

Resolución del Ararteko, de 2 de diciembre de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Bakio, por la que se concluye su actuación sobre la modificación de las Normas Subsidiarias de planeamiento de Bakio.

Antecedentes

1. La Asociación (...) (a partir de ahora la Asociación) presenta una queja a esta institución en la que plantea su desacuerdo con la tramitación por el Ayuntamiento de Bakio de una modificación de las Normas Subsidiarias de planeamiento del municipio (NNSS) y su posterior desarrollo a través de varios planes parciales.

Esta modificación permite incrementos en la edificabilidad respecto a las previsiones de las Normas Subsidiarias en vigor para varios sectores de suelo apto para urbanizar (Errenteria, Elexalde y Ohija) y en el suelo urbano (Ariztondo y la ZR 11).

A juicio de la Asociación los criterios de ordenación previstos y el incremento en el número de viviendas podrían alterar la configuración y el modelo de desarrollo del municipio seguido hasta ese momento. Asimismo cuestionan el procedimiento seguido para promover el incremento de edificabilidad mediante la modificación puntual de las Normas Subsidiarias y en paralelo la aprobación del avance de planeamiento urbanístico municipal.

En definitiva, trasladan su desacuerdo con el modelo de desarrollo urbano en trámite y cuestionan la adecuación *ab initio* de este procedimiento con los derechos de la ciudadanía a una vivienda digna, a un medio ambiente adecuado y a participar de forma efectiva en los procedimientos de ordenación urbanística.

En especial se hace hincapié en la ordenación recogida para el sector residencial 5-Ohija, que afecta a una zona de valor ecológico con el objetivo de desarrollar suelo residencial para la construcción de viviendas sin ningún tipo de protección pública.

Referencia: 155/2007/23

2. Tras admitir a trámite esta reclamación señalamos a los promotores que la queja hacía referencia a varios instrumentos de planeamiento en tramitación, por lo tanto pendientes de una resolución definitiva sobre el contenido de fondo de la propuesta de ordenación controvertida, tanto respecto a la modificación de las Normas Subsidiarias como respecto a la posterior tramitación de los instrumentos de desarrollo.

En esos términos nos dirigimos en su momento al Ayuntamiento de Bakio para darle traslado de la reclamación y poner en su consideración una serie de aspectos sobre la tramitación y sobre el contenido de la ordenación propuesta.

Esas cuestiones habían sido trasladadas por la Asociación solicitando ser considerada como parte interesada en los expedientes citados y en concreto en la aprobación del plan parcial que regulaba uno de los sectores, el SUR 1 Areaga. Por otra parte, habían presentado un escrito de alegaciones a la modificación de las NNSS y al avance de planeamiento urbanístico municipal, dentro del plazo previsto para la presentación de alegaciones.

Dentro de los aspectos formales denunciados por la Asociación estaba la falta de envío por el Ayuntamiento de la información requerida, lo que había supuesto la imposibilidad de ejercitar los derechos de información y de participación ciudadana. También aludían a las dificultades para poder utilizar una sala municipal para realizar un acto de la asociación y a la publicación de un monográfico de la revista "Herri Barriak" sobre el desarrollo urbano del municipio sin permitir dar a conocer la opinión de la Asociación.

Respecto al fondo del asunto, la Asociación destacaba que el modelo de urbanismo que plantea la modificación del planeamiento aludida iban a suponer un incremento de la edificabilidad prevista para el municipio que podría resultar contrario a principios como el de preservar un medio ambiente sostenible o el de mantener el patrimonio histórico y cultural del municipio.

El conjunto de alegaciones presentados abordan diversos puntos entre los que señalan: la inadecuación de la figura de planeamiento adoptada para este caso; la falta de justificación del modelo de ordenación elegido ante la desproporción de la oferta residencial y el agotamiento de los recursos de

Referencia: 155/2007/23

suelo; la necesidad de adecuación con el planeamiento sectorial de referencia y con la nueva legislación del suelo y urbanismo de Euskadi; la necesidad de garantizar la participación y debate sobre la selección de alternativas; el necesario estudio y evaluación del impacto ambiental ante la pérdida de biodiversidad que puede suponer ese desarrollo urbano. A la vista de esas propuestas insistían en la necesidad de establecer mecanismos de participación ciudadana, en una fase previa a la toma de decisión y sin perjuicio de las competencias municipales en la ordenación urbanística.

3. En respuesta a nuestra petición el Ayuntamiento de Bakio nos remitió un informe en el que nos daba cuenta de la tramitación que se estaba siguiendo de la modificación de las Normas Subsidiarias de Bakio, aprobadas definitivamente por Orden Foral 810/2001, de 14 de diciembre.

Las modificaciones afectaban a determinados ámbitos del municipio clasificados como suelo urbano (UE Ariztondo y la UE ZR 11) y urbanizable (SR3, SR5 y SR6), pero sin afectar al ámbito del suelo no urbanizable señalado en las NNSS. Las modificaciones preveían un incremento de la edificabilidad en varios ámbitos que permitía un aumento de las 425 viviendas inicialmente previstas a 1169.

El Ayuntamiento consideraba que la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU), conforme a la Disposición Transitoria primera, exigía la adecuación –por ministerio de la ley– a las edificabilidades urbanísticas mínimas y máximas, considerando que la edificabilidad mínima recogida por esa norma es de 0,25 m²/m² en suelo urbanizable y de 0,4 m²/m² en suelo urbano no consolidado.

La razón principal que ha impulsado al Ayuntamiento a las modificaciones era la escasez de suelo para edificar y la demanda existe de vivienda especialmente de una tipología de vivienda colectiva. Así señala:

- 1. Dar preferencia a la edificación colectiva, lo que facilitará que el sector tenga una estructura urbana acorde con lo que debe ser el casco urbano de un Municipio, con vitalidad propia, y que favorezca la apertura de actividades comerciales y zonas de esparcimiento activas en cuanto a*

usuarios. Aspectos estos que serán de difícil consecución caso de ejecutar, mayoritariamente, viviendas unifamiliares y adosadas.

Además, como se ha señalado, la construcción de vivienda unifamiliar exige la ocupación de una gran extensión de terreno sin utilidad definida que, sin lugar a dudas, afecta al medio ambiente, dimensionando la zona edificada del municipio de una manera desproporcionada en comparación con el número de residentes, cuando por el contrario en los municipios de Bizkaia la superficie edificable viene siendo cada vez menor, debido a las promociones urbanísticas, aumento de población y orografía del terreno.

2. *Por otra parte, el aumento de densidad da lugar a una edificación más compacta, por lo que ocupa menos suelo, haciendo posible la obtención de más suelo público para zonas verdes y esparcimiento, respecto al modelo territorial que se conseguiría de aplicarse las densidades que vienen establecidas en las aprobadas definitivamente el año 2001.*
(...)

3. *También es de destacar las Viviendas de Protección Oficial y de Protección Municipal Tasada que se realizarán en el Municipio.*
(...)

Por lo tanto, a juicio de esta Alcaldía, viene a cubrir con holgura la demanda existente de vivienda de precio asequible en el Municipio.

4. *También resulta importante señalar que la realización del desarrollo urbanístico previsto en las modificaciones, principalmente, de los sectores Elexalde, Ohija y Errenteria, supondrá para el Ayuntamiento la obtención de unos ingresos de suma necesidad para financiar la ejecución de obras importantes para dotar a Bakio de servicios de calidad, como puede ser el Polideportivo, la remodelación y rehabilitación del pabellón de Estankoalde, el museo de txakoli etc.*

Las modificaciones aquí señaladas han sido redensificaciones o sea aumento del volumen edificatorio; por lo tanto no ha habido reclasificación alguna, puesto que las modificaciones se han acordado respecto a determinados suelos que se encuentra clasificados como urbanos y urbanizables en las NNSS aprobadas definitivamente el año

Referencia: 155/2007/23

2001, sin que afecte a suelo alguno clasificado como no urbanizable, tal como arriba se ha señalado.”

Respecto a la participación ciudadana el Ayuntamiento nos informaba de la contestación dada a las alegaciones presentadas al avance de planeamiento y a las modificaciones de las NNSS. Estas propuestas de ordenación habían sido expuestas a información pública en dos ocasiones a través del boletín oficial de Bizkaia y el tablón municipal. Además habían sido objeto de tratamiento en otros medios de comunicación escrita, en la revista municipal y en otros medios audiovisuales donde se han propiciado, a juicio del Ayuntamiento, una palpable participación ciudadana. Como ejemplo de esa reflexión el Ayuntamiento menciona la decisión de excluir de este proceso a la modificación del SR 5 Ohija para una evaluación del impacto ambiental de la densificación propuesta.

Considera el Ayuntamiento que no sería aplicable a la modificación de las NNSS las exigencias previstas en la LSU en su artículo 108 y 109, respecto al programa de participación ciudadana o al Consejo Asesor de planeamiento, por no estar en vigor en el momento de la aprobación inicial y al ser el Consejo Asesor únicamente obligatorio para ayuntamientos con competencia de aprobación definitiva de los planes generales.

En relación con el acceso a la información nos trasladaba que los planes de ordenación han estado a disposición de toda persona que haya mostrado interés. En todo caso mantienen que esa administración local no está obligada con esta asociación a un trato diferente respecto al resto de personas o asociaciones al no estar investida del carácter de interesada directa.

Respecto al fondo de las cuestiones planteadas por la Asociación, nos da traslado de la respuesta dada al conjunto de las alegaciones presentadas en los dos trámites de información pública establecidos al afecto.

El argumento municipal planteado es que la modificación puntual tramitada no supone una modificación estructural de la ordenación del municipio que implicaría la necesidad de la revisión del planeamiento. El incremento de la edificabilidad de los diferentes ámbitos no altera la clasificación del suelo que

Referencia: 155/2007/23

ya estaba prevista en las vigentes Normas Subsidiarias. Esa previsión de modificación del planeamiento para incrementar el volumen edificable de una zona está incluida en el artículo 49.2 del Texto refundido de la ley del Suelo de 1976 (TRLR 1976) así como en el artículo 105.2 de la LSU.

Respecto a la aplicación de la LSU mantiene que, conforme a la disposición transitoria segunda, los expedientes de modificación puntual aprobados inicialmente antes de la entrada en vigor de la LSU pueden optar por aplicarla o seguir el procedimiento previsto en la anterior Ley del Suelo de 1976. En todo caso considera el Ayuntamiento necesaria la adecuación al régimen jurídico de los patrimonios públicos del suelo previsto en la nueva legislación pero no así al nuevo régimen de reserva de suelo para la construcción de viviendas protegidas.

El Ayuntamiento plantea que el incremento de las densidades de estos sectores responde precisamente a un modelo de desarrollo urbano sostenible. La utilización racional del suelo a urbanizar es una reflexión compartida por las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), al Plan Territorial Parcial de Mungialdea (PTP) –en tramitación– o a la LSU que incluye edificabilidades mínimas para los sectores residenciales. Asimismo la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) en el informe elaborado durante la aprobación de las vigentes NNSS de 2001 aconsejaba el incremento de las densidades de varios sectores. Alega que la propia Disposición Transitoria Segunda de la LSU exige el incremento de las edificabilidades urbanísticas cuando no fueran conformes con los límites mínimos con carácter automático o bien mediante la modificación o revisión del planeamiento.

Sobre la imprevisión de la evaluación conjunta de impacto ambiental el Ayuntamiento contesta que no es necesaria una evaluación del impacto ambiental el encontrarse en un supuesto expresamente excluido por el anexo I de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del medio Ambiente (LGMA), que incluye sólo la obligación de tal evaluación para las modificaciones que afecten al suelo no urbanizable. No obstante el Ayuntamiento apunta que ha considerado oportuno realizar la tramitación del procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental en el sector SR 5 Ohija.

Referencia: 155/2007/23

En conclusión desestima las alegaciones realizadas pero procede a excluir de la modificación la actuación más controvertida, el ámbito SR 05 Ohija.

4. Con posterioridad el procedimiento de modificación de las normas subsidiarias de planeamiento ha continuado su tramitación y concluido con la Orden Foral 523/2007, de 4 de diciembre (cuya normativa ha sido publicado en el BOB de 23 de junio de 2008) respecto a los sectores residenciales Erreterria, Elexalde y en las áreas de suelo urbano de Ariztondo y en la ZR 11.

El informe elaborado por la COTPV destacaba la adecuación de ese criterio de mayor densidad edificatoria, que ya había sido advertido durante la revisión de las normas subsidiarias. En todo caso señalaba la necesidad de una reflexión más global sobre las necesidades de mayores zonas de dotaciones públicas que pueden derivar del incremento de población. Asimismo mantenía la necesidad de introducir reservas de vivienda de protección pública en los sectores de Erreterria y Elexalde y en la unidad de ejecución de Ariztondo, conforme a las previsiones de la LSU para aquellos municipios con un núcleo continuo de suelo urbano con una población superior a 2000 habitantes donde incluye al Bakio conforme los datos de 2005.

En desarrollo de las NNSS, se ha aprobado definitivamente el Plan Parcial del SUR.3-Erreterria (BOB 13 de agosto de 2008) y del SUR.6 –Elexalde (BOB de 21 de agosto de 2008)

Por su parte el sector SR 5-Ohija, tras un estudio municipal de evaluación del impacto ambiental de la propuesta de ordenación, ha sido tramitado conforme a las determinaciones de las NNSS del 2001 mediante un plan parcial que ha sido aprobado inicialmente en mayo de 2008 (BOB de 24 de junio).

A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida por el Ayuntamiento, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes

Consideraciones

1. Consideraciones previas.

Debemos señalar que la tramitación de la modificación de las Normas Subsidiarias ha concluido, tras el correspondiente expediente administrativo con la Orden Foral 523/2007, de 4 de diciembre, resolución publicada en el BOB de 24 de diciembre de 2007 y el texto normativo en el BOB de 23 de junio de 2008.

La ordenación resultante mantiene el contenido principal de la reclamación de la Asociación respecto al incremento de edificabilidad y de viviendas. En todo caso, es importante mencionar la exclusión por decisión municipal, tras las alegaciones presentadas, del sector de Ohija, cuya futura urbanización ha sido el principal motivo de preocupación del colectivo promotor de la reclamación.

En el momento de esta resolución este sector SR 5-Ohija está pendiente de la aprobación definitiva del plan parcial aplicando la edificabilidad de las Normas Subsidiarias aprobadas en el 2001.

Es por ello por lo que el objeto principal de esta resolución se centra en las cuestiones que fueron trasladadas en su momento por la Asociación, relativas a la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Bakio referidas a los sectores 3-Errenteria y 6-Elexalde y a las áreas de Ariztondo y ZR 11 en los términos de la aprobación definitiva. En todo caso, aun estando en tramitación, hemos considerado oportuno incluir algunas consideraciones relativas a las decisiones municipales previstas para el sector de Ohija.

La Asociación en su queja incluía una serie de aspectos que pasamos a analizar por el siguiente orden; el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico, el modelo de ordenación urbano municipal, su impacto medio ambiental, la incidencia en las políticas de vivienda del municipio y, por último, los mecanismos de participación ciudadana y el acceso a la información en los procedimientos de ordenación urbanística seguidos.

Referencia: 155/2007/23

2. El procedimiento de modificación de las Normas subsidiarias.

El Ayuntamiento de Bakio plantea la modificación de las previsiones de las NNSS con objeto de incrementar la edificabilidad dentro de determinados ámbitos y sectores ya clasificados como tales e incluidos en el suelo urbano y suelo urbanizable.

La Asociación cuestiona el procedimiento seguido por el Ayuntamiento al propiciar un incremento sustancial de la oferta residencial en el municipio que implica una transformación del modelo de ordenación urbana vigente en el municipio para la transformación de la ordenación urbana.

El procedimiento a seguir difiere en función de la entidad de la alteración prevista. La revisión implica la reconsideración integral o esencial del modelo territorial elegido previamente y la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general urbana o de la clasificación del suelo. La modificación, por el contrario, implica un cambio de ordenación sin afectar en lo sustancial a la estructura territorial diseñada aun cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo.

Hay que mencionar el artículo 154 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aplicable en este supuesto. Este artículo consideraba que:

"Se entiende por revisión del Plan la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan.

En los demás supuestos, la alteración de las determinaciones del Plan se considerará como modificación del mismo, aun cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan general."

Referencia: 155/2007/23

La jurisprudencia ha ido perfilando este criterio en función de cada caso concreto poniendo énfasis en la entidad de la alteración del modelo urbano elegido. El elemento relevante para optar por la procedencia de la revisión o la modificación es el cambio substancial en los criterios referentes al modelo territorial implantado.

En el resto de los supuestos el procedimiento sería la modificación. Uno de los casos que incluye expresamente el ordenamiento, artículo 49 del TRLS de 1976, es la modificación dirigida a incrementar el volumen edificatorio de una zona que resulta condicionado a la previsión de mayores espacios libres que requiere el aumento de la densidad de la población.

En ese sentido la LSU establece la posibilidad de modificar el planeamiento con objeto de incrementar la edificabilidad urbanística de uso residencial (artículo 105 y su Disposición Transitoria Segunda). En esta disposición la LSU prevé la adaptación automática de las edificabilidades mínimas por ministerio de Ley salvo que el ayuntamiento considere que la aplicación de esta medida no pudiera hacerse sin la modificación o la revisión.

Conforme a ese precepto la alteración que pretende el Ayuntamiento encaja dentro del planteamiento de modificación dirigido a adecuar la ordenación urbanística a una edificabilidad más ajustada con las previsiones de la LSU o del modelo territorial previsto para Bakio.

Es innegable que el incremento residencial es importante. Sin embargo no es posible concluir que ese aumento implica una alteración sustancial en la estructura del municipio. Entre otras circunstancias se mantiene el régimen de clasificación del suelo, la zonificación o los usos de zonas verdes o espacios libres que incluye las vigentes NNSS y, lo que es más determinante, no resulta un modelo de desarrollo diverso al previsto en las Directrices de Ordenación del Territorio o en el Plan Territorial Parcial de Mungialdea en tramitación.

En conclusión, el procedimiento de modificación puntual permite el incremento de la edificabilidad en sectores previamente calificados por el planeamiento como uso residencial. En este caso, a pesar de la entidad del

Referencia: 155/2007/23

incremento de viviendas respecto a la oferta existente, la modificación no supone una reconsideración total de la ordenación establecida en las normas subsidiarias sino más bien una adecuación a las edificabilidad mínimas exigibles desde la entrada en vigor de la LSU.

3. El modelo de desarrollo urbano sostenible.

La justificación dada por el Ayuntamiento para proponer el incremento de la edificabilidad parte de la consideración del suelo como un bien escaso que debe ser utilizado de forma racional y sostenible. Por el contrario la Asociación cuestiona este incremento, que considera un modelo residencial insostenible, puesto que propicia un desarrollo urbano disperso y agota el suelo existente sin colonizar por actuación urbanizadora.

El principio de desarrollo sostenible es un criterio que debe informar y orientar la ordenación urbanística. La LSU lo incluye como un principio general del urbanismo. Por su parte la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS) define este principio de desarrollo urbano sostenible como una obligación de ocupar el suelo de manera eficiente y lo vincula a los principios constitucionales previstos en los artículos 45 y 47 de la Constitución.

Este modelo forma parte del concepto de ciudad compacta cuyo planteamiento es reducir la dispersión urbana a costa del incremento de la densidad para beneficio de la cohesión social y una mejor movilidad urbana. En esos términos se ha incluido como una de las metas ambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹ y forma parte de la estrategia temática para el medio ambiente urbano de la Comisión Europea².

¹ *"Evitar el consumo de suelo mediante desarrollos de baja densidad introduciendo densidades edificatorias más altas en los suelos más apropiados según los instrumentos de ordenación del territorio"*. Programa marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002-2006), pág. 31. http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/adjuntos/pma0206.pdf

² "Poner freno al crecimiento desordenado de las ciudades a través de pautas de asentamiento de alta densidad y utilización mixta presenta ventajas en cuanto a usos del suelo, transporte o calefacción y disminuye la utilización de recursos per capita." Comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento europeo sobre una Estrategia para el medio ambiente urbano COM (2005) 718 final, pág. 11. http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_es.pdf

Referencia: 155/2007/23

Este principio coincide con el planteamiento municipal de incrementar la densidad de viviendas en aquellos ámbitos que ya han sido clasificados por las NNSS de 2001 como suelo apto para urbanizar y lo que se pretende no es recalificar ni ampliar sino es darle un uso más eficiente. Es decir la modificación no discute la oportunidad de destinar el suelo a un uso residencial, puesto que su idoneidad para el desarrollo del municipio, se decidió las normas subsidiarias objeto de modificación.

En ese sentido la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco al informar la modificación considera lo siguiente:

“la edificabilidad resultante (0,40 m²/m²) responde tanto a la reconsideración de los desarrollos residenciales de baja densidad propuestos en el documento de revisión de Normas, según se recogió en el informe emitido al respecto por la Comisión, como a las edificabilidades mínimas contenidas en la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo, con una propuesta final que va en la línea de un desarrollo más sostenible del territorio, .lo que se valora favorablemente”

Cuestión distinta resulta el modelo territorial o la oportunidad de esa clasificación del suelo de estos sectores decidido con la aprobación definitiva de las NNSS de 2001. Ese modelo de crecimiento del municipio de Bakio como municipio receptor de segunda residencia está incluido dentro de los objetivos de las Directrices de Ordenación del Territorio y en el PTP Mungialdea en tramitación. Es precisamente la CTOPV el órgano encargado del control del crecimiento que debe recogerse en el planeamiento municipal conforme los coeficientes de segunda residencia previstos en las DOT o en su caso en los planes territoriales parciales.

Por ello debemos concluir que la modificación del planeamiento para incrementar la edificabilidad es una medida que responde a ese objetivo. Así el incremento de número de viviendas, dentro de los parámetros previstos en los instrumentos de ordenación del territorio, no implicaría un cambio del modelo de desarrollo urbano del municipio de Bakio, sin perjuicio de que el Ayuntamiento hubiera podido optar por una revisión integral del modelo

Referencia: 155/2007/23

tomando en consideración las nuevas edificabilidades mínimas que hubieran podido permitir reducir el suelo sometido al proceso urbanizador.

Ello no obsta, para realizar una correcta valoración del impacto ambiental que puede tener para el suelo y su entorno (tanto su clasificación como urbanizable y uso residencial prevista en las NNSS como) el incremento de la edificabilidad y número de viviendas que propicia la modificación de la ordenación.

4.- Evaluación del impacto ambiental de planes urbanísticos.

La sostenibilidad ambiental en relación con el urbanismo implica el uso racional del suelo. Sin embargo este uso racional e intensivo del suelo como recurso natural escaso debe ir indefectiblemente unido al resto de criterios o parámetros ambientales que también debe aplicar la ordenación urbanística. Dentro de esos criterios destacan la protección del medio ambiente, del patrimonio cultural y el paisaje.

El ordenamiento jurídico ha introducido un mecanismo de control que permite valorar el impacto que tienen las propuestas de intervención urbanística sobre el territorio, la evaluación ambiental estratégica de planes y programas. Conforme a este modelo los planes de ordenación urbana requieren de una evaluación ambiental que analice los probables efectos ambientales significativos (biodiversidad, suelo, patrimonio cultural, paisaje...) que puede tener el modelo de desarrollo urbano, estudie alternativas razonables a estas propuestas de ordenación y, en su caso, incluya la imposición de medidas correctoras.

Es en esa diagnosis donde debe valorarse la adecuación del proceso urbanizador que conlleva el modelo de ciudad decidido con el resto de valores a preservar. Esa evaluación es fundamental en el momento de la propuesta de incorporación de un suelo no urbanizado al proceso de urbanización pero también debe tenerse en cuenta en otros momentos posteriores para valorar aspectos como el impacto paisajístico que puede implicar el incremento de edificabilidad recogido en la modificación del planeamiento.

Referencia: 155/2007/23

La Asociación promotora de la queja planteaba que la propuesta de ordenación realizada exigiría un estudio de evaluación de impacto ambiental. Por otro lado las alegaciones hacían mención al especial valor ambiental de la zona de Ohija por la biodiversidad existente, la necesidad de preservar el paisaje y su proximidad con el biotopo de Gaztelugatxe.

Por su parte, el Ayuntamiento incide en que la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente (LGMA), no incluye la modificación del planeamiento dentro de los planes relacionados en el anexo I A) al no afectar al suelo no urbanizable.

En cualquier caso, el Ayuntamiento ha considerado de oficio el interés de tramitar el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental de la modificación de las NNSS en el sector SR 05 Ohija con el fin de conocer la afección que puede generar al medio ambiente la redensificación propuesta y los usos previstos.

Debemos señalar que, en efecto, la legislación medio ambiental vasca ha eximido, con carácter general, del análisis del impacto ambiental a las modificaciones de planeamiento y a aquellos planes de desarrollo que no afecten al suelo no urbanizable; esto es los planes parciales y los planes especiales de ordenación urbana. En ese sentido viene regulado tanto por la citada LGMA, como el Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta ambiental.

Es importante traer a colación la estrategia de la Unión Europea relativa a la evaluación medio ambiental de los planes y programas, que es sin duda el origen de la introducción de la variable ambiental en los instrumentos de ordenación urbanística.

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, establece que todos los planes y programas que se elaboren sobre materias como la ordenación del territorio urbano y rural y la utilización del suelo requieren una evaluación medioambiental. En su artículo 3, apartados 5 y 6, establece un procedimiento concreto para determinar cuáles son los planes, caso por caso,

Referencia: 155/2007/23

especificando tipos de planes o combinando ambos métodos. Para ello debe tenerse en cuenta los efectos significativos en el medio ambiente conforme a una serie de criterios sobre las características del plan y sus efectos y de la zona de influencia probable del instrumento de ordenación fijados en su anexo II.

Por su parte el Estado español ha transpuesto la Directiva 2001/42/CE mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEEPPMA). Esta norma establece en su artículo 3 la necesidad de evaluar el impacto en todos los planes y programas que supongan un impacto significativo para el medio ambiente cuyo ámbito de actuación sea, entre otras, la ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo. En el supuesto de determinados planes que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial es el órgano ambiental quién determina la existencia de efectos significativos en el medio ambiente. Para ello el artículo 4 regula un trámite caso por caso o especificando tipos de planes que requiere una consulta a las administraciones públicas afectadas y la publicación de la decisión que se adopte explicando los motivos razonados de la decisión.

Ambas normas, conforme al efecto directo de las directivas comunitarias³ y al carácter de legislación básica de la LEPPMA, deben ser tenidas en cuenta por las administraciones junto a la normativa medio ambiental vasca.

En ese orden de cosas esta institución ha iniciado un expediente de oficio con la intención de valorar la necesidad de que la legislación medio ambiental deba adecuar sus disposiciones al régimen de derecho comunitario que regula la exigencia de la evaluación ambiental de todos los planes y sus modificaciones que afecten tanto al suelo rural como al suelo urbano cuando, conforme el criterio de la administración ambiental, puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

En el caso del Sector de Ohija observamos que el Ayuntamiento de Bakio ha considerado de oficio que la modificación de las NNSS en este sector podría tener efectos significativos para el medio ambiente por lo que ha sometido

³ Entre otras sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia Francovich, asuntos C-6/90 y C-9/90.

Referencia: 155/2007/23

ese plan al procedimiento de evaluación conjunta ambiental. Compartimos plenamente este criterio municipal de someter este plan a una evaluación de impacto ambiental. Entre otras cuestiones esta zona dispondría de la consideración de ambientalmente sensible en los términos del artículo 51 de la LGMA, en este caso al estar incluida dentro de la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Asimismo el sector colinda con el Biotopo protegido de San Juan de Gaztelugatxe, considerado como Lugar de Importancia comunitaria (ES 2130005), y parte de la zona recae sobre la Cuenca visual catalogada como paisaje singular y sobresaliente ⁴.

En ese caso el procedimiento a seguir es el previsto en el Decreto 183/2003, de 22 de julio, del Gobierno Vasco, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. Conviene recordar que las características de este procedimiento son el estudio del impacto ambiental, la participación ciudadana y el informe de impacto ambiental que debe elaborarse por la administración ambiental correspondiente.

Por la información que dispone esta institución el estudio de impacto ambiental ha llevado al Ayuntamiento a reconsiderar la propuesta de incrementar la edificabilidad y se ha optado por seguir con la tramitación de un plan parcial conforme a las determinaciones de las NNSS de 2001.

Es por ello por lo que podemos concluir que si bien la LGMA ha eximido, con carácter general, a las modificaciones de planeamiento y los planes parciales del trámite de evaluación de impacto ambiental, la LEEPPMA, normativa básica sobre la evaluación estratégica de los planes, exige evaluar el impacto ambiental de aquellos planes de ordenación urbana y sus modificaciones, tanto en suelo urbano como rural cuando, conforme el criterio de la administración ambiental, tenga efectos significativos para el medio ambiente.

⁴ Anteproyecto de Catalogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV.

Referencia: 155/2007/23

5. Reserva de suelo obligatoria para la construcción de vivienda protegida.

Otra de las cuestiones discutidas por la Asociación hace referencia a la necesidad de reservar vivienda suficiente en régimen de protección pública en los ámbitos donde se incremente la edificabilidad urbanística.

El Ayuntamiento alega que en el caso del municipio de Bakio no existe previsión legal que imponga la reserva de vivienda protegida. Así no sería exigible conforme a la normativa en vigor en el momento de la aprobación inicial según la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Tampoco sería exigible la LSU por no ser aplicable a esta modificación y porque aun en ese caso quedan excluidos por el artículo 82 los municipios con menos de 3000 habitantes, o 2000 habitantes en un núcleo continuo de suelo urbano. Por ese motivo tampoco afectaría la previsión de aplicación de los estándares de vivienda protegida a las modificaciones operada por la Disposición Transitoria segunda.

En efecto la Ley 17/1994 no afectaba a municipios con población inferior a 7000 habitantes por lo que en el caso del municipio de Bakio no era exigible reservas de suelo para viviendas protegidas.

Por otro lado, como ya hemos mencionado, la LSU no es exigible en este caso, conforme a la DT segunda de la LSU, ya que la aprobación inicial de la modificación puntual con anterioridad a su entrada en vigor de la LSU.

Respecto a esta cuestión el informe de la COTPV relativo a la modificación de las NNSS incluye una valoración sobre la política de vivienda que plantea lo siguiente:

“Todas las condiciones anteriores inducen a señalar la necesidad de que el expediente sea completado, introduciendo como determinación vinculante para los sectores residenciales S.R.-3 Errenteria y S.R.-6 Elexalde, así como para el área de suelo urbano U.E.Aritzondo, los estándares mínimos de reserva de vivienda de protección pública (75% del incremento de la edificabilidad urbanística en suelo urbanizable y 40% en suelo urbano) para municipios de población superior a 2.000

Referencia: 155/2007/23

habitantes en un núcleo continuo de suelo urbano, de acuerdo a la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (artículos 80.2, 80.3 y 82.1)”

El acuerdo definitivo de la citada Comisión⁵ considera –con carácter no vinculante– la necesidad de introducir la reserva de vivienda protegida respecto al incremento de la edificabilidad en los sectores.

A pesar de ello la aprobación definitiva de la modificación no ha establecido más reservas de vivienda protegida que las inicialmente previstas, algo que si bien se aparta de la recomendación de la COTPV no implicaría un incumplimiento de la LSU puesto que no es aplicable siguiendo el régimen transitorio ya mencionado.

Existe otra cuestión a tener en cuenta sobre el régimen transitoria de la LSU respecto a los planes parciales en tramitación, puesto que el planeamiento de desarrollo también está sujeto a un plazo para adecuarse a las obligaciones de reserva de suelo. La DT cuarta considera que ese régimen es extensible a aquellos planes de ordenación pormenorizada que sean aprobados definitivamente con posterioridad al 20 de septiembre de 2008. Así los planes parciales de la SUR.3- Errenteria y la SUR. 6-Elexalde han sido aprobados definitivamente antes, con fecha de 13 de agosto de 2008 y 21 de agosto de 2008 respectivamente.

Con posterioridad el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes de desarrollote la LSU, ha incluido al municipio de Bakio dentro de los municipios obligados a aplicar el estándar de vivienda protegida.

Por ello la inclusión del Ayuntamiento de Bakio dentro de este listado de municipios y el transcurso del periodo transitorio fijado en la DT cuarta, punto cuarto, de la LSU tiene como consecuencia la obligación del cumplimiento de los estándares de vivienda protegida respecto al incremento de la

⁵ Sesión 6/2007 de la sección de Planeamiento de Bizkaia, celebrado el 4 de octubre. http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/comisionot_bizkaia/es_1157/adjuntos/2007_certificaciones/s6bakio116.pdf

Referencia: 155/2007/23

edificabilidad del plan parcial de Ohija, pendiente todavía de su aprobación definitiva.

6. El derecho a obtener información y la participación ciudadana.

Como ultima cuestión queda las cuestiones relativa a la participación ciudadana y el acceso a la información urbanística de la Asociación respecto a los expedientes urbanísticos tramitados.

La reclamación de la Asociación hacia referencia a las dificultades para obtener información sobre el avance del plan general, la modificación de las NNSS y el plan parcial del SRU 1 Areaga. También aludían a las dificultades para poder utilizar un edificio municipal o la revista municipal "Herri Barriak" para divulgar su postura sobre esta cuestión.

Por el contrario el Ayuntamiento nos informa de la contestación dada a las solicitudes planteadas, remarcando que la documentación requerida ha estado a disposición del público interesado en las dependencias municipales. En todo caso considera que el trato a dispensar a esta Asociación no debe ser especial respecto al resto de la ciudadanía u otras asociaciones al no disponer de un interés directo, interés que se acreditaría con la propiedad de los terrenos afectados.

El Ayuntamiento en el escrito remitido con fecha de 22 de enero de 2007 cuestiona a un representante de la Asociación su condición de interesado lo cual impediría durante el trámite de información pública la entrega de copia de la documentación salvo que acreditase un interés legítimo personal y directo conforme requiere el artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC).

Debemos considerar que el derecho de los ciudadanos al acceso a la información urbanística es un derecho que deriva tanto de la normativa administrativa recogida en la LRJAPPAC como de la normativa de suelo y urbanismo en vigor en el momento de la reclamación.

Referencia: 155/2007/23

Tal derecho implica poder conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos y obtener copias de los documentos contenidos en ellos. Ese derecho es aplicable a los expedientes en tramitación –artículo 35 a) de LRJAPPAC– o de los documentos que forman parte de expedientes concluidos –artículo 37.8 de LRJAPPAC–.

En las materias relativas al suelo y al urbanismo este derecho a la información y al acceso a los expedientes está directamente relacionado con la acción pública que recoge el ordenamiento jurídico y permite actuar a cualquier ciudadano o asociación sin necesidad de acreditar interés directo para asegurar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Para garantizar el derecho a la información urbanística se articulan dos mecanismos: el examen material y directo del planeamiento municipal u otros actos administrativos, y la información directa por escrito. Asimismo, este derecho a la información lleva aparejado el de poder obtener copia de la documentación que configuran los planes propiamente dichos, así como la documentación relativa a los expedientes urbanísticos en los que han sido tramitados.

La LSU incorpora el principio de participación e información que conlleva – artículos 8 y 9– que todas las personas tienen derecho a comparecer como interesadas sin acreditar legitimación especial y tienen derecho a acceder y obtener copia de la documentación que obre en los archivos.

Por su parte la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo consagra como un derecho de la ciudadanía, desvinculado del derecho de propiedad del suelo, el de acceso a la información y a obtener copia de los actos administrativos adoptados.

Asimismo hay que señalar el carácter especial que concede la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre derechos de información, de participación y de acceso a la justicia (LDIPAJ), a determinadas asociaciones para el ejercicio del acceso a la información dirigida a garantizar la participación pública en los planes de ordenación urbanística.

Referencia: 155/2007/23

Por ello debemos recordarle al Ayuntamiento que el derecho de acceso a la información urbanística sin acreditar legitimación especial y a obtener copia de los documentos que forman parte de los expedientes urbanísticos, derecho que sólo puede limitarse en los casos tasados por la legislación mediante la correspondiente resolución motivada.

Asimismo las administraciones públicas deben garantizar el derecho de los ciudadanos a comparecer como interesados sin necesidad de acreditar un interés especial en los procedimientos urbanísticos.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana el Ayuntamiento indica que no se han habilitado otros más que los legalmente exigibles, no siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 108 de la LSU respecto al programa de participación ciudadana o la constitución del Consejo Asesor de Planeamiento. Durante el trámite de información pública establecido al efecto la Asociación ha presentado alegaciones que han sido debidamente contestadas habiendo dado lugar a la exclusión del sector de Ohija. En relación con el uso de espacios municipales para divulgar la opinión de la asociación mantienen que el debate se ha realizado en los medios de comunicación escrita y audiovisual.

Conviene realizar una reflexión sobre el derecho de participación ciudadana y la manera en que este derecho se ha sustanciado en la tramitación del planeamiento general del municipio y de que forma el Ayuntamiento de Bakio ha dado cumplimiento efectivo al control ciudadano a través del trámite de información pública.

Tradicionalmente, el derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de los planes urbanísticos ha estado previsto en la legislación urbanística, configurado como un derecho que no requiere el concurso de una legitimación o interés específico alguno para ostentar la condición de interesado en el concreto procedimiento urbanístico.

La participación ha consistido en la posibilidad de acceder a la documentación obrante en el expediente, en el trámite de información pública abierto durante la tramitación de la propuesta de ordenación, y de presentar alegaciones que

Referencia: 155/2007/23

deben ser contestadas por el órgano competente con carácter previo a la toma de la decisión.

Esos mecanismos de participación en los términos previstos en la legislación vigente se han llevado a cabo durante la tramitación de la modificación de las NNSS del Ayuntamiento de Bakio.

Ahora bien, hay que hacer mención a los nuevos instrumentos jurídicos que han ido desarrollándose, principalmente, en materia de medio ambiente, que han supuesto un impulso y profundización del papel que debe tener el público en la toma de decisiones, de la que no escapa la ordenación territorial y urbanística por su evidente repercusión medioambiental.

Uno de los instrumentos trascendentales a los que nos referimos, en este sentido, es el Convenio de Aarhus (ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y en vigor desde el 31 de marzo de 2005) que ha supuesto un refuerzo importante de la trascendencia del público en la toma de decisiones.

Así el Preámbulo del Convenio determina que: *“Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta”*.

En consecuencia, cada parte se compromete a adoptar medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real (artículo 6.4).

De lo señalado, por su trascendencia, interesa destacar el reconocimiento de que la participación del público en la toma de decisiones permite tomar mejores decisiones, para lo cual resulta imprescindible que esta colaboración comience al inicio del procedimiento, con la finalidad de que se puedan contrastar todas las opciones y soluciones y permita ejercer una influencia efectiva en la decisión correspondiente.

Referencia: 155/2007/23

A pesar de que la participación ciudadana ya estaba prevista, en el trámite de información pública de los procedimientos de tramitación del planeamiento urbanístico, entendemos que la manera en que el Convenio recoge esa participación refuerza el papel e importancia que la participación del público interesado tiene para la toma de las mejores decisiones por parte de la administración pública concernida.

El marco jurídico que deriva de ese Convenio es el previsto en la LDIPAJ. Esta norma incorpora –en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de los planes que versen sobre la ordenación del territorio, rural y urbano, y la utilización del suelo– la obligación de velar para que el público esté informado de estas propuestas de forma inteligible y para que tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades.

La participación real y efectiva implica la facultad reconocida a la ciudadanía de disponer información sobre la propuesta, la opción de presentar observaciones, sugerencias u otras propuestas antes de ser tomada la decisión y de que, en todo caso, esas aportaciones sean debidamente valoradas por el órgano de representación, que es el órgano en definitiva que tiene la potestad de tomar la decisión.

Asimismo la ley introduce la posibilidad de que determinado público interesado o asociaciones, cuyos fines coinciden con la protección del medio ambiente o con el ámbito objeto de discusión, dispongan de una relación directa con las administraciones para poder participar de manera efectiva con antelación suficiente, artículo 16.2 LDIPAJ.

En definitiva, en relación con los procedimientos seguidos para la modificación de las Normas Subsidiarias el Ayuntamiento de Bakio ha seguido los trámites correspondientes para permitir formalmente la participación del público interesado. Incluso el Ayuntamiento ha admitido, tras las alegaciones presentadas en el trámite correspondiente, la exclusión del sector de Ohija de la tramitación del expediente de modificación.

Referencia: 155/2007/23

Ello no obsta para que –en aplicación de la normativa mencionada LDIPAJ y la LSU– el Ayuntamiento hubiera promovido programas de participación ciudadana específicos como los previstos en el artículo 108 de la LSU como sesiones abiertas al pública para exponer las decisiones propuestas por la administración y sus posibles alternativas, material divulgativo sobre los instrumentos urbanísticos en tramitación y sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía o incluso, en casos de graves controversias, la posibilidad de establecer cauces de participación activa para el conjunto de la población.

En ese programa y en las actividades a desarrollar el Ayuntamiento debería dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible.

Un instrumento valido para conseguir las aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones urbanísticas es el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal que, en el caso de Bakio, como señala el Ayuntamiento su creación es potestativa.

A la vista del objeto de la reclamación del promotor de la queja y las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, le trasladamos las siguientes

Conclusiones

1. El procedimiento de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de planeamiento del municipio en los sectores residenciales 3- Errenteria y 6- Elexalde y en el suelo urbano Ariztondo y la ZR 11 permite el incremento de la edificabilidad en sectores previamente calificados por el planeamiento como uso residencial. En este caso, a pesar de la entidad del incremento de viviendas respecto a la oferta existente, no supone una reconsideración total de la ordenación establecida en las normas subsidiarias sino más bien una adecuación a las edificabilidad mínimas exigibles desde la entrada en vigor de la LSU.

Referencia: 155/2007/23

2. La modificación del planeamiento para incrementar la edificabilidad es una medida que responde a un uso racional y eficaz del suelo. El incremento de número de viviendas, dentro de los parámetros previstos en los instrumentos de ordenación del territorio, no implica el cambio del modelo de desarrollo urbano del municipio de Bakio previsto en las NNSS de 2001.

Ello no obsta, para realizar una correcta valoración del impacto ambiental que puede tener para el terreno y su entorno del incremento de la edificabilidad y de número viviendas que propicia la modificación de la ordenación.

3. Si bien la LGMA ha eximido, con carácter general, a las modificaciones de planeamiento y los planes parciales del trámite de evaluación de impacto ambiental, la LEEPPMA, normativa básica sobre la evaluación estratégica de los planes, exige evaluar el impacto ambiental de aquellos planes de ordenación urbana y sus modificaciones, tanto en suelo urbano como rural, cuando tenga efectos significativos para el medio ambiente, conforme el criterio de la administración ambiental.
4. La obligación de reserva de suelo para viviendas con algún régimen de protección no es exigible en este caso, conforme a la DT segunda de la LSU, ya que la aprobación inicial de la modificación puntual con anterioridad a su entrada en vigor de la LSU. En todo caso la inclusión del Ayuntamiento de Bakio dentro de este listado de municipios por el Decreto 105/2008, de 3 de junio, y el transcurso del periodo transitorio fijado en la DT cuarta, punto cuarto, de la LSU tiene como consecuencia la obligación de cumplimiento de los estándares de vivienda protegida respecto al incremento de la edificabilidad de los planes parciales pendientes de su aprobación definitiva como es el caso del sector 5 Ohija.
5. El derecho de acceso a la información urbanística y a obtener copia de los documentos que forman parte de los expedientes urbanísticos sólo puede limitarse en los casos tasados por la legislación mediante la correspondiente resolución motivada.

Referencia: 155/2007/23

Asimismo las administraciones públicas deben garantizar el derecho a comparecer como interesado sin necesidad de acreditar un interés especial en los procedimientos urbanísticos.

6. En relación con los procedimientos seguidos para la modificación de las Normas Subsidiarias el Ayuntamiento de Bakio ha seguido los trámites correspondientes para permitir formalmente la participación del público interesado.

Ello no obsta para que –en aplicación de la normativa mencionada LDIPAJ y la LSU– el Ayuntamiento promoviera programas de participación ciudadana específicos como los previstos en el artículo 108 de la LSU.

En ese programa las actividades a desarrollar por el Ayuntamiento deben dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible.