentido –que son variadas en cuanto a tamaños-, a las evoluciones temporales de las demandas –difíciles de estimar con mucha anticipación-, así como del tamaño de las familias, a la necesidad de limitar la ocupación del recurso escaso suelo, etc., y contribuiría a favorecer la sostenibilidad ambiental y económica de los planes, aspectos que, sin embargo, se verían muy dificultados por esa fijación innecesaria de número de viviendas. Aparte de lo anterior, el dejar libre el número de viviendas en los planes, evitaría el problema de establecer, con un grado muy alto de incertidumbre, un parámetro importante, cuya fijación la Ley no exige, y cuya corrección a posteriori es difícil, entre otros motivos, por su previsiblemente compleja tramitación.

- **Se propone no fijar en los planes el número de viviendas, sino exclusivamente el de edificabilidad.**

Siendo manifiesta en el texto de revisión de las DOT la voluntad de reducir los esponjamientos en el cálculo de la cuantificación residencial, existe una preocupación en lo referente a la aplicación de los factores de esponjamiento propuestos y su adaptación a la demanda real de vivienda en función de la evolución de las necesidades en el tiempo. Cabe recordar que la cuantificación residencial de las DOT vigentes ha sido revisada en el 2016, prácticamente 20 años tras su aprobación definitiva en 1997, habiendo quedado de manifiesto en este período de tiempo la necesidad de una mayor agilidad en la adaptación de la cuantificación residencial para adaptarse a las circunstancias del momento.

El factor de esponjamiento se aplica sobre la cuantificación residencial calculada para una zona y para un plazo dado inicial de tiempo (8 años en el caso del apartado 1.3.1), y da como resultado una cuantificación residencial que permite, una vez expirado el plazo inicial, que el mercado de suelo siga pudiendo responder a la demanda durante otro plazo adicional de tiempo y no se generen situaciones indeseables (en el caso del apartado 1.3.1, ese período adicional es de 12 años, o sea 20 en total). En síntesis, el valor del factor de esponjamiento depende del plazo inicial y del plazo adicional mencionado más arriba. A la vista de ello, estimamos que sería necesario que siempre se tenga la anterior consideración en cuenta, tanto en los PTP como en los planeamientos municipales, y que los organismos supervisores (Gobierno Vasco y, en su caso, Diputaciones), controlen dicho extremo, de modo que se apliquen los factores de esponjamiento de manera correcta en todos los casos; quizás sea preciso establecer por parte de estas DOT criterios estándar a este respecto, es decir: si se establecen en las DOT los factores de esponjamiento para los períodos de prognosis de 8 años, dando lugar a 12 años adicionales de margen de mercado, habría de exigirse que los cálculos en los PTP y planeamientos se hiciesen con estos criterios uniformes u homogéneos (concretamente en este caso, que la prognosis se haga de 8 años y no de otro horizonte) pues, por ejemplo, si el factor de esponjamiento calculado para la prognosis de 8 años (el plazo llamado antes inicial), se aplica a un período de prognosis que no sea de 8 años, el resultado ya no será el deseado (20 años de mercado sin efectos indeseables), y se puede pecar de cuantificación residencial excesiva o escasa.

- **La cuantificación residencial deberá ser revisada en un plazo que permita adaptarse a los cambios producidos por las variaciones demográficas, evolución del tamaño familiar y la evolución del parque de viviendas y de su uso, estimándose adecuado un plazo de 8 años para su actualización (conforme al periodo propuesto para la cuantificación de la capacidad y su relación con el Factor de Esponjamiento propuesto). Previsiblemente esta revisión alcanzaría en alguna medida a otras variables (prognosis de crecimiento, tipologías de vivienda, etc.). Además de lo anterior, se deberán, como se ha indicado más arriba, establecer con claridad los intervalos temporales de la prognosis sobre los que se aplicarían los factores de esponjamiento: períodos de prognosis de 8 años y**



esponjamiento calculado para 12 años adicionales –caso incluido en la propuesta de DOT- con carácter general podría ser una guía.

ANEXO 3. Actualización de procedimiento de cuantificación residencial

1.3. Capacidad Residencial

- Se propone utilizar de manera inequívoca el término cuantificación residencial, evitando la referencia a capacidad residencial ya que es un concepto que puede estar condicionado por otros factores como la disponibilidad de suelo para usos residenciales o, en su defecto, hablar de capacidad residencial necesaria y capacidad residencial disponible.

MOVILIDAD SOSTENIBLE

En líneas generales se está de acuerdo con las directrices establecidas en la revisión de las DOT en lo referente al bloque de movilidad sostenible. Remarcamos especialmente, las siguientes:

- ✓ 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.
- ✓ Consolidar el Camino de Santiago, el Camino Ignaciano, la Senda del Mar, la Ruta del Vino y el Pescado, y el Sendero Histórico que atraviesan la CAPV.
- ✓ Promover el uso de la bicicleta como transporte público.
- ✓ Definir los criterios para asegurar una red ciclista en los planeamientos municipales.
- ✓ Definir el papel que corresponde a cada medio de transporte.
- ✓ Fortalecimiento del sistema de puertos de la CAPV
- ✓ Potenciar el sistema aeroportuario.
- ✓ Facilitar el acceso integral al transporte público.
- ✓ Priorizar, en las previsiones presupuestarias, el mantenimiento frente a la ejecución de obras nuevas.
- ✓ Promover la utilización del transporte público.
- ✓ Reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.
- ✓ Conversión del País Vasco en nodo logístico.
- ✓ Identificación del potencial multimodal y estratégico.
- ✓ Optimización de las plataformas logísticas
- ✓ Facilitar el acceso integral al transporte público.
- ✓ Buscar respuesta al problema del transporte de mercancías por carretera para grandes distancias.
- ✓ Consolidar el papel de la movilidad ferroviaria.



Consideramos especialmente importante el impulso de estrategias ferroviarias debido a que en el periodo de vigencia de esta revisión de las DOT se producirá la finalización de la Y Vasca Ferroviaria y comenzará su explotación.

Ese momento puede suponer una gran oportunidad para impulsar el ferrocarril como sistema de transporte sostenible para viajeros y mercancías, por los siguientes argumentos:

- a) El beneficio de la nueva infraestructura se extenderá a las mercancías tanto por contar con una nueva red con vía en placa que minimiza la necesidad de mantenimiento y bateo de balasto por lo que los periodos valle permite la utilización de las vías para el uso de trenes de mercancías, como por la liberación que la red convencional experimentará en trenes de pasajeros.
- b) Eso, unido a las nuevas estaciones intermodales previstas (en Júndiz y en Lezo) así la mejora en marcha en Arasur y la Variante Sur de Mercancías de Bilbao, puede ser una oportunidad para que el ferrocarril recupere cuota de mercado y en combinación con la carretera, los puertos y los aeropuertos consiga alcanzar el peso específico que merece, por ser un transporte sostenible, rápido y competitivo en precio.
- c) Y, realmente, transportar el PIB del País Vasco hacia el exterior, además de contribuir a la mejora de la competitividad de las industrias vascas frente a sus competidores (europeos y asiáticos, sobre todo), reduciendo el coste de la logística que está íntimamente relacionado con el coste del producto o aumentando la rentabilidad de las empresas.
- d) También la Y Ferroviaria Vasca puede contribuir a mejorar la movilidad ferroviaria cotidiana entre las tres capitales, siendo las “cercanías” de calidad, rápidas y competitivas que realmente necesita Euskadi con la consiguiente reducción de gases efecto invernadero asociada al desplazamiento del vehículo privado en los viajes con destino al trabajo o la universidad.
- e) En definitiva, se comenzará con una etapa de rentabilizar las inversiones millonarias realizadas en la última década, aunque para ello sea necesario seguir invirtiendo y complementar la infraestructura ferroviaria.
- f) Para ello, el establecimiento de un precio atractivo y una exquisita explotación y gobernanza es vital.



Con el objeto de enriquecer la visión de las directrices de la revisión de las DOT como marco para el desarrollo de la movilidad sostenible de Euskadi, se presentan las siguientes propuestas:

1) Movilidad sostenible y segura.

El incremento de la seguridad en la movilidad (seguridad vial) y la reducción de la accidentabilidad, pensamos tendría que tener el rango de una directriz estratégica. Es un problema tanto a nivel urbano, como interurbano y requiere proseguir, incluso incrementar el esfuerzo que se está realizando y una labor de coordinación interinstitucional importante, además de incrementar la educación vial hasta conseguir pasar de lo conceptual a lo cultural y cotidiano.

2) Racionalización del espacio público dedicado al estacionamiento de vehículos.

El espacio público es un tesoro y debería dedicarse a aquello que el ciudadano necesita o prefiere hacer fuera de su residencia. Los vehículos no dejan de ser un bien de consumo y en la decisión de adquirirlo también debería pesar el disponer del espacio donde guardarlo.

En este sentido, los planes de movilidad urbana sostenible, analizan también el aparcamiento y gran parte de las actuaciones se basan en la disposición de estas franjas de aparcamiento que permiten repensar el planteamiento del vial convirtiéndolo en más útil, más verde, más cívico.

3) Movilidad accesible.

El concepto de accesibilidad universal y el cumplimiento de la legislación en este ámbito, debería, a nuestro juicio impulsarse desde las DOT y relacionarse con la movilidad, porque el ciudadano así lo vive o padece, en su día a día y, más aún, las personas con la movilidad reducida.

Un buen documento realizado por el propio Gobierno Vasco y que debería cumplirse en las actuaciones en vía pública y en movilidad es la GUIA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA TÉCNICA VIGENTE EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (Julio 2012).

4) Movilidad ciclista, segura y responsable.

El impulso recibido y la aceptación del ciudadano hace de la movilidad ciclista un modo sano y sostenible, pero los pequeños inconvenientes que genera, al ser cada vez más usada, acaban convirtiéndose en problemas cotidianos.

En este sentido están los atropellos a ciclistas, los atropellos de ciclistas a peatones, las caídas y choques, la ocupación indebida de aceras para su circulación, la excesiva velocidad que puede incrementar el riesgo, las necesidades de aparcamiento de las bicis, los robos de las mismas, la responsabilidad civil asociada a su uso, relación con trenes, tranvías, etc.



Para no morir de éxito, quizá debería reglamentarse de una forma clara y lo más común posible.

No parece lo más sensato dejar esta reglamentación al ámbito municipal cuando el usuario de la bicicleta se mueve por diferentes municipios y provincias.

5) Movilidad diferente a la peatonal y ciclista.

El uso de monopatines, patines, patinetes, bicicletas eléctricas, patines eléctricos, ruedas eléctricas, sillas eléctricas y un sinfín de artilugios para la movilidad urbana, entendemos debe regularse e integrarse en la movilidad urbana, sostenible, segura y accesible de las ciudades de la CAPV de una forma racional y coordinada, protegiendo siempre al más débil que es el "ciudadano de a pie" o peatón.

El éxito de estos ingenios no deber ir en contra de los derechos y de la seguridad del paseante de la vía pública que sirve para moverse, pero también para estar y disfrutarla. Las personas mayores tienen menos capacidad de reacción y se sienten inseguros con todos estos utensilios circulando por las aceras a gran velocidad.

6) Ciclismo en carretera.

Es un deporte y un derecho el practicarlos, sin embargo, la accidentabilidad anual que viene padeciendo este tipo de deportistas es preocupante y quizá desde la movilidad sostenible se podría abogar por realizar determinadas actuaciones en las carreteras más utilizadas por los ciclistas a fin de hacerlas más seguras, de lo que se beneficiarían también los conductores. Hablamos de ampliación de arcenes y de bermas, señalización, guarda-railes tipo motoristas, etc.

En el País Vasco esta práctica deportiva cuenta con miles de usuarios y de todas las edades, creemos que su regulación y mejora sería una directriz muy saludable para ciclistas y automovilistas.

7) Desarrollo e implantación del billete único

Necesidad del billete único.

No tiene sentido tener Mugí, Barik etc., quizá con un billete debería bastar para moverse en transporte público en los tres Territorios.

8) Plan reductor de necesidades de movilidad mediante el equilibrio de polos generadores de viajes repartidos de forma homogénea en el territorio.

9) Potenciar el transporte de mercancías de larga distancia mediante los sistemas ferroviario, marino y aéreo.

10) Desarrollo del Puerto de Bilbao como referencia del comercio internacional, mantener el Puerto de Pasajes para ámbito nacional.

Las DOT podrían ver el problema del transporte aéreo en claves de ordenación del territorio, con la neutralidad que el Gobierno Vasco y proponer la función de cada



uno de los 3 aeropuertos, alineada con la visión a medio de plazo que se tiene de Euskadi.

11) Plan de combinación de transporte público y privado para evitar el uso masivo del coche: acceso rápido y barato a aparcamientos disuasorios para uso del transporte público en los accesos a las ciudades.

Es una posible medida del Plan de Movilidad Urbana Sostenible del municipio, en el que se estudia de forma integral la movilidad, el transporte y el aparcamiento. Que sea el PMUS, que está sometido a una gran participación ciudadana, el que establezca o no medidas disuasorias del uso del vehículo privado en los centros de las localidades.

12) Integración bidegorris en carreteras comarcales. Compartir plataforma diferentes modos.

Si bien el Gobierno Vasco hizo un intento por integrar en un Plan los diferentes bidegorris, vías verdes, paseos de coexistencia peatón-bici, anillos verdes con coexistencia, bidegorris ligados a la movilidad, etc-, que en cada territorio histórico existen, con diferentes instituciones y departamentos competentes; el tema no alcanzó los objetivos y no existe esa planificación u ordenación que pase de lo local a lo global.

La integración con carreteras comarcales y locales o en ardenes o paseos de otras carreteras forales, son posibles medidas a considerar en dicho Plan.

13) El mapa de carreteras de la CAPV las DOT lo da por terminado y no se considera del todo cierto.

Podría ser de interés la revisión de elementos de conexión transversal o de la red secundaria, aunque en este momento no sea prioritario.

Así como adaptar las redes existentes a las nuevas necesidades y destacar la red de carreteras como elemento vertebrador del territorio.

14) El País Vasco se encuentra en un corredor de la Red Tras-europea del Transporte y las carencias actuales pueden verse solventadas con la ejecución de proyectos de mejora y complemento, aprovechando posibles ayudas europeas a tal efecto.

AGUA

En el apartado OBJETIVOS se propone añadir dos nuevos objetivos:

- **Eliminar los vertidos directos sin depurar a río de las redes de saneamiento, así como de efluentes de depuradoras que no cumplan las autorizaciones de vertido**, por sus riesgos para la salud humana, animal y para el medio natural.
- **Conseguir unas redes de saneamiento eficaces y en un correcto estado, que no sean ellas mismas fuente de contaminación.**

En el apartado de ORIENTACIONES TERRITORIALES se propone cambiar el nombre y poner en su lugar ORIENTACIONES TERRITORIALES Y MUNICIPALES, pues, salvo error, la competencia en materia de agua y saneamiento, entre otras cuestiones, es municipal o de los consorcios.

En la parte a) "Prevención de inundaciones" (pág 255), se propone añadir el siguiente punto:

- **Promover la recuperación de márgenes: recuperar y proteger las zonas naturales de los ríos, así como la limpieza de orillas**

En la parte b) "Abastecimiento de agua y saneamiento" (pág. 255), se propone añadir los siguientes puntos:

- **Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente de saneamiento, depuración y vertido** (en particular la directiva 91/271), así como el del condicionado de las autorizaciones de vertidos de depuradoras a cauce receptor exigidas por la Agencia Vasca del Agua.
- **En casos de incumplimientos reiterados** y de entidad apreciable de la normativa de saneamiento, depuración y vertido y de las condiciones de las autorizaciones de vertido, **exigir desde las entidades supervisoras (Gobierno Vasco y Diputaciones en su caso) al municipio, su cumplimiento, previamente a autorizar cualquier plan urbanístico**, por los riesgos que los incumplimientos entrañan para la salud humana y animal, para la agricultura (riegos) y para el medio natural, además del coste económico de sus efectos.
- **Exigir la reparación de las redes de saneamiento municipales en mal estado**, por deterioros, roturas, infiltraciones del agua del terreno, por admisión de aguas blancas de lluvia (pluviales), contrapendientes, depósitos y decantaciones
- **Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible:** Promover la progresiva implantación de redes separativas, donde ello sea posible, de modo que se consiga una depuración más eficaz, y se reduzcan progresivamente los vertidos directos de aguas fecales sin tratar a cauces naturales.

ENERGÍA

El documento incide en la necesidad de reducir el consumo energético mediante la mejora en la eficiencia energética y el autoconsumo, así como la potenciación de energías renovables frente a las no renovables.

Estamos de acuerdo con las DOT en los siguientes puntos:

- Recoger los requerimientos energéticos y las instalaciones necesarias en el planeamiento urbanístico siguiendo el Decreto 178/2015 sobre sostenibilidad energética.
- Aplicar los objetivos de emisiones cero para los gases de efecto invernadero.
- Aumentar la eficiencia energética en vivienda y movilidad.
- Fomentar las edificaciones de consumo nulo.
- Fomentar el uso del transporte público.

Sin embargo, echamos en falta y nos gustaría que se tuvieran en cuenta los siguientes comentarios:

No hay objetivo (ni por tanto orientaciones) para reducir la dependencia energética.

Se indica que Euskadi tiene un déficit energético del 93%. Mucho mayor que el de cualquiera de los países estudiados en la comparativa. Sin embargo no se plantea la necesidad de reducir dicho déficit.

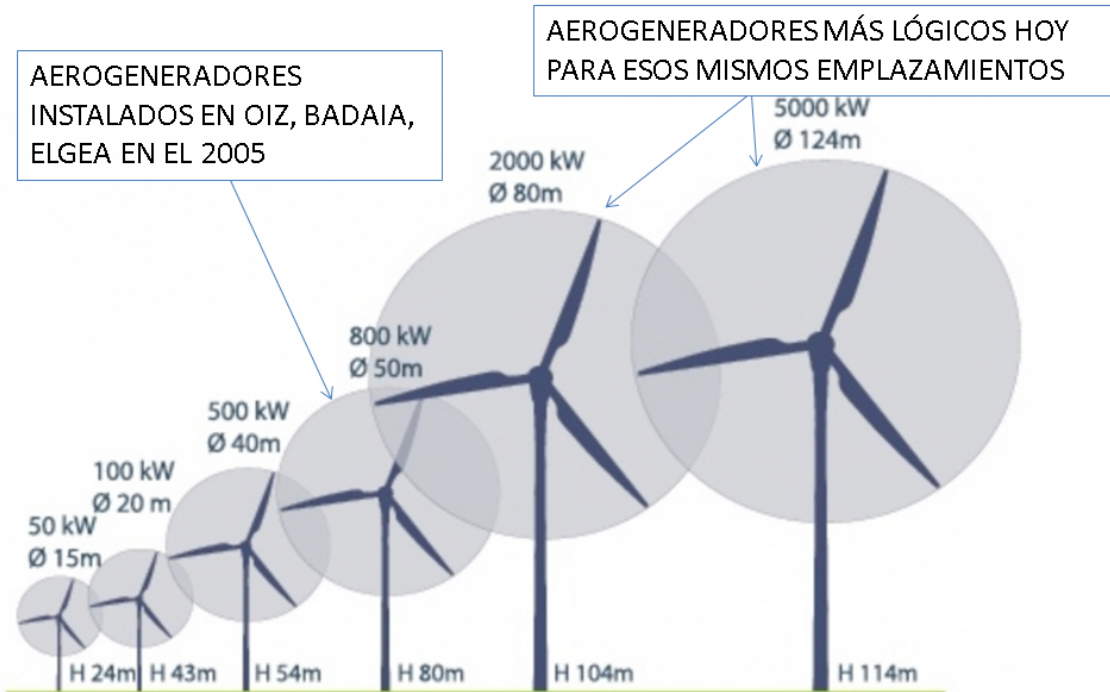
Todas las acciones que se plantean en las DOT están orientadas a reducir el consumo y a diversificar el tipo de energía consumida (favoreciendo a renovables), pero no a reducir la “compra” a externos de dicha energía.

Creemos necesario incluir acciones que contemplen reducir dicha dependencia energética; reduciendo la factura energética y potenciando la competitividad de las empresas.

Necesidad de revisar el PTS de la energía eólica en base al estado del arte de la tecnología existente.

En el documento se subraya la necesidad de revisar el PTS y adaptarlo a los objetivos a cumplir con las energías renovables.

Sin embargo, creemos que se debe tener en cuenta también el grado de madurez alcanzado por la tecnología eólica en estos últimos 10 años. Los modelos de aerogeneradores existentes en la actualidad nada tienen que ver con los instalados en el 2005 en los parques de Oiz, Elgea o Badaia. Los nuevos modelos de aerogeneradores son de mayores dimensiones y potencia. Será necesario estudiar los requisitos ambientales y paisajísticos de forma que no imposibiliten la instalación de nuevas instalaciones en potenciales emplazamientos.



Asimismo, no se indica la importancia de dos cuestiones fundamentales que afectan a los parques ya instalados, que son:

- Ampliación de vida útil. Los parques originalmente estaban planteados para una vida de 20 años. Hoy, todo parece indicar que será posible ampliar la vida de los mismos en varios emplazamientos por medio de la sustitución o el refuerzo de algunos componentes.
- Repowering. En aquellos parques en los cuales los aerogeneradores instalados tras 20 años dejen de ser rentables (por averías, costes de mantenimiento etc.) es necesario contemplar la posibilidad de sustitución de los aerogeneradores existentes por nuevos modelos. Es necesario dar prioridad al repowering frente a la tramitación de nuevos emplazamientos con el fin de reducir el impacto ambiental. Se da la circunstancia además de que los emplazamientos ya ocupados son aquellos más rentables desde el punto de vista del recurso eólico. Como ejemplo, en Italia el repowering no dispone de ventajas en la tramitación, con lo cual se da la paradoja de que parques que ya habían sido autorizados en su día deben pasar el mismo proceso administrativo que pasaron para poder ser renovados. Esto es incoherente y obliga a una revisión de la legislación. Sin embargo en Alemania el repowering tiene prioridad frente a nuevos emplazamientos.

En la definición de estrategias, ser más concretos y orientar a diferentes soluciones:

- -Nivel edificio: sistemas pasivos, aislamiento térmico y energético mediante materiales sostenibles, azoteas y paredes vegetadas, sistemas de recogida de agua de lluvia y posible utilización dentro del edificio, sistemas de reciclado y recirculación de agua...



- -Nivel urbano: aumento zonas verdes, “pulmones” dentro de la ciudad, para oxigenar, limpiar y refrescar el ambiente, disminuir/regular temperatura en ciudades...“Infraestructura Verde Urbana”

GOBERNANZA: PARTICIPACIÓN, ORGANIZACIÓN E INDICADORES

En este bloque, y con el objeto de mejorar la gestión, desarrollo y aplicación de las políticas territoriales y urbanísticas y evitar discrecionalidad en la acción de la Administración, proponemos un modelo de gobernanza que incida en los siguientes aspectos:

1. **Transparencia** de los PTP y los planeamientos municipales, es decir, claridad en sus especificaciones en especial, las numéricas.
2. **Justificación de las determinaciones numéricas** de los PTP y planeamientos municipales, en especial, en la asignación de cargas y cesiones exigidas a la ciudadanía; de modo que sean entendibles por la mayoría de la ciudadanía sin necesidad de acudir a un especialista en la materia.
3. **Seguimiento de los PTPs y de los planeamientos municipales, y corrección de sus desviaciones respecto de sus previsiones:** prognosis de crecimiento, previsión de necesidades en materia de vivienda, etc.

Asimismo, proponemos lo siguiente:

- **Periodos de información pública y alegaciones** en todas las fases de aprobación y en las de revisión de los planeamientos, tomándose las medidas necesarias para que se agilicen los trámites burocráticos.
- **Creación de un árbitro externo**, una entidad neutral entre la administración y el ciudadano en materia territorial y urbanística.

Finalizamos nuestra aportación en este bloque, felicitando al equipo redactor por las siguientes propuestas, con las que mostramos nuestro máximo acuerdo:

- Aplicación los procedimientos participativos en la ordenación territorial.
- Establecimiento de indicadores que permitan llevar a cabo una evaluación de la eficacia de las determinaciones de las DOT, PTP y PTS.
- Medición de la evolución urbanística e idoneidad de sus instrumentos de control.

SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y MUNICIPAL

Estado de la Cuestión

La reciente crisis económica global, que nace hacia el año 2007, y de la que aún en 2016 no se ha salido, ha puesto de manifiesto muchas debilidades en la economía de nuestro entorno. Hacer de esta crisis una oportunidad, y extraer consecuencias útiles de ella nos parece imprescindible, y máxime si aspiramos a que una de las bases de nuestro modelo territorial sea un TERRITORIO INTELIGENTE.

Características generales de la reciente crisis económica, y su relación con los sectores inmobiliario y de la construcción

La actual crisis económica que estalló inicialmente en Estados Unidos a finales de 2007,- cuyo origen estaba en las hipotecas de alto riesgo y baja solvencia (subprime) y que tuvo uno de sus puntos más críticos con la quiebra de Lehman Brothers (septiembre 2008)-, está hoy, a finales de 2016, todavía lejos de haber sido superada. Fue en el sector del mercado inmobiliario (y, por tanto, no muy lejos del ámbito del urbanismo y la ordenación territorial), donde arrancó la crisis (que es la mayor crisis financiera acontecida desde 1929), no obstante lo cual, esta crisis actual contagió a todos los sectores del ámbito económico y social. Esta crisis -la crisis de las hipotecas "basura"- se extendió por todo el sistema financiero mundial y se propagó a todos los sectores (bancos, aseguradoras, inmobiliarias, productos cíclicos como automovilísticas, etc.). Los problemas iniciales de liquidez del sistema financiero (bloqueo del mercado interbancario) obligaban a los estados a inyectar fondos a los bancos y eran un reflejo de la dudosa solvencia de los bancos, con unos activos en los balances sobrevalorados. La crisis de liquidez acabó siendo una crisis de solvencia, que afectó a los bancos, que redujeron drásticamente el crédito a empresas (credit crunch) y a los estados que rescataron a los bancos (Irlanda), cuyas primas de riesgo se dispararon respecto del bono alemán y que tuvieron que recurrir a ayudas supranacionales (Portugal, Irlanda, Grecia). Se produjo una caída del consumo, una caída de la inversión y actividad empresarial y se disparó el desempleo llegando al 25 % en algunos países. Al principio de la crisis, países como Alemania tuvieron caídas de PIB del 4 %. Hoy día Europa se encuentra en una fase de estancamiento con políticas monetarias heterodoxas (tipo de interés al 0%, tasa negativas a por depósitos, compra de bonos de empresas, etc.) y el Banco Central Europeo anuncia que la política laxa de tipos de interés bajos se extenderá hasta 2019.

La crisis tuvo, pues, su origen en el mercado inmobiliario alimentado por préstamos bancarios a clientes poco solventes, que no pudieron hacer frente a las deudas, y perdieron sus vivienda; estas pasaban a manos de los bancos, con la consiguiente caída de los precios inmobiliarios, lo que afectaba a la valoración de los préstamos en los balances de los bancos y por tanto a solvencia de los bancos. El sector inmobiliario sufrió una caída sin precedentes y la crisis que se contagió a los estados, obligó a reducciones del gasto público para corregir los déficits públicos



(reducción de ingresos del estado y aumento de gastos: desempleo, pensiones, etc..) y la inversión en infraestructura se contrajo drásticamente.

En nuestro entorno las tasas de desempleo siguen siendo elevadas y su ritmo de decrecimiento lento, afectando de forma relevante a los jóvenes que tienen dificultades en encontrar su primer empleo y, por tanto, la formación de nuevos hogares también se ralentiza.

Vemos, por ello, que, en materia de desarrollo territorial y urbanístico, la crisis se ha manifestado de forma muy clara, y más, tal vez, que en otros campos: cuantas personas han perdido su vivienda, y han sufrido el drama del desahucio, y, sin embargo, cuantos bloques de viviendas terminados no han podido ser vendidos; cuantas personas han perdido su empleo en el sector de la construcción e inmobiliario, en muchos casos convirtiéndose en parados de larga duración; también el sector bancario y financiero ha sufrido la crisis: muchas personas –en sus ahorros, o en sus puestos de trabajo- han sufrido los ajustes en las entidades de crédito, cuyo negocio ha resultado muy afectado negativamente; todo ello ha afectado también a las iniciativas públicas en materia de inversiones. Estrechamente relacionadas con las anteriores cuestiones, pues les afectan directamente, están las protestas vecinales contra imposición de cargas urbanísticas elevadas para la ciudadanía de a pie, que con cierta frecuencia se recogen en la prensa.

Importancia de la sostenibilidad económica en la planificación territorial y municipal

Podríamos seguir añadiendo muchas consecuencias de la crisis, pero, ante esta situación parece inteligente ordenar las ideas: dicho de forma muy sucinta, aspiramos a disponer de un medio territorial y urbano que aporte calidad de vida e igualdad de oportunidades para la ciudadanía y que sea respetuoso con el medio ambiente, y, lógicamente, que su desarrollo sea viable o sostenible, para poder alcanzar y mantener esas aspiraciones. Pues bien, dentro de esa sostenibilidad, la económica juega un papel esencial, pues es la que ha de permitir que se hagan realidad nuestras aspiraciones desde el punto de vista económico-financiero, aspecto cuya importancia ha puesto de manifiesto la reciente crisis: el mercado inmobiliario y el sector de la construcción son muy dependientes del estado de la economía y los mercados financieros, como hemos pretendido poner de relieve en el anterior apartado, lo que subraya la necesidad de verificar, previamente a las actuaciones urbanísticas, su viabilidad o sostenibilidad económica, al objeto de evitar situaciones tan problemáticas e incluso dramáticas como las vividas recientemente.

Esta sostenibilidad económica es una sostenibilidad transversal, que va a condicionar la efectiva realización de todos los elementos del desarrollo, hablemos de equipamientos municipales o territoriales, de desarrollos residenciales, de infraestructuras u otros.

Estudios de sostenibilidad económica en nuestra planificación

Es preciso, en consecuencia, llevar a cabo en el marco de la planificación, análisis previos de sostenibilidad económica rigurosos, para poder planificar certeramente, evitando futuros problemas como los relacionados más arriba. Sin embargo, los



análisis de sostenibilidad económica que se incluyen en los Planes territoriales y urbanísticos no suelen ser, en muchas ocasiones, documentos que aborden las cuestiones y justifiquen sus resultados en suficiente profundidad, ni se les da un carácter normativo, ni se les exige gran finura desde las instancias supervisoras:

- a. Estudios rigurosos requerirían un importante trabajo (estudios detallados de mercado, consideración de escenarios diferentes de condiciones financieras y de crédito, valoración afinada de las inversiones en materia de equipamientos y redes de servicios en obras territoriales y municipales, estimación correcta de cargas de urbanización y de cesiones, consideración adecuada de la variable tiempo en los cálculos, etc.).
- b. Se trata de unos análisis que difícilmente se pueden despachar con documentos escuetos, pues en rigor requerirían un trabajo multidisciplinar complejo: han de participar técnicos en el campo de la arquitectura, de las obras civiles, de los análisis financieros, etc.
- c. Por otra parte, el carácter de estos análisis en el seno de los documentos de los Planes, suele ser meramente orientativo –carece de valor normativo–: esto podría ser admisible –pero no deseable– en trabajos a escala grande, pero no a escala detallada como un Plan urbanístico municipal, donde ya se imponen cargas concretas directamente a la ciudadanía y a veces en plazos cortos de tiempo desde la aprobación de los planes.
- d. En otras ocasiones, dichos análisis se centran en los resultados para las Haciendas Públicas y no analizan suficientemente las viabilidades desde el punto de vista de la iniciativa privada, que es la que en gran medida ha de sustentar los desarrollos. Y ello es así a pesar de que las disposiciones legales sí que requieren que se estudie la sostenibilidad económica sin distinción de los agentes que intervengan en las actuaciones, es decir, la sostenibilidad económica para todos los agentes (públicos y privados)
- e. Desde las instancias supervisoras, no se ha prestado a estos análisis de sostenibilidad económica suficiente atención, si la comparamos con la atención prestada a otras cuestiones: la supervisión se suele centrar en otros capítulos, naturalmente importantes (aspectos medioambientales, más puramente urbanístico como las clasificaciones y usos del suelo, etc.).
- f. Todo ello ha resultado en muchas ocasiones en documentos de análisis de sostenibilidad poco claros y de escasa utilidad.

Lo anteriormente expuesto alude más directamente a la actividad urbanizadora y edificatoria residencial, donde la crisis económica ha sido muy palpable. Sin embargo, reflexiones análogas han de hacerse para cualquier otra iniciativa territorial, e incluso municipal, como son las infraestructuras de transporte (viarias, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias), las del ámbito hidráulico (almacenamiento de agua bruta, potabilización, tratamiento de agua residual, conducciones de agua -bruta, tratada, residual o de efluentes depurados-, encauzamientos fluviales y



obras de defensa contra inundaciones), las del campo energético, sea cual sea el origen (hidráulico, eólico, solar,...), etc. También en estas actuaciones se ha notado la crisis: entre otros aspectos, en la reducción de las inversiones, sin ir más lejos. Toda la ciudadanía está de acuerdo en que el impacto ambiental de las anteriores infraestructuras debe ser evaluado y adecuadamente evitado, corregido o compensado, y es público y notorio el esfuerzo dedicado por la Administración a ello, es decir, a la sostenibilidad ambiental de las actuaciones. Pues bien, también económicamente deben dichas actuaciones ser sostenibles durante su vida útil, para que los recursos económicos derivados de los impuestos de la ciudadanía sean eficazmente empleados, con la máxima rentabilidad social y económica posible, y alejadas de cualquier riesgo de hipoteca o endeudamiento evitables para las futuras generaciones. Así, por ejemplo, en las infraestructuras de transporte, ¿va a existir tráfico de viajeros o de mercancías que justifiquen la inversión, y cubran los costes de explotación?; las infraestructuras de tratamiento y conducción de aguas, ¿van a exigir consumos energéticos inasumibles, que además, ahonden dependencias energéticas excesivas del exterior?; en cualquiera de los tipos de actuaciones, ¿podrá la sociedad soportar costes de explotación y mantenimiento?

A este respecto, y para señalar que la cuestión de la sostenibilidad económica también preocupa a organizaciones a diferentes niveles, cabe indicar que la política de la Unión Europea en materia de ayudas económicas y financieras a los estados miembros (fondos estructurales y otros), pasa usualmente por la exigencia a los solicitantes de la realización de estudios coste-beneficio de las actuaciones para las que se solicita ayuda. Y además, dicho estudio ha de hacerse siguiendo la completa y detallada metodología publicada por la Unión Europea para los estudios coste beneficio, donde se valoran también aspectos benéficos para el ciudadano no exclusivamente económicos (salud, ruido, cambio climático, contaminación, tiempos de viaje, etc.)

Objetivos

Alcanzar la sostenibilidad económica en las iniciativas territoriales y urbanísticas, tanto para el sector público como para la iniciativa privada, sin perjuicio de la prioridad siempre del bien común: hacer planificaciones realistas para todos los agentes (públicos y privados), que se puedan llevar a la práctica en el marco de las condiciones económicas del período de vigencia del plan, sin hipotecas para el futuro, ni previsiones irreales de ingresos, etc.

Conseguir vivienda de protección y libre de calidad y a precios razonables.

Controlar la equidad de aprovechamientos, pero también de cargas y cesiones, reduciendo estas al mínimo razonable.

Conseguir una valoración certera y realista de los ingresos y gastos para las Haciendas Públicas y sector privado en los planes, y darles la máxima publicidad y transparencia.

Evitar al contribuyente gastos de inversión y financiación por infraestructuras cuya utilidad no quede lo más claramente demostrada, y que puedan conducir a hipotecar las Haciendas Públicas.



Evitar al contribuyente gastos prohibitivos recurrentes de explotación y mantenimiento de ciertas infraestructuras territoriales o municipales, que en origen no se hayan diseñado con una consideración afinada de este aspecto (explotación y mantenimiento), y que puedan conducir también a hipotecar las Haciendas Públicas.

Transparencia absoluta de cara a la ciudadanía de los estudios en esta materia (sostenibilidad económica de las iniciativas de actuaciones territoriales y municipales). La exigencia de esta transparencia y publicidad es un pilar fundamental para garantizar la sostenibilidad económica, en la medida en que se permite que quede al alcance de todos los ciudadanos el denunciar, en caso necesario, las posibles fuentes de insostenibilidad económica en la planificación.

Orientaciones Territoriales

Análogamente a lo que se ha hecho para la cuantificación residencial, establecer - con la participación de especialistas en la materia-, una metodología oficial estandarizada para los análisis de sostenibilidad económica de los planes (PTP, planes urbanísticos municipales u otros). Una metodología rigurosa y con suficiente profundidad, y, al mismo tiempo, homogénea para toda la CAPV, de manera que se garantice la igualdad para su aplicación, evitando discrecionalidades, que, en esta materia serían de consecuencias negativas muy directas al ciudadano de a pie. Las determinaciones de los planes afectan al ciudadano muy directamente, y, en ocasiones, en plazos muy cortos de tiempo, tras su puesta en vigor.

Centrándose en primer término en las actuaciones urbanizadora y edificatoria residencial, la metodología habría de incluir, entre otros, cálculos de tasas internas de retorno, (TIR), valores añadidos netos (VAN) de las actuaciones, incluyendo la variable tiempo para cálculo de los gastos e ingresos, haciendo uso de precios fieles de mercado de los costes –incluso financieros- y de las ventas, así como una metodología estandarizada, uniforme y única para la CAPV para el cálculo de los coeficientes de ponderación u homogeneización que la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco, y resto de legislación vigente contemplan; debe comprender estudios certeros de ingresos y gastos de la actividad urbanizadora y edificatoria, para los sectores público y privado, y mostrar su viabilidad, o adoptar medidas para que las alcance. Todo ello viene motivado por la importancia de las anteriores variables en la sostenibilidad económica de las actuaciones de desarrollo territorial y urbanístico, para evitar discrecionalidades y desigualdades territoriales en su aplicación, y con el objetivo final de conseguir unos desarrollos sostenibles. La metodología podrá proponer unas tasas de descuento orientativas para el cálculo del Valor Actual Neto (VAN) de las actuaciones que permitirán actualizar los flujos de ingresos y gastos durante la vida del plan o para proyectos de actuaciones urbanísticas.

En actuaciones diferentes de la urbanizadora y edificatoria residencial, como son, por ejemplo, las infraestructuras de transporte, es necesario que la metodología de análisis de sostenibilidad económica contemple:

1. Estudios rigurosos de coste beneficio valorando estudios financieros y estudios económicos teniendo en cuenta las externalidades del transporte: reducción de la congestión y coste total del transporte, reducción

contaminación -en particular de la emisión de gases de efecto invernadero, mejoras acústicas, incremento de valor de terrenos cerca de nueva infraestructura, reducción de la accidentalidad, ahorro de tiempo para el ciudadano, ahorro en horas de trabajo, uso -en su caso- de energías limpias, etc.

2. Para todos ellos es necesario realizar estudios de tráfico, ya que suele ser el tráfico el capítulo que más influye en los beneficios económicos de las infraestructuras. Análogamente habrán de ser analizadas las previsiones de tráfico de mercancías o de viajeros, (especialmente en transportes ferroviarios, marítimos o aéreos)
3. Existen modelos de tráfico que las administraciones deberán emplear en sus evaluaciones económicas de rentabilidad que permitirán priorizar el orden de ejecución de determinadas infraestructuras con criterios de rentabilidad dado el entorno económico contractivo y de reducción de déficit público en el que están inmersas las administraciones.
4. Para estos casos, resulta necesario tener acceso al estudio de alternativas y realizar estudios de sensibilidad de determinadas variables (inversión, tráfico esperado, ahorros de tiempo, ahorros de accidentes, externalidades, etc.) y ver la distribución de probabilidad de la tasa de retorno en esos diferentes escenarios.
5. La tasa interna de retorno (TIR) respondería a estudios sin externalidades, es decir ingresos (peajes, en su caso) y gastos y la tasa económica de retorno (TER) incluiría efectos y externalidades ya mencionadas.
6. No menos importante que todo lo anterior: la metodología deberá exigir un cuidadoso estudio de los costes de amortización, explotación y mantenimiento de las infraestructuras.

Para los casos de otros tipos de infraestructuras –las citadas del ámbito hidráulico y energético, por ejemplo-, los análisis de sostenibilidad económica habrán de abordar cuestiones análogas a las anteriormente relacionadas para las de transporte o para las urbanizadoras y edificatorias, con las consiguientes adaptaciones. En cualquier caso, y dada la diversidad de posibles infraestructuras cuya sostenibilidad económica habría de estudiarse, parece bastante razonable que, para los casos de las infraestructuras, allá donde sea posible, en lugar de establecer una metodología nueva, se aproveche la experiencia ajena, y se adopten metodologías existentes, basadas en métodos de estudio coste beneficio rigurosos en la materia, y/o de los que exista experiencia de uso y que hayan demostrado su utilidad o validez, o incluso que hayan sido aceptados por comunidades, administraciones o instancias con responsabilidades en campos análogos a los que ahora nos ocupan (Europeas, internacionales, etc.)

Al objeto de asegurar el rigor en estos análisis de sus redactores y promotores (Administración, Ayuntamientos, sector privado), otorgar un cierto carácter



normativo y vinculante a las previsiones de viabilidad económica, y dotar de instrumentos para corregir periódicamente y en plazos razonables las desviaciones justificadas de dichos análisis, así como corregir efectos de su aplicación no actualizada, con una cierta retroactividad.

Exigir la realización rigurosa de dichos análisis de sostenibilidad con arreglo a la metodología oficial –salvo justificación que habrá de ser admitida por los organismos supervisores–, a los responsables de promover los instrumentos de planificación (Administración, en particular Ayuntamientos, sector privado, etc.), y su sometimiento a su pertinente supervisión.

Adoptar las medidas para dar máxima publicidad y transparencia a estos análisis.

Establecer un organismo especializado en la materia –o dotar a los existentes de instrumentos para ello– que dé soporte, controle y supervise esta concreta cuestión –sostenibilidad económica de las actuaciones–, de la misma manera que se hace respecto de aspectos sectoriales, como, por ejemplo, con las cuestiones relacionadas con el medio natural, hídrico, espacios protegidos, etc. Esta instancia habrá de ejercer también un cierto papel de árbitro externo.

Orientaciones Municipales

Aplicar la metodología oficial para los análisis de sostenibilidad económica, tanto para desarrollos urbanísticos como para las infraestructuras, garantizando así la igualdad en toda la CAPV y limitando también así la discrecionalidad.

Transparencia y publicidad absoluta en los análisis económicos de los planes territoriales y urbanísticos, al objeto de contribuir de manera decisiva a garantizar la sostenibilidad económica, mediante su control a través de la participación ciudadana:

1. Publicar con el máximo detalle todos los datos y los cálculos justificativos efectuados en materia económica en los planes (datos como precios de mercado usados para costes y ventas; cálculo de coeficientes de ponderación u homogeneización; cargas y cesiones aplicadas, y su monetización, en su caso; cargas de urbanización y su coste, etc.), contribuyendo así a salvaguardar el derecho del ciudadano al análisis y revisión de los planes y a su defensa ante determinaciones injustificadas de la Administración.
2. En el marco de la participación ciudadana que los afectados por los planes urbanísticos conozcan no solo sus posibilidades edificatorias, sino también sus obligaciones y plazos para ejecutar las actuaciones.
3. Parece razonable obtener un detallado estudio de transacciones realizadas en los últimos años en el municipio o zona en cuestión y relacionarlo con parámetros económicos (desempleo, renta, crecimiento PIB, consumo, inversión pública, etc.) para poder entender la situación actual y previa y poder realizar estimaciones durante la vigencia del plan.



4. Deberían establecerse unos ratios con carácter orientativo de costes de construcción para diferentes tipologías obtenidos de las bases de datos de la administración o de los colectivos profesionales. Costes por m² para diferentes tipologías, coste de urbanización zona verde, zona urbana, vial y carretera, etc.
5. Estos ratios permiten informar a los titulares sobre los costes asociados a sus terrenos y permiten comparar las cargas y beneficios para equilibrar los posibles desajustes. En base a estos precios se podrá hacer una primera estimación de los costes de urbanización y construcción. Igualmente debería adoptarse el mismo rigor para estimar posibles precios de venta. En todo caso se podrían completar los estudios con análisis de sensibilidad y riesgo de los parámetros económicos como hoy día exigen las metodologías de estudios coste beneficio europeas.
6. Por otro lado los planes deberán explicar justificadamente los coeficientes de ponderación empleados, los valores residuales del suelo y su obtención, los precios de venta estimados para las viviendas. Sin dicha documentación no se debería aceptar la documentación.
7. De esta manera al analizar el resultado económico para el municipio, los ingresos por las cesiones (15%) y por la recaudación fiscal asociada a construcción de viviendas, quedarán justificados y serán más realistas. No hay que olvidar que realizar una oferta de vivienda en un municipio, muy superior a la demanda, acabará en una reducción de los precios de venta por lo que debe tenerse en cuenta un cronograma de actuaciones y su efecto en los precios.

Análoga exigencia de transparencia y publicidad en cuanto a iniciativas de infraestructuras, en los parámetros propios de dichas infraestructuras. Someter a los órganos supervisores los análisis de sostenibilidad.