



## REFLEXIONES SOBRE LA REVISION DE LAS DOT

## INDICE

0. INTRODUCCIÓN – EL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS DOT.....	3
1. ¿CUAL ES EL PAPEL QUE ASIGNAMOS A LA REVISIÓN DE LAS DOT? EL PASO DE LAS DOT VIGENTES A LA REVISIÓN.....	4
2. EL PROBLEMA METODOLOGICO.....	6
3. LA BASE CONCEPTUAL Y TEORICA QUE SUSTENTA EL DOCUMENTO.....	3
3.1. Las bases del modelo territorial	
3.3.1. Un territorio inteligente ¿alguien sabe que es eso?	
3.3.2. Territorio social e integrado: el problema de la definición de los términos.	
3.3.3. Un territorio participativo: unos apuntes sobre los límites de los procesos participativos en urbanismo y en ordenación del territorio.	
3.2. Las cuestiones transversales	
4. EL TEMA DE LOS INDICADORES.....	17
5. ALGUNAS AREAS TEMATICAS	
5.1. PAISAJE.....	20
5.2. MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE.....	22
5.2.1. Medio Físico	
5.2.2. Infraestructura Verde	
5.3. MEDIO URBANO.....	26
5.4. MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	31
5.5. AGUA.....	32
6. CONCLUSIONES.....	34

## 0.- INTRODUCCIÓN – EL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS DOT

En 2006 se inició un proceso interno de reestudio de las DOT y en octubre de 2010 (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de iniciación del procedimiento de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial y pronunciamiento sobre el carácter no sustancial de la misma) el Consejo de Gobierno (en ese momento Patxi López era el presidente del Gobierno) decidió iniciar el procedimiento de modificación no sustancial de las DOT, que abrió el paso a la presentación en febrero de 2012 de la propuesta “Euskal Hiria Net, nueva estrategia territorial. Modificación de las DOT como consecuencia de su reestudio”. El carácter no sustancial de la modificación se fundamentó en que la propuesta no suponía una alteración del modelo territorial vigente al que daba por válido.

Este procedimiento de modificación no sustancial de las DOT siguió su curso y se realizaron los trámites de audiencia y exposición pública. Con el inicio de la X Legislatura y la aprobación del nuevo programa de Gobierno, el Gobierno Vasco *se propuso acometer no ya una modificación no sustancial de las DOT, sino un profundo proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y, además, con un enfoque participativo integral desde el inicio hasta el final del proceso.* En este sentido se pronunció igualmente el Parlamento Vasco en febrero de 2013 con la aprobación de Proposición no de Ley 10/2013, relativa a la suspensión de la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial

Todas las cuestiones que se contemplaban en el procedimiento de modificación no sustancial podían ser objeto de un trasvase a un nuevo proceso de revisión e incluirse en el mismo. Sin embargo, de entre todas esas cuestiones objetos de trasvase del procedimiento de modificación no sustancial al nuevo proceso de revisión de las DOT, existía una que requería un tratamiento excepcional: **la cuantificación residencial.**

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, resultaba necesario contar con una fórmula de cuantificación residencial adaptada a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, cuestión esta sobre la que, en su tramitación, la COTPV se ha de pronunciar.

En consecuencia, en marzo de 2014, el Consejo de Gobierno acuerda continuar con la tramitación de la modificación de las DOT recogiendo únicamente lo relativo a la cuantificación residencial y **dejando todas las demás cuestiones objeto del proceso de modificación no sustancial de las DOT iniciado en octubre de 2010 para un posterior proceso de revisión.**

## 1. ¿CÚAL ES EL PAPEL QUE ASIGNAMOS A LA REVISIÓN DE LAS DOT? EL PASO DE LAS DOT VIGENTES A LA REVISIÓN

Al realizar la revisión de las DOT hay que tener en cuenta dos criterios:

- El primero es, que se asume la estructura de las DOT vigente. Esta estructura en las fases sucesivas del proceso (Documento de Avance) y a **la vista del proceso participativo, se realizará la refundición del documento revisado con el contenido de las DOT vigentes cuando se estime válido.**
- El segundo es, que la estructura de la nueva propuesta de documento se divide en ocho bloques. Estos bloques, reciben en el *Documento Base* un tratamiento homogéneo y las cuestiones que se tratan en cada uno de los bloques, se estructura *en* tres partes:
  - Estado de la cuestión.
  - Objetivos que se proponen alcanzar en la materia.
  - Serie de orientaciones territoriales de cara a la consecución de los objetivos identificados.

**Tabla 1. Modificaciones propuestas a las DOT vigentes**

MODELO TERRITORIAL EN LAS DOT VIGENTES (Aprobadas 1997)	MODELO TERRITORIAL DE LA REVISION (Propuesta)
<p>Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes proponen un Modelo Territorial basado en los siguientes contenidos superpuestos:</p> <p><b>I. El Medio Físico como Base y Soporte del Modelo Territorial</b>, con el tratamiento otorgado a éste con el establecimiento de unas Categorías de Ordenación y la regulación de usos asociada.</p> <p><b>II. Sistema de Asentamientos y Modelo Territorial</b>, con la definición del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales; las Áreas Funcionales con el señalamiento de las Cabeceras y Subcabeceras de Áreas Funcionales; y las Estrategias del Espacio Rural. El Capítulo de Asentamientos establecía diferentes Estrategias: Implicaciones en la Política de Suelo; Segunda Residencia y Recursos Turísticos; Sistema de Áreas de Esparcimiento y Núcleos de Acceso al Territorio; y la Cuantificación de la Oferta Residencial.</p> <p><b>III. Infraestructuras del Modelo Territorial</b>, con el señalamiento de las Infraestructuras de Transporte, Comunicaciones y Energía; Agua; y Residuos Sólidos.</p> <p>Así mismo las DOT contenían un capítulo denominado <b>Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación</b> que se estructuraba en los puntos: Estrategias de Renovación Urbana, Ordenación del Patrimonio Cultural, y los Equipamientos en la Perspectiva Territorial.</p>	<p>El modelo territorial propuesto en el Documento Base de las DOT se divide en ocho bloques relativos a:</p> <p><b>- Cuestiones Transversales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva de género</li> <li>- Cambio climático</li> <li>- La salud</li> <li>- El euskera</li> <li>- La interrelación territorial</li> </ul> <p><b>- Paisaje</b></p> <p><b>- Medio Físico e Infraestructura Verde</b></p> <p><b>- Medio Rural</b></p> <p><b>- Medio Urbano</b></p> <p><b>- Movilidad Sostenible;</b></p> <p><b>- Agua</b></p> <p><b>- Energía.</b></p>

Fuente: DOT

Las valoraciones que se pueden sacar de estas modificaciones, tal como queda expresado en el *Documento Base* son las siguientes:

1. La posibilidad de que las DOT puedan modificarse a lo largo del proceso participativo abierto.
2. Se realizara una fusión entre el Documento Base y las DOT vigentes cuando acabe el proceso participativo.
3. Se incorporan nuevas áreas no planteadas en las anteriores DOT como son entre otras, algunas Cuestiones Transversales (perspectiva de Género, Euskera, Salud, Cambio Climático), Paisaje o temas vinculados a la Gobernanza (Participación y Gobernanza, Indicadores Territoriales y Urbanístico).

Ante la exposición surgen algunas dudas con respecto a las mismas:

- **No se explica muy bien porque o como se incorporan estas áreas, dado la dificultad de continuidad en algunos de estos temas que se plantean.** Como se intentara explicar más adelante, el documento resulta incoherente porque los puntos de partida de las DOT vigentes y la propuesta de revisión parten de puntos de partida diferentes. Creemos que el documento de las DOT vigentes, parten del marco teórico del “sistema de competencias de ciudades”<sup>1</sup>. De repente en el documento se incorporan temas transversales de difícil encaje generando bastantes problemas conceptuales como intentaremos explicar.
- **No se explica porque no se tratan ciertos temas: gestión de residuos y construcción de nuevas incineradoras como la propuesta de S. Marcos, evolución y análisis de determinadas infraestructuras como el Tren de Alta Velocidad (inversiones que faltan, rentabilidad económica y social, evaluación de lo que está pasando en las líneas inauguradas en el estado,...) No queda claro porque no se analizan determinados temas para los que se tendría que haber aprovechado la revisión de las DOT por lo menos para evaluarlos.**
- No queda muy claro cuál es el modelo teórico que subyace (modelo de País) ¿seguimos planteando el modelo que está en las DOT vigentes que fue planteado por el Sr. A. Vegara? ¿Sigue vigente el modelo planteado hace 17 años? Si sigue vigente como se plantea en el *Documento Base* la estructura de las anteriores DOT ¿por qué se retira la revisión realizada durante el gobierno de Patxi López? Los autores son los mismos que las anteriores DOT de 1997.

---

<sup>1</sup> El modelo parte de la obra clásica de Peter Hall y Castells, ya no compiten estados nacionales sino áreas de desarrollo regional o sistemas urbanos.

## 2.- EL PROBLEMA METODOLOGICO

Desde un punto de vista metodológico, *el Documento Base* genera una serie de dudas.

### 1.-Se carece de un diagnóstico sistemático en determinadas áreas.

*El Documento Base* carece de un diagnóstico numérico sobre el que sustentar el análisis de algunas áreas temáticas como por ejemplo, los apartados dedicados a la Movilidad, Medio Urbano o Medio Rural entre otros. Así mismo, aparece y con frecuencia una descoordinación entre los objetivos planteados por las DOT y los objetivos planteados por algunos PTS.

Si se analiza la estructura del *Documento Base*, se observa que cada uno de los ocho bloques temáticos se estructura en tres partes:

- Estado de la cuestión.
- Objetivos que se proponen alcanzar en la materia.
- Serie de orientaciones territoriales de cara a la consecución de los objetivos identificados.

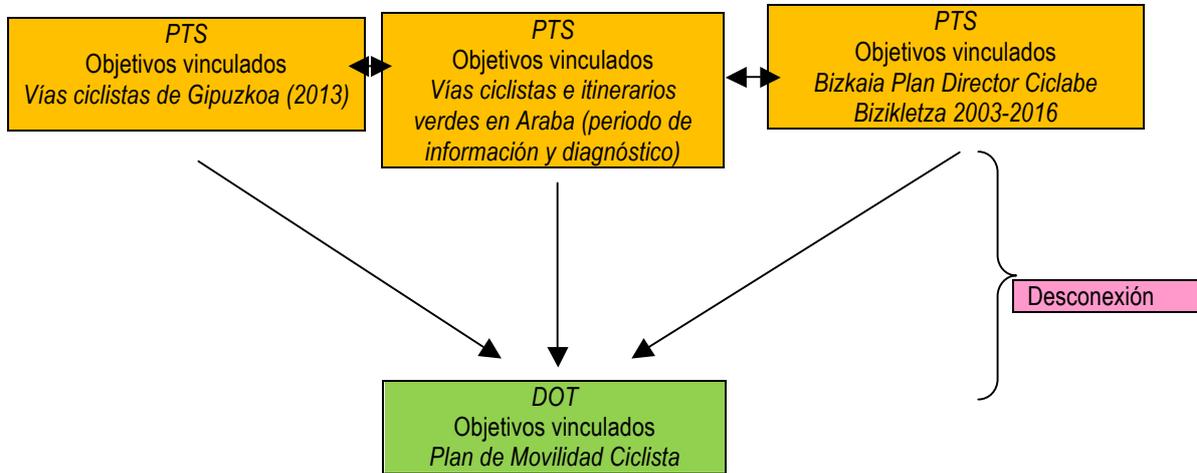
En algunos temas planteados no queda claro el punto de partida del análisis. Veamos por ejemplo, el capítulo dedicado a *la Movilidad Sostenible*. Se hace un preámbulo y posteriormente se subdivide en cinco apartados:

1. Movilidad peatonal y ciclista.
2. Movilidad viaria.
3. Movilidad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.
4. Movilidad colectiva multimodal.
5. Modelo logístico.

No hay ninguna evaluación sobre cómo ha evolucionado cada uno de los tipos de movilidad, el análisis de la situación que se plantea para cada apartado en el *Documento Base*, es muy genérico. Creemos que los análisis que se hace en el *Documento* son descripciones muy genéricas y cuando se quiere profundiza se hace referencia a los PTS. **La pregunta que surge es: ¿qué es lo que revisamos, las DOT o los PTS?, son dos cosas diferentes.**

Veamos por ejemplo los Planes de Movilidad Ciclista. Los Planes PTS que los sustentan son: *Vías Ciclistas de Gipuzkoa (2013)*, *Vías ciclistas e itinerarios verdes en Araba (en fase de información y diagnóstico)* y en el caso de Bizkaia *el Plan Director Ciclabes Bizikletaz 2003-2016*. Cada uno de los tres Territorios Históricos ha generado sus propios PTS, y a partir de ahí se plantea una serie de objetivos las DOT descoordinados de ellos. Esta situación genera un problema de metodológico importante.

**Figura 1 - PTS Plan de Movilidad Ciclista**



Por otra parte, cuando se plantea *la movilidad peatonal* el tema se reduce a caminos históricos (Camino de Santiago, Ruta del vino y del pescado, Sendero Histórico, GR1, Senda del Mar). No se analiza su evolución del sistema urbano de la CAPV ni su situación actual. No se habla nada de la movilidad urbana. ¿Se entiende que esto está desarrollado en cada uno de los PTS y en los planes de movilidad municipal? Al final ¿qué revisamos? Es como si se jugara a escalas de análisis diferentes, dependiendo los temas.

La profundización y estudio de los temas tratados son muy desiguales. No es lo mismo en el **caso de reasignación residencial y las exigencias de readecuación de la Ley del Suelo 2016 que es un documento más desarrollado que el tema al espacio rural o la movilidad.** En la propuesta anterior de revisión de las DOT, realizada por el *Taller de Ideas*, existían una serie de monografías temáticas (medio físico, socioeconómico, sistema de asentamientos, movilidad y accesibilidad) en que estaba más claro los objetivos y la deducción de datos, aunque su referencia de datos era anterior de 2008.

## **2. La Documentación derivada existente a través de los PTP y PTS.**

En Planificación Territorial hay un principio básico, *la planificación es algo más que la suma de las partes*, unas DOT son algo más que la suma de los PTP y PTS. Esto genera bastantes problemas a hora de abordar los temas porque hay momentos que se mezclan.

Actualmente a 2016 el planeamiento se encuentra en la siguiente situación

**Tabla 3. Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales vigentes (2016).**

Planes Territoriales Sectoriales aprobados definitivamente (2016)	Planes Territoriales Parciales aprobados (2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>-PTS Agroforestal (2014) (base numérica 2011)</li> <li>- PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos (2013)</li> <li>-Plan Sectorial de Carreteras de Álava (2009)</li> <li>-Plan Sectorial de Carreteras de Bizkaia</li> <li>-Plan de Energía Eólica (2002)</li> <li>-PTS de Red Ferroviaria en la CAPV (2005)</li> <li>-PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales (2005 con modificaciones 2015)</li> <li>-PTS de Zonas Húmedas (2004 modificado 2013)</li> <li>-PTS de Protección y Ordenación del Litoral (2007 modificado en 2016)</li> <li>-PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa</li> <li>-PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones) 2011</li> <li>-Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Gohierri) 2009</li> <li>-Área Funcional de Bilbao Metropolitano 2005 modificación 2010</li> <li>-Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa)(2016 provisional)</li> <li>-Área Funcional de Durango 2005</li> <li>-Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) 2005</li> <li>-Área Funcional de Gernika-Markina 2016</li> <li>-Área Funcional de Igorre 2010</li> <li>-Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) 2004 modificado 2010</li> <li>-Área Funcional de Llodio 2005</li> <li>-Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba)2005</li> <li>-Área Funcional de Munguía 2014 provisional)</li> <li>-Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea)</li> <li>-Área Funcional de Álava-Central 2004</li> <li>-Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)2006 modificación 2008</li> </ul>

Fuente: Gobierno Vasco

Si se analiza los documentos aprobados, se detecta descoordinación entre los PTP y los PTS. Los PTP, están por encima de los PTS, exceptuando los Planes de Carreteras. El caso más llamativo se encuentra en *el PTP del Bilbao Metropolitano*, un documento aprobado en 2005 (modificado 2010) con bastante retraso y que genero bastantes problemas: no estaba la Supersur, problemas derivados de la asignación de número de viviendas a los municipios diferentes a lo que estaba aprobados en los planeamientos municipales vigentes, se propone la ubicación de la incineradora de Zabalgarbi cuando llevaba varios años funcionando...

Cuando en estos momentos se está en proceso de revisión de algunos PTP como el del *Bilbao Metropolitano* ¿sobre qué discutimos? ¿Cuáles son las futuras modificaciones que nos podemos encontrar cuando ambos se están realizando simultáneamente? ¿No sería mejor primero abordar las revisión de las DOT para luego abordar los PTP, sobre todo para buscar una coherencia?

### 3. LA BASE CONCEPTUAL Y TEORICA QUE SUSTENTA EL DOCUMENTO

La base teórica del documento se sustenta bajo dos epígrafes que se pasara a analizar:

- Las bases del modelo territorial
- Las cuestiones transversales

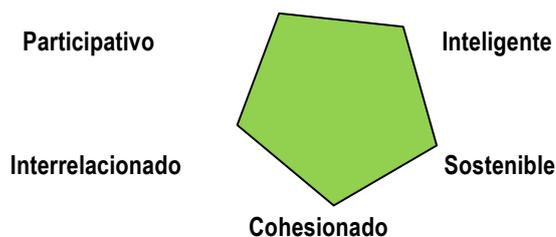
#### 3.1. Las bases del modelo territorial.

Tal como se expresa en *Documento Base* “...las **bases del modelo territorial** se refieren a la necesidad de superar el modelo basado en la industria tradicional de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social, y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población...Asimismo se reconoce como elemento básico para el desarrollo de la DOT la coordinación e integración de las políticas sectoriales y de coordinación de los planeamientos municipales.” (p. 17)

La base del modelo territorial gira en torno a cinco conceptos:

- Territorio inteligente
- Territorio sostenible
- Territorio social e integrador
- Territorio interrelacionado
- Territorio participativo

**Figura 2- Base del Modelo Territorial**



Fuente: Gobierno Vasco – *Documento Base*

Dos tipos de problemas nos encontramos a la hora de realizar el análisis:

#### 1. La falta de conexión entre las diversas partes.

No hay una vinculación clara entre las diversas partes planteadas. ¿Qué tiene que ver un modelo inteligente, con el euskera, con la participación y con un territorio cohesionado? ¿Qué tipo de interrelaciones hay entre dichas partes? ¿Débiles, fuertes...? ¿Qué capacidad explicativa existe entre ellas; relaciones de causalidad, simplemente asociación....? Se incluyen sin explicar porque se introducen y la relación entre las partes.

## 2. El problema conceptual

Un problema que nos encontramos y que creemos que es importante es la base conceptual del *Documento Base*. Se emplean conceptos muy abstractos de difícil articulación, a continuación pasamos a exponer de forma razonada, este problema en tres áreas que se plantea en el *Documento*: un territorio inteligente, un territorio cohesionado, un territorio participativo.

### 3.2.1. Un territorio inteligente ¿alguien sabe que es eso?

Tal como queda expresada en las DOT, “*Hacer de la Comunidad Autónoma del País Vasco un territorio inteligente significa crear las condiciones para que estas características alcancen su máxima relevancia. Se trata de lograr que el territorio de la CAPV sea más diverso (en su economía, en las características de su población, en su oferta de espacios y ambientes, etc.), de aumentar las interrelaciones entre sus diversos elementos y con el exterior, de lograr espacios más densos, articulados y complejos y de desarrollar nuevos elementos y nodos de conocimiento, creatividad e innovación*” (P.33) (la negrita es propia).

**El territorio no es inteligente es la base social (la población) que lo que sustenta lo que genera estructuras inteligentes en base a determinadas variables: nivel de educación, disponibilidad económica de la población, edad,...** y esto significa vincular el análisis social con el modelo socioeconómico del territorio<sup>2</sup>. De esto se habla muy poco o nada en el *Documento Base*, careciendo un análisis básico de esa estructura social del territorio.

El marketing urbano como constructor de la realidad, no hay más al repasar otros apelativos que se le han ido dando a ciertas ciudades y territorios en distintos momentos, con diferente temática pero con un mismo objetivo, **crear una distinción sobre el resto de ciudades y territorios, apoyándose en un nuevo modelo de desarrollo urbano**<sup>3</sup>.

Hay una lista de títulos que se han ido adjudicando ciertas ciudades y al territorio:

- Ciudad de la Información<sup>4</sup>.
- Ciudad del Conocimiento.
- Ciudad Sostenible.
- Ciudad Competitiva.
- Ciudad Creativa.
- Eco-ciudad.
- Otros modelos...

---

<sup>2</sup> Consúltense el artículo: GREENFIELD, Adam (2006): *Everyware: The Dawning Age of Ubiquitous Computing*, New Riders Publishing, Berkeley.

<sup>3</sup> Recomendable leer las tesis Doctoral presentada en al UPV que lleva por título:

FERNANDEZ GONZALEZ, M.L (2015): *La smart city como imaginario socio-tecnológico. La construcción de la utopía urbana digital*.

<sup>4</sup> Quizás *la Ciudad de la Información* propuesta por Manuel Castells, sea la propuesta teórica más elaborada y que más trascendencia ha tenido.

Todos estos modelos comienzan con buenas intenciones, en ocasiones fruto de la observación y tendencias en función de la coyuntura del momento, pero la culminación de su objetivo dista mucho de materializarse cuando no entran en franca contradicción lo que se plantea sobre el papel y las prácticas. Las ciudades inteligentes abarcan desde la seguridad, gestión de agua, gestión de tráfico,... temas de los más variados (indefinidos)<sup>5</sup>.

Eso no quita para que en un Territorio no tengan que desarrollarse tecnología TIC (Tecnología Información y Comunicación) pero no es un objetivo territorial en sí mismo, sino el medio para llegar a otros objetivos como por ejemplo romper con la desigual de acceso a dichas tecnologías. En este caso el objetivo no es un territorio inteligente sino luchar por la desigualdad de acceso a la tecnología por parte de la población y las empresas.

Otros tema que llama la atención, es el uso que se hace del concepto como el de “innovar”

*“Los atributos que determinan el potencial innovador de estos ecosistemas sociales son muy similares a los de los ecosistemas naturales. La diversidad, la complejidad, la densidad, la apertura al exterior, la conectividad y las posibilidades de interrelación son los factores esenciales para impulsar espacios creativos e innovadores. Los espacios de conocimiento e investigación, que concentran talento y creatividad, son asimilables a las “especies clave” altamente conectadas que están en la base de los procesos innovadores” (p.33).*

**Los ecosistemas no innovan (no realizan investigación, no se dotan de presupuestos, no definen objetivos...), se adaptan. La innovación es una construcción social que queda definida en cada sociedad y en cada momento histórico, estando vinculado a fines definidos socialmente.** Una bomba de fragmentación teledirigida es ¿innovación o una barbaridad? Depende, para la fábrica que la crea y es una innovación importante con respecto a sus competidores porque le aumenta su potencial de compradores. Desde un punto de vista social una barbaridad por los objetivo para lo que se construye pueden ser injustificados socialmente.

*Son también espacios de la innovación los cascos históricos, los espacios costeros, los paisajes rurales y agrícolas, las áreas urbanas de arquitectura singular, etc. Es decir, espacios con identidad y calidad, capaces de integrar trabajo, residencia y ocio como partes inseparables de una realidad atractiva, sugerente y de alta calidad de vida (p.33).*

---

<sup>5</sup> La tecnología no siempre juega a favor de los ciudadanos. En el año 2010 IBM lanzó una campaña publicitaria: Smart Cities Challenge. Y en el año 2011 lanzan un nuevo producto dirigido a un público específico y extenso: los gobiernos locales: **Intelligent Center for Smarter Cities**. Se trata de ofrecer el tratamiento de la información utilizando las tecnologías informatizadas o digitalizadas para exponer las problemáticas urbanas y las respuestas más generalizadas. Sobre transportes y movilidad, salud pública, vivienda, seguridad ciudadana, estado del espacio público, gestión de los servicios urbanos básicos (agua, energía, infraestructuras, etc.), reconversión de zonas degradadas o en proceso de cambio, grandes proyectos expansivos, etc. Las informaciones y las soluciones devienen tan “objetivas” como los “mercados” y las grandes empresas de servicios (con frecuencia más privadas que públicas) se presentan como poseedores de las respuestas. Algunas grandes ciudades compraron el producto, Rio de Janeiro la primera, con resultados más que dudosos. Luego este producto y los similares han ido vendiendo a las ciudades cualquier cosa que se etiqueta “smart city”.

En este entorno, global y local, las ciudades grandes y medias especialmente, han emergido como actores sociales, representados por los gobiernos y las elites locales. Las ciudades se hacen publicidad: globales, competitivas, sostenibles, integradoras, inteligentes, del conocimiento, participativas, atractivas, de calidad de vida, etc. Unas etiquetas que en muchos casos sirven para legitimar políticas locales casi siempre contradictorias respecto a los objetivos que se anuncian. (Jordi Borja)

Conceptos como de *innovar* puede ser entendido perfectamente desde un punto de vista económico en la medida que a través de ella se permite competir mejor e incrementar el beneficio (algo legítimo) de la empresa. Pero desde un punto de vista territorial cuesta entenderlo cuando se empieza aplicarse dicho concepto a otras áreas como medio ambiente, espacios con identidad, población..., no llega a definirse.

### 3.2.2. Territorio social e integrado: el problema de la definición de los términos

Llama la atención especialmente este punto en el análisis de la DOT. Es un conglomerado de temas diversos en el que se mezclan conceptos y temas bajo un paraguas ambiguo como: <sup>6</sup>*“territorio social e integrador”* El concepto *“integrador”* que se emplea no queda definido de forma medianamente precisa, en todo el *Documento Base*.

El documento define *“Integración”* de la siguiente forma: ***“Nos estamos refiriendo a cuestiones relacionadas con la perspectiva de género, los entornos saludables, la consideración de la utilización y la presencia del euskera, la regeneración urbana con especial atención en las zonas degradadas, la accesibilidad universal a los espacios urbanos y rurales, el reflejo territorial de la política social de vivienda, las nuevas pautas demográficas como la baja tasa de natalidad, el envejecimiento de la población y la inmigración, la pobreza energética, y el envejecimiento activo y autónomo, entre otros”*** (p37).*(la negrita y el subrayado es propio)*.

Analíticamente se habla de *“integración”* haciendo referencia a temas de muy diverso calado social, conceptual y metodológico. Nos encontramos con diversas interpretaciones:

**Integración cultural y la presencia del euskera en el territorio.** Cuesta relacionar la dimensión espacial y la presencia del euskera desde un punto de vista de análisis territorial (no así desde un punto de vista sociolingüístico). No hay ninguna relación de causalidad, toda variable social tiene una dimensión espacial y eso no significa que tenga que incorporarlo en un análisis territorial por ejemplo el fracaso escolar, la dificultad de acceso a la los centros de salud, la ocupación de viviendas vacías o creación de gaztetxes... Lo que vincula la variable al territorio es la ocupación física a través de una infraestructura. Se podría analizar el euskera y su expansión vinculándolo por ejemplo a un déficit de equipamiento docentes (euskaltegis/ikastolas...) en el territorio. Esto no quita que tenga haber una política firme a favor del euskera.

**Integración urbana y la regeneración.** No se abordan en el *Documento* los procesos de transformación urbana, alguno de los cuales ha generado profundas desigualdades en la ocupación del espacio en algunas ciudades de la CAPV, como en Bilbao. Cuando se habla de integración ¿de qué integración se habla?, ¿integración espacial, social, residencial?...

---

<sup>6</sup> En la exposición que hace Elena Lete en la Jornadas de Euskal Hiria 2015, emplea el concepto de *“territorio cohesionado”*, que no es lo mismo que en el Documento Base como *“territorio social e integrador”*.

**Salud:** únicamente vinculado a un concepto de “*salud positiva*”<sup>7</sup>, promovido tanto por la Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud, de 11 de junio de 2003, como por el Plan de Salud de Euskadi 2013-2020 del Gobierno Vasco. No se plantea el problema de igualdad de acceso a los servicios sanitarios de la población en el ámbito urbano y territorial, saturación de servicios básicos en determinadas áreas funcionales, problemas de acceso en aquellas zonas urbanas sujetas a la pobreza o donde esta instalada una fuerte comunidad de inmigrantes.... No se llega a concretizar en el *Documento* ninguna estrategia precisa.

**Análisis de la vivienda:** No se analizan el problema del acceso a la vivienda especialmente de la gente joven, desahucios, o el tema de la degradación urbana y nuevos procesos de desigualdad y gentrificación.

**Integración social y pobreza.** No se habla en el *Documento Base* de un tema tan relevante como las nuevas formas de pobreza y exclusión y su impacto territorial.

Colocar todas estas dimensiones a la misma escala bajo el concepto de *integrador* resulta problemático. Una cosa es la integración social, cultural, salud, toda esta interrelacionado pero desde un punto de vista de análisis es diferente (relaciones de causalidad, asociación, correlaciones....). **En la medida que no definimos los conceptos se pierde la capacidad de análisis, llegando a un nivel de abstracción que los vuelve inservibles.**

### 3.3.3. Un territorio participativo: unos apuntes sobre los límites de los procesos participativos en urbanismo y en la ordenación del territorio.

**Lo primero que habría que aclarar es que la participación es un proceso a través del cual se recogen ideas, propuestas,... no es un fin en sí mismo desde un punto de vista territorial. Son los actores a través de la participación quienes construyen el territorio.**

¿Cuál es el tipo de participación que se plantea el *Documento Base*? El concepto de *participación ciudadana* (en el *Documento* se clasifica como Participación Social) se ha incorporado con fuerza dentro de las políticas públicas y, en estos momentos no cabe una política o un proyecto urbano que no esté sujeto a algún proceso participativo. La participación tiene que ser vista como una mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión pública en la medida que permite conciliar voluntades y consensos de los diversos actores que participan en el proyecto. Contar con una mayor participación de los agentes implicados es una condición necesaria para hacer que los proyectos territoriales sean “sostenibles” tanto en su ejecución como en el tiempo. Solo en la medida que se involucre a los actores que intervienen en el territorio se hará un proyecto útil.

---

<sup>7</sup>.. *salud positiva que centra el foco de atención en los activos para la salud, como factores o recursos que potencian la capacidad de las personas y de las poblaciones para mantener la salud y el bienestar, lo que supone tener en cuenta el desarrollo de entornos y oportunidades que hagan fáciles y accesibles las opciones sanas.*” (p.38).

A la hora de abordar los procesos participativos hay que tener en cuenta determinados aspectos que en el *Documento Base*, a nuestro entender, se tendrían que abordar ya que nos parecen de gran interés:

1. **¿Qué tipo de información buscamos en el proceso participativo abierto con la DOT?** En base a los tipos de información que generan los actores podemos encontrarnos con diversos tipos:

- *Información opinativa*: aquella información en la que simplemente se da una opinión sobre un tema concreto. No suelen ser pro-activos, reflejando únicamente su actitud sobre el tema que se trata. Es el tipo de información que se recoge a través de la página web o en twitter.
- *Información generada por los grupos de afectados y de interés*: ya no solo dan su opinión, sino suelen ser pro-activos, se manifiestan, asisten a los grupos de debate, organizan charlas informativas...Generan información precisa y estructurada.
- *Información administrativa*: la administración genera su propia información, basada generalmente en informes (legales, económicos...).

Son tres tipos de información diferentes, pero en el Documento Base no se define el tratamiento que se va a dar a cada uno de ellos.

2. **¿Quiénes son los actores relevantes?** No es lo mismo un actor privado (que defiende sus propios intereses, algo legítimo) que uno público, una asociación que intenta defender los intereses de una comunidad o un actor vinculado a un grupo de afectados. Todos pueden ser actores relevantes pero con objetivos dispares: transformar la realidad o simplemente una buena gestión de los recursos o solucionar un problema planteado por la realización de un proyecto urbanístico en mi entorno inmediato. Es fundamental definir y clasificar los intereses manifiestos y latentes de los actores antes de empezar el proceso. En el *Documento Base* no queda claro como se interrelacionan.

Una práctica habitual es incorporar un número muy alto de agentes en el proceso participativo (en nombre de que todos estén representados) dificultando extremadamente su gestión. En este escenario lo que hace la administración es seleccionar aquella información que le es más favorable, aprovechando la disparidad de opiniones.

3.- **¿Qué es de lo que se va a debatir?** Es importante antes de empezar el proceso participativo resolver una serie de cuestiones previas que en el *Documento Base* no se plantean y es importante tenerlas en cuenta para que los efectos del proceso alcancen unos resultados adecuados.

- *Definir claramente el momento de inicio del proceso participativo*. El empleo de la metodología participativa trata de buscar consensos antes del inicio del proyecto o a posteriori, una vez de iniciado el proyecto urbano. Son dos puntos de partida diferentes

en el primer caso se implica a los agentes en el proceso y en segundo caso se encuentra con un proyecto iniciado<sup>8</sup>. Gran parte de las políticas que se abordan en el Documento Base de las DOT están ya consensuadas a través de los PTP y PTS, Plan de Carreteras, determinadas infraestructuras ¿sobre que se puede participar para poderlo modificar aunque sea parcialmente? **¿Se va a poder modificar la política de infraestructuras por ejemplo del Tren de Alta Velocidad? ¿Se va a poder modificar la propuesta de la Incineradora de S. Marcos?...**

- *¿Qué papel asigna la administración al proceso participativo?* La administración oscila entre buscar en el proceso participativo un papel legitimador del proyecto y la búsqueda y recogida de información para adecuar el proyecto a la realidad sobre la que se interviene. Esta tensión se refleja especialmente cuando toca procesar la información recogida, calibrar su relevancia y llegar a acuerdos. La administración puede asignar al proceso participativo tres funciones diferentes dependiendo con el nivel con el que se quiera trabajar.

- Un nivel *informativo* de un programa o proyecto urbano que se va a realizar.
- Un nivel *consultivo* en el que se recoge la opinión y consejos de los agentes implicados.
- Un nivel *decisorio* en el que se implica a los agentes en la toma de decisiones.

Tiene que quedar claro desde el principio del proceso participativo cual es el papel que asigna la administración a dicho proceso (informativo, consultivo, decisorio) para que los agentes implicados puedan tener clara las expectativas que pueden tener del mismo.

**4. ¿Quién procesa la información y define lo que es relevante o no?** El análisis de la información es fundamental para la realización del diagnóstico. La relevancia de la información obtenida y la jerarquización de su importancia pasan por llegar a un diagnóstico común de todos los actores implicados en el proceso. La pregunta de fondo que surge ¿quién selecciona lo que es relevante? Si lo realiza la administración ¿qué sentido tiene la participación?

La experiencia que tenemos los movimientos sociales (en nuestro caso Ekologistak Martxan) con respecto a los procesos participativos es contradictoria. Por ejemplo, podemos llegar a aparecer como participantes en el *Documento* de la revisión de la DOT dando apoyo explícitamente al AVE y su conexión con la CAPV, cuestión de la que somos muy críticos.

---

<sup>8</sup> Como apunta R. A. Dahl, la participación no está exenta de ciertas contradicciones: “La mayoría de los ciudadanos operan con muy poca información política: carecen de la información elemental necesaria incluso para ser conscientes de las incongruencias entre sus opiniones y lo que realmente está ocurriendo en el sistema político, en particular si el tema es (como suele ocurrir en la mayoría de las cuestiones de derechos y procedimientos) arcaico y complejo. De nuevo lo que preocupa a los teóricos políticos no suele ser ni interesante, ni relevante para la mayoría de los lectores, su atención y sus energías han ido a otro lugar, normalmente a actividades fuera de la escena política.” (Dahl, R.A. (2010): *¿Quién gobierna? Democracia poder en una ciudad estadounidense*. Ed. CIS, Madrid, pag, 361)

**La participación se puede convertir en una forma de hacer política en la que desaparece lo político (el debate del modelo territorial) para convertirse en una serie de reivindicaciones particulares, en un escenario en el que previamente se ha definido lo que se puede y lo que no se puede debatir.**

### 3.2. Las cuestiones transversales

En el *Documento Base* se incorpora una serie de políticas de naturaleza transversal, que son las siguientes:

1. Perspectiva de género
2. Cambio Climático
3. Salud
4. Lurralde eta Euskera
5. La interrelación Territorial

Las dudas que se plantean son las siguientes:

1. No se explica porque se introducen estas y no otros temas por ejemplo la nueva pobreza, la soberanía alimentaria (Carta de Milan)...
2. Se detecta una incoherencia bastante importante entre los Objetivos la Orientación Territorial y las Orientaciones en el Planeamiento Municipal cuando se abordan algunos temas transversales mezclando cosas diversas (véase el punto siguiente).
3. Hay algún tema transversal como la *Interrelación territorial* que creemos que estaría mejor en infraestructuras.

Es un apartado confuso en el que se abordan temas de lo más diverso (euskera, salud, género, cambio climático...) careciendo de una cohesión interna. La dimensión transversal la tienen casi todas las variables que se emplean en Ordenación de Territorio por eso es importante fundamentar su incorporación y la jerarquización de su importancia.

Veamos con un ejemplo, cuando se aborda *la perspectiva de género* (propuesta que valoramos como muy importante incluirla en el análisis) nos encontramos con la siguiente exposición.

Tabla- 4

Objetivo
Se trata de abordar la perspectiva de género en ámbitos de impacto territorial como, por ejemplo, el siguiente (p.50): <b>Centros /Equipamientos Comerciales.(dentro del apartado IV orientaciones para el planteamiento municipal)</b>
Objetivos vinculados a los Centros/Equipamientos comerciales desde la perspectiva de género (52-53p.)
<b>Centros /Equipamientos comerciales</b> El reparto equilibrado de las áreas de equipamiento terciario dentro de cada núcleo urbano aporta una forma más compensada de ocupación territorial, no supeditada al uso obligatorio del automóvil. <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>El ocio vinculado a los equipamientos comerciales no debería desvincularse de la ciudad y se debería promover la supervivencia del sector terciario</b> asentado en los centros urbanos y en los diferentes barrios de las ciudades, para así ganar accesibilidad y/o proximidad, es decir, calidad de vida.</li><li>- <b>Se aboga por el menor dimensionamiento de los centros comerciales</b> y, en consecuencia, la mayor fragmentación espacial de los equipamientos comerciales a implantar en el área funcional. De esta manera, se posibilitaría una distribución, mejor, más compleja y equilibrada, de estas nuevas dotaciones terciarias en el contexto general de la ciudad preexistente, favoreciendo, además, el objetivo urbanístico de ofrecer una mayor aproximación de la oferta al usuario.</li><li>- <b>Se propone como norma general, que las actividades económicas terciarias y comerciales se localicen preferentemente en los espacios intersticiales interiores de los núcleos urbanos.</b> Se podrá lograr este objetivo mediante operaciones de reconversión de los tejidos industriales obsoletos y la ocupación de los vacíos urbanos residuales.</li></ul> <p><i>La presente modificación suscribe todos los postulados del PTS de creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales en cuanto a las limitaciones de superficie para los grandes equipamientos comerciales de periferia y en la potenciación del comercio urbano.</i></p>

La vinculación entre los objetivos a la perspectiva transversal de género y los objetivos vinculados a los Centros /Equipamientos comerciales (dentro de las orientaciones del planeamiento municipal) son incoherentes por la falta de vinculación. Dichos objetivos se entiende que son más de carácter de socioeconómico que de género (no hay ninguna definición de lo que entendemos como género desde un punto de vista territorial en el documento).

#### 4.- EL TEMA DE LOS INDICADORES

El tema de los indicadores es un tema clave para realizar un diagnóstico territorial ya que sirven para analizar la realidad de la forma más precisa posible y evita realizar análisis abstractos.

Genéricamente se suele plantear tres tipos de indicadores en el análisis territorial.

- Indicadores de *diagnóstico* orientados a la realización de una evaluación de la situación del territorio o diagnóstico territorial.
- Indicadores de *resultados* son aquellos indicadores que permiten evaluar los Planes de Intervención propuestos. Estos indicadores permiten medir si se cumplen o no las propuestas que realizamos, por ejemplo, proponemos reducir las emisiones de CO2 en Euskadi en un 10% en los próximos cuatro años. Pasado dicho tiempo vemos si se cumplen o no y en qué medida.
- *Indicadores sintéticos*: son indicadores que permiten resumir una gran cantidad de información a través de un indicador que los sintetiza. Son habituales en medio ambiente, análisis territorial, economía... (la bibliografía es amplia en internet).

***En planificación urbana y territorial se suele afirmar que si un Plan no es evaluable termina convirtiéndose en un enunciado de buenas intenciones.***

Atendiendo a la exposición del *Documento Base* y en relación con los indicadores se afirma “Se afirma que la acción humana sobre el territorio precisa ser medida. Es preciso disponer de indicadores territoriales y urbanísticos que muestren la evolución urbanística y midan la idoneidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística” (p.276)<sup>9</sup>

**Tabla 5. Propuesta de indicadores territoriales y urbanísticos que se hacen en las DOT**

Indicadores territoriales y urbanísticos	
A.- Indicadores territoriales y urbanísticos para la medición y seguimiento de la planificación	A1.- MODELO TERRITORIAL. CALIFICACIÓN DEL SUELO: Clasificación del suelo: % de ocupación del suelo por tipos de actividades (residencial, actividades económicas, sistemas generales y otros)
	2.- DENSIDAD TERRITORIAL: Densidad: % de habitantes por km2
	B1.- MODELO URBANO: Para el cálculo de la “DENSIDAD CALIFICADA”, se ha considerado la superficie urbanísticamente calificada, suelo calificado Residencial e Industrial, Sistemas de equipamientos, Infraestructuras de Transportes y Comunicaciones e Infraestructuras básicas.
	B1.- MODELO URBANO: Para el cálculo de la “DENSIDAD CALIFICADA”, se ha considerado la superficie urbanísticamente calificada, suelo calificado

<sup>9</sup> No queda muy bien explicado desde un punto de vista de la estructura del documento porque se mete el tema en apartado 12 junto con participación, y gobernanza, cuando los que estamos haciendo diagnóstico territorial.

B.- Indicadores de impacto del desarrollo actual y previsto	Residencial e Industrial, Sistemas de equipamientos, Infraestructuras de Transportes y Comunicaciones e Infraestructuras básicas
	<b>B2.- DESARROLLO RESIDENCIAL:</b> Porcentaje de suelo urbanizable respecto a suelo urbano y urbanizable (%). Este indicador refleja la previsión de transformación urbanística de suelo en comparación con el suelo urbano existente, según se recoge en los instrumentos de planeamiento.
	<b>3.- DENSIDAD DE VIVIENDA.</b> Este indicador refleja el número de viviendas existente, el incremento de viviendas previsto y el número de viviendas totales previstas por cada 100 habitantes.
C.- Indicadores de artificialización	<p><b>C1.- EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA:</b> La artificialización se realiza sobre dos grandes campos, el edificatorio y el infraestructural. El estudio se realiza analizando la situación global de la CAPV. Las variables que se estudian para analizar el grado de artificialización del suelo son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suelo residencial</li> <li>2. Suelo destinado a Actividades Económicas.</li> <li>3. Sistemas Generales: Equipamientos, Viario, Ferrocarril, Puertos Aeropuertos e Infraestructuras Básicas</li> </ol>

Fuente : DOT

Con respecto al tema de los indicadores que se diseñan en el apartado “*Indicadores territoriales y urbanísticos*”, se plantean varias cuestiones:

1. Se introducen una serie de indicadores deducidos a través de la base de datos UDALPLAN. Se plantean tres tipos de grupos de indicadores (tabla 5).

A.- Indicadores territoriales y urbanísticos para la medición y seguimiento de la planificación

B.- Indicadores de impacto del desarrollo actual y previsto

C.- Indicadores de artificialización

Una vez de analizados dichos grupos de indicadores, se deduce lo siguiente:

La mayoría de los indicadores son deducidos para el año 2015 exceptuando el caso del indicador de *artificialización* que abarca el periodo 2004 -2014. Excluyendo dicho indicador no hay ninguno de naturaleza evolutiva, que ayude a entender cómo ha ido evolucionando el territorio en un periodo de tiempo determinado, por ejemplo la evolución de la densidades (hab/km<sup>2</sup>) en los diez últimos años. Sería interesante ver cómo ha ido evolucionando el parque de vivienda, o las clasificaciones de tipo de suelo... Esto ayudaría a entender mejor lo que ha pasado en la última década. No es lo mismo la densidad sobre el suelo urbano, que en el suelo urbanizable, incluso en el suelo no urbanizable (casos como Munguia, Gamiz - Fika,....)

2. Se carece de objetivos, vinculados a los indicadores propuestos. En ningún momento se plantea una propuesta de indicadores vinculados a objetivos, por ejemplo que el nivel de artificialización solo se incremente en un 2% en los próximos cuatro años. Al no existir indicadores vinculados a objetivos no se va a poder evaluar los cumplimientos de los mismos.

3.- El lío es mayúsculo cuando se presentación en el Anexo 1 (p.283) los “Indicadores territoriales y urbanísticos” como “Indicadores de sostenibilidad” cuando únicamente son indicadores de diagnóstico.

4.- Lo que más llama la atención es la falta de una propuesta de indicadores tanto de diagnóstico como de cumplimiento de objetivos para otras áreas que son claves en las DOT.

Se carece de indicadores para el análisis:

- Medio Natural.
- Transporte Movilidad
- Cambio Climático
- Medio social y demografía
- .....

Esto genera importantes dudas sobre los objetivos planteados en *el Documento Base*.

Propuesta que planteamos	
Desarrollar en el <i>Documento Base</i> una serie de indicadores vinculados al diagnóstico de cada uno de los temas que se abordan (para poder evaluar la situación) y vinculados a programas por objetivos (para poder evaluar las propuestas que se plantean)	
Indicadores de diagnóstico a partir de los PTS	Indicadores de resultado de los programas de intervención
<p>Como mínimo pensamos que tendrían que generarse indicadores de diagnóstico para las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Medio Natural.</li> <li>-Transporte Movilidad</li> <li>-Cambio Climático</li> <li>-Medio social y demografía</li> <li>- Medio socioeconómico</li> </ul>	<p>Objetivo vinculados a los a los proyectos de intervención que se plantean en el Documento para resolver los problemas detectados.</p> <p>Sería interesante que en los programas se tuvieran en cuenta los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos financieros</li> <li>Plazos de tiempo</li> <li>Administraciones involucradas</li> </ul>

## 5. ALGUNAS AREAS TEMATICAS

### 5.1. PAISAJE

La CAPV se adhirió en 2009 al Convenio Europeo de Paisaje, por lo que se compromete a identificar y caracterizar los paisajes de la Comunidad, integrar el paisaje en las actividades e infraestructuras que se realicen e impulsar planes de mantenimiento y mejora del paisaje

Estado de la cuestión

El documento por la forma que está estructurado es confuso y repetitivo a parte que es general y no distingue que aspectos están elaborados o en vigor y cuáles no. Se habla de los Catálogos y Determinaciones del Paisaje que establecerán los objetivos de calidad paisajística, pero en este momento existe un Catálogo Abierto de Paisajes Singulares Sobresalientes. Igualmente en la evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial se tiene en cuenta el paisaje con una visión global.

Se considera la exigencia de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado de paisaje tenga un estudio paisajístico, también se deben proponer sistemas de gestión y actuación para la recuperación, mejora y mantenimiento de los paisajes naturales, culturales, rurales y urbanos, teniendo en cuenta los paisajes ordinarios y degradados.

En todos los planes y medidas a tomar y poner en práctica, no está claro quién debe desarrollarlas: ayuntamientos, empresas públicas privadas,... tampoco se aclara si se considerara como ley de estricto cumplimiento, ni cómo se temporaliza la puesta en marcha de planes y estudios

Centrándonos en los objetivos y las orientaciones, el documento considera el paisaje como un elemento en si y no como la consecuencia de todas las actividades y planes que se desarrollan en un territorio, así como de la forma de gestionar ese territorio: planes urbanísticos, características de la construcción, construcción de infraestructuras, gestión forestal, etc. Es verdad que tiene en cuenta estos aspectos pero da más importancia a añadir el elemento paisajístico en general a posteriori y no a recalcar que todas las actividades tengan como objetivo importante el conseguir un paisaje con las características adecuadas al entorno en el que se realizan o se ubica.

En varias ocasiones se valora la importancia de las cuencas visuales de una manera que da a entender que si la cuenca es más pequeña el problema se minimiza.

Además las expresiones que se utilizan: evitar, procurar, establecer no expresan exigencia y obligatoriedad a la hora de planificar actividades y acciones en un territorio.

En el documento se reconoce la importancia que tiene en el paisaje la vegetación, priorizando la vegetación autóctona, que no tiene solo importancia en el paisaje sino que facilita la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.

## Propuesta

**1. Todas las infraestructuras, obras y actividades que se realicen y puedan tener incidencia en el Paisaje deben tener unas características que garanticen un paisaje adecuado.** El concepto de Paisaje se debe introducir desde el primer momento de elaboración de los proyectos.

**2. Explicar cómo se va a poner en practica todas las medidas recogidas en las orientaciones:**

- Documentos que falten por elaborar y plazos
- Elaborar normativa para garantizar la consecución de los objetivos y exigir la realizaron de las medidas y planes de gestión que se recogen en las orientaciones
- Definir qué debe hacer cada uno de los agentes: empresas privadas, públicas, ayuntamientos,...
- Priorizar la recuperación de zonas degradadas: zonas industriales abandonadas, zonas con especies vegetales invasoras, también priorizar la renaturalización de los márgenes de los ríos.
- Priorizar también la eliminación de los impactos producidos por las infraestructuras lineales.
- Dejar claro cómo se van a costear los gastos que impliquen sobre todo las acciones de mejora.
- Las acciones de mejora tendrían que tener carácter retroactivo.

3. Desarrollar una política forestal que tenga como eje central la recuperación de la vegetación autóctona incidiendo en los espacios sin arbolado y en las explotaciones de especies exóticas.

4. Modificar la gestión de las explotaciones eliminando de manera gradual la "corta a hecho" y la "matarrasa" que generan un gran impacto paisajístico y sobre el suelo, sustituyéndolos por otros métodos más respetuosos con el suelo y la naturaleza como los métodos "prosilba". Evitar las grandes extensiones de plantaciones mono específicas combinándolas con zonas de regeneración del bosque autóctono respetando de forma efectiva los ejemplares autóctonos y las franjas de protección de arroyos.

5. Diseñar y poner en práctica mecanismos para facilitar la participación ciudadana de una manera real, que este claros los temas y grado de participación y que no dependa del tema ni de la situación política.

## 5.2. MEDIO FÍSICO e INFRAESTRUCTURA VERDE

Como valoración general de este apartado nos parece un documento fragmentado, repetitivo y con pocas concreciones, todo ello hace que el documento sea difícil de analizar

### 5.2.1. La ordenación del Medio Físico

En primer lugar al valorar el estado de la ordenación del medio físico se considera que la aportación de las DOT ha sido importante para evitar la urbanización extensiva en suelo no urbano y ha limitado la fragmentación del territorio, lo que es una valoración exageradamente optimista y además no se aportan datos para justificar esas afirmaciones.

Por el contrario la urbanización extensiva ha continuado (por poner algún ejemplo: Área de Uribe Kosta, Txorierrri, etc.) y no se han puesto en marcha medidas para limitar la fragmentación y aumentar la interconexión entre los espacios que constituyen el territorio ya que no se llevado a la práctica ninguna de las medidas recogidas en el estudio del Gobierno Vasco “Red de corredores Ecológicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi” elaborado en el año 2006.

Se considera como procedimiento básico en la ordenación del medio físico el clasificar todos los suelos no urbanizables dentro de una de las siete categorías de ordenación definidas en las DOT (especial protección, mejora ambiental)...

Estas categorías de ordenación del territorio no se definen ni se concretan en este documento pareciéndonos una categorización simple que difícilmente puede abarcar todos los espacios, además, pensamos que no es posible valorar un espacio con una única categorización. Por otro lado no se concreta como se van a valorar los espacios que estaban definidos como “Sin vocación de Uso Definido” categoría que ha sido eliminada.

Al realizar el diagnóstico y posteriormente al proponer las orientaciones de actuación en los apartados que hacen referencia al Medio Natural (Paisaje, Medio Físico/Infraestructura Verde), el documento parece no tener en cuenta otros documentos y legislación existente que son piezas básicas para vertebrar una red de corredores ecológicos adecuada para la conservación de la biodiversidad en Euskadi y para la adecuada implantación del corredor Ecológico Europeo Este-Oeste entre los Pirineos y la Cordillera Cantábrica.

Respecto a las orientaciones remarcar los siguientes puntos:

En las “Orientaciones al planeamiento territorial” cuando se considera incorporar programas de mejora y gestión de los ámbitos incluidos en las categorías de Especial Protección, Protección de Aguas Superficiales, parece que se empieza de cero y no se tiene en cuenta los PORN y los PRUG de parte de estos espacios, que recogen la mayoría de los planes que se nombran: mejora y ampliación de los hábitats silvestres, aumento de la biodiversidad, recuperación de los bosques de galería.... Faltan, sin embargo, medidas de evaluación de dichos planes.

En otro de los puntos se dota a los ayuntamientos de la competencia de delimitar las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas, nos parece grave, sobre todo, al no existir actualmente un Plan Sectorial de Canteras.

### **5.2.2. Infraestructura Verde**

Se introduce este concepto reconociendo la fragmentación del territorio y propone la estructura verde como estrategia para interconectar los diferentes espacios favoreciendo la biodiversidad

Se define este concepto como la interrelación de los espacios naturales o seminaturales con los corredores ecológicos y con los servicios de los ecosistemas (de regulación, de abastecimiento y culturales), con esto se añade un nuevo elemento cuando hasta ahora no se han dado pasos

para desarrollar la red de corredores ecológicos, elemento de conexión de los espacios, y con ese nuevo elemento se vuelve a posponer y a dificultar la toma de medidas concretas y no teóricas.

En principio nos parece importante la idea de que se debe intervenir no sólo en los espacios protegidos, sino también en el resto de zonas pero para ello se deben tomar medidas, así, en el documento no se recogen la inclusión de nuevos espacios naturales dentro de la red de E.N.P. de la CAPV, petición realizada por diversos grupos ecologistas en las últimas legislaturas.

Los espacios naturales no protegidos no están excesivamente recogidos, por ejemplo no se considera que pueda haber interconexiones entre ellos y zonas amplias como la que va desde Bilbao a Urdaibai queda fuera de medidas de protección o de dotación de corredores ecológicos, proponiéndose únicamente rutas peatonales a lo largo de la costa e igualmente a los espacios periurbanos se les debe dotar de contenido legal de protección y mejora.

Como hemos comentado al principio otro de los elementos de la infraestructura verde son los servicios de los ecosistemas, el documento recoge la necesidad de estudiar estos servicios, su valor y las medidas a tomar para evitar su pérdida. Estas medidas abarca un gran número de aspectos: agricultura, ganadería, economía, movilidad, turismo y otros aspectos. Pensamos que esta complejidad no se puede tratar con un listado de algunas propuestas si no que en las actuaciones que se realicen en esos aspectos la protección de los ecosistemas y sus servicios debe ser un eje fundamental.

Pero igualmente es urgente tomar medidas concretas por ejemplo estudiar la incidencia que tienen las explotaciones forestales de especies alóctonas (pinos y eucaliptos) en el suelo y en la capacidad de absorción hídrica y tomar medidas para limitarlo ya que la incidencia es muy importante debido a la gran extensión de estas explotaciones.

Otra de las funciones de las infraestructuras verdes es la de dar soluciones compatibles con la continuidad ecológica a las llamadas "infraestructuras grises", este tema está tratado de una manera confuso y sin ningún tipo de concreción

La complejidad que implica el poner en funcionamiento la infraestructura verde implicaría una importante coordinación entre instituciones, aspecto reclamado en incontables ocasiones, y que hoy sigue adoleciendo de importantes carencias, y a las que el documento no aporta ninguna concreción.

Esta coordinación tendría que ser igualmente con entidades privadas y los diferentes grupos para lo cual debería existir vías de participación eficaces. En el documento se habla de iniciativas de cooperación en las intervenciones de la infraestructura verde, pero no se dan referencias de las mismas.

## Propuesta

1. Al realizar el diagnóstico deber aparecer datos sobre la construcción expansiva en suelo no urbanizable, así como respecto a la fragmentación del territorio.
2. El documento tendría que tener en cuenta los siguientes documentos que son básicos para vertebrar una red de corredores ecológicos que sirva para la conservación de la biodiversidad a nivel de Euskadi, de la península y europeo:
  - Directiva de Hábitats de la Unión Europea ni el Anexo de Especies de dicha directiva.
  - Directiva de Aves de la Unión Europea.
  - Catálogo Vasco de Especies Amenazadas.
  - Catálogo Español de Especies Amenazadas.
  - listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (estatal)
  - planes de gestión de especies amenazadas realizados por las Diputaciones y Gobierno Vasco.
  - Catálogo de espacios de interés geológico de la CAPV
  - Estrategia de geodiversidad
  - Catálogo abierto de espacios naturales relevantes de la CAPV
3. Recoger en las DOT los espacios que van a constituir la Infraestructura Verde.
4. Añadir los espacios protegidos que faltan en el apartado de “La Red de Espacios Naturales Protegidos”
5. Dotar de contenido legal de protección y regeneración e interrelacionarlos dentro de la Infraestructura verde a:
  - Los corredores verdes,
  - Los espacios que constituyen los cinturones verdes en torno a los perímetros de crecimiento urbano: Pagasarri, Artxanda, Zona Minera así como a otros espacios sin protección especial :campiña entorno a Mungia (Bizkaia ) hasta la costa
6. Incluir a las zonas del Pagasarri-Ganekogorta y al Biotopo Uribe Kosta-Butroi dentro de la red de E.N.P. de la CAPV.
7. Corregir el error encontrado en el Plano Resumen ya que no aparece la zona núcleo del Macizo del Ganekogorta incluida dentro de la red de corredores ecológicos.
8. En la evaluación de los elementos de infraestructura verde y de los impactos sobre ellos a parte de la Evaluación de Servicios de Ecosistemas se tendrían que tener en cuenta aspectos naturales, culturales etc.
9. Impulsar estudios sobre los aspectos que inciden en los servicios de los ecosistemas tomando medidas para aumentarlos.
10. Analizar como inciden las plantaciones forestales de exóticas e igualmente la incidencia que tiene su explotación adoptando medidas para evitar incidencias negativas en el suelo en la capacidad de absorción así como en otros aspectos
11. Elaborar un plan para sustituir el método de la” matarrasa” como medio de explotación por otros métodos más respetuosos con el medio y los servicios que ofrecen los ecosistemas
12. Impulsar líneas de investigación para sustituir las llamadas infraestructuras grises por infraestructuras verdes
13. La planificación de soluciones compatibles con la continuidad ecológicas en el desarrollo de “infraestructuras grises” debe tener carácter retroactivo y extenderse a infraestructuras ya realizadas
14. Desarrollar normativas y protocolos para garantizar la coordinación y colaboración entre las diferentes instituciones para desarrollar la infraestructura verde
15. Desarrollar vías de participación y colaboración con grupos sociales, entidades privadas y ciudadanía en

general en las instituciones públicas para desarrollar la denominada Infraestructura Verde

16. Elaborar el Plan Sectorial de Canteras teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes puntos:

- No conceder ninguna licencia de apertura de nuevas canteras en zonas cercanas a núcleos urbanos o situados en Espacios Naturales Protegidos.
- Incluir estudios de viabilidad económica tanto de la explotación como de la restauración de las canteras. Serían imprescindible los estudios de impactos sobre el medio físico, socio –urbanístico y natural.
- Impulsar el uso de los áridos reciclados, así como la investigación de materiales que sustituyan el árido.

### 5.3. MEDIO URBANO

Uno de los objetivos principales cuando se plantea la revisión de la DOT es la cuantificación residencial *“Las DOT establecen un “sistema para cuantificar el número de viviendas por municipio, con los objetivos de garantizar la disponibilidad de suelo suficiente para los procesos de desarrollo, primar los municipios en los que el modelo territorial plantea que deben producirse mayores crecimientos, y por otro lado evitar calificaciones de suelo desproporcionadas con la demanda de vivienda.” (p. 147)*

Se echa de menos un análisis más pormenorizado sobre la evolución del proceso residencial en la CAPV especialmente en determinadas unas zonas, antes de cuantificar las necesidades residenciales de los municipios. El documento no se ha analiza el impacto del desarrollo urbanístico, en zonas como en el Parque de la Biosfera de Urdaibai (sometido a importantes presiones urbanísticas), o en la costa como, Bakio, Lekeitio,....

En el documento se afirma que la evolución del desarrollo urbano en CAPV no se ha dado *“desarrollismo urbanístico”*, estas atribución no pueden residenciarse en la CAPV en la cual la evolución de la construcción no ha sido comparable a la de otras Comunidades Autónomas, y sí es asimilable a valores que han podido darse en otros países europeos (p.142). Si bien es cierto dicha afirmación, también es cierto que dicho problema se ha transferido en forma de vivienda secundaria principalmente a otras Comunidades como a Cantabria (eje Castro Urdiales, Laredo, Noja...), Norte de Burgos (Villarcayo, Medina de Pomar, Valle de Mena) o Hendaya entre otros. Este fenómeno hay que entenderlo por el desarrollo de determinadas infraestructuras (autovías) y por el acceso a una vivienda secundaria más barata.

El Documento Base parte de dos objetivos:

- El incremento de densidades y la reutilización y reciclado de suelo que en muchos casos han tenido otras actividades como industriales, terciarias...
- Las necesidades derivadas La Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco que se constituye como una primera respuesta a esta tendencia al establecer edificabilidades mínimas que se orientan a un uso más intensivo del suelo.

A partir de estos objetivos en base a una propuesta de desarrollo urbano sostenible, el proceso de revisión de las DOT se centra en una nueva valoración de las siguientes materias:

1. Rehabilitación y regeneración urbana.
2. La sostenibilidad territorial en el suelo de actividades económicas.
3. Perímetro de crecimiento urbano.
4. Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación.
5. Cuantificación residencial. (Modificación DOT).
6. Segunda Residencia y Recursos Turísticos.
7. Compatibilización de planeamientos.

A continuación pasamos a analizar alguna de estas áreas.

### 5.3.1. Rehabilitación y regeneración urbana.

**1.- Llama a la atención la falta de un análisis social de los procesos de rehabilitación urbana. Se carece de análisis urbanos vinculados a estudios sobre segregación residencial, gentrificación, pobreza urbana, procesos migratorios y asentamientos en áreas degradadas ...** es como si eso fuera ajeno a los procesos urbanos o quedaría limitado a un problema de servicios sociales (fundamentalmente de naturaleza asistencial). Es como si los procesos urbanísticos fueran ajenos a los procesos sociales.

La rehabilitación y regeneración urbana (dos conceptos diferentes) no se puede entender sin un análisis de la base social sobre la que se interviene ¿Quiénes van a ser los sujetos que rehabiliten la zona degradada? Se carece de cualquier referencia a los procesos de **“gentrificación”** como el que se está dando en algunos barrios de nuestras ciudades por ejemplo en el barrio de S. Francisco de Bilbao.

Creemos que derivado de esta falta de análisis nos encontramos con un indefinición clara de objetivos. Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana son extremadamente ambiguos y valen para cualquier tema urbano que se trate.

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana son (p.147)

¿Qué tiene que ver esto con la rehabilitación o regeneración?

Vale para cualquier tema urbano que se trate.

1. Promover la regeneración urbana y el aprovechamiento óptimo del espacio urbanizado.
2. Promover unas *ciudades inteligentes* que sirvan de soporte para el desarrollo tecnológico, que ofrezcan la prestación avanzada de servicios y comunicaciones, y que constituyan modelos de sostenibilidad
3. Fomentar la movilidad y el transporte sostenible en los municipios
4. Promover los espacios públicos de convivencia, de socialización, de actividad comercial y cultural y de disfrute del patrimonio urbanístico, arquitectónico y cultural
5. Promover la rehabilitación y la accesibilidad, la habitabilidad, la eficiencia energética y las condiciones de calidad de las viviendas, de las edificaciones en general y del entorno urbano.

Fuente: Elaboración Propia

Tal como se observa en al presente tabla, los objetivos planteados son tan genéricos que valen para cualquier tema urbano.

### 5.3.2. Perímetro de crecimiento urbano.

El planteamiento que se hace en el *Documento* con respecto al “perímetro de crecimiento urbano” es correcto y adecuado “densificación y la renovación urbana como actuación preferente a los nuevos desarrollos y, en último término, establecimiento de perímetros efectivos que limiten la expansión de las áreas urbanizadas, son factores críticos con una incidencia decisiva en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales” (p.156).

La duda que nos surge es con respecto al concepto “perímetro de crecimiento urbano”<sup>10</sup> que se introduce en el *Documento Base*. Es un concepto que nos parece interesante, y como bien aparece reflejado en el *Documento* ya se ha incorporado en otras áreas regionales dinámicas como Munich, Portland o Helsinki.

Las dudas que nos surgen son dos:

- La definición resulta demasiado abstracta, no es lo mismo plantear el perímetro de crecimiento urbano en un área urbana, que en un municipio rural. No se operacionaliza el concepto (que densidades son las adecuadas, que tipo de

<sup>10</sup> La intención es limitar al máximo los procesos de expansión urbana estableciendo límites físicos a los mismos e impulsando la redensificación y la renovación de las áreas ya urbanizadas.

actividades de uso de suelo están sujetas a incrementos de densidades, actividades industriales, servicios, residenciales...).

- Vía planeamiento urbanístico, este concepto ya se está desarrollando. Cuando se definen los coeficientes de edificabilidad en el suelo urbano y urbanizable de alguna manera introducimos este concepto en el modelo de desarrollo urbano que se quiere para el municipio. ¿No puede confundir? ¿cómo se implementa con el planeamiento?

#### 5.3.4. Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación.

Llama la atención la falta de análisis, especialmente llamativo en el caso del Área Metropolitana de Bilbao.

##### a) El debate de las infraestructuras construidas.

Si por algo se ha caracterizado el Área Metropolitana de Bilbao es por la fuerte presión generada y que se sigue generando la construcción de nuevas infraestructuras en los últimos años. **Todas ellas estaban expuestas en el PTP Bilbao Metropolitano**, no se hace ningún tipo de análisis de su impacto y de sus resultados en el *Documento Base*.

1. *BEC de Barakaldo*: En el 2015 acumulaba una deuda de explotación de 300 millones de euros. Un equipamiento sobredimensionado que en el 2013 estuvo sin ocupar durante cuatro meses y el año pasado durante dos meses y medio.
2. *Supersur*: Es el caso más cuestionado, una obra que ha costado 922 millones de euros y no llega ni la mitad de los viajes previstos (23.700 vehículos diarios).
3. *Túneles de Artxanda*: ha habido que indemnizar a las empresas que gestionaban la infraestructura con 62,5 millones de euros porque no era rentable su gestión. De los 33.000 coches diarios que se esperaban a penas se llega a 15.400 veh.

**Lo más grave de todo esto es que estos déficits estructurales tienen visos de irse acumulando dado que a corto y medio plazo no tiene posibilidades de solución. No se realiza ningún tipo de evaluación o ni se plantea un plan de viabilidad económica, social y sostenible.<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> La reciente propuesta del Diputado General de Bizkaia *Unai Rementeria* de pagar 30 euros al mes como cantidad tope de dinero que pagarán los conductores vizcaínos que utilicen cualquiera de las tres autovías de pago en el territorio, es decir, el tramo de la AP-8 que recorre Bizkaia desde la muga con Gipuzkoa, la Variante Sur Metropolitana (*Supersur*) y los túneles de *Artxanda*, nos hace reflexionar sobre la políticas de movilidad sostenible que se plantea el *Documento Base*. Más que favorecer la reducción del tráfico privado, invita a hacer un uso más masivo de las infraestructuras existentes, en parte para justificar su inviabilidad económica, social y medio ambiental.

Tenemos alguna infraestructura que sería interesante ponerlas en funcionamiento como la Variante Sur Ferroviaria, más allá de su trayecto es la salida más razonable para dar salida a la mercancía del Puerto de Bilbao por ferrocarril.

## b) Las reflexiones sobre la movilidad interna.

**b.1.El impacto de las grandes Superficies.** No se evalúa su análisis desde un punto de vista de ocupación de suelo y evolución (y las crisis internas que se ven sujetas actualmente),

- Los siete Centros Comerciales localizados en el Bilbao Metropolitano generan, un sábado 92.851 desplazamientos (que si contamos entrada y salida para cada uno de los Centros serían en total 185.702 desplazamientos) (2014) A ninguno de los centros se puede acceder en Metro solo a Ballonti .
- Este impacto se puede extrapolar al resto de Areas Funcionales. Solo en los Centros Comerciales localizados en Bizkaia en su conjunto generan entre el lunes/sábado 1.153.644 desplazamientos.

**b.2. Los límites del transporte público y los síntomas de agotamiento.** Se detecta una saturación del sistema de transporte especialmente en el Bilbao Metropolitano.

- Entre el 2011 y el 2014 el Metro de Bilbao ha perdido 2.223.001 usuarios.
- En dicho periodo el transporte público en Bizkaia no ha conseguido incrementar el número de usuarios perdiendo 7400 usuarios.

Por más inversiones que se realicen, la capacidad de captar un mayor número de usuario ha tocado límite, esto exige una reflexión sobre las inversiones y las estrategias a seguir.

Propuesta
<ul style="list-style-type: none"><li>- La incorporación de análisis sociales en el análisis urbanos como: la gentrificación, pobreza urbana... y su impacto urbano especialmente en las áreas a rehabilitar y regenerar.</li><li>- La definición de objetivos más precisos como en el caso de la "Rehabilitación y regeneración urbana" o en el apartado "Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación".</li><li>- Definición conceptual más clara de los que es "perímetro de crecimiento urbano".</li><li>- Un análisis más detallado, incluida la evaluación de resultados de lo que ha sido la aplicación de DOT de 1997 en las Áreas Funcionales especialmente en el apartado de Infraestructuras.</li></ul>

## 5.4. MOVILIDAD SOSTENIBLE

Un análisis de las políticas de transporte e infraestructuras desarrolladas en las últimas décadas en la CAPV nos lleva a una doble afirmación sobre sus consecuencias.

Por una parte, se ha desarrollado en el interior de las tramas urbanas unos sistemas de transporte más sostenibles, social, económica y ecológicamente. El impulso dado desde el ámbito municipal al desarrollo de formas no motorizadas (andar y bicicleta), así como al transporte público (metros, tranvías, líneas de superficie..), ha sido muy importante.

Por otra parte, nos encontramos con el desarrollo de una serie de infraestructuras muchas ellas con fuerte impacto medioambiental y ecológico: Tren de Alta Velocidad, Variante Sur Metropolitana... y con importantes dudas sobre su viabilidad económica, social y ecológica. Es recomendable leerse los informes de la Fundación Fedea, nada sospechosa de ecologista <sup>12</sup>, sobre la *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España* y sobre *La experiencia internacional en alta velocidad ferroviaria*<sup>13</sup>.

Esta contradicción, hace que la reflexión sobre la movilidad sea por lo menos cuestionada así como, la viabilidad de algunas infraestructuras de transporte que se están desarrollando.

A continuación se plantea algunas dudas sobre dos puntos que trata el *Documento Base*.

### 1. La movilidad peatonal y ciclista

En el *Documento* se reduce este tipo de movilidad no motorizada a un carácter de ocio sin analizar dicha movilidad dentro del sistema urbano de la CAPV y las consecuencias que de ello se deriva. En el documento de la movilidad peatonal se reduce a un apartado "Movilidad peatonal. Caminos históricos" (Camino de Santiago, Ruta del vino y del pescado, Sendero Histórico, GR -1.....) y la ciclista hace referencia a como en la CAPV cada Territorio Histórico tiene su propia Norma Foral sobre Vías Ciclistas.

Se echa de menos en el *Documento Base* un análisis del crecimiento experimentado por estos tipo de movilidad en el interior de las tramas urbanas especialmente en las tres capitales, Bilbao, Vitoria /Gasteiz y Donosti, así como en los municipios medianos de la CAPV.

El gran cambio experimentado en las formas de movilidad en el ámbito municipal, está relacionada el desarrollo de las Agendas Locales 21, el progresivo desarrollo de forma no motorizadas de transporte (bicicleta y andando) y su plasmación en la creación bidegorris y zonas peatonales, así como el desarrollo de sistema de transporte público (tranvías, metro y líneas de superficie

---

<sup>12</sup> Abertis ,BBVA, Sabadell, Banco de España, La Caixa, Banco Popular, Iberdrola, Bolsa de Madrid, Fundación Ramón Areces, BANKIA, Santander, Repsol ,Corporación Financiera Alba, S.A., Telefónica, Fundación ACS ,Red Eléctrica de España.

<sup>13</sup> Albalade & D.Bel G: (2015): *La experiencia internacional en alta velocidad ferroviaria*. Estudios sobre la Economía Española- 2015/02. Fundación Fedea.

Betancor, O. (2015): *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España*. Estudios sobre la Economía Española- 2015/08. Fundación Fedea.

. Aluno de los retos que se plantea cara al futuro el sistema de transporte son los siguientes:

- El progresivo envejecimiento de la población y disminución de la actividad productiva lo que va a conllevar a importantes modificaciones en los sistema de movilidad.
- Los cambios residenciales y el problema derivado del desarrollo de viviendas de baja densidad. Este tipo de modelo de desarrolla residencial, imposibilita el desarrollo de un sistema de transporte público dado su baja rentabilidad (no hay umbral mínimo de población para que se pueda desarrollar un sistema de transporte sostenibles económica ni ecológicamente (el coste energético por persona trasladada es altísimo).
- Dado que el desplazamiento peatonal es la forma más importante de desplazarse en la ciudad. Sería interesante empezar a desarrollar Planes de Movilidad Peatonal.
- Las grandes superficies: sería importante que se fueran incorporando dentro de las tramas urbanas o que estuvieran vinculadas a una red de transporte público.

## 2. Movilidad colectiva y multimodal

- Falta un análisis de lo que está pasando en la red de transporte público. La tendencia que se está dando a perder parte de su eficacia, después de realizar importantes inversiones en los últimos años. Como se ha comentado anteriormente entre el año 2011 y el 2014 el Metro de Bilbao ha perdido 2.223.001 usuarios. Estamos en una situación en la que la simple oferta de transporte público no es suficiente para captar nuevos usuarios.

## 5.5. AGUA

De acuerdo con la planificación hidrológica el territorio de la CAPV recae en tres ámbitos hidrográficos: La Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y la Demarcación hidrográfica de la Cuenca del Ebro.

El documento por la forma que está estructurado y sobre todo los objetivos, por su falta de definición (demasiado generales) y por el uso de expresiones sin un significado claro hacen que el documento sea complicado, confuso y por lo tanto poco ambicioso. Además se refiere y da por el hecho el conocimiento de otros documentos (ejemplo PTS de m

Un ejemplo claro de la falta de profundidad es el primer objetivo del tema de prevención de inundaciones en donde se dice que hay que aplicar el PTS de ríos y arroyos, sin decir quién ni cómo y que supone el hecho de aplicarlo (acaso esto va a suponer la paralización de proyectos de construcción en zonas de inundación).

El segundo objetivo y sobre todo el tercer objetivo del tema de inundaciones son dos ejemplos claros del uso de expresiones en donde no se deja claro lo que se quiere decir: "continuar con la renovación de la ciudad existente en paralelo a la resolución de los problemas de tipo hidráulico

existentes” y “Propugnar una permeabilización de la ciudad existentes”. Creo entender que el segundo quiere decir renovar las ciudades intentando solucionar el tema de inundaciones (sigue sin especificar cómo, ni quién). El tercer objetivo quiere decir que se intentara cambiar los pavimentos de las ciudades para promover la infiltración de las aguas de lluvia y así evitar la escorrentía pero no dice quien ni como (¿se pretende dejar de usar el cemento como pavimento habitual?)

Los objetivos de abastecimiento de nuevo son demasiado generales y por lo tanto “demasiado” factibles de realizar sin que ello conlleve una mejora substancial en abastecimiento y saneamiento de aguas. Un ejemplo claro es el segundo objetivo en donde se dice que se quiere reducir la demanda urbana per cápita y el crecimiento de la demanda global, un axioma con el que es imposible estar en desacuerdo, pero nos gustaría que fuese más concreto para que se pueda evaluar a posteriori si se ha alcanzado el objetivo y sobre todo que ha supuesto esto en relación con el abastecimiento de aguas. ¿Están previstas campañas de concienciación ciudadana para dar a conocer la problemática del alto consumo de agua y la solución que se otorga? El sector industrial es el principal consumidor de agua potable ¿Por qué no se habla de reducir su consumo? Otro ejemplo es el de incrementar la reutilización de aguas residuales depuradas, indefinido y por lo tanto fácil de alcanzar y difícil de evaluar.

Por último es necesario comentar que hay temas que el documento no menciona y que se deberían incluir. El más importante, por ser el de mayor ámbito, es el tema de las aguas subterráneas. Se debería de especificar cuál va a ser la gestión de las aguas subterráneas (objetivos específicos) en el tema de inundaciones pero sobre todo en el tema de abastecimiento y saneamiento ya que hay zonas que el agua de abastecimiento proviene de manantiales subterráneos. Otro tema que no se menciona es el de riesgos potenciales para la calidad de las aguas y las medidas a tomar para evitarlos. Un ejemplo es el tema del Fracking o fracturación hidráulica, un proceso industrial para extraer gas del subsuelo que conlleva el uso de grandes cantidades de agua y químicos y que supone por tanto un grave riesgo de contaminación de suelos, aguas superficiales y aguas subterráneas. Otro tema que no se menciona es el de las zonas degradadas de los ríos. La Directiva Marco Europea del agua demandaba definir qué zonas de los ríos estaban en buen, regular o mal estado de conservación, y mantener aquellas zonas en buen estado de conservación y potenciar la mejora de las zonas degradadas. ¿Por qué no hay planes de recuperación de las zonas degradadas? Por último, se echa en falta una memoria económica que asigne, aunque sea de forma general, unas partidas de gastos a cada objetivo o propuesta.

## Propuesta

- Explicar cómo se va a poner en práctica todas las medidas para alcanzar los objetivos seleccionados.
- Aclarar aquellas partes o conceptos ambiguos.
- Profundizar y si es necesario redefinir, de forma más específica, algunos de los objetivos con el fin de sean más ambiciosos y más evaluables.
- Definir qué debe hacer cada uno de los agentes: Gobierno Vasco, Diputaciones, ayuntamientos, empresas públicas y privadas...
- Redactar aquellos documentos que falten por elaborar y plazos
- Añadir aquellos temas que el documento obvia (gestión de las aguas subterráneas, prevención de contaminación, recuperación de zonas degradadas...)
- Añadir una memoria económica.

## 6. CONCLUSIONES

El *Documento Base* que se nos presenta como propuesta de la revisión de las DOT de 1997 presenta algunas dudas que creemos que habría que resolver.

1. *No se ve claro los objetivos de la revisión.* Se incorpora dos áreas como son las denominadas “*Bases del modelo territorial*” y las “*Cuestiones transversales*” que presentan varios problemas:
  - a. *Indefinición de conceptos:* integración, innovación, inteligente, genero (su dimensión territorial)....
  - b. *Falta de interrelación entre cada una de las partes.* Como conexionamos, euskera, con cambio climático, con la Interrelación Territorial....Un Plan es algo más que la suma de la partes, falta un modelo teórico que de cohesión al conjunto del *Documento Base*.
  - c. *Falta una explicación o justificación de porque se incorpora estas áreas y no otras.* Se echa de menos una evaluación de las propuestas que se realización en las DOT de 1997 y como han ido evolucionando en determinadas áreas como transporte e infraestructuras, demografía y análisis social.....

Da la sensación el *Documento* de no estar bien interrelacionados, de estar hecho a trozos.

2. *Es un documento excesivamente abstracto tanto a la hora de la definición de los objetivos como de las propuestas territoriales. Carece de objetivos precisos, plazos de tiempo y dotación presupuestaria*
3. *Hay descoordinación entre objetivos que se proponen alcanzar y las orientaciones territoriales en algunos temas.*
4. *Al final no queda claro si lo que estamos revisando son las DOT, o los PTS, o los PTP, hay en algún momento que da la sensación de que las escalas de análisis se mezclan generando confusión.*
5. *Creemos que el tema de los indicadores es un tema importante. El documento solo aporta indicadores de evaluación en el área de urbanismo careciendo para otras áreas como medio natural, transporte,..... También creemos que sería interesante incorporar indicadores vinculados a objetivos incorporándolos a cada una de las materias, así se podría posteriormente evaluar resultados.*

***Creemos que se pierde una buena oportunidad para realizar una revisión más sistemática de los 20 años transcurridos de la anteriores DOT. Dichas DOT han generado luces y sombras y eso solo se analiza parcialmente en el Documento Base.***