

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 897-910

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.18>

CC BY-NC-ND



La Ordenación del Territorio en el País Vasco: marco y ayuda para el planeamiento urbanístico de los municipios

Jesús María ERQUICIA-OLACIREGUI

Doctor Arquitecto
Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento
del Gobierno Vasco (1987-2022)

Resumen: Tras la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco se puso en marcha todo un proceso de desarrollo de la misma mediante las figuras legalmente previstas: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. Estos documentos ofrecen al planeamiento urbanístico de los municipios criterios relacionados con la ordenación del Suelo No Urbanizable, la protección de espacios de interés natural o agrícola, la cuantificación residencial, la cuantificación industrial, la inundabilidad, o criterios relacionados con las políticas sectoriales de carreteras, ferrocarril, promoción de suelo industrial, entre otros. Tales criterios de ordenación territorial constituyen todo un recorrido por las materias supramunicipales suponiendo una ayuda para la redacción del planeamiento urbanístico. En el artículo se hace un repaso de los documentos y materias trabajados desde las Directrices de 1997 hasta las Directrices de 2019.

Palabras clave: Directrices de Ordenación del Territorio; Planes Territoriales Parciales y Sectoriales; Medio Físico; Infraestructura Verde; Hábitat Urbano; Movilidad; Gobernanza; Indicadores Territoriales; Cuestiones Transversales.

Recibido: 23.06.2022; Revisado: 19.04.2023

Correo electrónico: jm.erquicia@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7522-8294>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Spatial Planning in the Basque Country: framework and help for the Urban Planning of the municipalities

Abstract: After the approval of Law 4/1990, of May 31, on Planning of the Territory of the Basque Country in the Autonomous Community of the Basque Country, a whole process of development of the same was launched through the legally foreseen figures: Guidelines Territorial Planning, Partial Territorial Plans and Sectoral Territorial Plans. These documents offer the urban planning of the municipalities criteria related to the planning of undeveloped land, the protection of spaces of natural or agricultural interest, residential quantification, industrial quantification, flooding, or criteria related to sectoral policies for roads, railways, promotion of industrial land, among others. Such territorial planning criteria constitute a whole journey through supra-municipal matters, supposing an aid for the drafting of urban planning. The article reviews the documents and subjects worked on from the 1997 Guidelines to the 2019 Guidelines.

KeyWords: Territorial Ordinance Guidelines; Partial and Sectoral Territorial Plans; Physical Environment; Green Infrastructure; Urban Habitat; Mobility; Governance; Territorial Indicators; Transversal Issues.

1. Introducción

El ejercicio de la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio asignada por la Constitución Española a las Comunidades Autónomas y en concreto plasmada en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conllevó el aprobar la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT). Desde la citada aprobación legal hasta este momento podemos distinguir dos etapas o generaciones de planeamiento territorial siendo la aprobación de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial el año 2019 el elemento que hace de tránsito de una a otra.

La aprobación del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) supone como se refleja en este artículo la definición de un marco territorial de referencia, un elemento de ayuda para las futuras revisiones de planeamiento urbanístico de los municipios en la medida de que se recogen de forma integrada todas las políticas territoriales supramunicipales.

Además, la aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo otorgando a los municipios de más de 7000 habitantes la competencia de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, reduce la intervención supramunicipal a la redacción del planeamiento territorial, otorgando a éste un gran valor político-administrativo en el entramado urbanístico.

2. La aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y el surgimiento de la primera generación de planeamiento territorial

Cabe situar la cuestión en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como territorio pequeño, de orografía muy accidentada y urbanamente muy metropolitado. En este contexto, la acción pública en materia de ordenación del territorio con la preocupación por la coordinación de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico de los municipios generó en su día tras la aprobación de la Ley 4/1990, desarrollar de forma muy activa la nueva política diseñada, mediante el desarrollo de las tres figuras previstas: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) como marco general de referencia, los Planes Territoriales Parciales (PTP) para los ámbitos que por su complejidad precisaran de una mayor pormenorización y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) para el desarrollo de las competencias del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales con incidencia territorial. Así, se aprueban las DOT el año 1997, y posteriormente los quince PTP¹ y diez PTS², concretando lo que ha venido a denominarse la primera generación de planeamiento territorial.

¹ Véase Anexo I

² Véase Anexo II

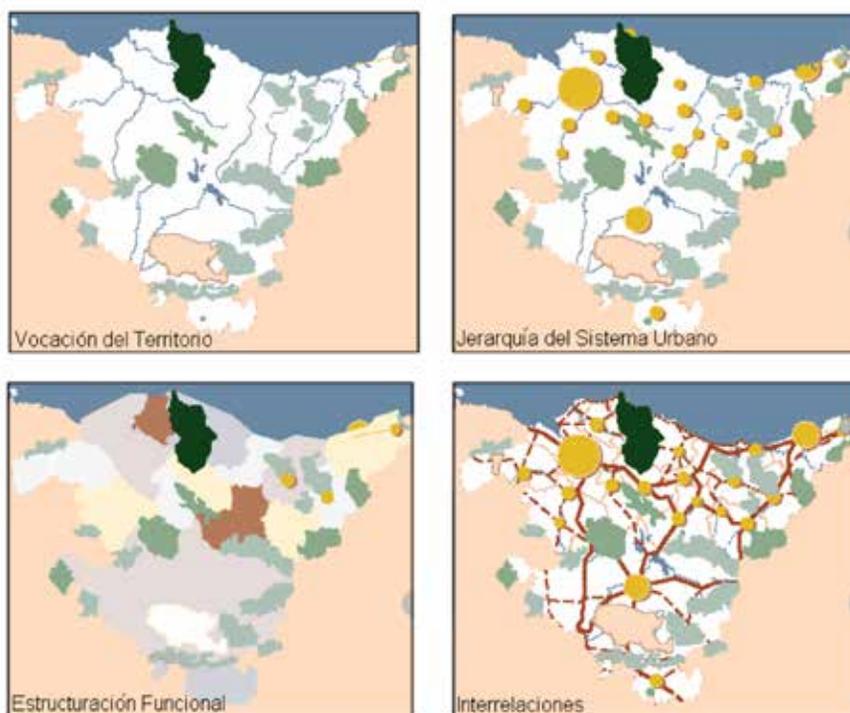


FIG. 1 / Directrices 1997. Componentes del Modelo Territorial

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 1997

La coordinación de las políticas sectoriales a través del planeamiento territorial ha sido la herramienta utilizada por la Administración Autónoma o Foral para presentar sus políticas, bien con la redacción de Planes Territoriales Sectoriales propios (carreteras, nueva red ferroviaria, energía eólica, zonas húmedas, suelo agroforestal, litoral, etc.), bien mediante la figura del Plan Territorial Parcial integrando su política con el resto de materias. Cualquiera de las dos figuras territoriales ha sido utilizada para abordar las cuestiones supramunicipales que debían de ser concretadas por el planeamiento urbanístico municipal.

Son muy reseñables las aportaciones de este primer planeamiento territorial, siendo la primera, el establecimiento de un modelo territorial conformado por los siguientes elementos: el Medio Físico, el Sistema Urbano, la Estructuración Funcional y las Interrelaciones (FIG. 1). A nivel más concreto cabe citar como aportaciones, la homogeneidad en el tratamiento del

Suelo No Urbanizable con las categorías de ordenación, la prohibición del uso de la vivienda unifamiliar en Suelo No Urbanizable (elevada a rango de ley); los Planes Territoriales específicos para el litoral, para las zonas húmedas, para el suelo agroforestal, o para los ríos y arroyos; el tratamiento de la cuestión de la inundabilidad; la cuantificación residencial o la puesta de límites desde el planeamiento territorial a la capacidad residencial del planeamiento urbanístico; el tratamiento del suelo de actividades económicas, entre otros (FIG. 2).

En todas estas materias, el planeamiento territorial surge como marco y ayuda para el planeamiento urbanístico de los municipios para sus tareas de revisión y adaptación. Haciendo una mayor concreción de lo que han sido todas estas materias, cabe señalar lo siguiente:

1. En la Ordenación del Medio Físico, las categorías de ordenación³ establecidas en las

³ Las DOT en el capítulo 8.- Ordenación del Medio Físico y en su Matriz de Ordenación establecen las siguientes Categorías de Ordenación para la ordenación del Suelo No Urbanizable: Especial Protección, Mejora Ambiental, Forestal, Zona Agroganadera y Campiña, Pastizales Montanos, Protección de Aguas Superficiales y Sin Vocación

de Uso Definida. Así mismo se establecen unos condicionantes Superpuestos: Vulnerabilidad de Acuíferos, Áreas Erosionables, y Áreas Inundables. https://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

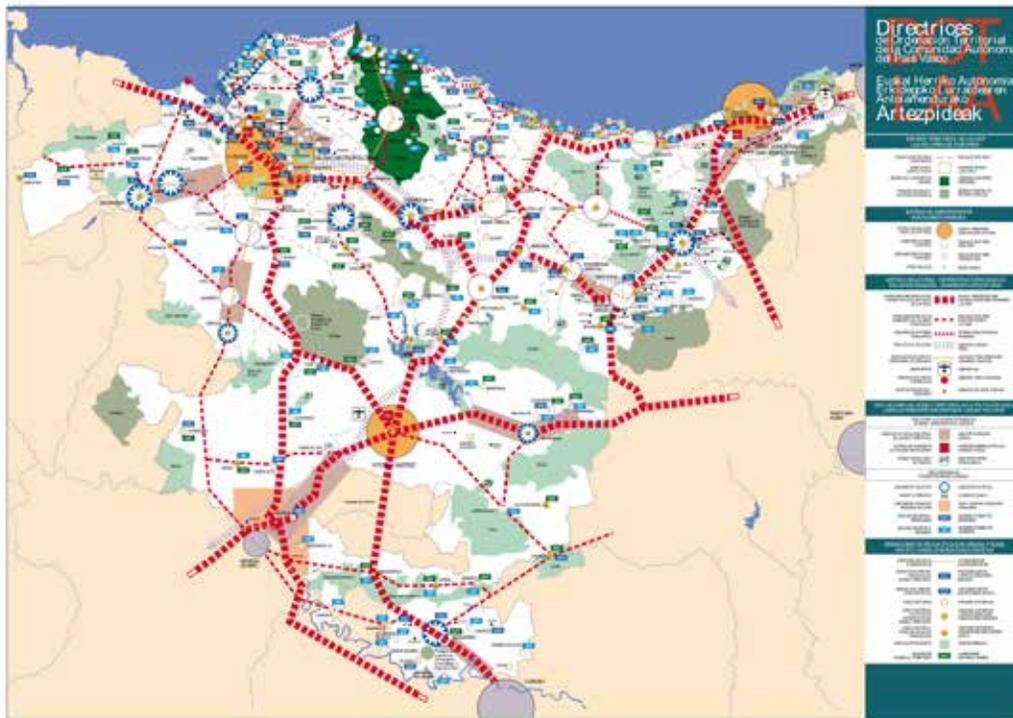


Fig. 2 / Mapa Síntesis. Directrices de Ordenación Territorial de 1997

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 1997

Directrices han servido para otorgar al Suelo No Urbanizable un tratamiento homogéneo, tanto en lo que se refiere a la propia terminología o denominación como en lo que respecta al régimen de usos aplicado a cada categoría.

Es incuestionable en este campo la aportación que supusieron las DOT de 1997 con la determinación referente a la prohibición del uso de vivienda no vinculada a explotación agropecuaria en el Suelo No Urbanizable⁴, (uso que quedaba a modo de reminiscencia de la legislación urbanística española del año 1976), determinación que fue elevada a rango de ley en el País Vasco (Ley 5/1998). Esta prohibición ha supuesto una clara protección del territorio ante un uso que por su entidad y escala se configuraba como muy depredador del territorio del medio rural.

2. El establecimiento de un planeamiento territorial sectorial para la ordenación del litoral vasco, para las zonas húmedas, para el suelo de interés agroforestal o para los ríos y arroyos ha supuesto otorgar a estos elementos geográficos de un tratamiento global y común para todos los planes urbanísticos municipales, elevando a un rango supramunicipal los criterios fundamentales de protección de estos territorios singulares.
3. Merece especial consideración el tratamiento en el planeamiento territorial de la cuestión de la inundabilidad, el PTS de ordenación de Ríos y Arroyos de la CAPV⁵, haciendo un ejercicio de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística ha imbuido de sus criterios a toda la acción urbanística llevada a cabo en las márgenes de nuestros ríos y arroyos. El punto de partida

⁴ DOT Capítulo 8.- Ordenación del Medio Físico Apartado 5.3.c.3. "Se prohíbe la construcción de viviendas aisladas en Suelo No Urbanizable salvo vinculación a explotación agraria". https://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/adjuntos/html/punto8_c.html

⁵ En relación con la inundabilidad, véase también el Decreto 449/2013, sobre modificación del PTS de Ríos y Arroyos, de 19 de noviembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 236, de 12 de diciembre de 2013 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/12/1305386a.pdf>

del río como corredor de vida, la recurrente problemática hidráulica de las inundaciones y la propia dimensión urbanística del río en la ciudad, han desembocado en un resultado normativo adecuado y correcto. Así mismo la imposibilidad de urbanización de los suelos afectados por la inundabilidad en un periodo de recurrencia temporal de 100 años es una pauta totalmente asumida por todos los agentes territoriales, administración, profesionales y ciudadanía.

4. La cuantificación residencial⁶ como un criterio territorial trasladado al planeamiento urbanístico ha dado respuesta a la pregunta fundamental que se hace un municipio cuando inicia el proceso de revisión de un plan urbanístico, esto es, cuántas viviendas o qué incremento residencial va a contemplar el nuevo plan.

La respuesta en los años ochenta al planeamiento expansivo de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, en forma de un planeamiento morfológico, acotado, promotor de un crecimiento ordenado, ha asentado la definición desde el planeamiento territorial de un tope máximo para el incremento residencial previsto en el planeamiento, como criterio dado desde la escala del planeamiento territorial en atención al papel territorial del municipio y al mínimo de homogeneidad en el tratamiento de esta materia tan fundamental en el urbanismo de los municipios.

El resultado es la aprobación de un planeamiento urbanístico con unas previsiones de suelo residencial y una generación de nuevas tramas urbanas con una cierta lógica que ha evitado situaciones patológicas de crecimientos desconexos o de urbanizaciones dispersas con obras iniciadas e inacabadas por exceso de suelo calificado.

5. Finalmente el tratamiento del suelo de actividades económicas ha sido un tema de

máxima preocupación en el País Vasco por su tradición industrial para todos los responsables políticos y técnicos. La aprobación del PTS de creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales⁷ ha permitido a las administraciones promotoras de suelo industrial intervenir en clave comarcal respondiendo a una lógica territorial, aspecto evidente ante las limitaciones orográficas de nuestra Comunidad Autónoma. Así mismo la categorización de los municipios establecida en el Plan ha supuesto también disponer de criterios de cuantificación del suelo de actividades económicas.

3. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y la inauguración de la segunda generación del planeamiento territorial

En julio de 2015 el Consejo de Gobierno Vasco acuerda iniciar la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de 1997⁸ asignando al departamento competente en materia de ordenación del territorio la tarea de redactar el Avance, así como estableciendo la necesidad de acudir a un procedimiento de tramitación ágil que interriorice una importante participación pública.

Dando respuesta a este requerimiento de participación, al margen de los documentos legalmente exigidos y previamente a la redacción del Avance se redacta un Documento Base, sobre el cual se abrirá un importante proceso de participación pública a través de talleres, redes sociales, entre otros, y una participación institucional mediante las intervenciones del Consejo Asesor de Política Territorial⁹ y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco¹⁰.

⁶ Sobre la cuantificación residencial, véanse las DOT Capítulo 21 Anexo al Decreto 28/1997. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DOT-LAG-2020/DOT_Doc-completo.pdf

⁷ Sobre el Suelo de Actividades Económicas, véase el PTS Creación pública de suelo de actividades económicas y de equipamientos comerciales: Decreto 262/2004, 21 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19, de 28 de enero de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/01/0500404a.pdf>

⁸ Resolución 36/2015, de 29 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se dispone la

iniciación del procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco*, 157, de 20 de agosto de 2015 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/08/1503556a.pdf>

⁹ Decreto 7/2008 de 15 de enero del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19, de 25 de enero de 2008

¹⁰ Decreto 158/2008, de 16 de septiembre del Consejo Vasco de Cooperación para el desarrollo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 188, de 2 de octubre de 2008 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/10/0805481a.pdf>

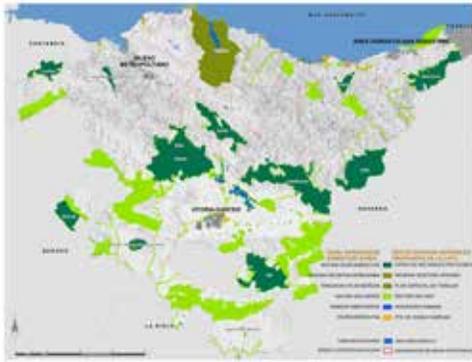


FIG. 3 / Directrices de 1997 Red Espacios Protegidos

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT)1997



FIG. 4 / Directrices de 2019 Infraestructura Verde

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

El 30 de julio de 2019 se aprueba la citada revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y se inaugura una segunda generación del planeamiento territorial en el País Vasco. El desarrollo sostenible y la gobernanza multinivel surgen como primeras premisas, así como la administración del suelo como un bien escaso como el quehacer cotidiano. Cabe indicar que las Directrices de Ordenación Territorial de 2019 obtuvieron el Premio Urbanismo 2020 por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCOAE).

El concepto de la infraestructura verde; la preocupación por la gestión territorial del medio natural; la valoración del suelo agrícola de alto valor estratégico; el hábitat urbano con la apuesta por la regeneración; la cuantificación residencial o el nuevo concepto de perímetro de crecimiento urbano como reflejo de la atención a la finitud territorial del País Vasco; la preferencia por la regeneración, renovación o redensificación del suelo de actividades económicas sobre los nuevos desarrollos, aparecen como determinaciones disciplinariamente avanzadas con respecto a la generación anterior. Una mayor atención de algunas de estas materias es la siguiente:

1. La política de protección de espacios naturales es superada por el concepto de la infraestructura verde¹¹. En un territorio como el del País Vasco, fragmentado por la infraestructura gris correspondiente a las carreteras o a las líneas de ferrocarril, en el que los espacios a proteger por su valor natural forman

un archipiélago de islas, surge este nuevo concepto más complejo que quiere insistir en la necesidad de plasmar los servicios que nos aportan los ecosistemas, en la prevalencia de la infraestructura verde sobre la gris, y en las tareas de sutura territorial que es preciso abordar. Una infraestructura verde conformada por los espacios núcleo correspondientes a los espacios protegidos y los corredores ecológicos de unión (FIGS. 3 y 4).

Así mismo la Matriz de Ordenación del Suelo No Urbanizable con la categorización y el régimen de usos que aparece como aportación fundamental de las DOT de 1997, resulta algo actualizada en el nuevo documento por los condicionantes superpuestos vinculados al cambio climático (FIG.5).

2. Con retraso con respecto a la valoración del medio natural, el suelo agrícola de alto valor estratégico obtiene refrendo legal¹², materializándose el mismo a través del PTS Agroforestal. Con la aprobación de este Plan se abre un campo nuevo con la plasmación de la política agraria en la planificación territorial.
3. El hábitat urbano¹³ es tratado desde diferentes planos: El concepto de Eje de Transformación vinculado a la estructura lineal de los valles (fundamentalmente en la vertiente cantábrica), se añade al del sistema polinuclear de capitales o al de las cabeceras de áreas funcionales de las anteriores DOT surgiendo como un nuevo concepto a contemplar (FIG. 6).

¹¹ Infraestructura Verde. DOT Capítulo 4.1 y Artículo 4. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

¹² Ley 17/2018, de 23 de diciembre, Política Agraria y Alimentaria. Artículo 97.bis *Boletín Oficial del País Vasco*,

250, de 31 de diciembre <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-15731-consolidado.pdf>

¹³ DOT Hábitat Urbano. Capítulo 6 Memoria, Artículos 6-14. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

EAEKO INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU MATRIZEA MATRIZ DE ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO DE LA CAPV 1- Egokia / Propósito 2- Ongarria / Adosadurak 3- Debekatuta / Prohibido	Ingurumenaren babera Protektzio Ahalmena	Aldia eta antaldia Ocio y Espaziorikoa	Lehen sektoreko baliabideen antlapiera Explotación de los recursos primarios	ERABERRAK / USOS														
				Auzopigiturak / Infraestructuras						Erakuntza eraberrak / Usos Edificatorios								
Gaitapen-gialgintza / Planificación de desarrollo	Konstantearen ingurumen hobekuntza, berantiarazteko aldatuak / Incrementación sostenida del territorio	Industria / Industrial	Biologia / Biología	Garraioak / Vías de transporte	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros	Erakundeak / Centros					
2 ^o Nekazaritza eta basogintza LPS PTS Agrícola																		
2 ^o Nekazaritza eta basogintza LPS landa paisaia, debekatuta Salto Estratégico Huelvasen PTS Agrícola en Paisaje Rural de Transición, prohibido en Alto Valle Cintruén																		
2 ^o Ibaia eta erren LPS, Plan Hidrológico PTS de Ríos y Arroyos, Planes Hidrológicos																		
4 ^o NABAR, INCIP, Iñabiatz, KBE, Herriaren LPS, Kortaldeko LPS POR, PRLC Urbainak, ZEC, PTS de Zonas Húmedas, PTS de Litoral																		
ANTOLAMENDU-KATEGORIAK CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN																		
Babera Berria / Especial Protección	1	2 ^o	3	2 ^o	3	3	2 ^o	3	3	3	2 ^o	3	3	3	3	3	3	3
Ingurune Hobekuntza / Mejora Ambiental	1	2	2 ^o	2 ^o	3	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	3	3
Babera / Protección	2	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	3	3	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	2 ^o	3
Nekazaritza eta Abeltzaintza, eta Landazabala / Agricultura y Caza	2	2	2 ^o	2 ^o	1	2 ^o	1	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o
Mendi Lanak / Puntos Montañes	1	2	2 ^o	2 ^o	3	3	3	3	3	2	2 ^o	3	2 ^o	3	3	2 ^o	3	3
Cainazaleko Uren Babera / Protección de Agua	1	2	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	3	2 ^o	3	3
BALDINTZATZALE GAINARRAK CONDICIONANTES SUPERESTOS																		
Artiku naturalari eta klima-aldaketari buruzkoak De Riesgos naturales y cambio climático																		
Akufereko urarrakortasuna / Vulnerabilidad de acuíferos		2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	3	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o
Artiku geologikoak / Riesgos geológicos		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Urak har dituzken eremuak / Áreas inundables		2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o
Klima-aldaketari lotutako erisurak / Afectadas al cambio climático		2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o
Auzopigitura Babera / Infraestructuras Verde																		
Beren ingurune-baliogatik babestutako guneak eta Urdailako Sistema Erreserba / Espacios protegidos por sus valores ambientales y Reserva de la Biosfera de Urdaila	1	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o	2 ^o
Korridore Ekologikoak eta Iheren naturalak duten beste guneak / Corredores Ecológicos y otros espacios de interés natural en el territorio	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Fig. 5 / Directrices de Ordenación Territorial 2019. Matriz de ordenación del Medio Físico

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

En lo relativo a la cuantificación residencial se parte de un diagnóstico inicial muy positivo sobre el papel de los criterios de las DOT de 1997, lo que ha provocado un crecimiento urbano de nuestros pueblos y ciudades ordenado y contiguo a las tramas existentes. No obstante, se ajusta el procedimiento incorporando el concepto de la vivienda vacía reduciendo la cuantificación residencial resultante, incidiéndose en un urbanismo urbano basado en la regeneración y en la densidad, limitando los nuevos desarrollos si hay suficiente capacidad residencial en el suelo ya urbanizado.

En la misma línea, las limitaciones territoriales del País Vasco obligan a apostar de forma más marcada por la regeneración urbana e insisten en la máxima de que no es posible incidir en territorios vírgenes rurales

sin poner en carga adecuadamente las estructuras urbanas existentes.

El concepto de perímetro de crecimiento urbano insiste en la finitud de nuestro territorio, en la idea a interiorizar sobre hasta dónde debiera de crecer la ciudad. En este sentido, se consideran necesarias reflexiones sobre el crecimiento urbano de nuestra o de cada generación.

Finalmente, el suelo de actividades económicas debe de ser tratado desde la regeneración, la renovación y la redensificación del suelo existente. Las limitaciones territoriales fundamentalmente en la vertiente cantábrica, impiden acudir a nuevos desarrollos, planteándose el trabajar sobre polígonos de actividades económicas en estructura de varias plantas edificatorias.

4. El Paisaje¹⁴ se inserta en la ordenación del territorio y la preocupación del documento

¹⁴ DOT Paisaje. Capítulo 7 Memoria, Artículos 21-24. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

[dot_1997/es_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml)

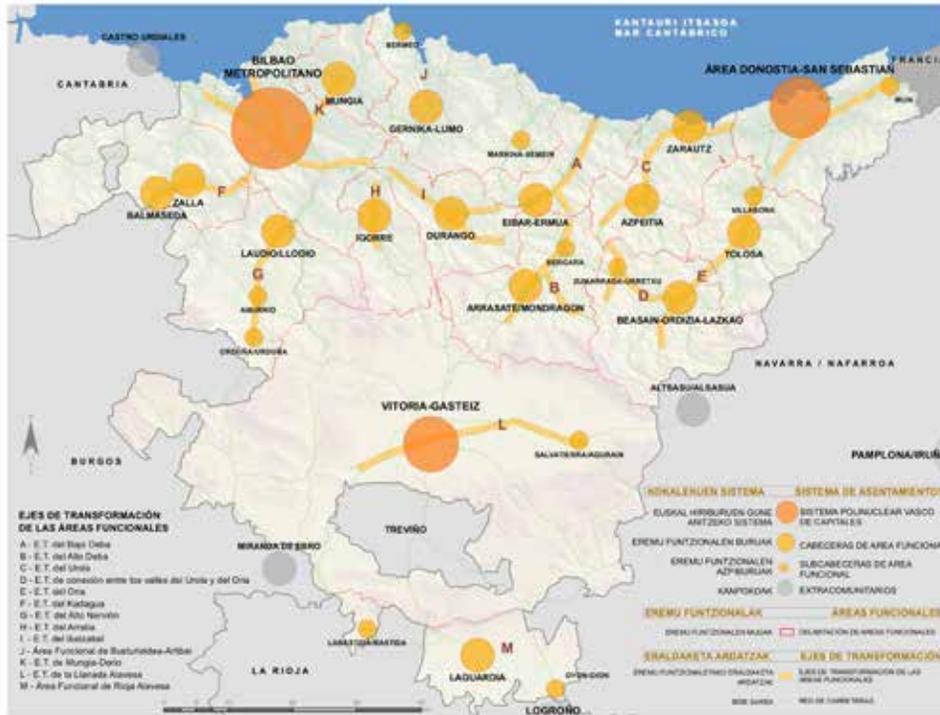


FIG. 6 / Directrices de Ordenación Territorial 2019. Hábitat Urbano

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

no es tanto proteger o mejorar los paisajes sobresalientes o sublimes, como ordenar los paisajes cotidianos, en nuestro caso, los paisajes de periferia, los paisajes de las partes traseras de los núcleos de población, los accesos o la frontera rural-urbano. Así mismo se considera que debe de redactarse un PTS de los Recursos Turísticos, tarea ya indicada en las Directrices vigentes y no llevada a cabo; sin embargo, es una problemática de total actualidad la necesidad de compatibilizar la explotación de los recursos turísticos en un contexto de turismo sostenible, siendo necesarias unas pautas de cuantificación para compatibilizar el desarrollo turístico con la calidad de vida de la población residente.

5. En cuanto a la Gestión Sostenible de los Recursos¹⁵, en lo que respecta al apartado de Agua, el PTS de ordenación de ríos y arroyos de la CAPV ha supuesto un ejercicio de consenso administrativo y de integración de

las variables medioambiental, hidráulica y urbanística, procediéndose en la revisión a recoger la visión actualizada del riesgo de inundación ya en vigor, así como a incorporar diversos aspectos relacionados con el abastecimiento y el saneamiento, incidiendo en una política territorial en correspondencia con la planificación hidrológica.

En materia de energía el ahorro, la eficiencia energética y las energías renovables son los ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi 2030, constituyendo requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial y el cambio climático. El aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética, la descarbonización a través de la utilización generalizada del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia la autosuficiencia energética son los retos en materia de energía de la revisión de las Directrices. Así mismo la redacción del PTS de Energías

¹⁵ DOT Gestión Sostenible de los Recursos. Capítulo 8 Memoria, Artículos 15-19. <https://www.euskadi.eus/>

web01a3lurral.es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

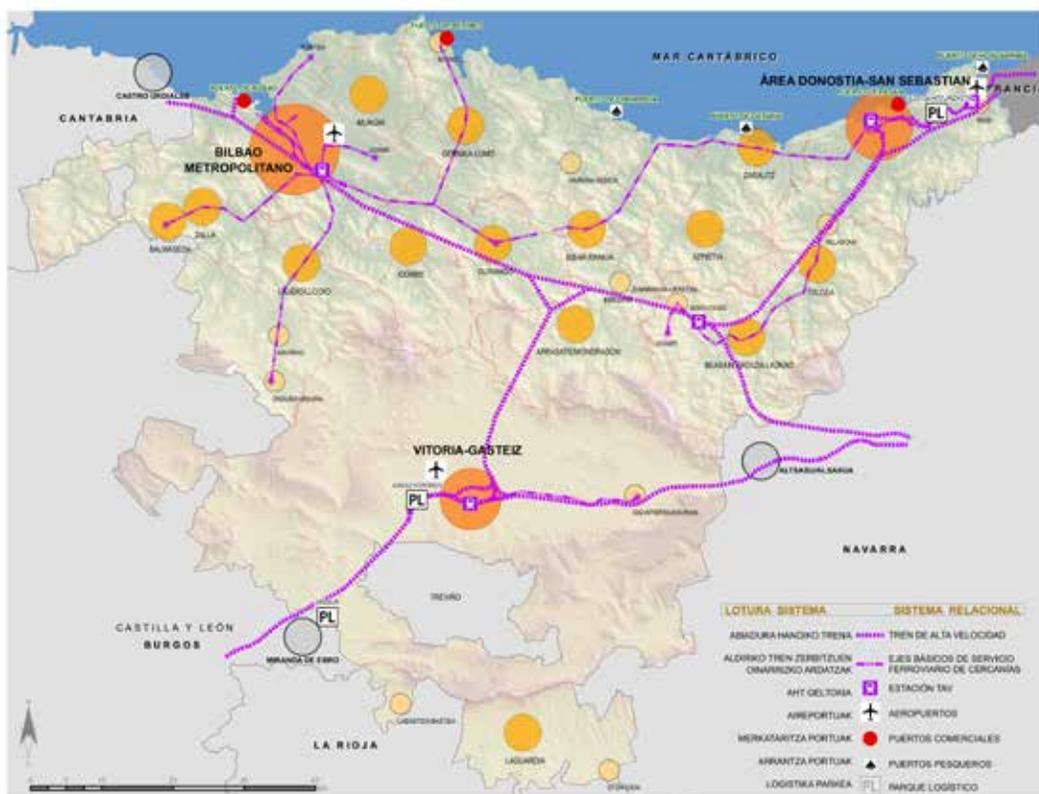


Fig. 7 / Directrices 2019. Movilidad y Logística: Ferrocarril, Puertos y Aeropuertos

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

Renovables constituye una tarea a acometer.

La transición a un modelo basado en una Economía Circular donde los productos y recursos utilizados se mantengan dentro del flujo económico el mayor tiempo posible constituye una prioridad básica para lograr un desarrollo sostenible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos. En esta materia el documento se sitúa en el planteamiento de retos o tareas para los años venideros.

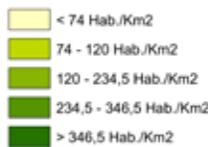
- En cuanto a la Movilidad Sostenible¹⁶ el documento se alinea con el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030 con el fin de conseguir un modelo de transporte integrado como instrumento de cohesión social y de desarrollo económico. Así mismo en materia de logística sostenible se promueve

el uso eficiente de los distintos modos de transporte y su interacción entre las infraestructuras logísticas para una distribución eficaz de las mercancías (Fig. 7).

Con la revisión de las Directrices y desde la escala regional se abordan los distintos de modos de movilidad: en la movilidad peatonal, si bien se trata de una movilidad fundamentalmente urbana se recogen diversos recorridos por su escala y capacidad de estructuración territorial; en la movilidad ciclista se analiza la materia no tanto pensando en el esparcimiento como en el transporte; en la movilidad viaria, el documento considera que el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente culminado, al margen de algún viario metropolitano o carretera variante; y, finalmente, en materia de ferrocarriles, puertos y aeropuertos se aborda la materia en cuanto que constituye la escala del planeamiento regional.

¹⁶ DOT Movilidad y Logística. Capítulo 9 Memoria, Artículos 25-28. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

[dos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml)



Indicadores Territoriales de Sostenibilidad y Agenda Urbana

FIG. 8 / Densidad territorial por Áreas Funcionales

FIG. 9 / Densidad urbana por Municipios

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

Así mismo, se manifiestan nuevas inquietudes territoriales denominadas Cuestiones Transversales¹⁷. Cuestiones que han adquirido una especial relevancia en el diseño y gestión de las políticas públicas y han de ser tenidas en cuenta en la ordenación del territorio, esto es, cuestiones que, sin tener una naturaleza de carácter territorial propiamente dicha, también tienen una incidencia en el territorio. Es el caso de la accesibilidad universal, el cambio climático, la perspectiva de género, la salud, el euskera, o la interrelación territorial, las cuales surgen como nuevos elementos aquilatadores o de valoración de nuestra acción:

- A. La accesibilidad universal, la igualdad de oportunidades y el diseño para todas las personas como condición de todos los entornos, procesos, bienes, productos y servicios para ser comprensibles, utilizables, y practicables por todas las personas. A este respecto ha de reconocerse la gran tarea llevada a cabo por los ayuntamientos con todo el proceso de generación de ascensores públicos, escaleras o rampas mecánicas que ha cambiado totalmente la vida de los ciudadanos.
- B. En el contexto de urbanismo de los cuidados, la perspectiva de género recoge la

inquietud de las personas de que se consideren las distintas necesidades aspiraciones en relación al territorio y al espacio urbano y rural, garantizando a hombres y mujeres el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones.

- C. El cambio climático como uno de los mayores retos a los que la humanidad debe de enfrentarse de forma coordinada. La mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático: el efecto isla de calor y la necesidad de renaturalizar la ciudad, la exposición a la subida del nivel del mar y como territorio costero la prioridad en adaptar a este fenómeno nuestros pueblos y ciudades, así como la exposición a inundaciones fluviales recurrentes, precisan de actuaciones continuadas.
- D. Las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares, a la forma de desplazarnos, o a qué dedicamos el tiempo libre, siendo factores que determinan la salud de las poblaciones. La accesibilidad a los espacios y el propio diseño de la trama urbana pueden ser elementos que generan o favorecen la salud. La mayor densidad urbana y la mezcla de

¹⁷ DOT Cuestiones Transversales. Capítulo 10 Memoria, Artículos 29-34. <https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/>

[contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml)

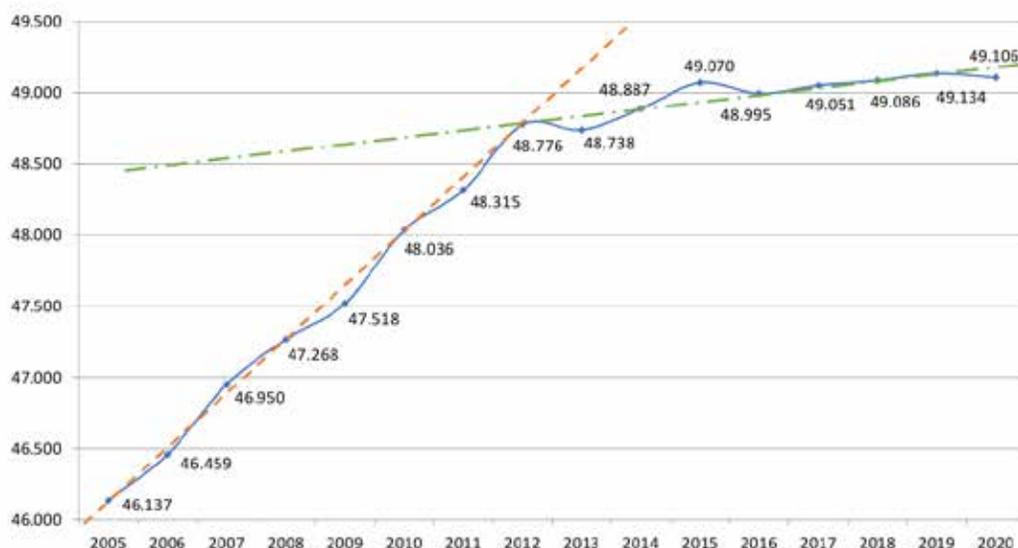


FIG. 10 / Artificialización anual de la CAPV en hectáreas (Fuente UDALPLAN)

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

usos permite una movilidad activa beneficiosa para la salud.

- E. La ley 2/1016 de Instituciones Locales establece la evaluación del impacto respecto a la normalización del uso del euskera para la aprobación de todos los proyectos.
- F. La ubicación estratégica de Euskadi y su papel de Rótula Europea exige ejercicios de interrelación con las áreas colindantes, áreas transfronterizas en nuestro caso.

La Gobernanza¹⁸ y el seguimiento de los planes a través de unos Indicadores Territoriales que se denominan de Sostenibilidad y Agenda Urbana, incluye la tarea de valorar nuestra acción sobre la ciudad y el territorio. La tarea que se lleva en la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana como la confección de sistemas de información geográfica de usos del suelo (UDALPLAN) permite disponer de unos indicadores que actualizados anualmente posibilitan disponer de información sobre la densidad de población, la densidad urbana, el suelo residencial o industrial, y el crecimiento de la mancha urbana o la artificialización del territorio (FIGS. 8-10). (FIG. 11).

Cabe cerrar esta exposición indicando que ya está en proceso la revisión del planeamiento territorial vigente, donde a los Planes Territoriales Parciales que han comenzado a revisarse, cabe añadir por su singularidad: la revisión y adaptación del PTS del Litoral ante el reto del cambio climático; el PTS de Energías Renovables y el PTS de Recursos Turísticos. En definitiva, está en marcha esta segunda generación del planeamiento territorial con los dos objetivos troncales iniciales de promover un desarrollo sostenible, y de seguir generando una gobernanza multinivel, labor que conlleva dotarse de documentos que ayuden al desarrollo de la política urbanística de los municipios.

4. Conclusiones

1. En el País Vasco el ejercicio de la competencia en la materia de Ordenación del Territorio ha conllevado su fuerte desarrollo a través de las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.
2. Las aportaciones del planeamiento territorial derivado de las DOT de 1997 en las

¹⁸ DOT Gobernanza. Capítulo 11 Memoria, Artículos 35-38. <https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/infor->

macion/dot_1997/es_def/index.shtml



FIG. 11 / Mapa Síntesis. Directrices de Ordenación Territorial 2019

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

materias de la homogeneidad en el tratamiento del Suelo No Urbanizable; los planes territoriales específicos para el litoral, las zonas húmedas, el suelo agroforestal, o las márgenes de los ríos y arroyos; la cuestión de la inundabilidad; la cuantificación residencial o el tratamiento del suelo de actividades económicas, entre otros, dictados desde la escala supramunicipal han supuesto una ayuda fundamental para el planeamiento urbanístico.

3. Igualmente, las aportaciones de las nuevas DOT de 2019 en materia de Infraestructura Verde, Hábitat urbano y rural, Gestión Sostenible de los Recursos constituyen una actualización en el tiempo de los temas tratados con anterioridad.
4. Las Cuestiones Transversales definidas en las DOT de 2019 (accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera, interrelación territorial) suponen la interiorización por el urbanismo y la ordenación del territorio de estas materias sociales que implican la tarea de apostar por la ciudad densa, compleja y cohesionada.
5. La Gobernanza, la integración en los procedimientos de tramitación de los planes, así

como el seguimiento de los mismos constituyen la tarea a interiorizar por la administración.

6. El desarrollo de este artículo es una demostración de la necesidad de imbricar la relación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico con la consecución de un beneficio mutuo y un resultado satisfactorio.

5. Bibliografía

- ESCOBAR GÓMEZ, G. & HERRERA RUEDA, M. (1993): Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional. El Suelo No Urbanizable en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (98), 525–532. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83908>
- ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (2004): Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de La Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 36(139), 17–41. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75444>
- LETURIONDO ARANZAMENDI, A. & DE LA PUERTA RUEDA, I. (2021): La Ordenación del Territorio en Euskadi.

Su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.17>

6 / 7. Referencias normativas y jurídicas

Estatal:

Constitución Española de 1978, Artículo 148.1 3º. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978, 29313 a 29424 <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/1>

País Vasco:

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco para el País Vasco, Artículo 10.31. *Boletín Oficial del Estado*, 306, de 22 de diciembre de 1979, 29357 a 29363 <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/12/18/3>

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Artículo 2. *Boletín Oficial del Estado*, 51, de 29 de febrero de 2012, 17423 a 17438 <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1990/05/31/4>

Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, de 12 de febrero de 1997 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/adjuntos/decretos.pdf

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana., Artículo 1.1. *Boletín Oficial del Estado*, 308, de 23 de diciembre de 2011 <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1998/03/06/5> y Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, Artículo 28.1.a). *Boletín Oficial del Estado*, 308, de 23 de diciembre de 2011 <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2>

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 138, de 20 de julio de 2006 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2006/07/0603776a.pdf>

Decreto 128/2019, de 30 de Julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 181, de 24 de septiembre de 2019 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/09/1904315a.pdf>

8. Anexos

Anexo I

Tras la aprobación de las Directrices se han aprobado los quince PLANES TERRITORIALES PARCIALES correspondientes a todas las Áreas Funcionales previstas:

- PTP de ALAVA CENTRAL: Decreto 277/2004, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 32, de 16 de febrero de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/02/0500662a.pdf>
- PTP de ALTO DEBA: Decreto 87/2005, de 12 de abril. *Boletín Oficial del País Vasco*, 105, de 6 de

junio de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/06/0502855a.pdf>

- PTP de ARRATIA: Decreto 239/2010, de 14 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 205, de 25 de octubre <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2010/10/1004909a.pdf>
- PTP AYALA: Decreto 19/2005, de 25 de enero. *Boletín Oficial del País Vasco*, 57, de 23 de marzo de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/03/0501380a.pdf>
- PTP BAJO DEBA: Decreto 86/2005, de 12 de abril. *Boletín Oficial del País Vasco*, 105, de 16 de junio de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/06/0502854a.pdf>
- PTP BILBAO METROPOLITANO: Decreto 179/2006, de 26 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 212, de 7 de noviembre de 2006 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2006/11/0605503a.pdf>
- PTP BUSTURIALDEA-ARTIBAI: Decreto 31/2016, de 1 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 73, de 19 de abril de 2016 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601620a.pdf>
- PTP DONOSTIALDEA-BAJO BIDAOSA: Decreto 121/2016, de 27 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco*, 153, de 12 de agosto de 2016 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/08/1603559a.pdf>
- PTP DURANGALDEA: Decreto 182/2011, de 26 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco*, 171, de 8 de septiembre de 2011 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2011/09/1104347a.pdf>
- PTP ENCARTACIONES: Decreto 226/2011, de 26 de octubre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 224, de 25 de noviembre de 2011 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2011/11/1105726a.pdf>
- PTP GOIERRI: Decreto 534/2009, de 29 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 208, de 29 de octubre de 2009 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2009/10/0905784a.pdf>
- PTP MUNGIALDEA: Decreto 52/2016, de 22 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 92, de 17 de mayo de 2016 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/05/1602052a.pdf>
- PTP RIOJA ALAVESA: Decreto 271/2004, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 29, de 11 de febrero de 2005 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/02/0500603a.pdf>
- PTP TOLOSALDEA: Decreto 64/2020, de 19 de mayo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 115, de 12 de junio de 2020 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/06/2002280a.pdf>
- PTP UROLA COSTA: Decreto 32/2006, de 21 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco*, 93, de 18 de mayo de 2006 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2006/05/0602536a.pdf>

Anexo II

Similarmente se han aprobado los siguientes Planes Territoriales Sectoriales:

- PTS AGROFORESTAL: Decreto 177/2014, de 16 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 198, de 17 de octubre de 2014 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pts_agroforestal/es_def/adjuntos/1404348a.pdf

- PTPRIOS Y ARROYOS VERTIENTE CANTÁBRICA: Decreto 415/1998, de 22 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 34, de 18 de febrero de 1999 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/1999/02/9900819a.pdf>
- PTS RIOS Y ARROYOS VERTIENTE MEDITERRÁNEA: Decreto 455/1999, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 17, de 26 de enero de 2000 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2000/01/0000343a.pdf>
- PTS ENERGÍA EÓLICA: Decreto 104/2002, de 14 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco*,
- PTS NUEVA RED FERROVIARIA: Decreto 41/2001, de 27 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco*, 69, de 9 de abril de 2001 <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2001/04/0101893a.pdf>
- PTS CREACIÓN PÚBLICA DE SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES: Decreto 262/2004, 21 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19, de 28 de enero de 2005 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ptsa_original/es_def/adjuntos/decreto_aprobacion_definitiva_c.pdf
- PTS ZONAS HÚMEDAS: Decreto 160/2004, de 27 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco*, 222, de 19 de noviembre de 2004 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2004/11/0405964a.pdf>
- PTS LITORAL: Decreto 43/2007, de 13 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 65, de 2 de abril de 2007 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pts_litoral/es_7559/adjuntos/texto/decreto_pol.pdf
- PTS RESIDUOS URBANOS GIPUZKOA: Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa <https://egoitza.gipuzkoa.eus/ogasuna/normativa/docs/0000868c.pdf>
- PTS VÍAS CICLISTAS GIPUZKOA: Norma Foral 6/2014, de 30 de junio. *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, 125, de 3 de julio de 2014 <https://www.iberley.es/legislacion/norma-foral-6-2014-30-junio-modificacion-norma-foral-2-2013-10-junio-aprueba-definitivamente-plan-territorial-sectorial-vias-ciclistas-gipuzkoa-14443963>
- PTS CARRETERAS BIZKAIA: Norma Foral 8/1999, de 15 de abril de 1999 por la que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 92, de 18 de mayo de 1999 https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/1999/05/19990518a092.pdf?hash=6edc4105b5d93657f7144d58d928ea71#page=1

9. Listado de Acrónimos/Siglas

CAPV:	Comunidad Autónoma del País Vasco
CSCOAE:	Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España
DOT:	Directrices de Ordenación Territorial
LOT:	Ley de Ordenación del Territorio
PTP:	Planes Territoriales Parciales
PTS:	Planes Territoriales Sectoriales