

**UNED**

Escuela  
de Doctorado

# **TESIS DOCTORAL**

**2019**

## **REGENERACION URBANA EN EL PAIS VASCO: DESCRIPCION, ANALISIS Y PROPUESTAS**

**PEDRO RODRIGUEZ TOYOS**

**PROGRAMA DE DOCTORADO  
EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
SILVIA DEL SAZ CORDERO**

## Agradecimientos

La redacción de este documento no hubiera sido posible sin la colaboración desinteresada y trabajo experto de muchas personas, debiendo destacar a

- las Bibliotecarias del Instituto Vasco de Administración Pública (en sus sedes de Bilbao y Vitoria-Gasteiz) y de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en su sede de Portugalete), por facilitar la localización y el acceso a revistas, publicaciones y manuales
- el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, el Observatorio Vasco de la Vivienda y el Departamento de Transportes, Movilidad y Cohesión del Territorio de la Diputación Foral de Bizkaia por su esfuerzo diario en esta materia, reflejado en documentos, datos e informes
- el Ayuntamiento de Bilbao y su Oficina para la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana
- la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (y su sección en Euskadi) y las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación, por compartir su conocimiento y experiencia en la transformación y mejora del tejido urbano
- la Directora de este trabajo Dra. Silvia del Saz Cordero, por sus honestas y profesionales correcciones, aportaciones y consejos
- mi mujer M<sup>a</sup> Carmen Miragaya y mi hija Claudia Rodríguez, por haber consentido el hurto de muchas horas de compañía, dedicadas en su lugar a la lectura y análisis de la bibliografía, planes, programas y acciones expuestos, así como a la redacción, maquetación y corrección continua de este trabajo.

orcid.org / 0000 – 0003 – 2559 - 8400

# INDICE

1.	INTRODUCCION .....	1
1.1	Presentación del tema objeto de investigación.....	1
1.2	Hipótesis planteada:.....	4
1.3	Concepto de regeneración urbana: .....	6
1.4	Fundamentos en que se inscribe la investigación:.....	8
1.5	Fuentes o estado de la cuestión o antecedentes de la investigación:.....	11
1.6	Esquema expositivo: .....	12
2	ENCUADRE DE LA INVESTIGACION .....	15
2.1	Físico / espacial: Comunidad Autónoma del País Vasco. ....	15
2.2	Temporal: Contemporaneidad.....	16
2.3	Objeto:.....	20
2.3.1	Análisis del marco jurídico de las actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco. ....	20
2.3.2	Análisis de los instrumentos de ordenación del territorio en el País Vasco. ....	21
2.3.3	Análisis de las políticas públicas de rehabilitación en el País Vasco. ....	24
2.3.4	Análisis de entrevistas a principales agentes en el País Vasco. ....	35
3	MARCO JURIDICO .....	39
3.1	Distribución competencial y sistema de fuentes. ....	39
3.2	Evolución normativa.....	48
3.2.1	Evolución normativa estatal.....	48
3.2.2	Evolución normativa Comunidad Autónoma del País Vasco .....	58
3.3	Estudio normativa vigente .....	65
3.4	Identificación de las herramientas urbanísticas establecidas por la normativa vigente objeto de estudio. ....	89

4	ORDENACION DEL TERRITORIO .....	97
4.1	Concepto de ordenación del territorio .....	97
4.2	Estudio de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio .....	99
4.3	Estudio de los instrumentos de ordenación del territorio .....	105
4.3.1	Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco .....	105
4.3.2	Plan Territorial Sectorial de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda .....	111
4.3.3	Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas .....	113
4.3.4	Plan Territorial Parcial del Area Funcional Bilbao Metropolitano .....	116
4.3.5	Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio .....	119
4.3.6	Revisión parcial del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas en lo relativo a los Grandes Centros Comerciales .....	125
4.3.7	Revisión del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano .....	131
4.3.8	Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Avance. ....	137
4.4	Identificación de las herramientas de ordenación del territorio establecidas por la normativa y los instrumentos .....	139
5.	POLITICAS PUBLICAS .....	143
5.1	Sobre la terminología empleada. ....	143
5.2	Introducción a la evaluación de políticas públicas. ....	143
5.3	Exposición de la evolución de los Planes Directores. ....	146
5.3.1	Plan Director 1996-1999 ETXEBIDE I .....	149
5.3.2	Plan Director 2000-2003 ETXEBIDE II .....	150
5.3.3	Plan Director de Vivienda, 2002-2005 .....	151
5.3.4	Plan Director de Vivienda, 2006-2009 .....	152
5.3.5	Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana, 2010-2013 .....	154
5.3.6	Plan Director de Vivienda 2013-2016 .....	155
5.4	Comparación de objetivos de los Planes Directores de Vivienda .....	158
5.5	Reconocimiento iniciativa y esfuerzo en la evaluación. ....	159
5.6	Exposición de metodología seguida por el Gobierno Vasco en la evaluación del Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016: .....	160
5.6.1	Objetivos cuantitativos y resultados. ....	162
5.6.2	Objetivos cualitativos y resultados. ....	163

5.7 Planteamiento objeto de la evaluación: .....	164
5.7.1 El objeto de evaluación es el Plan RENOVE 2013 – 2017.....	164
5.7.2 Los objetivos cuantitativos.....	165
5.7.3 Los objetivos cualitativos. ....	167
5.7.4 El método. ....	168
5.8 Estudio del Plan Director de Vivienda 2018-2020.....	169
5.9 Identificación de herramientas .....	172
6. ENCUESTAS.....	175
6.1 Metodología .....	176
6.2 Muestras .....	184
6.3 Conclusiones.....	201
7. PROPUESTAS.....	203
7.1 Propuesta de metodología para el diseño y realización de una actuación de regeneración urbana. ....	203
7.2 Identificación y propuesta de instrumentos .....	210
7.2.1 De suelo.....	210
7.2.2 De ordenación del territorio. ....	218
7.2.3 De políticas públicas.....	233
8. CONCLUSIONES .....	239
BIBLIOGRAFIA.....	247
PAGINAS WEB.....	257



# 1. INTRODUCCION

## 1.1 Presentación del tema objeto de investigación.

*Estudio de las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico para el diseño, la promoción, la ejecución y el fomento de actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco.*

Tradicionalmente el sistema urbanístico español ha pretendido regular los procesos de transformación urbana distinguiendo entre la reforma interior y el ensanche, esto es, la actuación sobre la propia ciudad preexistente o el crecimiento de la misma en base a la colonización y ocupación de nuevos suelos situados extramuros.

Así lo reconoce el primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo<sup>1</sup>: “La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente”.

En la práctica, sin embargo, la mayor parte de las actuaciones se han desarrollado mediante técnicas de ensanche, probablemente debido a la complejidad (técnica, social, etc...) que supone la reforma interior, no compensada al parecer por los mayores rendimientos que se pueden esperar de una mejor localización (por centralidad o ubicación en el tejido urbano) de los productos inmobiliarios a promocionar.

La doctrina científica<sup>2</sup> sostiene la falta de instrumentos jurídicos o su inadecuación para acometer con éxito proyectos de reforma interior, por lo que encuentra una cierta justificación el escaso impulso de este tipo de actuaciones:

Así, por ejemplo es frecuente señalar que “la legislación urbanística no contempla los procesos de rehabilitación y de regeneración urbana de forma adecuada...”, Juan RUBIO DEL VAL, “La rehabilitación urbana en España: Retos y oportunidades para un nuevo modelo urbano” (Unceta Satrustegui & Garrido Gutiérrez, 2012).

Y se suele estimar inadecuado el sistema de planeamiento con el nuevo objeto de la regeneración urbana, dado que “si la filosofía que inspira la planificación urbanística y su gestión parece idónea para que el plan sirva a los objetivos que ahora se pretenden (recuperación de los centros urbanos), lo cierto es que los instrumentos que dispone nuestro ordenamiento y en concreto también el Plan Especial de Reforma Interior están concebidos desde la óptica que impregna nuestro derecho urbanístico, es decir, la expansión de los núcleos poblados, y por tanto carecen de aptitud para afrontar un

---

<sup>1</sup> BOE núm. 128 de 29 de Mayo de 2007.

<sup>2</sup> (Quintana López, 1989), pag. 29, afirma el carácter expansionista del sistema urbanístico tradicional español, así como su preferencia hacia la sustitución de lo edificado, frente a su rehabilitación. En el mismo sentido, (Fernández Fernández, 2014), pag. 23.

reto desconocido en el momento en que fueron formulados, (Quintana López, 1989) ”, pag. 144.

Por lo que se acaba recomendando que “(...) deben reformularse y reorientar, cuanto antes, el código legislativo urbanísticos autonómico, con la intencionada finalidad de disponer de instrumentos y técnicas jurídico administrativas que permitan una intervención eficiente y mejoradora del escenario consolidado y preexistente en nuestras ciudades, tanto en ámbitos del espacio edificado y urbanizado, como en el mantenimiento y recualificación de la estructura social que lo habita”, Gerardo ROGER FERNANDEZ, “La rehabilitación en la ciudad consolidada: modalidades innovadoras de intervención”, (Unceta Satrústegui & Garrido Gutiérrez, 2012).

No obstante, esta situación de prevalencia de los nuevos desarrollos sobre la reforma urbana está variando debido, entre otros, a los siguientes factores:

- El medio ambiente. Considerado como un principio rector básico del urbanismo, su recepción en la normativa bajo el término de sostenibilidad ha supuesto la introducción de importantes limitaciones en el consumo del suelo.

Así el Gobierno Vasco ha propuesto unos criterios para realizar la traslación del impacto de la componente medio ambiental y los principios de sostenibilidad el planeamiento urbanístico, (Bakeaz & Velazquez, 2003), pudiendo destacar entre los mismos “evitar la dispersión suburbana de las ciudades” y “apoyar la regeneración de los espacios urbanizados”.

Y parte de la doctrina científica ha entendido que este principio del desarrollo sostenible debe servir para cuestionar o confrontar nuevas ocupaciones y urbanizaciones de suelo, fomentar la participación pública y limitar la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico, (Gómez Manresa, 2015), dada la necesidad de motivar adecuadamente la alternativa de ordenación que adopte la administración pública.

La evidencia y la amenaza del cambio climático y sus efectos en el tiempo atmosférico obliga a adoptar medidas de reducción de energías no renovables y emisiones de CO<sub>2</sub>, habiendo encontrado un nicho de oportunidad de actuación y fomento de actividad en el ámbito residencial, concretamente en el impulso de su eficiencia energética.

- La crisis económica mundial y su repercusión en el sector inmobiliario. Se ha reducido la demanda, el consumo en general y los ingresos de las administraciones públicas.

El fenómeno de la burbuja inmobiliaria y su estallido ha merecido la atención de multitud de autores, Rafael MATA OLMO, “Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una Nueva Cultura del Territorio y un urbanismo renovado” en (Jurado Almonte, 2011), describiendo sus causas y alguna de sus consecuencias: desahucios, corrupción, promociones en localizaciones inadecuadas, etc... (Vinueza Angulo, 2013), pag 65 y ss, y (Belil, Borja, & Corti, 2012), incluso desde el punto de vista gráfico retratando e inventariando las obras, estructuras, edificaciones e infraestructuras abandonadas como consecuencia de su explosión, (Schulz-Dornburg, Argullol, Azara, Nel, & Puntí, 2013), a modo de heridas sobre el territorio.



En definitiva, se ha impuesto un cambio de óptica por "...la convergencia de la doble presión medioambiental (lucha contra la contaminación y la emisión de gases de efecto invernadero, necesidad de eficiencia en el consumo energético, etc... ) y económica (necesidad de cambio del modelo económico) en la puesta de la reconversión y reorientación del sector de la construcción al servicio de la calidad del medio urbano", (Parejo Alfonso & Fernández Fernández, 2014), pag. 17.

Ante este nuevo escenario es preciso profundizar en el estudio de las herramientas jurídicas establecidas por la normativa para la ejecución de actuaciones de reforma interior (en terminología clásica) o de regeneración, renovación o rehabilitación urbana (en la legislación más reciente<sup>3</sup>), de tal modo que se pueda afrontar el reto de transformar, actualizar y mejorar el patrimonio urbanizado y edificado de pueblos y ciudades, teniendo en cuenta además los aspectos, novedosos para el operador urbanístico clásico, de la cohesión social y la dinamización de la actividad económica. Estas herramientas se pueden encontrar en el urbanismo, en la ordenación del territorio y en las políticas públicas.

Este estudio se referirá específicamente al caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien, como es lógico, buena parte de sus consideraciones estarán basadas en la normativa básica estatal y, puntualmente, se hará alguna referencia a otras normativas autonómicas en la materia.

El objeto de análisis de este trabajo consistirá por tanto en el estudio de las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico para el diseño, la promoción, la ejecución y el fomento de actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco.

---

<sup>3</sup> Términos empleados, no siempre correctamente, en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, BOE núm. 153 de 27 de Junio de 2013. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, apuesta por el uso del término de Rehabilitación Urbana que a su juicio engloba todos los anteriores.

## 1.2 Hipótesis planteada:

*La necesidad de dotar al sistema jurídico de ciertas determinaciones en la normativa y los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, así como de establecer políticas públicas coherentes con el impulso a las actuaciones de regeneración urbana.*

Tal y como hemos expuesto anteriormente, se suelen entender como insuficientes las herramientas jurídicas disponibles en el ordenamiento urbanístico estatal y específicamente en el País Vasco para acometer actuaciones de regeneración urbana.

Por consiguiente, deberá comenzarse el debate acerca de qué cambios deben introducirse en el ordenamiento jurídico y qué decisiones debe adoptar primero el legislador y después la administración pública para superar esta denunciada deficiencia.

Es de suponer que dichas herramientas deban ser ajustadas en su diseño y desarrolladas para que sean realmente útiles, así como complementadas con determinaciones en los instrumentos de ordenación del territorio y con el establecimiento de políticas públicas coherentes a fin de facilitar e impulsar los procesos de regeneración urbana.

Esta hipótesis requiere el planteamiento de algunos interrogantes que parten de si se disponen en la actualidad o es necesario que se establezcan determinaciones del siguiente tipo:

- A. En los instrumentos urbanísticos que faciliten su planeamiento, promoción y gestión, tales como:
- flexibilidad en el diseño de las actuaciones: cada actuación es distinta de las demás, con sus propias peculiaridades, localización, estado de infraestructuras y edificación, conectividad, problemática social, capacidad de acogida de edificabilidad, circunstancias medioambientales, etc...
  - cauces de participación y concertación social: se pretende actuar en un tejido vivo, en el sentido de ocupado, habitado y utilizado por la población, con cierta actividad económica, necesidad y uso del espacio público, etc..
  - medidas financieras para afrontar situaciones de pobreza y exclusión social
  - simplificación de los trámites administrativos, tanto de la redacción, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento como de gestión urbanística
  - (...): otras posibles a identificar o determinar.

B. En los instrumentos de ordenación del territorio, que reviertan la tendencia hacia el ensanche ilimitado<sup>4</sup>, entre las que se podrían encontrar las siguientes:

- límites al crecimiento residencial: ya que se puede considerar que la calificación de grandes extensiones de terreno en las afueras del casco urbano, e incluso sin conexión alguna con él, supone propiciar el abandono del centro de las ciudades y el traslado de la población y las actividades a una urbanización dispersa / difusa.
- conservación e integración en la ciudad de suelos industriales: la acción rehabilitadora no puede circunscribirse exclusivamente al suelo residencial, sino que debe abordar la recuperación del patrimonio industrial y su convivencia armónica con el resto de la ciudad y el territorio.
- limitación en la libre implantación de grandes equipamientos comerciales: evitando la generación de movilidad innecesaria y la saturación del mercado, al dificultar la competencia.
- delimitación de suelo a transformar, prefiriendo la actuación sobre suelo artificiado o antropizado en lugar de ocupar suelos no urbanizados.
- compatibilización de planes municipales, que eviten actuaciones parciales, surgimiento de guettos, desplazamiento de la población...
- instrumentos de ordenación de sistemas generales metropolitanos, con el objetivo de dotarlos de idéntico tratamiento y la misma calidad urbana con independencia del concreto término municipal en que se puedan ubicar.
- necesidad de creación de instrumentos de gestión territorial supramunicipal, con preferencia sobre la ejecución de sus previsiones de modo parcial y autónomo por cada agente público territorial.
- (...): otras posibles a identificar o determinar.

C. En políticas públicas, específicamente en los planes, programas y acciones de los agentes públicos:

- coordinación entre los operadores en función de unos mismos objetivos
- evaluación relativa a la consecución de los fines pretendidos, no sólo a la corrección en la tramitación.
- (...): otras posibles a identificar o determinar.

La hipótesis planteada es la necesidad de dotar al sistema jurídico de ciertas determinaciones en la normativa y los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio y de establecer políticas públicas coherentes a fin de facilitar e impulsar los procesos de regeneración urbana.

---

<sup>4</sup> Tal y como se acuñó por primera vez en este clásico trabajo, (Cerdá, 1867)

### 1.3 Concepto de regeneración urbana:

Es fundamental establecer desde el principio cuál es el significado y contenido de este término que delimita el objeto de la investigación, máxime cuando se puede afirmar que es un concepto en formación. Su caracterización contribuirá a esclarecer cuál debe ser el ámbito material de la investigación.

A los efectos de este trabajo:

Se entiende por regeneración urbana el doble concepto de regeneración urbana y revitalización urbana explicitado en el artículo 3 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda<sup>5</sup>:

- Regeneración urbana: Es el proceso de intervención pública que integra los aspectos relacionados con el medio ambiente y las condiciones físicas, urbanas, sociales y económicas y plantea alternativas para mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de la edificación, urbanización y dotaciones de un conjunto urbano o núcleo de población.
- Revitalización urbana: Acción o conjunto de acciones vinculadas a las operaciones de regeneración urbana de un barrio, núcleo o conjunto edificatorio con la adopción de medidas incentivadoras de la actividad comercial, económica y social de este.

No se considera objeto de este trabajo por tanto:

- Rehabilitación: Acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de adecuación urbanística, estructural o constructiva de un edificio, incluyendo las medidas precisas para su sostenibilidad, todo ello con el fin de devolverle las condiciones adecuadas al uso para el que se halla calificado. (A los efectos de esta ley, la rehabilitación viene siempre referida al patrimonio edificado).
- Renovación de la edificación o reedificación: Es la acción de sustitución del edificio o patrimonio edificado por otro de nueva construcción<sup>6</sup>.
- Reurbanización: Es la acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de intervención en el suelo urbanizado y que tiene por objeto la adecuación de espacios libres, zonas verdes, viales y redes de infraestructuras.

Se pretende distinguir de este modo entre las acciones dirigidas a la mejora del tejido urbano en su conjunto, con afección a la edificación, la urbanización, la actividad económica y la población, actuación de naturaleza integrada por tanto<sup>7</sup>, de aquellas centradas únicamente en alguno de estos elementos: edificios y equipamientos.

---

<sup>5</sup> BOPV nº 119, de 26 de junio de 2015.

<sup>6</sup> Expresión de la concepción clásica de remodelación de la ciudad, esto es, la “destrucción de la ciudad antigua y la instauración de un nuevo orden, que borra el antiguo”, (Sáinz Guerra, 2007), pag. 11.

<sup>7</sup> El artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana BOE núm. 261 de 31 de Octubre de 2015 declara

No obstante, es evidente que una actuación de regeneración urbana puede incluir, sin perder su propio carácter, medidas de rehabilitación de la edificación o sustitución de la misma y medidas de recuperación o dotación de todos o algunos de los aspectos de una urbanización. La clave para distinguir entre estos dos tipos de actuación se deberá encontrar en la proporción en que se realice una u otra tarea: el mantenimiento y recuperación o por el contrario la destrucción y reposición.

El proceso de formulación y asentamiento de este concepto, así como una enumeración prolija de términos utilizados para referirse a las actuaciones de regeneración urbana<sup>8</sup>, justifica la fijación del sentido utilizado en este trabajo.

Finalmente, se debe señalar que no se aborda esta materia desde su componente estético, cultural ni desde la normativa de patrimonio histórico<sup>9</sup>. Ya que se entiende que se puede distinguir entre la protección genérica del suelo, cuestión a ocuparse por los instrumentos de ordenación del territorio, y la protección específica de determinados elementos valiosos para el medio ambiente y/o el patrimonio histórico y cultural, a abordar por su propia normativa e instrumentos específicos<sup>10</sup>. Todo ello sin perjuicio de que algunos elementos, por sus características inherentes, p. ej. el camino de Santiago, puedan ser abordados también desde la ordenación del territorio.

No es posible el uso de la expresión rehabilitación urbana, acuñado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dado que tal y como explica en su parte expositiva engloba tanto la regeneración como la renovación urbana.

---

que las actuaciones de regeneración urbana tendrán carácter integrado “cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa y unitaria”.

<sup>8</sup> Vide por todas ellas (Serrano Lasa, 2017) y (Hervás Más, 2017).

<sup>9</sup>Estos aspectos sí son tratados en esta publicación, (González-Varas Ibáñez, 1998).

<sup>10</sup> Tomás RAMON FERNANDEZ. "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica"(Alegre Avila & Blanquer Criado, 2002), pag. 35 y ss.

## 1.4 Fundamentos en que se inscribe la investigación:

Este trabajo no es un mero ejercicio intelectual en un escenario vacío y sin referencias. La normativa que se analiza, los comentarios y valoraciones sobre la misma y finalmente las propuestas que se planteen y las conclusiones que se alcancen, deberán sujetarse y confrontarse con la realidad concreta del ámbito territorial y del momento histórico en el que se pretendan aplicar.

Por tanto, se establecen y declaran algunas ideas y circunstancias que subyacen y condicionan el hilo argumental y los contenidos que serán objeto de exposición.

Se parte de las siguientes consideraciones:

- Escasez de suelo con capacidad de acogida o susceptible de urbanización en el País Vasco.

Ya en el momento de su redacción en la década de los 90, las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>11</sup> alertaban sobre esta situación, que afectada sobre todo a la vertiente cantábrica, al constatar que prácticamente el 90% del suelo con capacidad de acogida, entendiéndose por tal el no protegido o preservado de su urbanización, con una pendiente inferior al 15%, se encontraba bien ya ocupado bien contemplado urbanísticamente para su transformación, esto es, clasificado y calificado.

- El patrimonio edificado residencial en el País Vasco es muy antiguo, (de hecho de los más antiguos de España)<sup>12</sup>, necesitado de rehabilitación, con problemas de accesibilidad e ineficiente energéticamente, contando un parque con un 70% de viviendas anteriores a cualquier normativa técnica de edificación.
- El modelo de crecimiento económico tradicional se encuentra en crisis y está en cuestión. Así es reconocido, por numerosos autores<sup>13</sup>, que tienden a enlazar la crisis económica e inmobiliaria y la aceptación del principio de sostenibilidad con el origen de "...un nuevo modelo urbanístico centrado en la perspectiva de la disponibilidad de recursos escasos no renovables, en la concepción de la ciudad como espacio público de convivencia ciudadana de calidad, y en la configuración de un espacio urbano eficiente, que obliga a evaluar constantemente en cada decisión su sostenibilidad económica, social y, por supuesto, ambiental, de los procesos de desarrollo urbano", (Ramallo López, 2014), pag. 123.

---

<sup>11</sup> Aprobadas definitivamente mediante Decreto del Gobierno Vasco 28/1997, de 11 de febrero, y cuya revisión ha sido objeto de aprobación definitiva mediante acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco de fecha 30 de julio de 2019.

<sup>12</sup> Según el censo del Instituto Nacional de Estadística de 2011, el parque de viviendas principales de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene un 54 % de viviendas anteriores a 1970, siendo el valor absoluto mayor por CC.AA. y estando establecida la media estatal en el 46 %.

<sup>13</sup> (González Pérez, Lois González, & Escudero Gómez, 2012).

Por el contrario, en la fase expansiva “ante un escenario tan favorable al negocio inmobiliario, pocos acudían a la intervención rehabilitadora y regeneradora de la ciudad histórica y, en consecuencia, tampoco el legislador se ocupaba de su regulación jurídico-normativa”, (G. R. Fernández Fernández, 2011), pag. 147

- Las Administraciones Públicas han empezado a reorientar sus políticas hacia la rehabilitación. Esta circunstancia se puede apreciar en los últimos planes directores de vivienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de España, en la que los incentivos se desplazan desde la promoción de obra nueva al fomento de la rehabilitación y del mercado de alquiler, documentos que serán objeto de análisis en el Capítulo 5 de este trabajo.
- Se detectan dificultades en la iniciativa, promoción, desarrollo, ejecución y financiación de actuaciones de regeneración urbana.

“Los problemas de financiación de la ciudad consolidada estriban en lo sustancial no tanto en que el urbanismo español se haya centrado en la expansión de las ciudades, sino en el hecho de que todas las técnicas de financiación urbanística se basan en la obtención de plusvalías, lo que presupone casi siempre un aumento de edificabilidad. Sin ese incremento, ni la reforma interior ni la actuación de dotación<sup>14</sup> pueden financiarse. De ahí que uno de los retos pendientes del urbanismo es armonizar conservación de la ciudad y mantenimiento de la edificabilidad”, (Baño León, 2009), pag. 264.

- La normativa existente de aplicación se considera insuficiente o inadecuada y el sistema de planeamiento urbanístico resulta incluso disfuncional para servir a la tarea de la regeneración urbana, (Quintana López, 1989), pag. 69.
- No hay una metodología o sistemática asentada, dado que la actuación de reforma interior del tejido urbano consolidado ha sido la excepción, no así el ensanche que ha sido la práctica urbanística habitual, lo cual ha permitido profundizar en su conocimiento y estandarizar su gestión, en detrimento de la “normalización” de las actuaciones de regeneración urbana.
- Se demandan nuevas herramientas por los agentes para intervenir en la ciudad, circunstancia ya reconocida por la doctrina, (Carrero de Roa, 2010) , pag. 164 y ss.
- Se debe afrontar el conflicto social generado por las transformaciones urbanas: gentrificación, cultura de la valla vs. plaza pública, lucha por el uso del espacio público, etc...

Tal y como señala Fernando DIAZ ORUETA en su artículo “Globalización, espacio urbano y fragmentación social. Los muros de la ciudad”, (Ponce Herrero, 2006), en relación a la recualificación urbana y la exclusión social, con especial detenimiento en la gentrificación, los barrios cerrados y el guetto: “Es preciso recuperar una visión global del espacio urbano que permita abordar en toda su complejidad los fenómenos sociales. Es decir, si se trata de analizar en una ciudad alguno de los procesos mencionados en este texto (...) debe

---

<sup>14</sup>Este tipo de actuación será objeto de comentario en el Capítulo 3.

entenderse que ninguno de ellos es susceptible de ser interpretado aisladamente, desligado del resto. Por ejemplo, no resulta factible tratar de comprender la aparición de espacios de exclusión, si no se contextualiza en el marco de un proceso de diferenciación socioespacial más amplio, que implica simultáneamente el desarrollo de nuevos barrios destinados a las clases medias y medio-altas”.

En suma, es preciso un enfoque holístico o global del territorio, que supere el planeamiento general, dado que se muestra limitado por su propia naturaleza al fragmentar la reflexión sobre el territorio, (Vegara Gómez & De las Rivas, Juan Luis, 2004), pag.34.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A favor de esta misma percepción de resultar necesario un cambio de escala en la planificación de determinadas cuestiones (Erquicia Olaciregui, 2003)



## 1.5 Fuentes o estado de la cuestión o antecedentes de la investigación:

*Se consideran como fuentes y/o antecedentes de la investigación tanto la normativa de aplicación como las distintas políticas públicas y planes implementados y la doctrina científica y jurisprudencia sobre esta materia.*

La relación entre la ordenación del territorio y las actuaciones de regeneración urbana es un campo en general poco transitado.

El análisis científico se suele reducir a la normativa urbanística y a los instrumentos urbanísticos, normalmente municipales, así como a las estrategias de sostenibilidad relacionadas con el medio ambiente e implementadas especialmente desde algunos organismos de la Unión Europea

Se entiende básica la recensión de los aludidos trabajos y la compilación de sus conclusiones más significativas.

En el mismo sentido, respecto de la ordenación del territorio en el País Vasco se encuentran en vigor algunos instrumentos, tales como las Directrices de Ordenación del Territorio, (cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco), buena parte de los Planes Territoriales Parciales previstos en su desarrollo, y distintos Planes Territoriales Sectoriales relativos a distintas materias: actividades económicas, ríos, ferrocarriles, etc...

Algunas de las materias, contenidos y competencias que tienen atribuidos legalmente estos documentos pueden influir, condicionar y/o contribuir los procesos de regeneración urbana.

Es importante reseñar el recientemente presentado<sup>16</sup> por el Gobierno Vasco documento base para la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio, que podría ser un vehículo idóneo para recepcionar algunas de las propuestas que pudieran resultar de las conclusiones de este trabajo.

La misma consideración se puede realizar respecto del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, cuyo proceso de revisión se está acometiendo en paralelo al anterior.

Por otra parte una serie de sentencias<sup>17</sup> ha analizado y anulado parcialmente el modelo territorial establecido en el País Vasco para el asentamiento de grandes

---

<sup>16</sup> El Consejo de Gobierno del País Vasco, con fecha 27 de julio de 2015, acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio y encomendar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicho proceso en el marco de un amplio proceso de participación. Finalmente, con fecha 30 de julio de 2019 se ha otorgado por el Consejo de Gobierno del País Vasco la aprobación definitiva a este documento.

<sup>17</sup> La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 3 de septiembre de 2015, correspondiente al recurso de casación número 3.408/2014, declaró nulas, por ser contrarias a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, aprobado por Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País

equipamientos comerciales, resoluciones judiciales que se consideran de interés por su repercusión en la atribución y el reparto de usos o aprovechamientos urbanísticos en la ciudad.

Igualmente, el análisis de la evolución de la gestión pública de la regeneración urbana en el País Vasco, desde el pionero Decreto autonómico vasco de rehabilitación de 1983<sup>18</sup> y los sucesivos programas públicos impulsados sobre esta materia (Áreas de Rehabilitación Integradas y Áreas Degradadas, planes RENOVE, acciones del Ente Vasco de la Energía, acciones del IDAE, Inspecciones Técnicas de la Edificación, etc...) hasta la actualidad, puede sugerirnos cuáles son sus puntos débiles y hacia dónde deberían dirigirse este tipo de acciones.

Finalmente se ha considerado interesante contactar con agentes expertos en la materia, con experiencia en la práctica de la regeneración urbana, en orden a conocer su percepción sobre la idoneidad o no de los instrumentos jurídicos actuales y la conveniencia de complementar y desarrollar esta normativa y proponer determinaciones y herramientas a establecer por la ordenación territorial y en las políticas públicas que puedan contribuir a esta labor.

## 1.6 Esquema expositivo:

El Capítulo 1, “Introducción”, se destina a una cuestión básica como es determinar el propio objeto de la investigación, su definición conceptual, la hipótesis de partida del trabajo y cuáles serán los materiales que se emplearán: marco jurídico, instrumentos de ordenación territorial, políticas públicas y entrevistas a los principales operadores urbanístico y de rehabilitación.

El Capítulo 2 se denomina “Encuadre de la investigación” y se dedica a precisar el ámbito físico-territorial en que se circunscribe el mismo y su marco temporal, el método de investigación y cuáles serán los materiales objeto de análisis en apartados subsiguientes.

EL Capítulo 3 titulado “Marco jurídico” recogerá sucintamente y expondrá el marco competencial, la evolución de la normativa de aplicación y posteriormente el análisis del marco jurídico actual de las actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco (legislación estatal de aplicación y legislación autonómica vasca, con alguna comparativa puntual con otros sistemas autonómicos).

Se parte de la legislación que estableció los fundamentos del sistema jurídico urbanístico español a mediados del siglo XIX y se relaciona la sucesión normativa

---

Vasco, que imponen limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales. Recientemente el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 10/109, de 27 de junio, de ordenación territorial de Grandes Equipamientos Comerciales, publicada en el BOPV nº 129, de 9 de julio, al entender que algunas cuestiones no podían ser abordadas en un instrumento de ordenación territorial y requerían rango de ley. Esta norma será analizada en el apartado 4.2.6 de este trabajo.

<sup>18</sup> DECRETO 278/1983, de 5 de Diciembre, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado. , BOPV nº 189, de 24 de diciembre. El Estado previamente había dictado el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, BOE núm. 214, de 7 de septiembre, si bien sus objetivos y regulación tenía menor alcance.

posterior hasta nuestros días, identificando aquellos elementos relevantes para este trabajo.

Como resultado de ese análisis se identificarán las herramientas establecidas por la aludida normativa vigentes en la actualidad.

El Capítulo 4, “Ordenación del Territorio del País Vasco”, se destina a la concreción conceptual de este término, el análisis de la legislación y los instrumentos de ordenación del territorio en el País Vasco.

Como resultado de ese análisis se identificarán las herramientas establecidas por dichos instrumentos, que se encuentran en vigor.

El Capítulo 5, identificado como “Políticas Públicas y Planes de las Administraciones Públicas sobre Rehabilitación”, se destina a su análisis, así como de las acciones, ayudas o subvenciones derivadas de las mismas.

Como resultado de ese análisis se identificarán las herramientas establecidas por las políticas públicas y planes, que se encuentran en vigor.

El Capítulo 6, “Entrevistas con agentes relevantes en el País Vasco”, describirá el diseño de la encuesta que se ha realizado a los agentes (públicos mayoritariamente) relevantes en actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco, a modo de contraste de la propuesta anterior, las respuestas obtenidas y las conclusiones que se pueden alcanzar o demandas de innovaciones que se hayan realizado.

EL Capítulo 7, “Propuestas”, describirá el diseño de una propuesta de metodología para el diseño y realización de una actuación de regeneración urbana.

Además, señalará qué elementos se entiende preciso modificar, complementar o establecer *ex novo* con el objetivo de facilitar la acción regeneradora.

En el Capítulo 8, “Conclusiones”, se hará una recapitulación final de los contenidos de este trabajo de investigación y de las propuestas realizadas, de tal modo que se pueda verificar la corrección o no de la hipótesis planteada, es decir, *la necesidad de dotar al sistema jurídico de ciertas determinaciones en los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, así como de establecer políticas públicas coherentes con el impulso a las actuaciones de regeneración urbana.*



## 2 ENCUADRE DE LA INVESTIGACION

### 2.1 Físico / espacial: Comunidad Autónoma del País Vasco.

El trabajo se circunscribe a la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>19</sup>, entendida como la organización política territorial surgida de la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de 1982.

La Comunidad Autónoma del País Vasco se organiza políticamente en tres Territorios Históricos (provincias de régimen foral<sup>20</sup>) y 251 municipios.

A modo de introducción o breve descripción cabe destacar lo siguiente:

	Superficie		Población	
C.A.P.V.	723.491		2.180.449	
Alava	304.178	42,04%	325.518	14,93%
Bizkaia	221.485	30,61%	1.140.662	52,31%
Gipuzkoa	197.828	27,34%	714.269	32,76%

Datos de población y superficie de la CAPV y de los TTHH, (según EUSTAT 2018 )

Deben reseñarse al menos las siguientes características:

- La mayor parte de los municipios son pueblos pequeños y únicamente nueve de ellos tienen una población superior a 40.000 habitantes, si bien en los mismos se ubica aproximadamente la mitad de la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco, (según EUSTAT 2018<sup>21</sup>).
- El medio físico presenta grandes contrastes pudiendo realizar una primera división entre la vertiente norte cantábrica, montañosa y seccionada por las cuencas de los ríos en distintos valles, en los que se encuentran los asentamientos urbanos, y la meseta sur, mucho más llana.

---

<sup>19</sup> Se puede conocer en términos generales la historia del País Vasco, economía, sociedad y política en (Garrido & Gándara, 2013). Sobre el proceso de desarrollo del sistema urbano de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con especial detenimiento en la comarca de Bilbao Metropolitano y su transformación (en la que se niega la existencia de una auténtica Euskal Hiria), "La red urbana vasca y el área metropolitana de Bilbao en la transición económica postfordista (1981-2006)", Joseba JUARISTI LINACERO, pag. 73 y ss. (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2009).

<sup>20</sup> La Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978, BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978 determina: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

<sup>21</sup> <http://www.eustat.eus/indice.html>.

- Buena parte de este suelo, algo más de un 20%,<sup>22</sup> está protegido de la acción urbanística por la legislación sectorial y distintas declaraciones y planes ambientales.
- Estas limitaciones, unidas a que el suelo con capacidad de acogida o susceptible de transformación urbanística, entendiéndose por tal aquel con una pendiente media inferior al 15%, ya ha sido en buena parte artificializado, provocan una escasez en la oferta de suelo disponible.<sup>23</sup>
- En cuanto al desarrollo urbano y al sistema de ciudades, se debe destacar la existencia de dos grandes conurbaciones, Bilbao Metropolitano y Donostialdea o conjunto formado por San Sebastián y sus municipios colindantes, así como la macrocefalia de Alava, en la que el municipio de Vitoria-Gasteiz, acoge buena parte de la población y actividad de la provincia.
- En algunos municipios se pueden delimitar ámbitos con las características propias de los cascos históricos y/o zonas urbanas degradadas, sobre los que las Administraciones Públicas Territoriales en algunas ocasiones ha desarrollado intervenciones de protección y/o recuperación.<sup>24</sup>

Debido a sus propias características para este trabajo resulta interesante el detenerse especialmente en los mayores núcleos de población, especialmente en las conurbaciones y en los barrios susceptibles de ser transformados mediante actuaciones de regeneración urbana.

## 2.2 Temporal: Contemporaneidad.

El estudio se centra en el momento actual<sup>25</sup>, ya que interesa el análisis de la normativa urbanística y de los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, de las acciones públicas implementadas y la identificación de las herramientas necesarias para favorecer las actuaciones de regeneración urbana.

No obstante, se considera de interés hacer una breve reseña del lapso de tiempo transcurrido desde la Constitución Española de 1978 hasta la actualidad, dado que coincide con el período de existencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de conformación del sistema normativo contemporáneo.

En este período de tiempo, el Gobierno de España ha sido detentado por las siguientes formaciones políticas:

---

<sup>22</sup> Según el documento base para la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco elaborado en 2015.

<sup>23</sup> Tal y como exponen las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco y el Plan Territorial Sectorial de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda.

<sup>24</sup> El Gobierno Vasco editó en 2005 una publicación denominada “Áreas de Rehabilitación Integrada y Áreas residenciales Degradadas”, en la que realizaba un compendio de la normativa reguladora, ayudas concedidas y ámbitos incoados y declarados. Es posible encontrar un listado actualizado en este enlace <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/vivienda-gestion-suelo/>

<sup>25</sup> Este trabajo fue redactado durante el cuatrienio 2016-2019.

Partido político	Presidente Gobierno	Inicio	Final	Legislatura
UCD	Adolfo Suárez González	04-jul-76	30-mar-79	Constituyente
UCD	Adolfo Suárez González	30-mar-79	25-feb-81	Primera
UCD	Leopoldo Calvo Sotelo	25-feb-81	01-dic-82	
PSOE	Felipe González Márquez	01-dic-82	23-jul-86	Segunda
PSOE	Felipe González Márquez	23-jul-86	05-dic-89	Tercera
PSOE	Felipe González Márquez	05-dic-89	09-jul-93	Cuarta
PSOE	Felipe González Márquez	09-jul-93	04-may-96	Quinta
PP	José María Aznar López	04-may-96	26-abr-00	Sexta
PP	José María Aznar López	26-abr-00	17-abr-04	Séptima
PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	16-abr-04	12-abr-08	Octava
PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	11-abr-08	21-nov-11	Novena
PP	Mariano Rajoy Brey	20-dic-11	21-dic-15	Décima
PP	Mariano Rajoy Brey	En funciones		Undécima
PP	Mariano Rajoy Brey	29-oct-16	01-jun-18	Duodécima
PSOE	Pedro Sánchez	01-junio-18	21-mayo-19	
PSOE	Pedro Sánchez	En funciones	---	Decimotercera

Elaboración propia

Es un modelo bipartidista o de rotación de dos grandes ideologías o tendencias (conservadora/liberal y socialista/progresista) al frente del Gobierno.

En este mismo período la composición del Gobierno Vasco ha sido la siguiente:

1980-1984	PNV	Carlos Garaikoetxea	
1984-1986	PNV	Carlos Garaikoetxea	1984-1985
		Jose Antonio Ardanza	1985-1987
1987-1990	PNV-PSE	Jose Antonio Ardanza	1987-1991
1990-1994	PNV-PSE-EE	Jose Antonio Ardanza	1991-1991
1994-1998	PNV-PSE	Jose Antonio Ardanza	1991-1995
1998-2001	PNV-PSE	Jose Antonio Ardanza	1995-1999
2001-2005	PNV	Juan José Ibarretxe	1999-2001
	PNV-EA-EB	Juan José Ibarretxe	2001-2005
2005-2009	PNV-EA-EB	Juan José Ibarretxe	2005-2009
2009-2012	PSE	Patxi López	2009-2012
2012-2016	PNV	Iñigo Urkullu	2012-2016
2016-act	PNV-PSE	Iñigo Urkullu	2016-act

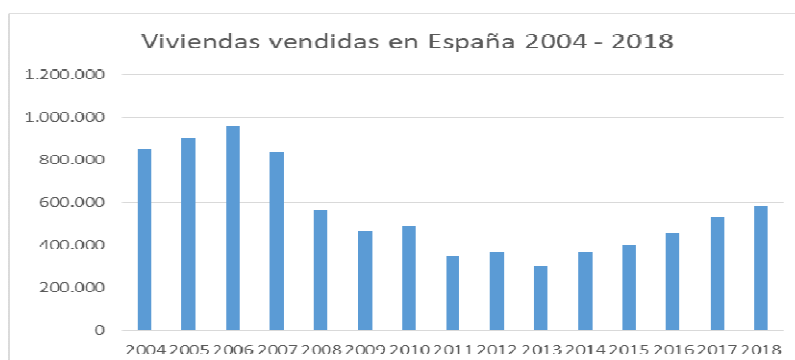
Elaboración propia

Se puede afirmar que el modelo es muy similar al estatal: presencia predominantes de dos grandes partidos, moderado y progresista, con el añadido del componente nacionalista, sucediéndose en el poder y con algunas coaliciones puntuales como soporte del gobierno, incluso entre ambas formaciones.

Las referencias políticas anteriores son necesarias, dado que, como se explicará más adelante, la ideología de cada equipo de gobierno ha tenido su repercusión en la orientación de la normativa básica estatal y urbanística autonómica, especialmente en lo relativo al tratamiento del deber de conservación, la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística y en la preferencia o no de los nuevos desarrollos sobre la recuperación de la ciudad existente.

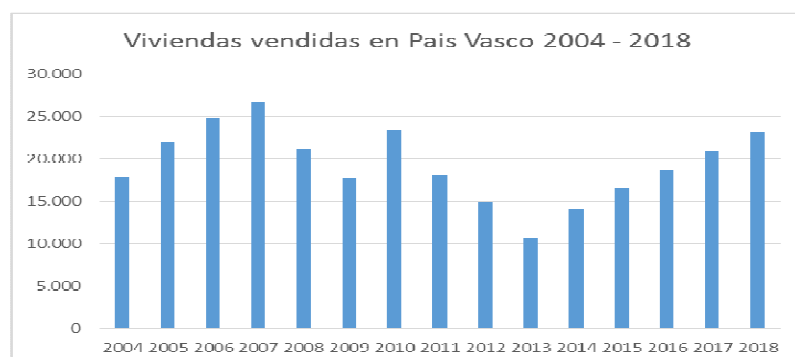
Se entiende igualmente relevante hacer una exposición resumida de la situación económica y su contexto, dado su impacto en el sector inmobiliario y la construcción, que alterna fases desarrollistas y de crecimientos con otras de crisis y retracción.

Tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico el cenit de transmisiones inmobiliarias se produjo en el 2006, produciéndose un gran descenso en los ejercicios siguientes y únicamente parece que se produce una leve recuperación en los últimos ejercicios.



Datos del Ministerio de Fomento (<https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=34000000>)

Una oscilación similar se produce en el mercado inmobiliario residencial del País Vasco, aun cuando pueda interpretarse que el descenso no ha sido tan acusado como en el conjunto del Estado.



Datos del Ministerio de Fomento (<https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=34000000>)



La curva reflejada en ambos gráficos se hubiese reproducido si hubiese sido otro índice el representado: PIB, producción de vivienda, licitación de obra, etc...

No por evidente se puede obviar que el período objeto de estudio se corresponde con una crisis financiera (e incluso de modelo productivo y especialmente inmobiliario) larga y profunda, que repercute directamente en el desarrollo de las ciudades y provoca incertidumbre e inacción en los agentes económicos e inmobiliarios y restricciones en las políticas públicas.

## 2.3 Objeto:

El estudio constará de las siguientes partes:

### 2.3.1 Análisis del marco jurídico de las actuaciones de regeneración urbana en el País Vasco.

La normativa a estudiar es aquella que se encuentra en el momento de realización de este trabajo<sup>26</sup>, que configura el régimen jurídico en materia de actuaciones de regeneración urbana.

El sistema de reparto competencial instaurado por la Constitución Española de 1978 obliga a hacer las debidas referencias tanto a la normativa básica estatal como a la normativa propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como al menos a hacer alguna mención al papel reservado a los Territorios Históricos del País Vasco y a los municipios.

Previamente a este análisis, se entiende preciso hacer una breve referencia a la evolución histórica de la normativa en estas materias desde sus primeras formulaciones a finales del siglo XIX, exposición que se realizará en el Capítulo 3:

	Estado	País Vasco	
	Urbanismo	Urbanismo País Vasco	Rehabilitación PV
1879	Ley de expropiación forzosa		
1892	Ley de ensanches		
1895-6	Leyes de saneamiento y reforma interior de las poblaciones		
1950	LS 56 Primera regulación		
1960			
1970	LS 75 Desarrollo urbano		
1980		LvVS 89 Recuperación plusvalías	Dv 83 Precursor / Parcial
1990	LS 90-92 Recuperación plusvalías LS 96 Liberalización	LvMU 94 - 97 Recuperación plusvalías LvPPS	Ayudas
2000	LS 07-08 Sostenibilidad	LvS 06 Sostenibilidad Primera regulación	LvS 06 Sostenibilidad Primera regulación
2010	L3R 13 Cambio de modelo TR LS 15	LvV 15 Recepción	LvV 15 Recepción

Por consiguiente, las normas analizadas serán:

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido la la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco

<sup>26</sup> Vide nota anterior para referencia temporal. En cuanto a una descripción del marco normativo y competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco.(Agirreazkuenaga Zigorraga, 2011)

- Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda

### 2.3.2 Análisis de los instrumentos de ordenación del territorio en el País Vasco.

Tras la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>27</sup>, ley que instaura el sistema de ordenación del territorio en esta Comunidad Autónoma y otorga carta de naturaleza a los instrumentos de planeamiento territorial, las Administraciones Públicas responsables, acometieron la redacción y tramitación de los documentos establecidos por esta norma:

Denominación	Ámbito territorial
Directrices de Ordenación del Territorio	Comunidad Autónoma del País Vasco
Planes Territoriales Parciales	Áreas Funcionales delimitadas por las DOT
Planes Territoriales Sectoriales	Territorio afectado por la competencia que se regula

El marco territorial vigente<sup>28</sup>, esto es, el formado por la totalidad de instrumentos de ordenación del territorio aprobados definitivamente, es el siguiente:

- \* Las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (DOT), aprobadas el 11 de febrero de 1997 (Decreto del Gobierno Vasco 28/1997), y modificadas con posterioridad mediante Decreto del Gobierno Vasco 4/2016, de 19 de enero de 2016, en lo referente a la cuantificación residencial. (Durante los últimos cuatro años se ha realizado la revisión de dicho documento, haciendo sido aprobado definitivamente mediante acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco de fecha 30 de julio de 2019).
- \* Los Planes Territoriales Parciales (PTP) referentes a las siguientes áreas funcionales:

Laguardia (Rioja Alavesa)	Decreto 271/2004, de 28 de diciembre
Álava Central	Decreto 277/2004, de 28 de diciembre
Llodio	Decreto 14/2005, de 25 de enero
Eibar (Bajo Deba)	Decreto 86/2005, de 12 de abril
Mondragón-Bergara (Alto Deba)	Decreto 87/2005, de 12 de abril
Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)	Decreto 32/2006, de 21 de febrero
Bilbao Metropolitano	Decreto 179/2006, de 26 de septiembre
Beasain-Zumarraga (Goiherri)	Decreto 534/2009, de 29 de septiembre
Igorre	Decreto 239/2010, de 14 de septiembre
Durango	Decreto 182/2011, de 26 de julio
Balmaseda-Zalla (Encartaciones)	Decreto 226/2011, de 26 de octubre
Gernika-Markina	Decreto 31/2016, de 1 de marzo
Mungia	Decreto 52/2016, de 22 de marzo
Donostia-San Sebastián	Decreto 121/2016, de 27 de julio

<sup>27</sup> Se puede encontrar una descripción completa del sistema de ordenación del territorio vasco en el Capítulo II, "El modelo de ordenación y planeamiento territorial: Directrices, PTS y PTPs", Iñaki ATXUKARRO y Alfonso SANZ, en (Agirreazkuenaga Zigorraga, 2011). En cuanto a la ordenación del territorio y la consideración del País Vasco como ciudad región, Euskal Hiria, (Vegara Gómez & De las Rivas, Juan Luis, 2004), pags 195 y ss.

<sup>28</sup> Se puede acceder a toda la información sobre el estado de tramitación y contenido de estos documentos en <http://www.euskadi.eus/informacion/instrumentos-de-ordenacion-territorial/web01-a3lurral/es/>

\* Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) siguientes:

Plan de Carreteras de Álava	Norma Foral 30/1998
Plan de Carreteras de Bizkaia	Norma Foral 8/1999
PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica)	1998; modificado en 2013
PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea)	1999; modificado en 2013
PTS de Ordenación de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco	2001
PTS de Ordenación de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco	2002
PTS de Ordenación de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco	2004
PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco	2004
PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco	2007
PTS Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco	2014
PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa	Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio
PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa	Norma Foral 2/2013

Hay que reseñar que todavía no ha sido aprobado definitivamente el Plan Territorial Parcial correspondiente al Area Funcional de Tolosa e igualmente se encuentran en tramitación los Planes Territoriales Sectoriales de Patrimonio Cultural, de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda, de Puertos y sobre la Red Intermodal y Logística de Transporte.

La abundancia de documentos de ordenación del territorio aconseja limitar el campo de estudio, señalando cuál será el criterio de selección y cuáles serán los finalmente seleccionados.

Serán objeto de análisis en este trabajo aquellas determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio relacionadas con los procesos de regeneración urbana.

Respecto de los instrumentos de ordenación del territorio dictados en su desarrollo se analizarán:

- Contenidos similares del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, por afectar este instrumento de ordenación territorial a la mayor conurbación del País Vasco, en la que se ubican buena parte de las áreas urbanas necesitadas de actuaciones de regeneración, y por entender que el resto de Planes Territoriales Parciales establecen determinaciones similares en esta materia. (Actualmente en fase de revisión).
- El Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales<sup>29</sup> y el Plan Territorial Sectorial de

<sup>29</sup> Actualmente se encuentra en tramitación una revisión parcial relativa a los Grandes Equipamientos Comerciales y el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 10/109, de 27 de junio, de ordenación territorial

suelo para la promoción pública de vivienda, al entender que son los documentos más relacionados con el objeto de este trabajo.

En resumen, el objeto de análisis será el siguiente:

	Ordenación del Territorio
1990	LvOT 90 DOT 97
2000	PTP BM PTS Suelo PTS AAEE y GEC
2010	Documentos de revisión de DOT PTP BM PTS AAEE y GEC

---

de Grandes Equipamientos Comerciales, publicada en el BOPV nº 129, de 9 de julio, norma que será analizada en el apartado 4.2.6 de este trabajo

### 2.3.3 Análisis de las políticas públicas de rehabilitación en el País Vasco.

El sector público ha optado por realizar políticas de fomento de la iniciativa privada en la acción rehabilitadora, en contraposición a las actuaciones integrales de regeneración y en detrimento de la posible asunción por el sector público de un papel más protagonista.

Las estrategias y programas de cada administración pública se han concebido con autonomía por cada agente público, sin tomar en consideración al resto de actores, más allá de proscribir expresamente en su normativa reguladora la doble financiación o la sobre financiación.

Tanto el Estado, a través de distintos organismos, como las Comunidades Autónomas, y también la propia del País Vasco, como la mayor parte de los Ayuntamientos han adoptado este rol.

En el caso de la Administración Local, las políticas de rehabilitación se han canalizado en algunos casos a través de sociedades públicas urbanísticas bien para todo el ámbito municipal bien para algunos ámbitos en concreto. Su labor será objeto de exposición detallada en el Capítulo 3 de este trabajo.

De este modo, y sin pretensión de realizar una enumeración exhaustiva o completa, se pueden identificar los siguientes programas de ayuda:

Administración Territorial	Organismo	Materia
Gobierno Vasco	Dpto. Vivienda	Rehabilitación integrada
		Rehabilitación aislada
		RENOVE
		Accesibilidad
	Dpto. Ordenación del Territorio	Regeneración Urbana
		Ruinas industriales
	Dpto. Industria (Ente Vasco de la Energía)	Sustitución ventanas
Polígonos industriales		
	Dpto. Comercio	Reactivación comercial
Ayuntamientos	Concejalía Urbanismo	Rehabilitación vivienda
		Accesibilidad
Diputaciones Forales	Hacienda foral	Desgravación fiscal
Estado	IDAE	Eficiencia energética

Estos programas en el caso del Departamento competente en materia de vivienda de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco han llegado a recogerse en unos documentos rectores para la ejecución de sus políticas públicas<sup>30</sup>:

<sup>30</sup> Más información sobre estos documentos estatales y autonómicos en (Tejedor Bielsa, 2012), así como en el Capítulo 5 de este trabajo.

	Planes Gobierno Vasco
1990	PD 1996-1999
2000	PD 2000-2003 PD 2002-2005 PD 2006-2009
2010	2010-2013 PE REHAB? 2013-2016 2018-2020

Se debe recordar que los planes estatales<sup>31</sup> no son de aplicación en esta Comunidad Autónoma debido a que han sido asumidas con carácter exclusivo las competencias en materia de urbanismo y vivienda y a la existencia de una hacienda pública propia de naturaleza foral.

Ocasionalmente, se han propiciado acciones específicas para un territorio:

- El caso de Bilbao Ría 2000<sup>32</sup>:

La degradación urbana del municipio de Bilbao y la existencia de suelos de oportunidad (antiguos espacios industriales) en una localización estratégica concitaron el consenso político e institucional en orden a su recuperación y puesta en valor. En noviembre de 1992 se constituye la sociedad, sin ánimo de lucro, Bilbao Ría 2000, en la que participan al 50% la administración del estado (SEPES, Autoridad Portuaria y ADIF) y las administraciones vascas (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia y Ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo). Su financiación se ha basado en la generación de plusvalías urbanísticas derivadas de la recalificación de terrenos de sus miembros que han soportado las cargas de urbanización necesarias para la regeneración de estos suelos.

Su éxito es evidente comparando la imagen triste y casi ruinoso del municipio en la década de los 80 con la proyección nacional e internacional que detenta actualmente: Museo Guggenheim, recuperación de las márgenes de la ría, Palacio Euskalduna, etc... Sin embargo, en los últimos años ha sido objeto de crítica precisamente por su modo de financiación y por los problemas que ha ocasionado su creciente deuda, en buena parte motivada por la debacle del sector inmobiliario, habiéndose incluso cuestionado su existencia y propuesto su liquidación<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Por esta razón estos documentos no son objeto principal de este trabajo, si bien el investigador puede encontrar al menos una pormenorizada exposición y estudio en la siguiente referencia: (Jiménez, 2006) El último de estos documentos es el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, BOE nº 61, de 10 de marzo de 2018, en el que pese a mantener las líneas tradicionales de apoyo al acceso a la vivienda en propiedad, se percibe la reorientación hacia el alquiler y la rehabilitación

<sup>32</sup> Vide <http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx> Más información en (Martínez Callejo, País Vasco, Bilbao, & Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, 2009), pag 336; el Capítulo 16 titulado "Bilbao Ría 2000" de Begoña Crespo, ex Directora Jurídica de dicha entidad, pags 227 y 33, en (Garrido & Gándara, 2013) y "Bilbao", de Patricia CAMPELO, M<sup>a</sup> Luz de la Cal y otros, pag. 75 y ss., (Iglesias, 2011).

<sup>33</sup> También se ha cuestionado en ocasiones el resultado formal logrado: ¿Podría ser el caso emblemático de Bilbao, con su nueva imagen acumuladora de firmas arquitectónicas de prestigio internacional, liderado por la galardonada Bilbao Ría 2000, un proceso inicial de astanización, de copia deliberada de

- El caso de SESTAO BERRI 2010<sup>34</sup>.

En noviembre de 2002 el Parlamento Vasco aprueba por unanimidad una proposición no de ley que insta a actuar de modo urgente en el municipio de Sestao ante la degradación en que se encuentran los barrios de Chavarri, Rivas y Simondrogas. En desarrollo de este acuerdo parlamentario se crea la sociedad pública Sestao Berri 2010, S.A., en la que participan al 50% el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Sestao, que se responsabiliza de su rehabilitación integral, esto es, edificatoria, urbanística y social. Su financiación se basa en las aportaciones de los socios.

- El caso de la Agencia para la Renovación Urbana de la Bahía de Pasaia, BADIA BERRI, S.A.

En 1990 surgen las primeras propuestas para la reordenación de este complejo territorio, repartido entre ocho municipios y afectado por las competencias y actividades de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de distintos organismos estatales: Autoridad Portuaria, RENFE, Costas, etc... Tras distintos intentos de intervención<sup>35</sup>, en 2001 se aprueba la inclusión del Proyecto denominado Area de Nueva Centralidad de la Herrera (Bahía de Pasaia) en la Iniciativa Comunitaria URBAN II, (con plazo de ejecución 2001-2006, ampliable a 2008) y para facilitar su gestión se constituye la sociedad Badia Berri, S.A., formada por las administraciones antes señaladas y apoyada en su financiación, externamente, por el Gobierno Vasco. En octubre de 2005 el Parlamento Vasco aprueba una proposición no de ley instando al Gobierno de España, Gobierno Vasco y Diputación Foral de Gipuzkoa a impulsar urgentemente la regeneración integral de este ámbito, mediante la construcción de un puerto exterior a la bahía. En diciembre de 2006 se constituye por las administraciones antes citadas y los Ayuntamientos afectados la sociedad JAIZKIBIA, encargada de gestionar esta regeneración, que impulsa múltiples estudios y trabajos sobre este asunto, que finalmente no han sido materializados por la dificultad en la tramitación de los distintos proyectos y la crisis económica.

- El caso de ZORROTZAURRE<sup>36</sup>

El Gobierno Vasco, la Autoridad Portuaria de Bilbao, la Administración del Estado y el Ayuntamiento de Bilbao suscribieron un convenio en el año 2006 en orden a establecer la ordenación urbanística de determinados terrenos propiedad de la Autoridad Portuaria de Bilbao en la península de Zorrotzaurre, así como a posibilitar la ejecución de una política de promoción de vivienda de protección pública en dicho ámbito del término municipal de Bilbao.

---

perfiles e imágenes de ciudades asociadas al éxito y la modernidad, (Prieto & Fernández-Galiano, 2011), pag. 41 y ss.

<sup>34</sup> Vide <http://www.sestaoberri.eus/>

<sup>35</sup> (Collantes, 2013). Describe acertadamente tanto el territorio como las circunstancias en que surgieron y se frustraron los primeros proyectos.

<sup>36</sup> Toda la información en <http://www.zorrotzaurre.com/>



En su cumplimiento y desarrollo se han redactado los oportunos documentos de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y Plan Especial de Ordenación Urbana.

Dicha actuación urbanística está siendo liderada por una Comisión Gestora en la que se han integrado los propietarios mayoritarios de bienes y derechos en el ámbito, esto es, se trata de una actuación de colaboración público – privada, de tal modo que se ha posibilitado la conversión de dicha península en isla, el traslado progresivo de las actividades industriales existentes, el mantenimiento y recuperación de los edificios considerados de interés, la construcción de puentes de comunicación con el resto del municipio, la rehabilitación integral del núcleo residencial consolidado, la calificación como vivienda protegida del 50% del aprovechamiento destinado a este uso, la previsión de grandes equipamientos públicos y de implantación de actividades económicas.

- El caso de ARABARRI

Es una sociedad pública, dependiente de la Diputación Foral de Álava (con mayoría en su capital social) y los Ayuntamientos asociados, (Ayto. de Artziniega, Ayto. de Laguardia, Ayto. de Alegría-Dulantzi, Ayto. de Salvatierra, Ayto. de Labastida, Ayto. de Campezo, Ayto. de Aramaio, Ayto. de Legutiano, Ayto. de Elciego, Ayto. de Oyón-Oion, Ayto. de Peñacerrada-Uribeharra, Ayto. de Lagrán, Ayto. de Samaniego, Ayto. de Bernedo y Ayto. de Berantevilla) encargada de fomentar el conocimiento, la conservación y la recuperación del Patrimonio Cultural Edificado de Álava. Es una sociedad urbanística de rehabilitación y su creación fue aprobada por el Decreto Foral 879/1989 de 16 de mayo.

Entre otras líneas de actuación, Arabarri ofrece su colaboración en todas y cada una de las fases que conlleva la compra y rehabilitación de inmuebles en los 25 Centros Históricos de Álava, facilitando la tramitación de todas las gestiones para el acceso a ayudas y subvenciones de las instituciones.

Actualmente ha desaparecido por decisión política.

- El caso del Departamento competente en materia de Vivienda del Gobierno Vasco (con distintas denominaciones en cada legislatura).

El ejercicio de su finalidad fundamental de facilitar el acceso a una vivienda digna a las personas necesitadas ha supuesto en muchas ocasiones la gestión sistemática de grandes ámbitos urbanísticos, con el resultado adicional de recuperar suelos contaminados, restablecer urbanizaciones, integrar edificaciones en el tejido urbano, eliminar infraviviendas, implantar equipamientos, etc...<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Algunas de estas actuaciones en el municipio de Bilbao: Casco Viejo, Arangoiti, Ensanche, Iturrigorri-Peñasca, La Peña, Bilbao La Vieja... (Martínez Callejo, País Vasco, Bilbao, & Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, 2009). El Gobierno Vasco ha realizado recientemente una exposición bajo el título *Housing the Basque Country* y una publicación en la que se resume buena parte de su actividad desde 1981 hasta la actualidad, (Fundación Arquia y Gobierno Vasco, 2018)

Otras veces se ha fomentado la realización de una determinada finalidad:

- URBAN<sup>38</sup>:

Desde la Unión Europea, con financiación de sus fondos de desarrollo regional, se presentó en 1994 la iniciativa comunitaria URBAN que fomenta a emprender acciones innovadoras e integradoras de desarrollo urbano en las zonas urbanas o los barrios en situación de crisis. Tras esta experiencia, se formuló en el año 2000 la iniciativa comunitaria URBAN II, que se enfoca a actuaciones con carácter innovador replicables en zonas semejantes, así como al intercambio de información y de experiencias de desarrollo urbano sostenible. Actualmente las políticas de la Unión Europea están más enfocadas hacia la eficiencia energética y la creación de empleo.

- IZARTU.

El Gobierno Vasco ha implementado en distintas ocasiones acciones encaminadas a la búsqueda de la convergencia con Europa en materia de desarrollo local y regional en términos de renta por habitante y empleo, cohesión social y territorial y modernización y calidad de vida. En este sentido, el Programa IZARTU (Programa Integral de Revitalización Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco) supone la cofinanciación de propuestas municipales de revitalización socioeconómica y regeneración territorial en zonas urbanas desfavorecidas. Estas ayudas han sido objeto de dos convocatorias en los años 2001 y 2003 e impulsado la realización de 51 programas en 47 municipios y 69 programas en 68 municipios respectivamente.

- Convocatorias extraordinarias (únicamente en los ejercicios de 2002 y 2005) de subvenciones del Departamento competente en materia de vivienda para la renovación urbana de ámbitos declarados como áreas de rehabilitación integrada y áreas degradadas, fundamentalmente para la ejecución de obras de reurbanización y establecimiento de equipamientos públicos.

- Programa de ruinas industriales<sup>39</sup>

La crisis económica de los años ochenta y la reconversión industrial originó un paisaje industrial plagado de construcciones e instalaciones sin uso y en situación de ruina. Paradójicamente buena parte de estos inmuebles contaba con una excelente localización en el tejido urbano y se podían considerar que

---

<sup>38</sup> Vide [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm) Más información en pag. 147 y ss (Hervás Más, 2017), en (Iglesias, 2011), pag 327 y ss “Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades: crecimiento y competitividad”, Felipe ALCALA-SANTAELLA y otros, que las califica como actuaciones de aprovechamiento o reconversión de vacíos urbanos y de rehabilitación de algunos barrios seleccionados, sin perspectiva global y en (González Pérez et al., 2012), pag 376 y ss. Similar opinión se mantiene en (Vivas Ziarrusta, 2015), pag 203, que contrapone este programa, al que atribuye acciones sectoriales para cubrir vacíos en el territorio, a las áreas de rehabilitación integrada

<sup>39</sup> Vide <http://www.euskadi.eus/ruinas-industriales/web01-a2lurral/es/>

ocupaban auténticos espacios de oportunidad. Sin embargo, su presencia dificultaba su percepción y obstaculizaba su gestión.

Estos espacios degradados y de oportunidad fueron inventariados en 1988.

El aprovechamiento de estos suelos no podía esperar a la puesta en marcha de una operación inmobiliaria, con la complejidad y labores previas que precisa, tales como el desarrollo del planeamiento urbanístico, la financiación, etc... motivo por el que el Gobierno Vasco diseñó este programa de demolición de ruinas industriales que asumía los costes de la demolición y gestión de residuos, con carácter adelantado a la gestión integral de cada ámbito, y recuperaba esta inversión con las plusvalías derivadas de la acción urbanística, bien en metálico bien en edificabilidad por este mismo valor.

Este programa ha permitido la realización de 159 actuaciones y la recuperación de más de 258 hectáreas de terreno con una inversión de más de 21 millones de euros. (Es interesante señalar que casi una tercera parte de las mismas se ha localizado en el Área Funcional de Bilbao Metropolitano, afectando a 154 hectárea por un coste cercano a los 10 millones de euros).

- Programa de ayudas de sustitución de ventanas.

El Ente Vasco de Energía, organismo público adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de industria, (bajo distintas denominaciones en cada legislatura), ha convocado ocasionalmente un programa de ayudas a particulares para la sustitución de ventanas y cerramientos viejos por otros que garantice un elevado aislamiento acústico y térmico, ahorro energético e incremento del confort en sus viviendas habituales.

- Programa de ayudas de reactivación comercial: PERCO.

El Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de comercio ha convocado en los últimos ejercicios un programa de ayudas a Ayuntamientos para la reactivación de zonas comerciales consistentes, entre otras cuestiones, en la mejora de su urbanización<sup>40</sup>.

- Programa de ayudas en polígonos industriales.

El Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de industria ha regulado la concesión de ayudas por el Ente Vasco de Energía destinadas fundamentalmente a la mejora de la eficiencia energética y fomento de la energía renovables y por la Sociedad para la Transformación Competitiva<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Información en [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/ayuda\\_subvencion/2018/hirigune-2018/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/ayuda_subvencion/2018/hirigune-2018/)

<sup>41</sup> Resolución de 3 de agosto de 2018, del Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE), por la que se procede a la aprobación, convocatoria y publicación de las bases reguladoras del Programa Renove en polígonos industriales, parques empresariales y áreas de actividad económica de la CAPV – Programa de ayudas a inversiones en eficiencia energética y uso de energías renovables. BOPV nº 168/2018, de 31 de agosto de 2018

para la renovación de la urbanización y espacios públicos de polígonos industriales.

Es destacable la novedad de este programa, pionero en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que pretende recuperar suelos destinados a actividades económicas que con los actuales estándares de calidad resultan obsoletos, poco competitivos y nada atractivos para la implantación de nuevas empresas.

O se han analizado desde perspectivas sectoriales:

- Impacto en la salud.

En ocasiones, se parte de la premisa de que la acción urbanística no es neutra para la salud humana y, por tanto, deben analizarse las posibles consecuencias derivadas de la realización de un plan, proyecto o actuación, buscando minimizar cuando no eliminar los efectos negativos e impulsar los positivos, (IHOBE, 2014). En cierto modo, es una reinterpretación de los orígenes higienistas del urbanismo.

Otras veces, se supera una perspectiva de cumplimiento de ordenanzas o higienista y se proponen distintas acciones en el diseño y realización de viviendas, así como en su rehabilitación y en la recuperación de áreas urbanas degradadas, evitando la producción de determinadas patologías, (Ros García, 2017), todo ello teniendo en cuenta los principales documentos de ámbito estatal, europeo e internacional dedicados a las relaciones entre vivienda (barrio / entorno urbano) y salud.

Es posible acceder a través de la red a determinados estudios concretos desde este punto de vista de ciertas actuaciones de regeneración urbana<sup>42</sup>.

- Enfoque de género.

Mediante la elaboración de una metodología para el análisis crítico del planeamiento urbanístico y de la forma de la ciudad a través de la elaboración de mapas de la ciudad prohibida o de puntos de inseguridad, buscando la reforma del tejido urbano existente en buscar de una mayor integración y cohesión social, (Kolektiboa, 2010).

O se ha propiciado la reflexión estratégica:

- El caso de BILBAO METROPOLI 30<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Evaluación del impacto en la salud del Plan de Reforma Integral de Uretamendi-Betolaza y Circunvalación, 2009, [https://www.osakidetza.euskadi.eus/r85-publ01/es/contenidos/informacion/publicaciones\\_informes\\_estudio/es\\_pub/adjuntos/EIS\\_PRI.pdf](https://www.osakidetza.euskadi.eus/r85-publ01/es/contenidos/informacion/publicaciones_informes_estudio/es_pub/adjuntos/EIS_PRI.pdf)

Evaluación del Impacto en la Salud de dos intervenciones de regeneración en la Bahía de Pasaia, 2014, [http://www.osakidetza.euskadi.eus/r85-pkpubl01/es/contenidos/informacion/publicaciones\\_informes\\_estudio/es\\_pub/adjuntos/eval\\_impacto\\_salud\\_bahia\\_pasaia.pdf](http://www.osakidetza.euskadi.eus/r85-pkpubl01/es/contenidos/informacion/publicaciones_informes_estudio/es_pub/adjuntos/eval_impacto_salud_bahia_pasaia.pdf)

Los principales agentes públicos y privados con actuación en el ámbito de la comarca de Bilbao Metropolitano constituyeron en mayo de 1991 la asociación para la revitalización del Bilbao Metropolitano, siendo su objeto la promoción e investigación, esto es, un *think tank*<sup>44</sup>, y constituyéndose de facto como dinamizador de este proceso.

Esta asociación ha redactado distintos documentos entre los que se debe destacar el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (1992), objeto de exposición detallada en el Capítulo 13, con ese mismo título, firmado por Alfonso MARTINEZ CEARRA, Saioa LANDA AYO y Ana SANCHO MARTINEZ, (Garrido & Gándara, 2013), documento sin valor normativo, pero que recoge un indudable esfuerzo de análisis y proposición de acciones para la mejorar de la imagen interna y externa de la comarca, en clave de cooperación del sector público y privado que permitan alcanzar soluciones conjuntas en la planificación del futuro de la conurbación.

- Bilbao Bizkaia NEXT, que se configura como “proceso de reflexión sobre el futuro de Bilbao y su metrópoli elaborado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Bilbao, siendo el *knowledge partnert* la Fundación Metrópoli (Alfonso Vegara)”, (Garrido & Gándara, 2013), pags. 181 y ss. “Bilbao Bizaia Next”, Andoni ALDEKOA.

Incluso se han duplicado los esfuerzos actuando desde distintas ópticas sobre el mismo territorio y materia:

- Mapas zonas vulnerables y/o degradadas.

La Administración del Estado (Ministerio de Fomento) ha diseñado una metodología propia y realizado un análisis urbanístico e identificación de barrios vulnerables,<sup>45</sup> cuyo proceso de elaboración y principales dificultades detectadas para su desarrollo ha sido descrito por sus mismos responsables, (Hernández Aja et al., 2015).

El Gobierno Vasco, por su parte, ha redactado un trabajo denominado Diagnóstico de las Necesidades de Intervención en la Renovación del Parque Edificado de la CAPV (2012), en el que, en base a su propia metodología, inventaría las zonas urbanas degradadas, si bien este documento no ha sido todavía difundido públicamente<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Vide <http://www.bm30.eus/#>.

<sup>44</sup> En traducción del diccionario COLLINS, grupo de expertos. Se podría añadir que analizan científicamente un tema y proponen medidas buscando un determinado objetivo.

<sup>45</sup> <https://www.fomento.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-de-barrios-vulnerables>

<sup>46</sup> Es posible encontrar información sobre su proceso de realización, objetivos, etc... en el siguiente enlace [http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv\\_direcc\\_vivienda/es\\_ovv\\_sevi/ovv\\_sectorvivienda245\\_es.html](http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_direcc_vivienda/es_ovv_sevi/ovv_sectorvivienda245_es.html)

Por último, cabe reseñar aunque sea genéricamente los mecanismos utilizados por la normativa tributaria para fomentar la acción rehabilitadora:

Hay que recordar que el País Vasco tiene un sistema tributario propio, con origen en la Disposición Adicional Segunda de la Constitución Española, tal y como ha sido dicho anteriormente, que preserva los derechos históricos del pueblo vasco y su actualización<sup>47</sup>.

En concreto cada Territorio Histórico tiene una Hacienda Foral. Este estudio se centrará en el Territorio Histórico de Bizkaia y su sistema tributario, específicamente en lo relativo a las figuras tributarias con mayor repercusión en esta actividad:

- En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)<sup>48</sup>:

La normativa de aplicación es la Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>49</sup>, que posibilita la deducción de las cantidades invertidas en la rehabilitación de una vivienda, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Constituya la residencia habitual del contribuyente, para ello debe ser habitada de manera efectiva y con carácter permanente por el propio contribuyente, en un plazo no superior a doce meses, contados a partir de la fecha de adquisición o terminación de las obras, y deberá residir durante un plazo continuado de, al menos, tres años.
- Hay excepciones a dichos plazos cuando concurren circunstancias que necesariamente exijan el cambio de vivienda o que necesariamente impidan la ocupación de la vivienda.
- Sólo una vivienda se puede considerar habitual por unidad familiar. Por tanto, cuando los miembros de la unidad familiar sean titulares de más de una vivienda, se entenderá que sólo una de ellas tiene la consideración de vivienda habitual y será aquella en la que la unidad familiar tenga su principal centro de intereses vitales, relaciones personales, sociales y económicas.
- La persona solicitante deberá ser propietaria del inmueble objeto de deducción.

Es necesario obligatoriamente tener un certificado de rehabilitación expedido por el Gobierno Vasco y será deducible la obra realizada hasta el importe del presupuesto protegible que se indica en el citado certificado minorada en su

---

<sup>47</sup> Sobre el Concierto Económico con el País Vasco vide el Capítulo 3, Alberto ATXABAL RADA, en (Garrido & Gándara, 2013)

<sup>48</sup>Vide <http://web.bizkaia.eus/es/-/renta-y-patrimonio>

<sup>49</sup> Vide

[http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem\\_Codigo=2671&idioma=CA&dpto\\_biz=5&codpath\\_biz=5|3588|2121|2131|2135|2671](http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=2671&idioma=CA&dpto_biz=5&codpath_biz=5|3588|2121|2131|2135|2671)

caso por el importe de las subvenciones recibidas para la rehabilitación que se encuentren exentas del IRPF.

Cabe la posibilidad de solicitar un préstamo para hacer frente a los pagos, siendo deducibles las cuotas que se vayan pagando (amortización e intereses), así como los gastos de apertura de tal préstamo.

#### Regla general:

Los/as contribuyentes podrán aplicar una deducción del 18 por 100 de las cantidades invertidas que hayan corrido a su cargo y excluidas las subvenciones que queden exentas por este impuesto

Asimismo, podrán aplicar una deducción del 18 por 100 de los intereses satisfechos en el período impositivo por la utilización de capitales ajenos

#### Regla especial

Los porcentajes establecidos en el apartado anterior serán del 23 por 100, salvo para las cantidades depositadas en cuenta vivienda, en los siguientes supuestos:

- a) Contribuyentes que tengan una edad inferior a 30 años.
- b) Contribuyentes que sean titulares de familia numerosa.

- En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO):

La normativa de aplicación es la Norma Foral de Bizkaia 10/1989, de 30 de junio, del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras<sup>50</sup>, que establece la competencia de los Ayuntamientos para establecer el tipo de gravamen, sin que pueda superar el cinco por ciento (5%) del coste de la obra, esto es, de su ejecución material.

Se establece asimismo la posibilidad de realizar algunas bonificaciones sobre la cuota resultante, siendo de interés para este trabajo:

a) Una bonificación de hasta el 95 por 100 a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo y del alojamiento transitorio que justifiquen tal declaración.

b) Una bonificación de hasta el 95 por 100 a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. La bonificación estará condicionada a que las instalaciones para

---

<sup>50</sup> Vide

[http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem\\_Codigo=2703&idioma=CA&dpto\\_biz=5&codpath\\_biz=5|3588|2121|2131|2137|2703](http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=2703&idioma=CA&dpto_biz=5&codpath_biz=5|3588|2121|2131|2137|2703)

producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente

c) Una bonificación de hasta el 90 por 100 a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados

Los Ayuntamientos del País Vasco suelen recoger estas bonificaciones y simultáneamente establecer un tipo impositivo por debajo del máximo previsto en normativa para las actuaciones de rehabilitación. (Por ejemplo, en el caso de Bilbao, el tipo se señala en el tres por ciento).

- En el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):

La normativa de aplicación es la Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido<sup>51</sup>, establece un tipo impositivo reducido del diez por ciento para las ejecuciones de obra de renovación y reparación realizadas en edificios o partes de los mismos destinados a viviendas, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el destinatario sea persona física, no actúe como empresario o profesional y utilice la vivienda a que se refieren las obras para su uso particular. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, también se comprenderán en este número las citadas ejecuciones de obra cuando su destinatario sea una comunidad de propietarios.

b) Que la construcción o rehabilitación de la vivienda a que se refieren las obras haya concluido al menos dos años antes del inicio de estas últimas.

c) Que la persona que realice las obras no aporte materiales para su ejecución o, en el caso de que los aporte, su coste no exceda del 40 por 100 de la base imponible de la operación.

Como colofón, es preciso apreciar y reseñar críticamente la diversidad de actores, criterios, instrumentos y acciones en esta materia de políticas públicas relacionadas con la regeneración urbana, empleados en muchas ocasiones sin ninguna vocación de estabilidad o permanencia ni en el tiempo ni en sus contenidos, con la consiguiente generación a terceros de inseguridad jurídica y de tratamiento inequitativo de situaciones muy semejantes.

El objeto de este trabajo, no obstante, se limita al análisis de las políticas públicas de rehabilitación actualmente vigentes en el País Vasco, contempladas en el Plan Director 2018-2020, así como a la normativa dictada en su desarrollo.

---

<sup>51</sup> Vide

[http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem\\_Codigo=2690&idioma=CA&dpto\\_biz=5&codpath\\_biz=5|3588|2121|2131|2136|2690](http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=2690&idioma=CA&dpto_biz=5&codpath_biz=5|3588|2121|2131|2136|2690)



### 2.3.4 Análisis de entrevistas a principales agentes en el País Vasco.

Se ha declarado desde el comienzo que no es propósito de los redactores realizar un documento de laboratorio, desconectado de la realidad que analiza y sobre la que modestamente pretende actuar, sino que debe contar necesariamente con el entorno real existente en esta concreta época histórica, en sus aspectos jurídicos, sociales, económicos, etc...

En este sentido, se ha considerado que la participación y el contraste social de algunos aspectos de este trabajo con *stakeholders*<sup>52</sup> y agentes implicados responsables en actuaciones de regeneración urbana puede enriquecer el resultado final, ya que supone y facilita:

- Acceder al conocimiento especializado de estas organizaciones y personas expertas en la materia
- Conocer su opinión sobre el estado actual de la materia y su percepción acerca de su futura evolución.
- Validar y/o corregir la idea subyacente en la tesis.

Su participación se ha estructurado utilizando las siguientes técnicas:<sup>53</sup>

- Diseño y realización con carácter general de una encuesta, sobre los aspectos que se entienden más importantes.
- Entrevistas personales. Cuando se ha entendido preciso abordar alguna cuestión con especial detenimiento o profundizar en el sentido o justificación de alguna aportación.
- Asistencia a reuniones de trabajo
  - del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco
  - de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo de España (y su sección en Euskadi)
  - de las Sociedades Urbanísticas y de Rehabilitación del País Vasco.

La implicación de los principales actores en materia de regeneración urbana en el País Vasco en el proceso de redacción de este trabajo, se ha añadido a las fuentes tradicionales (doctrina científica, jurisprudencia, registros públicos, etc... ) de opinión y conocimiento.

---

<sup>52</sup> Expresión anglosajona que hace referencia a aquellas personas o partes que tienen algún interés en una actividad o negocio, cuyo uso se extendió tras la publicación de (Freeman, 1990).

<sup>53</sup> Sobre las ventajas de articular la encuesta con el trabajo de campo y la interacción con grupos de interés o de expertos, (Cea D'Ancona, 2004), pags. 30 y 102.

En concreto, se ha entendido relevante ofrecer la colaboración en la cumplimentación de la encuesta a las siguientes personas, instituciones u organismos:

Gobierno Vasco:	Departamentos	Sociedades Públicas
	Planificación Territorial	IHOBE
	Medio Ambiente	VIKESA
Diputación Foral de Bizkaia	Vivienda	
	Departamentos	Dirección
	Transportes. Movilidad y Cohesión del Territorio	Cohesión del Territorio
Ayuntamientos del País Vasco	Asociación de Municipios Vascos	EUDEL
Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación		
Territorio Histórico	Municipio (s)	SUR
Alava	Vitoria-Gasteiz	Ensanche 21
Bizkaia	Bilbao	Surbisa
		Viviendas Municipales
	Bermeo	Beruala
	Berriz	Berriz sociedad urbanística
	Durango	Durango Eraikitzen
	Ermua / Mallabia	Debegesa
	Lekeitio	Errazten
	Portugalete	Surposa
	Plentzia	Plenbisa
Sestao	Sestao Berri 2010	
Gipuzkoa	Donostia-San Sebastián	Donostiako Etxegintzak
	Antzuola / Aretxabaleta / Arrasate / Bergara / Elgeta / Eskoriatza / Oñati / Leintz Gatzaga	Suradesa
	Deba / Eibar / Elgoibar / Mendaro / Mutriku / Soraluze	Debegesa
	Errenteria / Lezo / Oiartzun / Pasaia	Oarsoaldea
	Hondarribia	
	Irún	Irunvi
	Tolosa	Erretengibel
	Zarautz	Zarautz Lur
Universidades	UPV /EHU	
	Universidad de Oviedo	
	UNED	
	UPM	
	UAB	

ASCOBI	Asociación de Constructores de Bizkaia
TECNALIA	
Observatorio de la Ciudad 3 R	

No debe sorprender la utilización de un recurso como la encuesta en este trabajo y debe recordarse que ya “en el siglo XVIII aparecen las primeras investigaciones sociales empíricas, de la mano de los llamados reformadores sociales. Un conjunto de profesionales de distintas áreas de conocimiento (médicos, ingenieros naturistas), unidos por un mismo propósito: aportar evidencia empírica de los problemas sociales de su época, consiguientes al desarrollo de la Revolución Industrial y al rápido crecimiento de las ciudades”, (Cea D’Ancona, 2004), pag. 14.

El modelo de encuesta utilizado es el que se reproduce en el Capítulo 6 de este trabajo y se refiere a aspectos relacionados con la normativa urbanística, la regulación y el procedimiento de ayudas públicas, la situación del sector inmobiliario y la coyuntura económica. Por supuesto, al final de la misma se ha ofrecido la posibilidad de que se pueda aportar aquellas ideas o reflexiones que se entiendan oportunas.

Las respuestas se han analizado a partir de la agregación de los resultados obtenidos y su explotación estadística de tal modo que se pueda apreciar el grado de conformidad o disconformidad con la propuesta planteada.

Las conclusiones se expresan y resumen mediante la utilización de gráficos y matrices, de tal modo que sea claramente entendibles.

Debe resaltarse que el uso de esta técnica de participación de agentes expertos ha posibilitado la recogida de percepciones, opiniones y propuestas muy relevantes para la orientación final y contraste de propuestas y conclusiones, motivo por el que desde este momento debo expresar mi agradecimiento por su colaboración y buena disposición.

Por último, señalar que otros investigadores han empleado este mismo recurso de la encuesta a profesionales, administraciones locales, etc... si bien con objetivos claramente distintos, pudiendo destacar las realizadas por el Grupo de Trabajo para la Rehabilitación (GTR)<sup>54</sup>, orientadas a diagnosticar la situación de la rehabilitación por Comunidades Autónomas y a exponer las estrategias municipales en esta materia y las publicadas por el Observatorio Vasco de la Vivienda, relativas a la evaluación de la satisfacción de las ayudas a la rehabilitación entre las personas beneficiarias y al estudio de impacto de la rehabilitación vs. actividad de edificación de obra nueva (según los agentes del sector)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Su trabajo e informes resultantes es accesible en <http://gbce.es/blog/proyecto/gtr/>

<sup>55</sup> Documentos accesible en la web de este organismo <http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome/es>



## 3 MARCO JURIDICO

### 3.1 Distribución competencial y sistema de fuentes.

A pesar de no consistir el objeto principal de este trabajo, se debe esbozar al menos, para su mejor comprensión, el sistema de fuentes de la normativa de aplicación en materia de ordenación del territorio y regeneración urbana.

En primer lugar, es destacable la compleja distribución competencial que realiza la Constitución Española entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal modo que se aprecia la enorme dificultad existente para la promulgación de una regulación sobre estas materias y el logro de la concordancia o perfecto engranaje de aquella de naturaleza autonómica con la básica estatal.

No en vano hay autores que califican como aporía o esfuerzo baldío esta tarea de intentar una nítida división de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (Ramallo López, 2014), pag. 161, pese a haber sido abordada desde distintas ópticas por multitud de autores<sup>56</sup>.

Hay quien incluso declara que si bien su primera intención era "informar sobre el núcleo central de la Constitución del Estado como Estado compuesto, esto es, sobre las normas constitucionales delimitadoras de competencia que distribuyen territorialmente el poder político entre el Estado en cuanto poder central y las Comunidades Autónomas", en materia de ordenación del territorio, vivienda y medio ambiente "quizás este propósito constituya una labor hercúlea y de cuasi imposible realización, dada la continua producción legislativa y la conflictividad judicilizada de este campo", (Pérez Grande, 1993).

Esquemáticamente se puede realizar su exposición de la siguiente manera:

Las Comunidades Autónomas tienen atribuida con carácter exclusivo la competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente por mandato del artículo 148.1.3 de la Constitución Española.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco además la legitimación competencial se encuentra en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que asume dicha atribución, y en el orden de la organización política interna, a través de la Ley vasca 27/1983, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órgano Forales de sus Territorios Históricos.

---

<sup>56</sup> Por todos ellos nos remitimos a los estudios de (Cano Campos & Martín Rebollo, 2009), sobre los títulos competenciales tangenciales del Estado en materia de ordenación del territorio, (Alonso Timón, 2012), pags. 79 y ss. (Rodríguez León, 2008), pags. 90 y ss. y (Rodríguez López, 2007), pags. 52 y ss.

El Estado encuentra su legitimación competencial en una serie de títulos en materias que tienen una evidente influencia en la ordenación del territorio, vivienda y medio ambiente<sup>57</sup>:

*art. 33, 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*

*2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*

*3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

*art. 45, 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

*art. 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.*

*art. 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*

*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

*art. 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

*1ª, La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales..*

*8ª, Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las*

---

<sup>57</sup> Incluso parte de la doctrina es partidaria de utilizar la competencia medioambiental a fin de “estirar” su ámbito de actuación y junto a otros títulos competenciales generar una competencia estatal propia en materia de ordenación del territorio, (Alonso Timón, 2012), pag. 484.

*formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.*

*13, Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*

*18, Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*

*20, Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.*

*21, Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*

*23, Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

*24, Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*

La amplitud de los títulos competenciales y la íntima relación entre las materias atribuidas determina que los límites a respetar por cada Administración Pública no sean claros y se planteen continuos conflictos de competencia y recursos de constitucionalidad. Y la dificultad se incrementa cuando se producen faltas de sincronía en las ideologías políticas que impulsan y subyacen en las normas de cada nivel.

El Tribunal Constitucional ha intentado esclarecer estos límites competenciales y las reglas de juego estableciendo una cuantiosa jurisprudencia, si bien con interpretaciones a veces titubeantes.

A modo ejemplificativo el Tribunal Constitucional ha resuelto mediante sentencia<sup>58</sup>:

---

<sup>58</sup> Datos obtenidos en el buscador de jurisprudencia del Tribunal Constitucional:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es>

- En 6 ocasiones sobre la Ley 8/1990, de 25 de julio. Reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.
- En 29 ocasiones sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana
- En 27 ocasiones sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril. Régimen del suelo y valoraciones
- En 13 ocasiones sobre la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo.
- En 25 ocasiones sobre el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
- En 11 ocasiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana,
- En 10 ocasiones sobre el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Cabría destacar las sentencias del Tribunal Constitucional, 61/1997, de 20 de marzo,<sup>59</sup>, 164/2001, de 11 de julio, y 54/2002, de 27 de febrero, dado que contribuyen en un momento inicial a esclarecer el sistema de reparto de competencias.

No obstante, continúa siendo una cuestión controvertida. Y así hay quien propone que "en espera de una reforma constitucional que ponga al día la organización del Estado (...) el Tribunal Constitucional español bien podría construir interpretativamente la noción de gobierno del territorio como un supraconcepto integrador de carácter constitucional, capaz de armonizar como una política multinivel los que hoy son percibidos como títulos competenciales independientes y aún enfrentados. Esta noción global y unitaria podría superar las carencias de la doctrina actual del Alto Tribunal en materia de ordenación territorial y urbanismo, que ha tratado de construir las funciones del Estado con incidencia en la materia a partir de títulos dispersos, penosa y laboriosamente, caso a caso, con resultados desiguales", (Vaquer Caballería, 2018), pag. 76.

En resumen, a las Comunidades Autónomas les corresponde con carácter exclusivo (dado que así lo han establecido todas en sus Estatutos de Autonomía), la materia de ordenación del territorio, vivienda y medio ambiente, si bien el Estado detenta competencias muy relevantes que condicionan el ejercicio de la misma.

Sin embargo, los sistemas urbanísticos autonómicos resultantes no son tan disímiles entre ellos, y se puede incluso hablar de un derecho urbanístico común a todo el territorio estatal, probablemente debido a la enorme influencia que todavía mantiene el derecho estatal preconstitucional, (desplazado por la nueva normativa autonómica, pero no derogado), la jurisprudencia, la normativa básica dictada por el Estado y la Unión Europea en virtud de sus propias competencias y la asunción por la generalidad de las figuras urbanísticas novedosas surgidas en algunas regiones, (Baño León, 2009) , pag. 35.

---

<sup>59</sup> Un análisis del trascendental impacto de esta sentencia en pag. 55 y ss. (González-Varas Ibáñez, 1998)



Otros aspectos que serán objeto al menos de recensión, aunque no formen tampoco parte en sentido estricto ni del objeto ni de los objetivos del estudio serán el reparto competencial *ad intra* en la organización política de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la influencia de las instituciones europeas:

#### En cuanto a la Administración Foral:

La Ley 27/1983, de 27 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos forales de sus Territorios Históricos,<sup>60</sup> en su artículo 7.c) 5 atribuye a estos últimos la ejecución de la normativa de las instituciones comunes en materia de urbanismo y, en concreto, las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en desarrollo de las determinaciones de planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otros entes públicos y órganos administrativos<sup>61</sup>.

En el ámbito municipal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (en su redacción actual tras la reforma establecida por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) reconoce, entre otras, en su artículo 25.2, como competencia propia de los municipios:

- **a)** Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- **b)** Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- (...)

Se debe reparar en que el dictado legal no se refiere a actuaciones de "regeneración urbana", sino meramente a la conservación y rehabilitación de la edificación, entendida al parecer en el sentido clásico de fomento y control de la actividad rehabilitadora de iniciativa privada sobre el patrimonio edificado.

Esta competencia, como el resto, queda sometida a las condiciones establecidas a continuación:

*3. Las competencias municipales (...) se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.*

*4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las*

---

<sup>60</sup> BOPV nº 182/1983, de 10 de diciembre.

<sup>61</sup> Esta atribución ha sido matizada por la normativa autonómica vasca posterior, tal y como se explicará más adelante, (Ley vasca de Instituciones Locales, Ley vasca de Suelo y Ley vasca de Vivienda).

*Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.*

*Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.*

**5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.**

Se debe precisar que esta competencia propia no constituye un servicio de prestación obligatoria (artículo 23), salvo en el caso del medio ambiente urbano y solamente para los municipios que cuenten con una población superior a 50.000 habitantes.

Este modelo competencial ha sido modificado mediante la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales del País Vasco<sup>62</sup>, en uso de las facultades que encuentra reconocidas, tal y como señala en su Exposición de Motivos, en el artículo 10.4 del Estatuto de Gernika, la Ley de Concierto Económico, la normativa de haciendas locales, regulada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la legislación básica de régimen local (art. 39 y Disposición Adicional Segunda).

En su artículo 17.1 establece como competencias propias de los municipios vascos, entre otras:

*7) Planificación, programación y gestión de viviendas.*

*8) Ordenación complementaria, promoción, gestión y defensa del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas.*

*9) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.*

Nuevamente se ignora la materia de regeneración urbana e incluso de la rehabilitación, a menos que se considere comprendida en la gestión de viviendas o en la disciplina urbanística.

El párrafo tercero de este mismo precepto contempla que las leyes sectoriales del Parlamento Vasco (y normas forales en materia de su competencia) puedan atribuir competencias como propias a los municipios, ampliando las facultades que definen el ámbito de autonomía municipal, siempre con respecto al principio de suficiencia financiera de las instituciones locales.

---

<sup>62</sup> Esta Ley del Parlamento Vasco ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, si bien no hubo pronunciamiento, dado que se suscribió un Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado –Comunidad Autónoma del País Vasco, de fecha 11 de enero de 2017, que realizaba una interpretación “pacífica” de las disposiciones objeto de controversia. BOPV nº 34/2017, de 17 de febrero

Esta última previsión resulta sumamente importante para salvar el defecto de atribución competencial a los municipios en la normativa básica y propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco de régimen local, dado que se podrá encontrar suficiente legitimación en la legislación del País Vasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

#### Fuera del sistema de fuentes normativo:

Cabría citar aquellos documentos procedentes de la Unión Europea<sup>63</sup>, elaborados en base a la consideración de los impactos de sus competencias sectoriales sobre el territorio, la protección del medio ambiente y al principio de sostenibilidad<sup>64</sup>, (entre los que cabría destacar la Estrategia Territorial Europea<sup>65</sup> como punto de partida integral) con los que está interviniendo en materia de ordenación del territorio o al menos está condicionando el ejercicio de esa competencia por las administraciones públicas competentes<sup>66</sup>. Por lo que si bien en principio se podría afirmar que carece de competencias de producción normativa sobre esta materia, lo cierto es que a través de dichos documentos está propugnando un modelo de desarrollo urbano determinado: la ciudad compacta, (Serrano Lasa, 2017), pag. 132.

---

<sup>63</sup> Se pueden citar los estudios: respecto a fuentes y evolución (González-Varas Ibáñez, 2009), pags. 39 y ss. (Alonso Timón, 2012), Capítulo XIII, "Conservación de edificios y construcciones.Rehabilitación y renovación urbanas", Dinisio FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, pags. 315 y ss, (Fernando Pablo & et al, 2016) y pags 75 y ss., (Gómez Orea & Gómez Vilarino, 2013).

<sup>64</sup> (Higueras García, 2009), pag. 46, que en el suelo urbano se puede resumir en "control de la expansión urbana, rehabilitación de la ciudad consolidada y nueva edificación con arquitectura y urbanismo bioclimático.

<sup>65</sup> Otros documentos europeos de interés son la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (Hungría, 2011) y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007). Todos ellos se pueden consultar en <https://www.fomento.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/otros-proyectos-y-actividades/agenda-urbana-europea> Sobre el proceso de construcción de este principio de sostenibilidad y el concepto de desarrollo urbano sostenible, especialmente en el ámbito de las instituciones comunes europeas, vide "Desarrollo territorial y urbano sostenible", M<sup>a</sup> Angeles GONZALEZ BUSTOS, (Fernando Pablo, González Bustos, & et al, 2016).

Otros documentos internacionales de interés tales como Programa HABITAT de la ONU, Agendas 21 Locales, Carta de Aalborg, Programa URBAN, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, ICLEI, Alianza del Clima, Asociación de Ciudades y Regiones por el Reciclaje, Energie Cites, Eurocities, Medcities, Pacto de los Alcaldes, Carta de Atenas, Carta de Leipzig y la iniciativa JESSICA en (Gozálvez Pérez & Marco Molina, 2011), pags 53 y ss "Programas y proyectos internacionales para la mejora de las ciudades", Aurelia BENGOCHEA

Sobre diversas iniciativas en relación a la Agenda 21 Local, Carta de Aalborg, Consejo internacional para iniciativas medioambientales de carácter local, Red de ciudades por el clima, Red española de ciudades saludables y Pacto de los Alcaldes, (Gozálvez Pérez & Marco Molina, 2011), pags 581 y ss "Participación de las ciudades españolas en programas internacionales de desarrollo sostenible", Mario ROBLES DEL MORAL y Aurelia BENGOCHEA MORANCHO

<sup>66</sup> Pese a tratarse de *soft law*, tal y como apunta (Parejo Navajas, 2004).

Siendo así que se puede concluir que "...la Unión Europea impone un desarrollo de las ciudades y, por tanto, una ordenación del territorio que se guía por los siguientes criterios: 1. Evitar el crecimiento desmesurado, evitando las bajas densidades urbanas. 2. Evitar el crecimiento disperso y no en continuidad. 3. Asegurar un urbanismo de usos de suelos mixtos. 4. Recuperar el suelo urbano, excluyendo de las prioridades el desarrollo de los suelos urbanizables. 5. Limitar el consumo injustificado de suelo, entendido como recurso natural.", como se expone en el Capítulo VI, "Criterios generales sobre límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano", de Diego J. VERA JURADO, en (Castillo Blanco, Allende Landa, & et al, 2014).

Sin embargo, hay que recordar que estos documentos no son jurídicamente vinculantes, dado que no se corresponden con los instrumentos normativos derivados de los tratados constitutivos de la Unión Europea<sup>67</sup>, esto es, no tienen naturaleza ni de reglamentos (de aplicación directa) ni de directivas (a implementar por las autoridades en un plazo determinado para el cumplimiento de los objetivos establecidos pudiendo establecer los medios y procedimientos que entienda adecuados), ni de resoluciones (que vinculan únicamente a aquellas administraciones, organizaciones o personas a las que se dirijan) ni de recomendaciones o dictámenes (meros consejos). Pero sí tienen la suficiente fuerza moral y capacidad de influencia en los operadores públicos y privados, máxime cuando suelen ir acompañados de programas de ayudas económicas y financieras que impulsan proyectos, medidas y acciones congruentes con sus contenidos.

Finalmente, no se puede obviar el documento "Nueva Agenda Urbana", aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, celebrada en Quito, Ecuador, el día 20 de octubre de 2016, y refrendada por la Asamblea General el día 23 de diciembre de 2016<sup>68</sup>.

Se trata de un ambicioso compromiso político que partiendo del principio del desarrollo sostenible pretende la mejora de la calidad de vida de la población mundial, cada vez más concentrada en las ciudades, debiendo ser implementado progresivamente por las autoridades y los agentes privados. Marca objetivos de distinta naturaleza: económicos, sanitarios, de gobernanza, de ordenación del territorio, urbanísticos y edificatorios, culturales, de cohesión social y seguridad, etc...

Como en el caso de los documentos procedentes de las Instituciones Comunes de la Unión Europea, no es una norma jurídica, ya que no hay un mandato imperativo ni una consecuencia jurídica directa de su incumplimiento, pero sí puede informar la actuación de las administraciones públicas, especialmente de aquellas dotadas de facultades legislativas.

Siguiendo esta estela, la Administración del Estado está desarrollando su propia Agenda española<sup>69</sup>, de la que únicamente enumeraremos sus objetivos estratégicos

---

<sup>67</sup> Sobre las fuentes del ordenamiento jurídico europeo  
[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.1.pdf)

<sup>68</sup> Documento y más información en <http://habitat3.org/>

<sup>69</sup> Información completa de su metodología de redacción en <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/agenda-urbana-espanola>

para comprobar su correlación en gran medida con la materia analizada en este trabajo:

- Objetivo Estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservándolo y protegiéndolo.
- Objetivo Estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
- Objetivo Estratégico 3: Prevenir y reducir los efectos del cambio climático.
- Objetivo Estratégico 4: Gestionar de forma sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
- Objetivo Estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
- Objetivo Estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
- Objetivo Estratégico 7: Impulsar y favorecer la economía urbana.
- Objetivo Estratégico 8: Garantizar el acceso a la vivienda.
- Objetivo Estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.
- Objetivo Estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

El Gobierno Vasco, por su parte, está elaborando su propio documento denominado Agenda Urbana Vasco Bultzatu 2050<sup>70</sup>, partiendo de un trabajo anterior llamado Hoja de ruta de edificación sostenible 2025.

---

<sup>70</sup> Más información en <http://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurral/es/>

## 3.2 Evolución normativa

### 3.2.1 Evolución normativa estatal

A continuación se realiza un breve repaso a las principales normas estatales que conforman la historia del derecho urbanístico español<sup>71</sup>, destacando aquellos aspectos relacionados con el objeto de estudio:

#### Ley de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1.879

Es el primer precedente legal y establece la dualidad de las actuaciones urbanísticas: ensanche vs. reforma interior<sup>72</sup> que será característica de nuestro sistema.

Facilita la tramitación de la expropiación forzosa, al exceptuar la formalidad de declarar la utilidad pública tanto en las obras de ensanche como en las de reforma interior.

La ley se redacta especialmente para las grandes poblaciones, entendidas éstas por aquellas que tengan más de 80.000 habitantes, pretendiendo en las actuaciones de reforma interior tanto su conexión armónica con el ensanche, en su caso, como la viabilidad, ornato y saneamiento de la población.

Se pretende la financiación de la actuación y la apropiación de las plusvalías mediante la adquisición forzosa de los solares colindantes a la nueva vialidad y su venta posterior. La administración, por tanto, se hace con los terrenos que experimentan una revalorización derivada de la obra pública y los enajena para recuperar la inversión y disponer de capital para nuevas actuaciones.

Esta filosofía cambió radicalmente como consecuencia de la debilidad financiera de la administración pública, que impedía de facto la expropiación de los terrenos colindantes a la vialidad realizada, por falta de presupuesto. La solución se encontró, como sabemos, en la apropiación de las plusvalías por los particulares que en contrapartida asumían la carga de urbanizar, (G. R. Fernández Fernández, 2011). Y así ha continuado hasta la actualidad.

#### Ley de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1.895

Sigue la estela de la anterior, si bien rebajando el mínimo de población a 30.000 habitantes, lo que supone la ampliación de la afección territorial de estas previsiones.

Además contempla la gestión a través de sociedades constituidas por los Ayuntamientos o por los particulares en un intento de agilizar la ejecución de los proyectos al *externalizar* y *profesionalizar* su realización.

---

<sup>71</sup> Esta evolución se describe en numerosos manuales, p. ej., (López Ramón, 2005), pags. 39 y ss. (Baño León, 2009), capítulo "La evolución del sistema legal urbanístico español" de Luciano PAREJO ALONSO, pags. 137 y ss. En (Font, Coma, & Rexach, 2017), Ceslestino CANDELA "Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España", pags. 39 y ss. en (Moya González, 1994).

<sup>72</sup> Sobre las políticas de reforma interior en España en el siglo XIX, pags. 111 y ss. (González Pérez et al., 2012)

### Reglamento de la Ley de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1.895

Prosigue en el perfeccionamiento del sistema establecido por las normas anteriores, así como en realizar un desarrollo prolijo de las actuaciones de reforma interior, en el que trata con lenguaje propio de la época y desde la perspectiva higiénico sanitaria algunas cuestiones que actualmente solemos considerar *novedosas* como el asoleamiento, la exposición a los vientos, vertidos de residuos, etc...

### Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Por primera vez, en su exposición de motivos habla de limitar el crecimiento de las grandes ciudades y de realizar un cambio de orientación hacia un desarrollo equilibrado, incorporando instrumentos de ordenación del territorio y describiendo la posible intervención administrativa en la propiedad urbana, incluyendo el deber de conservación de las edificaciones.

No obstante, pese a esas previsiones, es innegable la orientación del sistema urbanístico establecido hacia el crecimiento urbano (y la reconstrucción de las ciudades tras la destrucción ocasionada en el patrimonio urbanizado y edificado por la guerra civil)<sup>73</sup>.

Se regula el deber de conservación estableciendo sus contenidos tradicionales, es decir, comprendiendo el mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Igualmente la administración puede dictar órdenes de ejecución por motivos de interés turístico o estético sobre la fachada o aquellos elementos visibles desde la vía pública.

En caso de superar el límite del deber de conservación la Administración deberá prestar su ayuda (económica).

Se contempla la posibilidad de un Plan Nacional, Planes Provinciales y Comarcales, además de los municipales, así como la figura urbanística del plan especial para la mejora del medio urbano y rural.

No se establece cesión alguna de derechos edificatorios o plusvalías urbanísticas al Ayuntamiento, tan sólo la cesión de viales y espacios públicos.

### Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

### Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se analizan conjuntamente estas dos normas debido a que por su conexión tienen las mismas características.

---

<sup>73</sup> María Jesús MONTORO CHINER hace un curioso enfoque reivindicador de esta norma y titula su artículo “¿Contenía la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1956 el ADN de la sostenibilidad?”, pags. 121 y ss. (Font et al., 2017)

Perfeccionan el sistema instaurado por la anterior norma, declarando expresamente su vocación desarrollista y de fomento de un gran crecimiento urbano.

Pese a ello, sigue regulando los Planes Especiales como instrumentos orientados a la mejora del tejido urbano consolidado mediante su descongestión, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, el saneamiento de barrios insalubres, la resolución de problemas de circulación o estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos<sup>74</sup>.

Este bloque normativo también regula pormenorizadamente el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, instrumentos de ordenación territorial, que no fueron promulgados<sup>75</sup>.

Se obliga a los propietarios de suelo urbanizable a ceder gratuitamente al Ayuntamiento el 10% del aprovechamiento medio del sector, así como el exceso sobre el aprovechamiento medio para la totalidad de esta clase de suelo.

Su desarrollo se realiza a través de tres reglamentos que suponen el establecimiento y culminación del régimen urbanístico español iniciado en la década de los cincuenta:

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

Concreta las previsiones de la ley estatal que desarrolla, a través de la normalización de los contenidos de los Planes Especiales de Reforma Interior, si bien por remisión a las determinaciones establecidas para los Planes Parciales (o suelos de ensanche en terminología clásica), con las adaptaciones que fuesen precisas.

Distingue entre actuaciones aisladas en suelo urbano, que pretenden la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros análogos, de las operaciones de reforma interior, que deberán contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de las medidas precisas que garanticen la defensa de los intereses de la población afectada

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística

Contempla la actuación por expropiación en actuaciones aisladas en suelo urbano y regula la creación y funcionamiento de sociedades urbanísticas municipales para agilizar la gestión del planeamiento.

---

<sup>74</sup> Estos instrumentos urbanísticos son objeto de estudio en pags. 75 y ss. (Quintana López, 1989).

<sup>75</sup> Son objeto de análisis en pag. 150 y ss. (A. Fernández Fernández, 2007)



Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de disciplina urbanística.

Se regula el deber de conservación, las órdenes de ejecución y la situación de ruina de la edificación manteniendo los contenidos de la Ley de 1956.

Estos tres reglamentos dictados en desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, junto con la propia ley, como consecuencia del reparto competencial antes descrito, han quedado en una situación peculiar, tal y como declara la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997<sup>76</sup>, dado que no pueden ser objeto de derogación por el Estado, que carece de competencia normativa en la materia, y únicamente pueden ser desplazados por la regulación que emane de las Comunidades Autónomas.

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se analizan conjuntamente estas dos normas debido a que por su conexión tienen las mismas características.

Se pretende respetar el marco competencial establecido por la Constitución Española, que atribuye con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas la regulación de la ordenación del territorio y urbanismo, apoyándose en los títulos referidos al régimen jurídico de la propiedad y al establecimiento de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de la ciudadanía.

Se mantiene, con alguna pequeña mejora, la regulación de los planes especiales, tanto en su modalidad de reforma interior como de saneamiento, pero sin que se produzcan innovaciones de relevancia.

Se pretende la recuperación de las plusvalías urbanísticas derivadas de la actuación urbanística, diseñando una escala de adquisición sucesiva de derechos por los propietarios y/o promotores en correlación a las cargas asumidas y realizadas. En general la propiedad puede patrimonializar el 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto de que se trate (tanto en suelo urbano como urbanizable), si bien puede haber reducciones por distintas circunstancias al 75% y al 50% de dicho aprovechamiento tipo.

Se regula el deber de conservación con sus contenidos tradicionales, es decir, comprendiendo el mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, si bien añade el sometimiento a la normativa de protección del medio ambiente, el patrimonio histórico y arqueológico y de rehabilitación.

---

<sup>76</sup> El Tribunal Constitucional en sentencia de 20 de marzo de 1997(61/1997) anuló buena parte de esta regulación por no responder a la invocada división competencial, sentando unas bases para los futuros legisladores estatal y autonómicos que, por difusas y complejas, han sido objeto de controversia, recurso, anulación y aclaración en diversas ocasiones (sentencia 164/2001 y otras). El estudio de esta cuestión se ha abordado anteriormente en el primer apartado de este capítulo, si bien desborda el objeto y el objetivo del presente trabajo.

Igualmente es posible dictar órdenes de ejecución por motivos de interés turístico o estético sobre la fachada o aquellos elementos visibles desde la vía pública.

En caso de superar el límite del deber de conservación la Administración deberá prestar su ayuda (económica).

Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo

Ley 7/1997, de 7 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales.

Se analizan conjuntamente estas dos normas debido a que por su conexión tienen las mismas características.

Se pretende favorecer el crecimiento urbano al considerar incorporable al proceso de urbanización todo aquel suelo que no estuviese especialmente protegido, esto es, el suelo urbanizable es una categoría residual, todos aquellos terrenos que no fuesen urbanos o no urbanizables.

La finalidad declarada es el abaratamiento del coste del suelo y del valor de los solares, al haber una mayor oferta en el mercado, y consiguientemente una disminución del precio de los productos inmobiliarios, especialmente de las viviendas.

No se establecen cesiones de aprovechamiento para el suelo urbano no incluido en unidades de ejecución y para el resto se fija que los propietarios podrán patrimonializar el 90% del aprovechamiento tipo.

Impide la recuperación de las plusvalías por la comunidad en actuaciones de regeneración urbana, dado que la primera de esas normas señala que: Las obras de rehabilitación y la sustitución de la edificación sin aumento del volumen construido, aun en los casos de hallarse en el ámbito de una unidad de ejecución, no dará lugar a cesiones de aprovechamiento tipo a la corporación.

Y la segunda determina que en suelo urbano, las unidades de ejecución cuyo objeto sea la reforma, renovación o mejora urbana, así como las obras de rehabilitación y la sustitución de la edificación sin aumento del volumen construido no darán lugar a transferencias ni a cesiones de aprovechamiento.

Suponen una enmienda al sistema introducido al comienzo de los 90.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

Persevera en el modelo establecido por las 2 normas anteriores.

Declara expresamente como *leitmotiv* el aumento de la oferta de suelo para su urbanización, excluyendo exclusivamente a aquellos terrenos que estuviesen sujetos a una especial protección o que el planeamiento los excluya por sus valores o su inadecuación para acoger un desarrollo urbano.

Se legitima la reducción, si así lo faculta la regulación urbanística autonómica, del porcentaje máximo (10%) de cesión a la comunidad sobre las plusvalías urbanísticas

derivadas de la actuación urbanizadora y no contempla cesión alguna por este concepto en el suelo urbano consolidado por la edificación.<sup>77</sup>

Se recoge la regulación anterior del deber de conservación con sus contenidos tradicionales, es decir, comprendiendo el mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, con el sometimiento a la normativa de protección del medio ambiente, el patrimonio histórico y arqueológico y de rehabilitación.

El coste de dichas obras se asumirá por los propietarios o por la administración según establezca la normativa aplicable.

#### Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Pretende abandonar el régimen jurídico anterior y recuperar la orientación progresista, apostando claramente por la regeneración urbana y el desarrollo sostenible como límite al crecimiento urbano incontrolado, al recepcionar principios propiciados desde las instituciones europeas<sup>78</sup>.

Se invoca específicamente entre los principios básicos del nuevo régimen jurídico la necesidad de *medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo*, (art. 3.2).

Coincide por tanto, (Ramallo López, 2014) pag. 23, en "la consideración del urbanismo y la ordenación del territorio como técnicas o instrumentos jurídicos para alcanzar el desarrollo sostenible en el más amplio sentido del término", y con (Tejedor Bielsa, 2012) pag. 214, en que "el suelo se regula como un recurso natural cuyo consumo ha de limitarse a lo estrictamente necesario, transformando nuevos espacios para generar nueva edificación destinada a usos para los que existe espacio ordenado, urbanizado y edificado".

Pretende respetar el marco constitucional de distribución de competencias, evitando entrar en materias urbanísticas (situaciones básicas de suelo en lugar de clasificación urbanística, p. ej., pese a que el Tribunal Constitucional había validado el uso de esta técnica urbanística para regular los derechos y deberes del suelo) y buscando su legitimación en la regulación de los derechos básicos de la ciudadanía (derecho a la vivienda, etc...)

Establece una horquilla para la recuperación de plusvalías urbanísticas por la comunidad (5% a 15%) pudiendo ser reducida o elevada (hasta el 20%) en función de la mayor o menor rentabilidad de la operación.

---

<sup>77</sup> Nótese el cambio en la terminología con respecto a leyes anteriores: cesión de la propiedad en lugar de participación en la comunidad en las plusvalías o patrimonialización de aprovechamientos.

<sup>78</sup> Vease el apartado anterior de este mismo trabajo. Así, se entiende por la doctrina que se trata de una norma que pretende una rectificación profunda del rumbo anterior del sistema urbanístico, con clara recepción del principio de desarrollo urbano sostenible, (Ávila Orive, 2018) pag 247, o bien que supuso un cambio copernicano sobre la regulación anterior, si bien el estallido de la burbuja y la crisis financiera impidieron que tuviese un efecto real en la actividad urbanística, "La nueva regulación estatal de suelo", Gerardo ROGER FERNANDEZ, pag. 39 y ss, (Cerdeira Pérez, Domínguez Blanco, Almeida Cerredá, & Mato Otero, 2018).

Contempla específicamente actuaciones de reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbano y actuaciones de dotación para reajustar las dotaciones públicas de un suelo urbano como consecuencia de un incremento de la edificabilidad, densidad o nuevos usos contemplado en un nuevo planeamiento.

Se recoge la regulación anterior del deber de conservación con sus contenidos tradicionales, es decir, comprendiendo el mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, a los que se añade la accesibilidad y la realización de trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber de conservación.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Desarrolla el nuevo modelo que se pretende implantar en clara contraposición al establecido por la normativa de 1996, 1997 y 1998, refundiendo la norma anterior con el articulado en vigor procedente del Real Decreto Legislativo 1/1992.

Posibilita la recuperación de plusvalías urbanísticas para la comunidad, incluso en actuaciones de regeneración urbana y de dotación, en los mismos términos descritos anteriormente.

Se puede entender que "...facilita así que la legislación de las Comunidades Autónomas implanten mecanismos jurídicos ágiles para la renovación de la ciudad antigua, al excluir expresamente que los propietarios de suelo consolidado incorporen automáticamente los aumentos de edificabilidad previstos en los planes para sus parcelas, sin cumplir las obligaciones propias del suelo en caso de urbanización. Obviamente no es la panacea a los problemas de las ciudades históricas. Pero sí puede facilitar la gestión del suelo urbano consolidado," (Baño León, 2009), pag. 314.

Desarrolla el deber de conservación e incrementa las obligaciones a las que están sujetos los propietarios de los inmuebles y así profundiza en sus contenidos,, añadiendo nuevas obligaciones a las tradicionales: seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato, así como realizar obras por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad (incluida la adecuación a los requisitos básicos del Código Técnico de la Edificación) y sostenibilidad del medio urbano y rehabilitación hasta donde alcance el deber de conservación.

Determina claramente cuál es este límite en el supuesto de que la Administración Pública ordene la realización de obras por motivos turísticos o culturales o para la mejora y rehabilitación:

La mitad del valor actual de construcción, esto es, sin el valor de suelo, de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en características constructivas y superficie útil, en las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o pueda destinarse al uso que le corresponda. El exceso correrá por cuenta de la Administración.

El deber de conservación en la edificación comprende además los trabajos precisos para el cumplimiento de las condiciones básicas establecidas en la Ley de Ordenación de la Edificación y para su actualización a la normativa exigible en cada momento.

Igualmente se señala el procedimiento para imponer la realización de estas obras, la afección real a su cumplimiento y, en caso de incumplimiento, la posibilidad de ser realizadas subsidiariamente y elevar el límite antes descrito a un 75 %.

Vincula claramente los desarrollos urbanísticos con los principios del desarrollo sostenible y la necesidad de justificar la sostenibilidad de las actuaciones, así como su evaluación ambiental, tal y como señala Angel Manuel MORENO MOLINA, "Políticas de planificación urbana, principio de integración y evaluación ambiental del planeamiento: situación actual y perspectivas de futuro", pags. 147 y ss, (Castillo Blanco et al., 2014).

Facilita el diseño, tramitación y aprobación de este tipo de planes y proyectos sin necesidad de que sean incluidos o recepcionados por la normativa urbanística o planeamiento municipal.

Introduce instrumentos jurídicos novedosos para facilitar las actuaciones de regeneración: especialidad en el cómputo de la edificabilidad urbanística, legitimación de expropiaciones, garantía de realojos...

#### Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

Se trata de una norma *ómnibus*, es decir, sirve de instrumento para afectar en múltiples y varias materias y leyes sectoriales con el objetivo declarado de afrontar la crisis económica.

En el frente urbanístico pretende mantener el modelo anterior y propiciar la regeneración urbana, con las adecuadas matizaciones derivadas de la crisis económica e inmobiliaria que se había iniciado algunos años antes y se había agravado, por lo que busca el relanzamiento económico en el nicho de actividad de las actuaciones rehabilitadoras.

Establece bases para un modelo energético sostenible, a través de la reducción de los consumos, la eficiencia y el uso de fuentes renovables.

Se impulsa la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Se promueve la movilidad sostenible.

Se pretenden políticas de rehabilitación en materia de vivienda, entre las que se deben destacar como de interés para los objetivos de este trabajo las siguientes:

- Censo de inmuebles desocupados y/o necesitados de rehabilitación.
- Mapas de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de programas o planes de rehabilitación o de actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.

Otorga por primera vez carta de naturaleza a las actuaciones de regeneración urbana, si bien incluyéndolas dentro de la categoría de actuaciones de transformación urbanística.

Se amplía la posibilidad de la Administración Pública de ordenar la realización de obras de mejora, hasta el límite legal del deber de conservación, para el supuesto de

que el inmueble esté incluido en un plan de rehabilitación, especialmente cuando haya personas con discapacidad, o vengan impuestas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones o servicios mínimos, reducción de emisiones o inmisiones contaminantes o para reducir consumos de agua y energía, además de las tradicionales por motivos turísticos y culturales.

Estas obras se entienden como necesarias por lo que la comunidad de propietarios únicamente tiene que acordar la derrama y el reparto correspondiente, salvo para aquellas personas con escasos recursos económicos (2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), en que se limita el coste anual repercutido a un 33% de sus ingresos, una vez tenidas en cuenta las posibles subvenciones.

Se facilita la ocupación de elementos comunes del edificio, de elementos privados e incluso la desafectación del dominio público, si no hay otra posibilidad técnicamente viable y se respetan unos mínimos de superficies y estándares.

En resumen, se realiza un primer intento serio de reorientación del modelo y del establecimiento de un sistema normativo que facilita la rehabilitación urbana y edificatoria, completando con algunas herramientas a las dos normas precedentes. No obstante, se puede afirmar que supone una regulación parcial e inmadura.

Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por entidades locales, de fomento de la actividad de empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa

En sus artículos 17 a 22 pretende un desarrollo parcial de la ley anterior, describiendo y tipificando las distintas actuaciones de rehabilitación (conservación, mejora y regeneración urbana), identificando los sujetos que pueden participar en la misma y estableciendo un régimen común para todo el ámbito estatal de la inspección técnica de edificios.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>79</sup>

Parte de la constatación del desolador panorama dejado por la crisis económica y la debacle del sector inmobiliario, con amplias extensiones de suelo calificado para su incorporación al proceso urbanizador, escasez de demanda, bolsas de viviendas nuevas en stock y necesidad perentoria de afrontar la recuperación de un tejido urbano deteriorado y olvidado.

Reconoce la inadecuación y falta de herramientas jurídicas para abordar los procesos de regeneración urbana<sup>80</sup>, pretendiendo reorientar al sector inmobiliario a este nicho

---

<sup>79</sup> Un análisis pormenorizado de esta norma siguiendo la sistemática del propio texto legal en (Parejo Alfonso & Fernández Fernández, 2014). Destacando los nuevos instrumentos introducidos, (Bielsa, 2013).

<sup>80</sup> (Ponce Solé, Sequera Fernández, & et al, 2008) pag 396, "La conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial" Domenec SIBINA TOMAS, "... la ciudad existente, desde la perspectiva de uso y edificación, no se encuentra regulada en sus aspectos más sustanciales por la legislación urbanística. No podemos olvidar que esta legislación se ocupa preferentemente del proceso de transformación del territorio mediante la implantación de usos intensivos en el medio rural (...) y la sustitución e implantación de nuevos usos y reurbanización de concretos ámbitos del suelo urbanizado, pero que las reglas jurídicas que rigen el proceso de transformación, conservación, rehabilitación y, en

de actividad y conseguir simultáneamente una mejora en la eficiencia energética y una reducción en los consumos y emisiones.

En la búsqueda de la consecución de estos objetivos promueve una normativa que entiende completa para las actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana y modifica la normativa precedente en materia de suelo, propiedad horizontal, etc...

Instaura un sistema de análisis del patrimonio edificado, el Informe de Evaluación de los Edificios, estudio técnico que se centra en los aspectos de estado de conservación del inmuebles y sus condiciones de accesibilidad e integra la certificación de la eficiencia energética del edificio.

Recoge la regulación precedente de las actuaciones sobre el medio urbano, si bien incorpora la componente social al entender que son actuaciones integradas si contemplan medidas sociales, ambientales y económicas.

Refleja el impacto del nuevo modelo sobre otras normas, tales como la Ley de Propiedad Horizontal, Ley de Suelo, Ley de Economía Sostenible y Ley de Ordenación de la Edificación

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Supone la culminación del nuevo modelo mediante la integración de la normativa dictada en materia de régimen de suelo y en materia de regeneración urbana, aclarando y sistematizando de un modo ordenado sus fines y contenidos.

Será por tanto el marco legal básico al que deberán sujetarse las Comunidades Autónomas (entre ellas la Comunidad Autónoma del País Vasco) al dictar preceptos en materia urbanística y de rehabilitación.

Será objeto de estudio pormenorizado más adelante.

---

su caso, degradación, de la mayor parte del suelo urbanizado (de la ciudad existente), son ajenas al ordenamiento urbanístico."

### **3.2.2 Evolución normativa Comunidad Autónoma del País Vasco**

Se realizará esta exposición en dos bloques temáticos.

#### **3.2.2.1 En materia de urbanismo y vivienda**

Ley 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración de suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>81</sup>

Invocaba su capacidad para el desarrollo legal de los criterios establecidos en la normativa estatal en materia de valoración de suelo, renunciando a regular otras cuestiones urbanísticas.

Establecía la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanizadora solamente para ámbitos de suelo urbanizable, en un porcentaje del 10% del aprovechamiento medio del sector (en correspondencia con la legislación básica estatal de aquel momento, Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística

Pretende ser un desarrollo parcial de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Es la primera norma autonómica en España que legitima expresamente la posibilidad de calificar suelo residencial para vivienda protegida, estableciendo un estándar mínimo obligatorio para municipios de población superior a 7.000 habitantes en un 20% en unidades de ejecución de reforma interior y 65% en suelo urbanizable.

Pretende agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico mediante la reducción de los plazos y la simplificación de los procedimientos.

Establecía la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanizadora tanto para ámbitos de suelo urbanizable como de suelo urbano, en un porcentaje del 15% del aprovechamiento tipo del área de reparto o aprovechamiento medio de la unidad de ejecución, (en correspondencia con la legislación básica estatal de aquel momento).

Ley 1/1997, de 29 de febrero, por la que se regula la consignación de cantidades en los presupuestos municipales con destino al patrimonio municipal de suelo

Pretende igualmente ser un desarrollo parcial de las dos normas estatales antes citadas.

---

<sup>81</sup> Fue objeto de cuestión de constitucionalidad y el Inciso de la letra d) del artículo 19 fue declarado inconstitucional por Sentencia 14/2007, de 18 de enero, del Tribunal Constitucional.



Se limita a determinar a qué municipios (de población superior a 50.000 habitantes) y el modo de cálculo de las cantidades que deben consignarse en los presupuestos por tal concepto: 5% de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos para constitución y ampliación del patrimonio municipal y otro 5% para ejecución de urbanizaciones, dotaciones públicas y obras de reforma interior.

Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, que anula buena parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, se reafirma la participación de la comunidad, pudiendo incluso extenderse su eficacia a las actuaciones de rehabilitación, si bien calculando la cesión sobre el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente existente o edificado.

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, que anula buena parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, a fin de evitar el vacío legal y de recuperar algunas de las determinaciones estatales anuladas, se promulga esta ley

Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que se modifica la ley por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística

El nuevo marco básico estatal (Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, y la Ley 7/1997, de 7 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales), obliga a la adaptación del porcentaje de participación, reduciéndolo a un 10%, eso sí se mantiene dicha cesión en el caso de la rehabilitación sobre el incremento de edificabilidad.

Ley 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo

Se dota de una regulación completa y sistemática a esta institución, buscando especialmente financiar actuaciones en orden a facilitar el acceso a la ciudadanía a una vivienda digna.

Se determina a qué municipios (de población superior a 7.000 habitantes frente a los 50.000 habitantes de la regulación anterior) y el modo de cálculo de las cantidades que deben consignarse en los presupuestos por tal concepto: 10% de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos.

Entre los fines a los que se puede destinar, se encuentran las operaciones integradas y aisladas de iniciativa pública de rehabilitación de vivienda o de renovación urbana.

Se posibilita la constitución, no obligatoria, de patrimonios públicos de suelo por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco

Pretende realizar el desarrollo legislativo pleno de la competencia en materia urbanística, con respeto al marco básico estatal y a los límites señalados por las distintas sentencias del Tribunal Constitucional. Hay que destacar que hasta este

momento<sup>82</sup>, el legislador vasco únicamente había dictado normas parciales, por lo que había asumido el modelo estatal en su práctica integridad.

Será objeto de estudio pormenorizado más adelante.

Ha sido modificada parcialmente por distintas leyes:

- Ley vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria. Sin importancia para el tema objeto de este trabajo.
- Ley vasca 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior. Sin importancia para el tema objeto de este trabajo.
- Ley vasca 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006. Sin importancia para el tema objeto de este trabajo.
- Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. Además de conformar las características principales del sistema vasco de garantía y protección del derecho subjetivo, esto es, reclamable ante los tribunales, a una vivienda digna, adecuada y accesible, tiene un claro e importante componente urbanístico y de regeneración urbana, motivo por lo que precisa ser estudiada de modo conjunto con la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo del País Vasco.
- Ley vasca 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o «fracking». Sin importancia para el tema objeto de este trabajo.

Y ha sido objeto de desarrollo por los siguientes reglamentos:

- Decreto del Gobierno Vasco 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo del País Vasco.
- Decreto del Gobierno Vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos
- Decreto del Gobierno Vasco 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de los edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>83</sup>.

Serán objeto de alguna mención particular cuando se aborde el análisis de la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo del País Vasco y de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

---

<sup>82</sup> Se puede encontrar un resumen de los distintos intentos de regular el sistema urbanístico y de ordenación del territorio vasco en (Avila Orive, 1993).

<sup>83</sup> Deroga y sustituye al anterior Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### 3.2.2.2 En materia de rehabilitación

Decreto 15/1983, de 7 de febrero, sobre financiación para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 1983.

Se trata de la primera aparición en la normativa autonómica vasca del término rehabilitación, si bien se trata únicamente de recoger el marco de los convenios financieros que podrá suscribir el Gobierno Vasco con entidades financieras para subvencionar con cargo a su presupuesto el tipo de interés de los préstamos que se pudieran conceder para este tipo de actuaciones.

Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

Se intenta el problema de la degradación de algunas zonas urbanas a través de la regulación y fomento de la rehabilitación.

Encuentra su fundamento en las posibilidades establecidas en el marco estatal Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre<sup>84</sup> y la Ley de 19/1975, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Su objetivo prioritario es atender al centro urbano, específicamente a los cascos históricos, con la finalidad de:

- Mejorar el estado e imagen de los edificios.
- Obtener equipamientos públicos.
- Mejorar la calidad de los trazados de las calles y espacios públicos

Los instrumentos diseñados a tal efecto son:

- Los Planes Especiales de Rehabilitación, documentos de planeamiento urbanístico que estudian el territorio incluido en su delimitación y establecen las correspondientes medidas: demoliciones, aperturas de calles, obtención o generación de nuevos espacios públicos, rehabilitación de edificios, promoción de equipamientos, etc...<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Sobre esta normativa estatal, pags. 75 y ss. (Quintana López, 1989)

<sup>85</sup> Es preciso destacar la Orden de 17 de julio de 1985 del Departamento de Política Territorial y Transportes, por la que se determina el contenido mínimo de la documentación de los estudios socio-urbanísticos necesarios para la tramitación de este documento y la declaración del Area de Rehabilitación Integrada. Dicha orden especifica minuciosamente los contenidos necesarios de este documento: información sobre el planeamiento municipal, sobre la edificación, sobre el uso del suelo y de la edificación, sobre la sociedad y sobre los servicios urbanos.

- Las Areas de Rehabilitación Integrada. Se regula el procedimiento, requisitos y documentos a elaborar, así como la tramitación para conseguir esta declaración: delimitación, estudio socio-urbanístico, plan especial, etc...<sup>86</sup>
- Las sociedades urbanísticas de rehabilitación. Agentes públicos encargados de gestionar, impulsar y coordinar las distintas acciones dentro de las Areas de Rehabilitación Integrada.
- Regula las condiciones mínimas de habitabilidad de una construcción.

Los ámbitos declarados como Areas de Rehabilitación Integrada se consideran como actuación de rehabilitación integrada y obtienen unas mayores ayudas públicas (subvenciones directas y subsidiaciones del tipo de interés de los créditos) y el resto de actuaciones se consideran de rehabilitación aislada.

(Posteriormente, se ha incorporado la figura de las Areas Degradadas, que se corresponden con ámbitos que muestran un nivel determinado de degradación del patrimonio urbanizado, edificado y socioeconómico, que se acredita a través del correspondiente estudio sociourbanístico, pero en el que la intervención no precisa de un Plan Especial de Rehabilitación).

El Gobierno Vasco tiene establecida una línea de ayudas para Ayuntamientos y sociedades públicas municipales para el coste de los honorarios de redacción de los documentos necesarios para instar tal declaración: delimitación, estudio sociourbanístico, Plan Especial, etc...<sup>87</sup>

Y se establece un sistema de ayudas para particulares propietarios de viviendas tomando en cuenta tanto las características de los distintos tipos de obra a acometer, como las características subjetivas de la persona promotora de la rehabilitación: capacidad económica, composición familia y cuantía de la inversión. La ayuda asimismo se gradúa en función del tipo de actuación, esto es, la ayuda es mayor si la obra atiende al cumplimiento de condicionantes urbanísticos o la consolidación de la estructura del edificio. Como ya se ha dicho anteriormente, ayudas más intensas en el caso de ubicarse las viviendas y edificios en el ámbito de un Area de Rehabilitación Integrada.

Este Decreto instaura el esquema básico de actuación en materia de rehabilitación que prácticamente se ha mantenido sin variación, sin perjuicio de algunas variaciones y mejoras<sup>88</sup>, hasta la actualidad, tal y como se expondrá a continuación, actuación que

---

<sup>86</sup> Este instrumento supone una innovación respecto de la normativa estatal contemporánea, dado que no se refiere únicamente a centros urbanos y núcleos rurales de interés arquitectónico y, en su caso, de conjuntos histórico-artísticos, sino que extiende su ámbito de actuación a conjuntos urbanos o rurales que por el valor de su carácter histórico o cultural así como por las condiciones de degradación del patrimonio urbanizado y edificado, deben ser sometidos a una acción especial de la Administración tendente a su protección, conservación o mejora.

<sup>87</sup> En algunos ejercicios, con carácter extraordinario, se han convocado ayudas para la ejecución de obras de urbanización y de construcción de equipamientos públicos.

<sup>88</sup> Decreto 349/1985, de 5 de noviembre, sobre ayudas económicas a la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el medio rural

ha sido apoyada por el establecimiento de líneas de ayuda en cada legislatura autonómica a través de innumerables ordenes reguladoras, que responden a las políticas, los objetivos, y las líneas de actuación recogidas en los Planes Directores de Vivienda aprobados por el Gobierno Vasco, (documentos que se analizarán en el Capítulo 5 de este trabajo).

La normativa protectora en vigor actualmente es la siguiente<sup>89</sup>:

- Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, BOPV nº 249, de 31 de diciembre
- Orden de 29 de diciembre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda, BOPV nº 18, de 25 de enero. (Modificada por Orden de 23 de noviembre de 2011 y por Orden de 26 de noviembre de 2014).
- Orden de 31 de julio de 2013, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se convoca y regula el programa de ayudas del Plan RENOVE en materia de Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos, BOV nº 157, de 20 de agosto.
- Orden de 2 de mayo de 2007, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas, BOPV nº 88, de 9 de mayo.

---

Decreto 51/1986, de 18 de febrero, por el que se establecen las bases para la suscripción de convenios entre el Departamento de Política Territorial y Transportes y los Ayuntamientos de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya para la redacción de estudios socio-urbanísticos y planes especiales de rehabilitación.

Decreto 59/1986, de 4 de marzo, sobre regulación del tipo de interés de los préstamos destinados a financiar determinadas operaciones de promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas.

Decreto 158/1988, de 7 de junio, por el que se establecen las bases para la suscripción de convenios entre el Departamento de Política Territorial y Transportes y los Ayuntamientos de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya para la redacción de estudios socio-urbanísticos y planes especiales de rehabilitación.

Decreto 53/1989, de 28 de febrero, por el que se establecen las bases para la suscripción de convenios entre el Departamento de Política Territorial y Transportes y los Ayuntamientos de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya para la redacción de estudios socio-urbanísticos y planes especiales de rehabilitación.

Decreto 327/1987, de 6 de octubre, de modificación del tipo de interés de los préstamos a particulares para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 189/1990, de 17 de julio, sobre actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado

Decreto 214/1996, de 30 de julio, sobre actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado

Decreto 308/2000, de 26 de diciembre, sobre actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado

Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado

<sup>89</sup> Toda la normativa es accesible en <http://www.etxebide.euskadi.eus/normativa-en-vigor/x39-contgen/es/#bl4>

- Orden de 5 de septiembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones a Ayuntamientos, Organismos Autónomos Locales y Entidades Locales Menores, y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones.

### 3.3 Estudio normativa vigente

#### Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Esta norma declara en su exposición de motivos dos objetivos: el primero, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido expositivo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Ley de Suelo, y los artículos relativos a esta materia de de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el segundo, estructurar y ordenar en una única disposición general los aludidos preceptos.

Entiende que bajo la expresión “rehabilitación urbana” se puede englobar la rehabilitación edificatoria, la regeneración y la renovación de tejidos urbanos.

Pretende constituir el marco básico al que se deben ajustar las legislaciones autonómicas, ya que fundamenta su dictado en regular las condiciones básicas para garantizar tanto la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo como un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano<sup>90</sup>.

Sostiene el carácter estatutario de la propiedad y encadena la patrimonialización de derechos y facultades urbanística y su pérdida al debido cumplimiento de los deberes que deba asumir en cada momento.

Ordena a los poderes públicos que formulen y desarrollen, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional<sup>91</sup>.

Para ello, Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas. Serán prioritarias, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.

Recoge tres conceptos de gran relevancia para la gestión de la regeneración urbana, que ya habían sido introducidos por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas:

---

<sup>90</sup> Sin embargo, parte de su articulado ha sido anulado por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre.

<sup>91</sup> No obstante, esta norma continua sin realizar un enfoque o análisis holístico del medio urbano y sus diversas dimensiones y, en consecuencia, adolece de una falta de enfoque integrado de las actuaciones en el mismo, (Ávila Orive, 2018), pags. 259 y ss.

- Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.

- Infravivienda: la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.
- Ajustes razonables: las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Mantiene la distinción entre actuación de transformación urbanística y actuación edificatoria, englobando en la primera la actuación de regeneración urbana (incluida la actuación de dotación) y en la segunda (la sustitución de la edificación y la mera rehabilitación).

Y vincula los deberes urbanísticos a dichas actuaciones y no a la clasificación del suelo en el que se ubiquen:



	DE URBANIZACIÓN	DE DOTACIÓN	DE EDIFICACIÓN
Entregar a la Administración competente el suelo reservado para dotaciones públicas		En caso de imposibilidad, en techo construido o en metálico	
Entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al 5 - 15 % de la edificabilidad media ponderada de la actuación		Sobre el incremento. Puede ser en metálico	
Costear y/o, ejecutar todas las obras de urbanización, así como las infraestructuras de conexión / ampliación con las redes generales			Completar la urbanización
Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras anteriores			
Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar, así como el retorno cuando tengan derecho a él			
Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones, instalaciones, plantaciones y edificaciones que deban ser demolidas			

En cuanto a la iniciativa, en el caso de las actuaciones sobre el medio urbano, puede partir tanto de la Administración Pública como las comunidades de propietarios y personas físicas o jurídicas interesadas en la misma.

En cuanto al deber de conservación, como no podía ser de otra manera, dada la naturaleza refundidora de la norma, el contenido establecido anteriormente:

- Dedicación a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- Mantenimiento en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
- Realización de las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

El contenido de este deber establece el límite del coste de las obras que debe asumir la propiedad, cuantificado en la mitad del valor actual de construcción de nueva planta

equivalente original (en relación a sus características constructivas y superficie útil) realizado con las condiciones necesarias para que sea autorizable su ocupación.

En caso de incumplimiento tanto de éste como de otros deberes urbanísticos, y previa audiencia del obligado, es posible para la Administración Pública proceder a la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (sin que pueda minorarse su derecho en más de un 50% de su valor).

El seguimiento del cumplimiento de este deber se encomendaba al Informe de Evaluación del Edificio, en el caso de viviendas colectivas, junto con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Pero buena parte de su regulación ha sido anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, que reconoce al Estado únicamente competencia en la componente energética. (Como se verá más adelante, en el caso del País Vasco existe un instrumento semejante establecido por la Ley vasca de Vivienda).

Respecto a la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanística, establece una cesión de edificabilidad media ponderada, libre de cargas de urbanización entre el 5% y el 15%, pudiendo ser reducida o aumentada en un 5% adicional según la rentabilidad sea mayor o menor a la media. (En la actuación de dotación se devenga sólo sobre el incremento de edificabilidad respecto de la ordenación anterior). No obstante, faculta su exoneración en los instrumentos de ordenación urbanística en ámbitos degradados o para incrementos de edificabilidad para sustituir infravivienda

Regula el derecho de realojo de los ocupantes legales de vivienda que deban ser desalojados, con la obligación del promotor en caso de expropiación de puesta a disposición de una vivienda de superficie adecuada a sus necesidades, con las condiciones que establece la normativa de protección oficial, equivaliendo su entrega al abono del justiprecio. Y si el afectado prefiere el cobro en metálico, pierde el derecho al realojo. Se contempla además el derecho de retorno del arrendatario en actuaciones aisladas.

Esta del realojo es una institución muy importante en aras a evitar el desplazamiento de la población original residente en el ámbito como consecuencia de la ejecución de la actuación. Se evita de este modo el posible proceso de gentrificación y se protege la identidad del barrio. Así es entendido también por, pag. 149, (Ponce Solé, 2002)

También contempla el pago del justiprecio en especie sin acuerdo previo con el afectado, siempre que la cosa entregada se ubique en el propio ámbito.

El mandato dirigido al planificador de adaptar los nuevos inmuebles al ambiente en el que se deban enclavar, teniendo en cuenta el entorno y su perspectiva (el paisaje en suma) puede contribuir sin duda a esta preservación de la imagen y el espíritu de la ciudad.

Igualmente es de destacar el mandato a planificar de acuerdo con los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y

hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Los instrumentos de ordenación (territorial y urbanística) continúan sometidos a evaluación ambiental, en la que se tendrán en cuenta el mapa de riesgos naturales, el informe acerca de la existencia de recursos hídricos suficientes, el informe sobre el deslinde y protección de costas, en su caso, los informes de carreteras y otras posibles infraestructuras afectadas y su capacidad de servicio.

Igualmente deberá realizarse un informe de sostenibilidad económica, en que se abordará la capacidad de la Administración Pública de implantar y mantener las infraestructuras y servicios que sean necesarios, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

En el caso de la actuación sobre el medio urbano, es precisa además una memoria sobre la viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de equilibrio entre los beneficios y cargas de la misma para los propietarios incluidos en el ámbito de que se trate.

La norma exigía el siguiente contenido, si bien ha sido declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre:

- a) El estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, suelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.
- b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.
- c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

- e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

Finalmente, la Administración debe realizar un informe de seguimiento de la actividad urbanística, periódicamente, que considere la sostenibilidad económica y ambiental de la misma.

Existe un debate acerca de si las actuaciones de regeneración urbana deben ser o no viables, además de sostenibles para las administraciones públicas, y las repercusiones económicas y/o beneficios que suponen para los propietarios de los inmuebles afectados por la misma.<sup>92</sup> (Ibarrondo & González, 2018).

Para facilitar la ejecución actuaciones sobre el medio urbano, se posibilita la tramitación conjunta de modificaciones de la ordenación urbanística y programas de actuación, la ocupación (incluso desafectación y enajenación) de espacios públicos para realizar instalaciones que faciliten la accesibilidad o reduzcan al menos en un 30% la demanda energética, el no computo de su edificabilidad o la flexibilización de algunas ordenanzas

La apuesta por el modelo de ciudad compacta y de reciclaje de suelo se formaliza en la figura del complejo inmobiliario, incluso con la superposición de dominio privado y público, si está previsto en el ordenamiento urbanístico.

La norma reconoce la necesidad de que las Administraciones Públicas cooperen entre ellas y con la ciudadanía y el sector privado en la promoción y ejecución de actuaciones de regeneración urbana por lo que legitima la suscripción de convenios a tal efecto.

En cuanto a la institución de los patrimonios públicos de suelo, se continúan destinando preferentemente a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, salvo la cesión de edificabilidad prevista en la actuación de dotación que puede contribuir a la regeneración urbana directamente. Si está previsto en la ordenación urbanística puede destinarse a otros usos sociales, entre los que estarían las necesidades socioeconómicas de actuaciones integradas.

Por último, se pretende desarrollar un sistema de información urbana, en colaboración con las administraciones autonómica, coordinado con el catastro, que recoja al menos:

- a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación. (Cuyos datos se obtendrían de los Informes Evaluación del Edificio, puestos en cuestión por el Tribunal Constitucional).
- b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.

---

<sup>92</sup> Debate que estimo que debe ser resuelto afirmando la necesaria viabilidad económica de la actuación así como su sostenibilidad para la administración pública, lo cual no significa en modo alguno que la aludida propiedad no deba contribuir a la ejecución de la misma mediante la asunción de costes hasta donde llega el deber de conservación establecido por la normativa, sin tener un derecho subjetivo a un beneficio.

- c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo del País Vasco.<sup>93</sup>

Esta norma se preocupa de referenciar expresamente dentro del concepto urbanismo, (entendido como función pública, que engloba su ordenación, programación, dirección y control y, en su caso, ejecución), el uso, la conservación y la rehabilitación de construcciones, instalaciones y edificaciones.

Siguiendo las directrices venidas de los organismos europeos e internacionales, incluye como criterio informador del urbanismo el principio de desarrollo sostenible, en el sentido de procurar una ocupación sostenible del suelo, que prefiera su rehabilitación y reutilización sobre el nuevo crecimiento, conformando un modelo de ciudad compacta, reduciendo la movilidad innecesaria y protegiendo los valores ambientales de espacios urbanos, rurales y naturales.

Es significativo el establecimiento de una edificabilidad física máxima y mínima sobre rasante de usos distintos a dotaciones públicas:

Suelo urbano no consolidado a ejecutar mediante actuaciones integradas (sistemáticas) de uso predominantemente residencial: 2,3 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s sin computar el suelo destinado a sistemas generales.

(En operaciones de reforma y renovación urbana se pueden autorizar edificabilidades superiores por el Gobierno Vasco, previo informe positivo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco).

En suelo urbanizable con uso predominantemente residencial el límite se señala en 1,3 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, salvo en municipios de población inferior a 7.000 habitantes que será de 1,1 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s (salvo aquellos ubicados en el Bilbao Metropolitano, Donostialdea y Vitoria-Gasteiz).

En ambos tipos de suelo se establece una edificabilidad física mínima de 0,4 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, salvo en aquellos ámbitos con una pendiente media igual o superior al 15% que se fija en 0,3 m<sup>2</sup>s. Y en los municipios muy pequeños, aquellos no obligados a reservar suelo para vivienda protegida, en 0,25 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s.

En suelo industrial la edificación habrá de ocupar un mínimo del 30% de la superficie del ámbito.

Con carácter excepcional el Gobierno Vasco puede autoriza bien un incremento de un 10% o una disminución de un 20% de estos parámetros, siempre previo informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

---

<sup>93</sup> Un completo estudio del sistema urbanístico vasco puede encontrarse en las siguientes publicaciones: ordenación (Gatón Pérez de Albéniz, Tejerina González, & Heredero Berzosa, 2013), ejecución (Tejerina González, 2010) y disciplina (Ochoa Gómez, Andía Ortiz, & et al, 2016).

La Ley reclama una reconsideración del sistema urbanístico a partir de una reflexión sobre el modelo de ciudad y desarrollo urbano, instando al planificador a optar por la reutilización del tejido urbano sobre la ocupación de nuevo territorio y por el diseño de una urbanización continua y compacta, proscribiendo además la construcción de vivienda de nueva planta en suelo no urbanizable de régimen común (salvo vinculado a explotación agrícola) y restringiendo su promoción en el suelo no urbanizable de núcleo rural.

Esta opción no precisa necesariamente de nuevos instrumentos legales, sino que podría bastar el convencimiento y la voluntad del planificador, de la ciudadanía en definitiva, de establecer un desarrollo urbano sostenible a través de los medios tradicionales: el planeamiento urbanístico.

Esta tesis es compartida por algunos autores que pese a encontrar interesantes estas determinaciones las encuentran insuficientes y creen que el mayor cambio y protección ha provenido a su juicio de las voluntades y decisiones de las administraciones locales, (Alberdi Collantes & País Vasco, 2010), pag.25.

Esta norma clasifica los contenidos propios del planeamiento en las clases de ordenación estructural y pormenorizada, de tal manera que la primera únicamente puede contenerse y modificarse por el planeamiento general y la segunda puede ser objeto de establecimiento y modificación por el planeamiento de desarrollo, por lo que los elementos útiles para este trabajo se expondrán siguiendo esta misma clasificación:

- Ordenación estructural:

A. La sectorización del suelo urbanizable no sectorizado deberá justificarse demostrando su capacidad de acogida del uso e intensidad que se pretenda, su viabilidad económica financiera, su necesidad o demanda y su sostenibilidad económica, ambiental y social.

Esta obligación de motivación reforzada (de reducción de la discrecionalidad del planificador) supone un freno a la sectorización de suelo urbanizable, que mantiene mientras tanto un trato similar al del suelo no urbanizable.

B. Delimitación de áreas de tanteo y retracto y de áreas de rehabilitación y/o degradadas.

Con el objetivo de incrementar el patrimonio público (especialmente municipal) de suelo, de tal forma que la Administración Pública pueda intervenir en el mercado y tomar posición en ámbitos que considere estratégicos, se impidan o dificulten acciones especulativas, se vigilen movimientos sospechosos en el padrón (p. ej. con la intención de generar un posible derecho al realojo) y se facilite la concesión de ayudas a la rehabilitación y el incremento de su cuantía a través de la declaración, en su caso, de Áreas de Rehabilitación Integrada y de Áreas Degradadas.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Vide la descripción que se realiza de estos ámbitos en el apartado destinado a normativa sobre rehabilitación en este mismo Capítulo.

- Ordenación de desarrollo:

#### Plan Especial de Ordenación Urbana.

Para decidir acciones de rehabilitación o preservación y fuera de ordenación, establecer dotaciones públicas, delimitar actuaciones integradas y delimitar suelo urbano consolidado y urbano no consolidado. (Con el límite máximo edificatorio expuesto anteriormente).

Es posible distinguir, de una manera simple y gráfica, pag.94, (Carrero de Roa, 2010) ,los Planes Especiales de Reforma Interior de los Planes Especiales de Protección de los Cascos Históricos, cirugía urbana vs. conservación de lo edificado.

En cuanto a la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, se contempla la cesión gratuita libre de cargas de urbanización, del 15% de la edificabilidad urbanística ponderada en suelo urbanizable y urbano no consolidado, incluso en las actuaciones de dotación.

El patrimonio municipal de suelo<sup>95</sup>, si bien su destino preferente es sufragar la promoción, en términos amplios, de viviendas protegidas, admite que se pueda destinar, entre otras cuestiones, a costear obras de rehabilitación o construcción de dotaciones públicas y sistemas generales en zonas degradadas, a la rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, y a la construcción, rehabilitación o mejora de equipamientos públicos municipales.

Otorga carta de naturaleza a la actuación de dotación, anticipándose a la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo<sup>96</sup>, entendiéndose por tal aquella dirigida al levantamiento de la carga dotacional en suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística. Los casos típicos que se corresponderían con este tipo de actuación serían el incremento de edificabilidad otorgado por una nueva ordenación sobre la contemplada en el planeamiento anterior y el incremento en la edificabilidad ponderada por cambio a un uso más lucrativo, surgiendo por tanto la necesidad de compensar las dotaciones públicas y, por consiguiente, la cesión a la comunidad.

Por otra parte, regula el deber de conservación en su consideración más clásica de mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, debiendo realizar las obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Lógicamente, es posible el establecimiento de ayudas públicas para facilitar su cumplimiento.

Dicho deber encuentra su límite:

- En actuaciones aisladas: 60% coste reposición. (De algún modo, la *voluntas legislatoris* es propicia al mantenimiento de la edificación en suelo urbano).
- En actuaciones integradas: 50% coste reposición.

---

<sup>95</sup> Sobre este instituto, pags. 943 y ss, (González-Varas Ibáñez, 2009)

<sup>96</sup> Circunstancia que evidencia el contacto existente entre ambos equipos redactores, si bien si se comparan las dos redacciones finales se colige una cierta falta de sintonía en el resultado final.

Si se impone un coste mayor a dicho límite, se requiere financiación por la Administración Pública.

Declarada la ruina, el propietario puede optar por su completa rehabilitación. Y si se encuentra catalogada o protegida, existe la obligación de mantener o asegurar.

En cuanto a la figura de las Inspecciones Técnicas de la Edificación<sup>97</sup>, instrumento oportuno para controlar el cumplimiento de este deber de conservación, su concreta regulación se ha visto afectada por la Ley vasca de Vivienda, motivo por el que nos remitimos al apartado siguiente en el que se procede a su estudio.

En el apartado de gestión urbanística, se puede destacar la regulación del derecho al realojo de los ocupantes legales de vivienda que deban ser desalojados como consecuencia de la gestión urbanística del ámbito<sup>98</sup>, si bien su regulación se ha visto modificada por la Ley vasca de Vivienda, motivo por el que nos remitimos al apartado siguiente en el que se procede a su estudio.

Introduce nuevas causas de expropiación forzosa, pudiendo destacar como herramientas aptas para la regeneración urbana las siguientes:

- Para la instalación de ascensores, etc...

Es necesario disponer de proyecto técnico y licencia municipal, así como el acuerdo de la comunidad de propietarios, que actúa como beneficiaria, a fin de adquirir las superficies o elementos privados necesarios para su instalación: locales, elementos comunes, etc...

- Viviendas desocupadas

Únicamente en ámbitos sometidos a derecho de tanteo y retracto y en aquellas viviendas desocupadas durante un año continuado.

- Por inobservancia de los deberes de conservación y mantenimiento de inmuebles legalmente exigibles.

En lo referente a disciplina urbanística, se contempla, además de la referida causa expropiandi, la ejecución subsidiaria y la imposición de multas, mecanismos tradicionales cuya virtualidad es dudosa.

Quizás lo más novedoso sea la posibilidad de redactar un programa de rehabilitación y a través de un procedimiento concursal seleccionar un agente rehabilitador<sup>99</sup>, público o privado, que se responsabilice de la ejecución de la actuación de regeneración urbana.

---

<sup>97</sup> Su estudio pormenorizado se realiza por Alvaro CEREZO IRIONDO, "Inspección Técnica de Edificios (ITE)", pags. 259 y ss., Capítulo III de (Ochoa Gómez et al., 2016)

<sup>98</sup> Regulación que hasta ese momento se había residenciado en el plano reglamentario en la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien con un contenido muy similar.

<sup>99</sup> Sobre este instituto, pags. 723 y ss, (González-Varas Ibáñez, 2009)



Se trata de una evolución con respecto a los ya conocidos agente urbanizador (concebido inicialmente en la legislación urbanística valenciana) y al agente edificador, trasunto del anterior en la fase de edificación, por sustitución del propietario incumplidor.

Hay que señalar que, por lo menos en el caso del País Vasco, no se conoce ninguna actuación de este tipo (en realidad de ninguno de los tres agentes) quizás por falta de la normativa reglamentaria de desarrollo o tal vez como consecuencia de la crisis inmobiliaria<sup>100</sup>, habiendo sido asumida esta función directamente por el sector público y en muchas ocasiones por las sociedades urbanísticas y de rehabilitación..

#### Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco<sup>101</sup>.

Si bien no es el objetivo principal de la norma, ya en su exposición de motivos se declara que *"no sólo contempla el derecho al goce de un espacio habitable, de una morada, de un domicilio, sino también el derecho a un entorno y un medio urbano o rural digno y adecuado (...) De este modo, la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios públicos y su revitalización económica y social, bajo el mestizaje de usos urbanísticos (cohesión social), cobran una importancia de primer orden"*.

Igualmente en su exposición de motivos se realiza la siguiente declaración de intenciones: *"considerando que el suelo residencial constituye un bien escaso en nuestra geografía, se aboga por el establecimiento de mecanismos que incentiven el modelo de ciudad compacta frente a una ciudad expansiva, respetando las singularidades propias de cada lugar, y de forma armonizada con el entorno, lo que llevará a una ocupación más racional del suelo, propiciando un crecimiento más sostenible, homogéneo y armonizado"*.

En su artículo 2 se especifican estos conceptos a modo de principios rectores de la política de vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco:

I) Impulso y fomento de la conservación, rehabilitación, reforma y renovación del parque existente de viviendas y alojamientos, tanto públicos como privados, así como de la recuperación socioeconómica y regeneración de barrios, conjuntos urbanos, núcleos rurales y áreas degradadas.

M) Orientación de todas las intervenciones, tanto en la construcción de nuevas viviendas protegidas y alojamientos dotacionales como en actuaciones de rehabilitación o reforma, hacia la mejora de sus condiciones de habitabilidad, funcionalidad y seguridad, con especial consideración hacia su accesibilidad, uso eficiente de los recursos naturales y sostenibilidad social, financiera y medio ambiental, teniendo en cuenta los principios del diseño universal.

---

<sup>100</sup> Un estudio detallado se puede encontrar en "Iniciativa privada empresarial y propiedad del suelo en las actuaciones urbanísticas: su especial consideración en el medio urbano", Martín BASSOLS COMA, págs. 79 y ss., (Cerdeira Pérez, Domínguez Blanco, Almeida Cerredá, & Mato Otero, 2018)

<sup>101</sup> Esta ley fue objeto de recurso de constitucionalidad, resuelto por sentencia del TC 97/2018, de 19 de septiembre 9, con el resultado anular la regulación de la expropiación en desahucios por ejecución hipotecaria, no afectando por tanto a las materias que se exponen en este apartado.

Ñ) Fomento de tejidos o estructuras urbanas que favorezcan un crecimiento residencial homogéneo, sostenible y armonizado con el entorno, aminorando la ocupación de nuevos suelos.

En el artículo 3 se recoge la definición de los principales conceptos que se utilizarán en la norma, a fin de precisar adecuadamente su contenido y facilitar su comprensión, si bien debe afirmarse que no se encuentran debidamente armonizados con los empleados en la normativa básica estatal:

- b) Área de regeneración urbana (ARU): Es el conjunto edificatorio urbano o rural cuya delimitación es aprobada por el Gobierno Vasco a instancia del ayuntamiento correspondiente y que debe ser sometido a una acción especial por parte de la Administración pública en atención a las condiciones de necesidad de actualización o adecuación de su patrimonio urbanizado o edificado, así como a las condiciones socioeconómicas de la población a la que va dirigida.
- ñ) Regeneración urbana: Es el proceso de intervención pública que integra los aspectos relacionados con el medio ambiente y las condiciones físicas, urbanas, sociales y económicas y plantea alternativas para mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de la edificación, urbanización y dotaciones de un conjunto urbano o núcleo de población.
- o) Rehabilitación: Acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de adecuación urbanística, estructural o constructiva de un edificio, incluyendo las medidas precisas para su sostenibilidad, todo ello con el fin de devolverle las condiciones adecuadas al uso para el que se halla calificado. A los efectos de esta ley, la rehabilitación viene siempre referida al patrimonio edificado.
- p) Renovación de la edificación o reedificación: Es la acción de sustitución del edificio o patrimonio edificado por otro de nueva construcción.
- q) Reurbanización: Es la acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de intervención en el suelo urbanizado y que tiene por objeto la adecuación de espacios libres, zonas verdes, viales y redes de infraestructuras.
- r) Revitalización urbana: Acción o conjunto de acciones vinculadas a las operaciones de regeneración urbana de un barrio, núcleo o conjunto edificatorio con la adopción de medidas incentivadoras de la actividad comercial, económica y social de este.

El artículo 14 se crea el Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>102</sup>, estableciendo como uno de sus fines:

c) La urbanización, regeneración, renovación, revitalización o rehabilitación de áreas urbanas, barrios, áreas degradadas, núcleos de población y edificios en general, para la promoción y construcción de viviendas y el cumplimiento de los principios, directrices y objetivos de la presente ley.

---

<sup>102</sup> No debe ser confundido con la regulación de los patrimonios municipales de suelo regulados por la Ley 2/2006 de suelo del País Vasco.

En el artículo 34 se reconoce el derecho de realojo en supuestos de desalojo de vivienda habitual y permanente, en actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbana, si bien su regulación completa se realiza en el artículo 50 del mismo cuerpo legal.

El Capítulo VII se dedica a regular la intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales, de acuerdo con los siguientes principios (art.40)

- a) Definición de un modelo urbano más sostenible mediante la mejora y consolidación de la ciudad existente.
- b) Fomento del uso sostenible del patrimonio edificado, propiciando su uso intensivo e incentivando la rehabilitación frente a la obra nueva.
- c) Fomento de la diversidad y de la cohesión social, permitiéndose en una misma promoción distintas modalidades legales de acceso, como propiedad y arrendamiento, de la calidad y versatilidad de los espacios públicos de la ciudad, mediante el fomento de la accesibilidad universal, y de la aplicación de criterios bioclimáticos tanto en los espacios abiertos como en los construidos.
- d) La equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos.
- e) Optimización y reducción del consumo energético mediante utilización de sistemas pasivos, fomento de la utilización de sistemas centralizados de producción de energía y uso de energías renovables, a nivel de edificio o de conjunto urbano.
- f) Cumplimiento de los requisitos y condiciones de eficiencia energética y consumo energético y de recursos en las actuaciones de intervención de la edificación, de acuerdo con lo previsto al efecto en la normativa sectorial de aplicación, así como en la legislación contra el cambio climático.
- g) Fomento de una correcta gestión de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a la optimización y reducción del consumo del agua.
- h) Fomento de la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción.

Esta Ley regula el deber de conservación de los inmuebles, en cumplimiento de su función social, al establecer que los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, eficiencia energética, ornato público y decoro, realizando en ellos los trabajos y las obras precisas para conservarlos, o mejorarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para su habitabilidad, accesibilidad o uso efectivo correspondiente con un consumo energético y de recursos dentro de los límites que reglamentariamente se establezcan.

El cumplimiento de las mencionadas condiciones será fiscalizado por el ayuntamiento correspondiente, de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística, y subsidiariamente por el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

En caso de la inejecución injustificada de las obras o labores ordenadas, el límite máximo del deber de conservación se elevará hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o edificio correspondiente.

La concreción de la obligación de este deber de conservación puede estar referida a un edificio singular declarado en estado de necesidad de rehabilitación o a un ámbito de regeneración urbana, definido bien en un plan urbanístico bien en una resolución administrativa tramitada bajo el procedimiento previsto para las ordenanzas municipales, con cierto contenido mínimo:

- a) Justificación de los fines e intereses públicos que persigue, así como de la necesidad y conveniencia de la propuesta de intervención.
- b) Identificación de todos los inmuebles incluidos en el ámbito espacial de aplicación, incluyendo su referencia catastral y su certificación catastral descriptiva y gráfica, así como de sus propietarios y ocupantes legales.
- c) Memoria que justifique la idoneidad técnica y viabilidad económica de la intervención, teniendo en cuenta la proporción de las cargas respecto a los beneficios obtenidos para los propietarios incluidos en el ámbito de actuación.
- d) Avance de la equidistribución entre todos los afectados de los costes derivados de la ejecución de la actuación y de los beneficios imputables a esta, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación. La equidistribución tomará como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los propietarios, así como la participación que, en su caso, corresponda, de conformidad con el acuerdo al que se haya llegado, a las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación como retribución por su intervención.
- e) Avance del plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso.
- f) Descripción de las actuaciones a realizar, forma de gestión elegida para la actuación y proyectos en su caso necesarios para la ejecución de las obras, de conformidad con la legislación de ordenación territorial y urbanística y calendario

La gestión de la rehabilitación o de la regeneración urbana podrá ser realizada de acuerdo con cualquiera de los sistemas de actuación urbanística, incluida la ocupación anticipada, si fuera preciso.

Se faculta la creación por las entidades locales de sociedades urbanísticas de rehabilitación para la ejecución de este tipo de acciones y la posibilidad de realizar encomiendas directas a las mismas, sin necesidad de licitación pública alguna.

Se facilita la intervención directa de las comunidades de propietarios reconociendo la posibilidad de instar la tramitación de expropiaciones y su designación como beneficiarias, de solicitar la cesión temporal o indefinida de espacios de titularidad pública y de declarar que no hay incrementos de edificabilidad derivados de la rehabilitación y por tanto no hay que contribuir mediante cesión de participación de las plusvalías derivadas de dicha actuación ni de devengar dotaciones.

Se regula pormenorizadamente el derecho al realojo<sup>103</sup> y retorno de aquellas personas que ocupen viviendas que deban ser desalojadas como consecuencia de la ejecución de una actuación de regeneración urbana y/o rehabilitación.

Cabe destacar la dualidad del régimen jurídico establecido para el caso de la expropiación forzosa y para el resto de supuestos. En el primer caso, el interesado debe optar entre aceptar la vivienda de realojo o el justiprecio, en cuyo caso renuncia al derecho al realojo.

En cuanto al derecho al retorno de la persona arrendataria en el caso de actuaciones aisladas se mantiene la regulación tradicional, con la concreción de que la superficie de la nueva vivienda no sea inferior en un 50% a la antigua, si ésta tenía 90 m<sup>2</sup>, o no inferior a la que tuviere si no alcanzaba dicha superficie.

El derecho de realojamiento es personal e intransferible, salvo en el caso de los herederos forzosos o del cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que compartían con el titular, en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo. Esta previsión no se entiende, ya que si convivían con el titular formaban parte de la unidad convivencial a realojar y eran titulares por tanto del derecho al realojo. Se regula pormenorizadamente el procedimiento de reconocimiento del derecho al realojo.

La normativa contempla expresamente la posibilidad de modificar la estructura de la comunidad de propietarios si la obra de rehabilitación implica la división de una vivienda en dos o más unidades o la unión de dos o más viviendas, siempre que el resultado cumpla con las previsiones de diseño de las viviendas de protección pública y las condiciones mínimas de habitabilidad.

Para facilitar la realizar jurídica de estas operaciones, se establece la redacción y presentación para su tramitación por el Ayuntamiento de un proyecto de equidistribución con los siguientes contenidos:

- **a)** La descripción de las nuevas unidades de vivienda resultantes.
- **b)** La regularización de las cuotas de participación correspondientes a las nuevas unidades de vivienda, sin afectar a las cuotas del resto de los condueños de la comunidad en régimen de propiedad horizontal.

Igualmente se prevé que los ayuntamientos podrán, mediante la aprobación de una ordenanza municipal y sin necesidad de modificación del planeamiento general, permitir el cambio de uso terciario a uso residencial en planta baja de edificios residenciales, sin que sea necesario como regla general solicitar la autorización de las comunidades de propietarios, salvo en los supuestos en los que esta sea exigible a tenor de la normativa de propiedad horizontal.

Por último, se establece la obligación de someter la edificación periódicamente a inspección técnica, su inscripción en el registro público que se crea a tal efecto y su

---

<sup>103</sup> In extenso sobre el derecho al realojo, (Borobio, 2006), (Quintana López, 2014) y (Rodríguez Toyos, 2015).

comunicación al Ayuntamiento correspondiente. La regulación concreta de la ITE se encomienda a desarrollo reglamentario<sup>104</sup>

En los artículos 56 a 63 se regula la existencia, declaración y distintas técnicas de intervención en los casos de vivienda deshabitada, infravivienda, sobreocupación e inhabilitación, pudiendo la administración utilizar los siguientes instrumentos:

- A) Ejercicio del derecho preferente y desahucio administrativo.
- B) Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- C) Venta o ocupación forzosa.
- D) Ordenes de Ejecución.
- E) Cánón sobre las viviendas deshabitadas.
- F) Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas.
- G) Imposición de multas coercitivas.
- H) Imposición de sanciones.

Decreto del Gobierno Vasco 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La inspección técnica afecta a edificios de uso predominantemente residencial ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco que tengan una edad superior a cincuenta años a contar desde la fecha de finalización de las obras de nueva planta o de la rehabilitación integral del edificio (salvo que estén declarados en ruina). Periódicamente, cada diez años, se realizará una nueva inspección.

Se regula también el deber de disponer de un plan de uso y mantenimiento, que recoja las incidencias y obras de reparación o mantenimiento.

La obligación le corresponde a la comunidad de propietarios (o a cada propietario en su defectos) y subsidiariamente al Ayuntamiento.

La inspección técnica debe ser realizada por técnico competente y se referirá a los siguientes aspectos:

- a) Las condiciones de conservación, seguridad, estanqueidad y de consolidación estructural del edificio, así como una estimación económica aproximada de la intervención a realizar.
- b) La evaluación de las condiciones de accesibilidad universal y no discriminación de las personas en situación de discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.

---

<sup>104</sup> Se encuentra actualmente en el Decreto del Gobierno Vasco 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOPV nº 171, de 5 de septiembre.

- c) La evaluación de la eficiencia energética del edificio,

Como consecuencia de la misma se puede señalar la necesidad de acometer una intervención:

- Grado 1. Inmediata: intervención a adoptar en un plazo máximo de 24 horas, en casos graves, con generación de riesgos, etc.
- Grado 2. Muy urgente: tres meses, intervención asociada a daños importantes de las partes del edificio o de sus elementos.
- Grado 3. Urgente: doce meses, intervención cuando se detectan deficiencias graves, que puedan llevar a la degradación del elemento o del sistema, de forma progresiva.
- Grado 4. Necesaria a medio plazo: un año, a asociar con deficiencias puntuales, que no afectan al funcionamiento del sistema y que necesitan una actuación específica, ya que si no se corrigen puede degenerar en un proceso patológico de mayor envergadura.
- Grado 5. Mantenimiento: cuando no se han detectado lesiones, o cuando éstas por su levedad no entrañan riesgo aparentemente,.

Se regula el registro en el que se inscribirán estos informes, el procedimiento, sanciones y el acceso público y gratuito al mismo.

Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, (y ordenes dictadas en su desarrollo)

Se expone a continuación, de modo sucinto, el sistema de ayudas a la rehabilitación, tal y como está regulado en la actualidad:

Las actuaciones de rehabilitación se deben dirigir a cumplir a alguno(s) de los siguientes objetivos:

- a) La adecuación urbanística de las unidades edificatorias (que no se encuentre fuera de ordenación o pendiente de derribo).
- b) La adecuación estructural (garantizadas la estabilidad, resistencia, firmeza y solidez) y/o constructiva (condiciones mínimas respecto de accesos, estanquidad frente a la lluvia y humedad, aislamiento térmico, redes generales de agua, saneamiento, electricidad, seguridad frente a accidentes y siniestros, y, en su caso, redes generales de telefonía e instalación adecuada de ascensor) de los edificios.
- c) La adecuación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas (condiciones mínimas respecto a superficie útil, distribución interior, ventilación, iluminación natural y aireación, instalaciones de agua y saneamiento, electricidad, aislamiento térmico y acústico, instalación de calefacción o gas natural, servicios higiénicos, e instalaciones básicas de cocina).

- d) La adecuación del acabado general de los elementos comunes y/o privativos de los edificios y de las viviendas y locales a los principios de la buena construcción (raseos, alicatados, solados, carpintería, pintura, u otros).
- e) La adecuación de las viviendas y locales y sus accesos por personas con minusvalías (en terminología claramente superada).

Contempla también ayudas para la conversión de locales en viviendas, siempre y cuando reúnan condiciones de habitabilidad antes aludidas y pormenorizadas en el propio Decreto.

El destinatario de las ayudas puede ser el propietario (siempre y cuando tenga establecida su residencia en la misma), el arrendatario (con permiso del propietario) y la comunidad de propietarios.

La vivienda debe tener una antigüedad de al menos 10 años.

La rehabilitación puede ser aislada o integrada, (las rehabilitaciones integradas tienen una mayor protección que las aisladas), dependiendo de si la vivienda se incluye o no en algunos de los siguientes ámbitos:

- Áreas de Rehabilitación Integrada aquellos conjuntos urbanos o rurales que por el notorio valor de sus caracteres arquitectónicos o urbanísticos así como por las condiciones de degradación de su patrimonio urbanizado y edificado deban ser sometidos a una acción especial de la Administración tendente a su protección, conservación o mejora.

La declaración debe ser solicitada por el Ayuntamiento al Gobierno Vasco acompañada de la siguiente documentación: una Memoria descriptivo-justificativa, una propuesta de delimitación y un estudio socio-urbanístico del Área, así como, los plazos para la formulación, tramitación y aprobación del Plan Especial de Rehabilitación.

- Áreas Degradadas los conjuntos urbanos residenciales de reciente creación en los que, aun no siendo de notorio valor sus caracteres arquitectónicos o urbanísticos, así lo aconseje el estado de degradación de su patrimonio urbanizado o edificado, debiendo reunir las siguientes condiciones de degradación económico-social y urbanístico-arquitectónicas:
  - a) Los niveles de renta de la población del Área habrán de ser inferiores al 80% de la renta media del Territorio Histórico correspondiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
  - b) La tasa de paro de la población del Área ha de ser superior a la media de la tasa de paro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
  - c) El importe de las obras de reurbanización habrá de superar el 40% del valor de la urbanización.
  - d) El importe de las obras de rehabilitación de la edificación al objeto de que se encuentre adecuada estructural y constructivamente, y reúna las



condiciones mínimas de habitabilidad, ha de superar el 25% del valor de la edificación excluido el valor del terreno.

La declaración debe ser solicitada por el Ayuntamiento al Gobierno Vasco acompañada de la siguiente documentación: Delimitación del ámbito, memoria descriptivo-justificativa, estudio socio-urbanístico, estudio económico-financiero y Programa de Actuación.

Para la gestión de estos ámbitos se pueden constituir sociedades urbanísticas de rehabilitación (en su caso con participación del Gobierno Vasco), atribuyéndoseles las siguientes facultades:

- a) La elaboración y seguimiento de estudios socio-urbanísticos.
- b) La formulación de Planes y Proyectos Urbanísticos incluidos los de reparto de cargas y beneficios, así como la iniciativa para su tramitación y aprobación que le pueda corresponder conforme a la legalidad urbanística vigente.
- c) La redacción de Proyectos de Rehabilitación de todo tipo de construcción.
- d) La realización de las obras constitutivas de las actuaciones de rehabilitación, así como de cualquier otra obra que suponga la ejecución de los Planes Especiales de Rehabilitación.
- e) La promoción de la programación y preparación de suelo con objeto de ejecutar las determinaciones de los Planes Especiales de Rehabilitación.
- f) La colaboración en la redacción y gestión de los expedientes de expropiación cuando no ostente la condición de beneficiario.
- g) La gestión, explotación y conservación de todo tipo de bienes, obras y servicios resultantes de la ejecución de los Planes Especiales de Rehabilitación, así como aquellos otros incluidos en las Áreas de Rehabilitación Integrada.
- h) La elaboración de cualquier otro documento técnico o jurídico que precise la Sociedad o la Administración para el ejercicio de sus facultades.
- i) Cualquier otro fin mediata o inmediatamente relacionado con los anteriormente indicados.

Dentro de este marco, se dictan órdenes que regulan los distintos programas de ayuda que prevé cada Plan Director de Vivienda, señalando la tramitación específica, requisitos, documentación a aportar, etc...

Se resumen a continuación las líneas vigentes en el momento actual, en el entendimiento de que tanto las pasadas como las previsibles en el futuro responden a un diseño similar:

Orden de 29 de diciembre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda, BOPV nº 18, de 25 de enero. (Modificada por Orden de 23 de noviembre de 2011 y por Orden de 26 de noviembre de 2014).

Está limitada a edificios que tengan destino principal de vivienda, pudiendo extenderse las ayudas a los anejos vinculados (garaje y trastero) así como a la urbanización privada que sea precisa y a la participación de los locales en los elementos comunes.

Los edificios o viviendas deben tener una antigüedad superior a diez años (salvo adaptación para discapacitados, instalación de gas natural y adaptación de otras instalaciones a la normativa).

Si los edificios no se encuentran adaptados urbanísticamente, estructuralmente o constructivamente, deben incluirse en la solicitud las obras necesarias. Y si tienen más de cincuenta años deben contar con la correspondiente inspección técnica a la edificación y asumir sus consecuencias.

Los beneficiarios deben ser los titulares y ocupantes de la vivienda, la comunidad de propietarios respecto de los elementos comunes, que tengan unos ingresos que no superen los determinados por la normativa de vivienda protegida.

Las ayudas pueden consistir bien en subvenciones bien en financiación cualificada, esto es, subsidiación de puntos de interés.

El importe de la ayuda se calcula teniendo en cuenta los referidos ingresos, el número de miembros de la unidad familiar, el tipo de obra que se pretende realizar y si el inmueble se sitúa en un Area de Rehabilitación Integrada o en un Area Degradada.

El gasto en rehabilitación debe ser al menos de 1.000,00 €.

Esquemáticamente el resultado es el siguiente:

AYUDAS POR COMUNIDAD DE PROPIETARIOS						
	Tipo 1-2 Estructural Habitabilidad		Tipo 3 Accesibilidad		Tipo 4 Acabados	
	Integrada	Aislada	Integrada	Aislada	Integrada	Aislada
	10%	5%	10%	5%	0%	0%
Cuantía máxima	Máx. 3.000	Máx. 2.000	Máx. 3.000	Máx. 2.000	0	0
Envolvente (Eficiencia energética)	30%					
Cuantía máxima	Máx. 30.000					

AYUDAS POR VIVIENDA							
ingresos	Nº miembros	Tipo 1-2 Estructural Habitabilidad		Tipo 3 Accesibilidad		Tipo 4 Acabados	
		Integrada	Aislada	Integrada	Aislada	Integrada	Aislada
≤ 9.000	1-3	35%	20%	40%	25%	15%	7%
	4	40%	25%	45%	30%	20%	10%
	FN ó 5	45%	30%	50%	35%	25%	15%
≤ 15.000	1-3	30%	15%	35%	20%	10%	5%
	4	35%	20%	40%	25%	15%	7%
	FN ó 5	40%	25%	45%	30%	20%	12%
≤ 21.000	1-3	25%	10%	30%	15%	5%	2%
	4	30%	15%	35%	20%	10%	5%
	FN ó 5	35%	20%	40%	25%	15%	10%
≤ 33.000		Préstamo					
Cuantía máxima		5.500,00	3.850,00	5.940,00	4.180,00	2.200,00	1.100,00

Orden de 31 de julio de 2013, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se convoca y regula el programa de ayudas del Plan RENOVE en materia de Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos<sup>105</sup>,.

Las actuaciones propuestas en dichos proyectos de intervención estarán destinadas a intervenir en edificios o conjunto de edificios, que tengan por uso principal el de vivienda, agrupados hasta configurar bloques o manzanas completas, cuya fecha de construcción sea anterior a 1980 y ya dispongan de adecuación urbanística y estructural en los términos del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre.

Deben estar encaminados a la mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios existentes, con criterios de sostenibilidad en las actuaciones. En concreto, mediante la realización de las siguientes acciones:

- Actuación sobre la envolvente de los edificios para obtener una la reducción de la demanda térmica del mismo y su consumo energético con el objeto de alcanzar tras la reforma, al menos, una certificación energética C tratando de incorporar en lo posible la producción energética mediante fuentes renovables.
- Mejora o incorporación de un sistema de ventilación que garantice la calidad del aire interior mediante una correcta renovación del mismo,.
- Mejora de las condiciones de accesibilidad de las edificaciones de manera que se garantice la accesibilidad desde la vía pública hasta cada una de las viviendas, sin necesidad de salvar desniveles con peldaños.
- Actuaciones que supongan una ampliación del perímetro edificado orientadas a conseguir la adecuación de las condiciones de habitabilidad,.
- Monitorización de los sistemas para verificar el funcionamiento y efectividad de las medidas adoptadas,.

Pueden ser beneficiarias las comunidades de propietarios y los promotores públicos que sean propietarios de las viviendas.

Orden de 2 de mayo de 2007, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas, BOPV nº 88, de 9 de mayo.

Pueden ser beneficiarios Ayuntamientos, concejos, entidades locales menores y sociedad urbanísticas municipales y las actuaciones subvencionables son:

---

<sup>105</sup> BOV nº 157, de 20 de agosto.

## Redacción de documentos

### Cascos históricos (Áreas de Rehabilitación Integrada)

- Estudios sociourbanísticos, planes especiales de rehabilitación y levantamientos topográficos.
- Proyectos de obras de reurbanización de responsabilidad pública.
- Proyectos de demolición y reurbanización del espacio resultante,

### Áreas Degradadas.

- Estudios sociourbanísticos: delimitación del ámbito, memoria descriptivo-justificativa, estudio económico-financiero y programa de actuación.
- Planes especiales de rehabilitación o programas estratégicos.
- Levantamientos topográficos.
- Proyectos de obras de reurbanización de responsabilidad pública.
- Proyectos de demolición y reurbanización del espacio resultante,

### Ejecución de obras:

- Obras de urbanización y/o demolición,
- Intervenciones constructivas de edificios de singularidad arquitectónica
- Intervenciones constructivas en construcciones públicas destinadas a albergar equipamientos comunitarios primarios

En la concesión de las ayudas se tiene en cuenta su localización y la degradación social y urbanística del ámbito: antigüedad de la edificación, deficiencia de servicios, nivel de renta medio de la población, número de viviendas vacías, número de personas empadronadas beneficiarias de ayudas sociales, número de personas afectadas, etc...

Orden de 5 de septiembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones a Ayuntamientos, Organismos Autónomos Locales y Entidades Locales Menores, y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones

Encuentra su legitimación en La Ley vasca 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad y la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Se consideran actuaciones subvencionables:

La elaboración de planes de accesibilidad y sus actualizaciones, que tengan por objeto la adaptación progresiva de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información ya existentes, a las condiciones de accesibilidad previstas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, y sus normas de desarrollo.

La ejecución de las obras de mejora encaminadas a garantizar la accesibilidad, en las condiciones previstas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, y sus normas de desarrollo, en el entorno urbano y las edificaciones de acceso y/o uso público en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (Se considerarán incluidas en las obras de mejora la adquisición e instalación de equipamiento de adaptación).

Los solicitantes y beneficiarios pueden ser los Ayuntamientos del País Vasco, Entidades Locales Menores, organismos públicos municipales y entidades privadas de utilidad pública con clara finalidad social.

### 3.4 Identificación de las herramientas urbanísticas establecidas por la normativa vigente objeto de estudio.

Previamente es preciso realizar algunas advertencias:

- La exposición de realizará de modo sintético, identificando cada herramienta considerada útil al proceso de regeneración urbana mediante su subrayado.
- No se identificará la fuente de procedencia de la herramienta, dado que buena parte de las mismas figuran (no siempre con el mismo contenido o extensión) en distintas normativas y se perjudicaría la claridad en el discurso.
- Algunos autores realizan propuestas similares, pero menos completas<sup>106</sup>.
- La búsqueda de herramientas en el derecho urbanístico autonómico comparado ha resultado decepcionante e infructuosa, ya que en la mayor parte de los casos no se ha legislado aprovechando el nuevo marco jurídico y en consecuencia la regeneración urbana apenas se ha abordado en unos cuantos ordenamiento jurídicos, siguiendo el esquema de la legislación estatal, sin que se pueda hablar de aportaciones reseñables<sup>107</sup>:
  - ✓ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. BOE nº 134, de 05/06/1999, sobre actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, (151 -157 arts.).
  - ✓ Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, BOE nº 206, de 28/08/2001, (art. 102 bis)
  - ✓ Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, BOA nº 140, de 18/07/2014, sobre actuaciones de rehabilitación urbana, (arts. 183-186)
  - ✓ Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, BOE nº 163, de 07/07/2004

---

<sup>106</sup> Como novedosas técnicas urbanísticas para la intervención urbana: memoria de viabilidad económica, actuación de dotación, complejo inmobiliario y la sustitución forzosa (por agente profesional urbanizador o edificador), así como las tradicionales de solares o actuaciones edificatorias, unidades de ejecución en suelo urbano y ámbitos sometidos a reforma interior, (G. R. Fernández Fernández, 2014).

Actuaciones de dotación, menores cesiones dotacionales, programa de rehabilitación urbana para delimitación de ámbitos, reducción o eliminación de cesión de plusvalías, elevación de densidades edificatorias, (Serrano Lasa, 2017), pag. 301, 324 y ss

Planes especiales (reforma interior), estándares urbanísticos, informe de evaluación de edificios, actuaciones sobre el medio urbano, ocupaciones de espacios libres y dominio público, cambios normativos en propiedad horizontal (mayorías, obras obligatorias... ), actuaciones de dotación, realojos y complejos inmobiliarios, (Hervás Más, 2017).

<sup>107</sup> Así se deduce igualmente del estudio de la normativa autonómica realizado por el autor, pag. 267 y ss, (Ávila Orive, 2018)

- ✓ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias BOE nº 216, de 08/09/2017, actuaciones sobre el medio urbano, art. 302-318
  - ✓ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias BOE nº 145, de 18/06/2013
  - ✓ Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears, BOE nº 121, de 19/05/2009
  - ✓ Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears BOE nº 20, de 23/01/2018, las actuaciones de reforma interior y regeneración urbanas, (art 130 y 131)
- Por tanto la identificación de las propuestas de nuevas herramientas deberán obtenerse del estudio de la necesidad de rehabilitación urbanística existente en nuestras ciudades y del análisis crítico de la normativa ya expuesta en vigor.

A continuación se exponen e identifican las siguientes herramientas:

En primer lugar, y no siendo estrictamente una herramienta, cabría destacar la recepción en todos los órdenes y niveles del principio de sostenibilidad (en su triple acepción medioambiental, económica y social) que informa y subyace a la regulación. Especialmente en lo relativo al mandato al conjunto de los poderes públicos, y por supuesto, al planificador a la asunción de un nuevo modelo de ordenación territorial y urbanístico distinto, claramente orientado a la preferencia de la regeneración urbana sobre el consumo de suelo, procurando además la armoniosa adaptación con el entorno de la edificación resultante.

De este modo, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no sólo continúan sometidos a evaluación ambiental y a la asunción de sus conclusiones, especialmente en lo relativo a riesgos naturales, existencia de recursos hídricos suficientes, deslinde y protección de costas, estado y capacidad de servicio de carreteras y otras infraestructuras, etc... sino que además deben acreditar su sostenibilidad económica para la administración pública que deba asumir su mantenimiento (y quizás su coste de implantación), la suficiencia de usos productivos y en el caso de la regeneración urbana su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de respeto de los límites del deber de conservación y de equilibrio entre beneficios y cargas para el propietario del ámbito.

Finalmente, se debe acreditar la realización de un seguimiento de la actividad urbanística, a través de la emisión de un informe sobre su sostenibilidad económica y ambiental.

Se reafirma el urbanismo como función pública, que sirve al interés general, no a la actividad de transformación y edificación. En consecuencia, se preserva el medio rural, proscribiendo la edificación de vivienda de nueva planta en el suelo no urbanizable, se establece una edificabilidad máxima y mínima en cada categoría de suelo, se exige una justificación reforzada en la sectorización del suelo urbanizable, se posibilita al planeamiento al delimitación de áreas de tanteo y retracto y la delimitación de áreas de rehabilitación preferente.



El establecimiento de la actuación sobre el medio urbano, o actuación de regeneración urbana, con un estatus y régimen jurídico propio, que supera su mera mención como una actuación de transformación urbanística, (incorporando medidas sociales, ambientales y económicas, tan extrañas a la práctica administrativa tradicional en su modalidad integrada), revela la preocupación del legislador por intentar hacer frente a la situación de progresivo deterioro del patrimonio urbanizado y edificado y, en suma, de la vida urbana.

La flexibilización en la delimitación de estas actuaciones implica que puede ser realizada por el planeamiento urbanístico, acompañado si se estima preciso de un programa de rehabilitación, o pueden ser delimitadas por los procedimientos que delimite la legislación urbanística, sin innovar la ordenación urbana. Se legitima asimismo la declaración de necesidad de rehabilitación incluso de una sola edificación.

La posible elaboración de una Plan Especial de Ordenación Urbana con algunos contenidos específicos para regular la actuación de regeneración urbana bien en desarrollo bien con carácter autónomo respecto del planeamiento general.

El carácter estatutario de la propiedad y la ampliación, casi *novación*, del deber de conservación, dotando de contenidos expansivos y actualizables a cada uno de los niveles que en suele ser clasificado, supone establecer una carga sobre el propietario, al que la norma le recuerda su responsabilidad en el mantenimiento y recuperación del tejido urbano.

Por consiguiente, reconoce iniciativa en este proceso tanto a la Administración Pública como a las comunidades de propietarios y otras personas que pudieran tener interés en la actuación.

De este modo, frente al posible incumplimiento de este deber, se prevé una panoplia de facultades administrativas: ejecución subsidiaria, multas, expropiación, venta o sustitución forzosa, canon o alquiler forzoso de vivienda vacía, etc... incluso con reducción de sus derechos hasta en un 50%.

Todo ello sin perjuicio de limitar el coste de las obras que debe asumir, cuantificado en la mitad del valor de construcción a nuevo del original, así como de mostrar sensibilidad sobre las posibles situaciones de pobreza que puedan dificultar el cumplimiento de ese deber de conservación en lo relativo a la consecución de la accesibilidad universal en un edificio, por lo que se ante el establecimiento de un posible carga desproporcionada, se prevé una limitación a través del concepto de ajustes razonables, esto es, el coste de las obras repercutido anualmente, descontando ayudas públicas en su caso, no puede exceder de doce mensualidades de gastos comunes.

Se puede discriminar el deber de conservación según la clase de suelo, señalando un 60 % en suelo urbano y un 50% en suelo urbanizable, impulsando el mantenimiento de la edificación existente en la ciudad. Pudiendo alcanzar un 75 % en caso de incumplimiento.

El control del adecuado cumplimiento del deber de conservación de encomienda a un documento técnico, que recoge las conclusiones del resultado de una inspección, denominado Informe de Evaluación de Edificios o Informe Técnico de la Edificación, a realizar sobre los inmuebles residenciales con una antigüedad superior a 50 años, que

debe ser actualizado cada diez años, y que resume su estado de conservación y mantenimiento, su accesibilidad y su eficiencia energética.

La constitución de patrimonios públicos de suelo, (municipales y de la Comunidad Autónoma del País Vasco), en el que entre otros bienes y recursos se incorpora la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, puede contribuir a la financiación de actuaciones de regeneración urbana, dado que ese es uno de posibles destinos, participación que se establece, incluso en actuaciones de dotación, (que pretenden una mejora en la calidad urbana y en la presencia de espacios libres y equipamientos), en una horquilla a determinar entre el 5% y el 15%, pudiendo ser ampliada o reducida en 5 puntos en función de la rentabilidad del suelo.

En cuanto a la gestión, se faculta la expropiación para la instalación de ascensores en comunidades de propietarios y de vivienda vacía, se especializa el realojo en el medio urbano, implicando la aceptación del pago del justiprecio en vivienda la renuncia al cobro del mismo o a la reclamación de indemnización complementaria. Igualmente se contempla la ocupación de espacios públicos para facilitar el cumplimiento del principio de accesibilidad universal, reducción de demanda energética o de emisiones, no computo del incremento de la edificabilidad necesaria para acometer esas obras. Y no se olvida de regular la intervención sobre las viviendas infraocupadas, sobreocupadas o inhabitables.

Se faculta la división de viviendas y consecuente modificación de la estructura de la comunidad de propietarios mediante un expediente de equidistribución, el cambio de uso de local comercial a vivienda sin consentimiento del resto de propietarios.

Se contempla incluso la redacción, tramitación, aprobación y licitación de un programa de rehabilitación, para seleccionar un agente rehabilitador, público o privado, que asuma la ejecución de la actuación de regeneración urbana en las condiciones que se señalen.

Sin perjuicio del reconocimiento de las sociedades públicas municipal urbanísticas y de rehabilitación como responsables y protagonistas de su fomento y control.

Finalmente, como conjunción del principio de participación pública, el derecho a la información y la necesaria colaboración de las administraciones públicas, se establece un sistema de información urbana que incorpore el censo de inmuebles y su estado de conservación, mapas de ámbitos urbanos deteriorados y ordenación del territorio y urbanismo

Desde la Administración Pública se acompaña y apoya el proceso rehabilitador mediante una serie de acciones consistentes fundamentalmente en el asesoramiento y el otorgamiento de ayudas, que pueden tener como objeto la redacción de documentos y la ejecución de obras, siempre con los fines de dotar de accesibilidad a los inmuebles, actualizar su estado de conservación y/o mejorar su eficiencia energética o disminuir la generación de emisiones.

A continuación se resume la evolución normativa experimentada en relación a dos aspectos fundamentales: el deber de conservación y la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, ya que se considera básico el comprender su configuración y extensión:

En cuanto al primero de los conceptos se ha optado deliberadamente por realizar su clasificación siguiendo la literalidad de cada normativa, si bien se podía haber establecido otra taxonomía, por ejemplo en tres niveles, explicitada en el Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>108</sup> tal y como:

Primero o básico: Destino a usos compatibles y satisfacer los requisitos básicos de la edificación: seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

Segundo: Actualizar a las normas legales que sean exigibles en cada momento.

Tercero: Obras adicionales de interés general, motivos turísticos y culturales, y sostenibilidad del medio urbano.

Este deber ha sido regulado tradicionalmente desde la normativa urbanística y no de vivienda, debido a su inclusión en la definición del concepto de propiedad urbana, y su función social, tal y como explica María Luisa GOMEZ JIMENEZ, Capítulo XII, “Deber de conservación de las edificaciones”, pag. 287, (Fernando Pablo et al., 2016).

La evolución del deber de conservación<sup>109</sup> se puede observar en la siguiente matriz<sup>110</sup>:

---

<sup>108</sup> Esta clasificación es la recogida en (Ochoa Gómez et al., 2016), pag. 225 y ss.

<sup>109</sup> Evolución explicada en (Campos, 2014)

<sup>110</sup> Un estudio del deber de conservación en la normativa autonómica urbanística contemporánea se realiza en (Cerezo Ibarrondo, 2018)

	LS 56 / 76	LS 90 / 92	LS 98	LS 07	LS 08	L 2 / 11 RDL 8/2011	L 3 R/ 13	RDL 7/2015
Seguridad, salubridad y ornato público	Art. 168	Art. 10 / Art. 21	Art. 19	Art.9	Art.9		DF 12	Art. 15
Accesibilidad				Art.9	Art.9		DF 12 Universal	Art. 15 Universal
(Ordenes de ejecución) por motivo turístico (sobre la fachada o aquellos elementos visibles desde la vía pública)	Art. 169	No deroga / Art. 245	Derogación		Art. 9	Art. 111	DF 12 Interés turístico	Art. 15 Interés turístico
(Ordenes de ejecución) por motivo estético (sobre la fachada o aquellos elementos visibles desde la vía pública)	Art. 169	No deroga / Art. 245	Derogación					
(Ordenes de ejecución) por motivo cultural (sobre la fachada o aquellos elementos visibles desde la vía pública)					Art. 9	Art. 111	DF 12	Art. 15
Uso previsto en el planeamiento u ordenación		Art. 10 / Art. 21	Art. 19 Uso no incompatible con el plan	Art. 9 Uso no incompatible con la ordenación territorial y urbana Además conservación para servir a dicho uso	Art. 9 Uso compatible con ordenación territorial y urbana Además conservación para servir a dicho uso		DF 12 Uso compatible con el plan Además conservación para servir a dicho uso	Art. 15 Uso compatible con el plan Además conservación para servir a dicho uso
Trabajos de mejora y rehabilitación				Art. 9	Art. 9			
Trabajos de la calidad y sostenibilidad del medio urbano							DF 12 De la calidad y sostenibilidad del medio urbano	Art. 15 De la calidad y sostenibilidad del medio urbano
Si plan de rehabilitación (personas discapacitadas), o normas por razones de seguridad, reducción de emisiones contaminantes, consumos de agua y energía						Art. 111		
Normativa de protección del medio ambiente, el patrimonio histórico y de rehabilitación urbano		Art. 21 / Art 10	Art. 19					
Normativa de protección del patrimonio arqueológico		/ Art 10	Art. 19					
En edificaciones obras para requisitos básicos LOE, adaptación y actualización							DF 12	Art. 15

Hay que recordar que la exigencia el cumplimiento de este deber de conservación debe poder conciliarse con las situaciones de vulnerabilidad, tal y como explica (Sebastián, 2014)

Por otra parte, la evolución de la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística o carga de cesión gratuita de aprovechamiento a cargo de la propiedad se puede observar en la siguiente matriz:

Estado	CAPV	Participación en plusvalías			
		SUC	SUNC	SURB	REH
LS 56		0%			
LS 76 (art. 68)	Lv 89 (art. 18)	0%	0%	10% am y exceso	0%
LS 90 (art. 16) RDL 92 (art. 27)	Lv 94 (art.11)	0%	15% at	15% at	0%
LS 96 (art. 2) LS 97 (art. 2)		0 %	10% at	10 % at	0%
	Lv 3/97 (art. Único)				15% sobre incremento
LS 98 (art. 14)		0%	10% at o menor	10% at o menor	0%
	Lv 11/98 (art. Único)				1% sobre incremento
	Lv 2/2006 (art. 27) 10%	Act. de Transformación Urbanística 10 % Act. de Dot. (sobre incremento) 10 %			
LS 07 (art. 16)		Act. de Transformación Urbanística 5% / 15% 0% / 20% Act. de Dot. (sobre incremento) El que señale la legislación urbanística			
	Lv 11/2008 (art. Único)	Act. de Transformación Urbanística 15 % Act. de Dot. (sobre incremento) 15 %			
RDL 2/2008 (art. 16)		Act. de Transformación Urbanística 5% / 15% 0% / 20% Act. de Dot. (sobre incremento) El que señale la legislación urbanística			
L 2/2011					
L 8/2013 (DF 12)		Act. de Transformación Urbanística 5% / 15% 0% / 20% Act. de Dot. (sobre incremento) El que señale la legislación urbanística			
RDL 7/2015 (art. 18)		Act. de Transformación Urbanística 5% / 15% 0% / 20% Act. de Dot. (sobre incremento) El que señale la legislación urbanística			

La recensión de las herramientas urbanísticas antes realizada no supone que se puedan entender suficientes para alcanzar el buen fin de la acción regeneradora del medio urbano, ya que se pueden seguir encontrando algunas deficiencias, entre las que se puede destacar:

1. la inexistencia de una voluntad coordinadora de las distintas políticas públicas y actuaciones que inciden en una actuación de regeneración urbana, pese a la constatación de múltiples niveles administrativos a los que se les atribuyen competencialmente diversas materias con impacto en la misma.
2. el escaso desarrollo o ausencia de innovaciones relevantes en la regulación del instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo propio de esta escala, esto es, el plan especial de ordenación urbana, que debiera superar los contenidos tradicionales de la reforma interior y extenderse al campo más amplio de la regeneración urbana, especialmente cuando alcanza carácter integral.
3. la cuasi exclusión de la mecánica reparcelatoria en un solar y/o edificio, manteniendo su uso casi con exclusividad a nivel de unidad de ejecución, dado que no se ha profundizado en una regulación que facilite su aplicación cuando se trata de repartir ingresos y gastos derivados de la acción rehabilitadora, con las potencialidades transformadoras de la propiedad horizontal existental.
4. la legitimación expresa de la consideración de los costes de rehabilitación, en su caso de regeneración urbana incluso integral, como carga de una actuación urbanística y especialmente de una actuación de regeneración urbana, del mismo modo que si se tratara de costes de urbanización o de realojo, de tal modo que las posibles plusvalías urbanísticas generadas pudieran destinarse en todo o en parte a enjugar la financiación de la mejora del medio urbano.
5. el establecimiento de mecanismos claros y objetivos que puedan ser utilizados para comprobar y monitorizar la marcha de la actuación de regeneración urbana, de modo similar al que se realiza en una actuación de transformación urbanística, controlando los ingresos y gastos de la actuación, así como su progreso.
6. la previsión de ámbitos de actuación supramunicipales, especialmente en el caso de las zonas metropolitanas, y de gestores territoriales con capacidad de actuación en esta escala, debido a la consideración de que la normativa debe adecuarse a la realidad urbana existente y darle respuestas a los nuevos problemas que presenta.

Todas estas cuestiones serán objeto de desarrollo en el Capítulo 7 de este trabajo.

## 4 ORDENACION DEL TERRITORIO

### 4.1 Concepto de ordenación del territorio

Es un término que ha sido forjado y desarrollado en las últimas décadas<sup>111</sup>.

A los efectos de este trabajo:

Se entiende por ordenación del territorio, el concepto descrito en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

*Dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales.*

*A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, al acceso de la población de las infraestructuras precisas, al acceso de la población de los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.*

*Los objetivos últimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población.*

*La competencia de Ordenación del Territorio ha de comprender, consecuentemente, el conjunto de facultades precisas para determinar la ubicación de los diversos usos sobre el territorio, definición que ha de estar fundamentada sobre la base de un criterio coordinador, tanto desde la óptica de las políticas sectoriales incidentes sobre el espacio físico, como desde la consideración competencial de los distintos Entes de naturaleza territorial.*

Es precisa esta remisión al amplio y ambiguo concepto legal, ante la abundancia de definiciones de ordenación del territorio empleadas por la doctrina, no siempre conciliables en su totalidad:

- “organización racional y coherente del territorio, que integre cuantas actividades económicas y sociales se manifiesten con incidencia territorial, atendiendo a la conservación, protección y mejora de los recursos naturales y el medio ambiente”, (Avila Orive, 1993), pag. 273.

---

<sup>111</sup> Sobre la política de ordenación del territorio en Europa (Alemania, Suiza, Italia, Portugal, Reino Unido y Francia) (Hildebrand Scheid, 1996). En América del Sur y Cuba, (Pérez Ruiz & Galiano Maritan, 2012).

- “planificación física del territorio que tiene por objeto la construcción de un marco para coordinar tanto las políticas sectoriales como la actividad urbanística, visión que no encierra contenidos en materia de planificación económica”, (Erquicia Olaciregui, 2003), pag. 239.
- “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”, (Lasagabaster Herrarte, 2008), pag. 7.
- “la ordenación del territorio se mueve, pues, en el vértice de un equilibrio plural entre la política económica y la planificación urbanística, entre las competencias estatales y las competencias locales”, (Cano Campos & Martin Rebollo, 2009), pag. 15.
- Doble sentido: A) política pública desarrollada mediante el ejercicio de diversos títulos competenciales y B) conjunto de acciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo, (Ponce Solé, Sequera Fernández, & et al, 2008), pag. 259, Planificación territorial y programación en materia de vivienda”, Julio PONCE SOLE.

Y otras muchas acepciones que se pueden encontrar en multitud de manuales<sup>112</sup>.

Por su parte, el artículo 2 de dicha Ley determina que la ordenación territorial del País Vasco se realizará a través de los siguientes instrumentos:

- a) Las Directrices de Ordenación Territorial.
- b) Planes Territoriales Parciales.
- c) Planes Territoriales Sectoriales.

Estos instrumentos serán objeto de análisis, desde la perspectiva útil a este trabajo, es decir, sus relaciones con la regeneración urbana, con más detenimiento en los siguientes apartados.

---

<sup>112</sup> (Fernando Pablo, González Bustos, & et al, 2016), (Fernando Pablo & et al, 2016), (A. Fernández Fernández, 2007; López Ramón, 2005; Pujadas i Rubies & Font, 2008; Rodríguez López, 2007), por todos ellos.



## 4.2 Estudio de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio

### Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>113</sup>

Es una normativa pionera en España<sup>114</sup>.

Entiende que esta materia no puede desarrollarse convenientemente sin que las Administraciones Públicas, cuyas competencias inciden en el territorio, ajusten sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto entre ellas.

Para facilitar el cumplimiento de este objetivo crea dos organismos:

A. La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que debe informar preceptivamente los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento general urbanístico (con contenidos de ordenación estructural).

Además<sup>115</sup> es competente para elaborar los criterios básicos de la política de ordenación del territorio, de conformidad con lo establecido por la planificación económica del sector público vasco y proponer las medidas precisas para coordinar las actuaciones de planeamiento territorial y urbano y de su ejecución por los distintos Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como por las demás Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Dicha Comisión está presidida por el Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco y forman parte de la misma representantes de todas las Administraciones Públicas. La Secretaría Administrativa de esta Comisión está adscrita al mismo Departamento.

---

<sup>113</sup> BOPV Nº 131/1990, de 3 de julio.

<sup>114</sup> El resto de las Comunidades Autónomas ha regulado también esta materia: Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares, Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha, Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia, Decreto foral legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley foral de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra, Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja y Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana.

<sup>115</sup> Vide Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, BOPV nº 18/2008, de 18 de septiembre.

B. El Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, como órgano de participación adscrito al citado Departamento que garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, dado que está compuesto por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco y otros tantos miembros, de entre aquellos ciudadanos que por su profesión o representación en la problemática relacionada con la ordenación del territorio sean considerados idóneos, es decir, expertos en la materia de que se trate.

La ley diseña<sup>116</sup> el sistema de ordenación del territorio en esta Comunidad Autónoma del País Vasco mediante la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial, los cuales se podrán desarrollar a través de las figuras de planeamiento que establezca la normativa urbanística<sup>117</sup>.

Establece los siguientes instrumentos de ordenación territorial en el ejercicio de sus competencias.

A. Directrices de Ordenación del Territorio.

Su ámbito es la Comunidad Autónoma del País Vasco y establece el marco de referencia para el resto de instrumentos territoriales y para los planes urbanísticos.

Contiene normas de aplicación directa y de eficacia indirecta a través de su desarrollo por otras figuras de planeamiento territorial y/o urbanístico, ya que puede imponer o excluir criterios de ordenación y usos de suelo, exponer alternativas o realizar recomendaciones.

Su aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno del País Vasco.

Deben contener, al menos, las siguientes determinaciones (art.6):

- *1.- Un análisis detallado del territorio del País Vasco, que incluirá una definición precisa de los problemas existentes y una valoración de las diferentes posibilidades de tratamiento de los mismos.*
- *2.- El señalamiento de los criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de las diferentes Administraciones Públicas a fin de hacer frente a los problemas detectados.*
- *3.- La delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los*

---

<sup>116</sup> Sobre el proceso, las fuentes y la metodología para la conformación de un documento de ordenación del territorio, sistematizando las fases de análisis, diagnóstico y planificación, (Fernández & Cañas, 2015).

<sup>117</sup> Una descripción del sistema normativo y sus instrumentos, Jesus Maria ERQUICIA OLACIREGUI, "La ordenación del territorio y el planeamiento territorial", Capítulo 9, pags. 171 y ss., (Garrido & Gándara, 2013). Un análisis comparativo de instrumentos de planeamiento territorial en España, (Galiana Martín & Vinuesa Angulo, 2010), pag 52 y ss, "La formalización jurídico administrativa de la ordenación del territorio en España", Julio AGUDO.

*recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable.*

- *4.- La definición de los suelos que por su idoneidad actual o potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.*
- *5.- La definición de las áreas o zonas que deban ser objeto de una ordenación pormenorizada a través de Planes Territoriales Parciales en razón de su situación y estado actuales y de sus características peculiares, así como de los criterios específicos a los que habrá de ajustarse dicha ordenación.*
- *6.- La definición de las áreas más idóneas para servir de asentamiento a las grandes infraestructuras y equipamientos de los que depende la vertebración del territorio, así como a las relacionadas con la solución de los diferentes problemas ambientales.*
- *7.- Cuantificación de la necesidad de viviendas, especialmente de las de protección oficial, en las diferentes áreas o zonas del territorio y establecimiento de los criterios de localización de las mismas y de los parámetros a tener en cuenta por los instrumentos de ordenación urbanística, a efectos de asegurar la disponibilidad del suelo necesario para dicho fin<sup>118</sup>.*
- *8.- Evaluación del déficit de equipamiento en las diferentes áreas del territorio.*
- *9.- Estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico-artístico de igual naturaleza en las distintas áreas o zonas del territorio.*
- *10.- El establecimiento de los sistemas de información recíproca entre las distintas Administraciones y organismos públicos capaces de facilitar a unas y otros los datos necesarios para la correcta elaboración de sus planes y programas sectoriales y asegurar su coherencia con el marco territorial de referencia que las Directrices establecen.*
- *11.- El señalamiento de las causas y supuestos que habrán de determinar la adaptación o modificación de las propias Directrices a fin de garantizar la permanente adaptación de éstas a la evolución de las circunstancias y a la situación real del territorio que dicha evolución vaya perfilando.*

Entre sus determinaciones se puede destacar, a los fines de este trabajo, la estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico-artístico en las distintas zonas del territorio y la evaluación del déficit de equipamiento en cada zona.

---

<sup>118</sup> Tal y como señala Diego J. VERA JURADO, “Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano”, Capítulo VI, pag. 208, (Castillo Blanco et al., 2014), “el establecimiento de límites al crecimiento urbano constituye un interés claramente supramunicipal (o, si se quiere, intermunicipal) y, por tanto, está en manos de las Comunidades Autónomas”. Analiza además cómo se realiza esa limitación en distintas Comunidades Autónomas.

## B. Planes Territoriales Parciales.

Desarrollan las Directrices de Ordenación del Territorio en aquellas zonas supramunicipales que éstas delimiten,<sup>119</sup> concretando sus criterios de ordenación.

Señalan los espacios aptos para las grandes infraestructuras, definen la ubicación de equipamientos de interés común y cuantifican las superficies de suelo a reservar para la promoción pública o privada de vivienda protegida y para la promoción pública de suelo industrial

Deben contener las siguientes determinaciones:

- a) Definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.
- b) Señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras, según sus características.
- c) Definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan.
- d) Criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística.
- e) Definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.
- f) Cuantificación de las superficies de suelo que hayan de reservarse en todo caso con destino a alguna de las siguientes finalidades:
  - - Construcción de viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, o cualesquiera otras que en el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
  - - Promoción pública de suelo industrial al objeto de posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
- g) Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones contenidas en las Directrices.

Los Planes Territoriales Parciales vinculan, en sus propios términos, a los planes urbanísticos.

Su aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno del País Vasco.

---

<sup>119</sup> El art. 6.5 de la Ley de Ordenación del Territorio posibilita que las Directrices de Ordenación del Territorio definan las zonas que deban ser ordenadas pormenorizadamente mediante Planes Territoriales Parciales en razón de su situación, estado y características; sin embargo, las Directrices de Ordenación del Territorio han optado por estructurar toda la Comunidad Autónoma del País Vasco en 15 Áreas Funcionales que se extienden a todo su territorio, y prevén la redacción de un Plan Territorial Parcial específico para cada una de ellas.

Entre sus determinaciones se puede destacar, a los efectos de este trabajo, la definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.

### C. Planes Territoriales Sectoriales.

Son los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en las materias de su competencia: aguas, carreteras, etc...

Se aprueban definitivamente bien por el Consejo de Gobierno del País Vasco bien por el órgano que corresponda de las Diputaciones Forales.

Se prevén mecanismos de coordinación e integración con las Directrices de Ordenación del Territorio y con los Planes Territoriales Parciales.

En caso de contradicción, prevalecen las previsiones contenidas en los Planes Territoriales Parciales.

Hay que señalar que todos estos instrumentos de ordenación territorial, Directrices, Planes Territoriales Parciales y Especiales, “no se dirigen tan sólo a las futuras normas de ordenación urbanística del territorio, contenidas, entre otros instrumentos jurídicos, en las normas urbanísticas de los planes y en las ordenanzas urbanísticas, sino a todo tipo de acciones con incidencia territorial (...) son un típico instrumento de coordinación administrativa”. “La vivienda en el planeamiento urbanístico”, Doménech SIBINA TOMAS, pag. 304, (Ponce Solé, Sequera Fernández, & et al, 2008).

Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>120</sup>.

Se dicta como consecuencia lógica de la adhesión del Gobierno Vasco al Convenio Europeo del Paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000<sup>121</sup>.

Dicho convenio obliga, entre otras cuestiones a “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquier otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje”, pag. 56, (Hervás Más, 2009)

Se define el paisaje como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores

---

<sup>120</sup> BOPV nº 112, de 16 de junio de 2014. Más información en <http://www.euskadi.eus/presentacion-paisaia/web01-a3lurpai/es/>

<sup>121</sup> Sobre la normativa vigente en la materia en el Estado y algunas Comunidades Autónomas, “Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al medio ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local”, Fernando GARCIA RUBIO, (Font et al., 2017), pag. 505 y ss. También, “El sistema de espacios libres”, Rafael MATA y Jorge OLCINA, (Galiana Martín & Vinuesa Angulo, 2010),. Pag 110.

naturales y/o humanos», por tanto puede referirse indistintamente a zonas urbanas o rurales, degradadas o no.

En efecto, "...el emergente entendimiento territorial del paisaje implica (...) que ahora existe un compromiso político con todos los paisajes, con la ciudad histórica y los territorios históricos, con los paisajes singulares y exóticos, pero también con los paisajes más habituales, con los paisajes rurales, así como con los periurbanos," pag. 32, (Hervás Más, 2009)

Regula distintos instrumentos para la gestión del paisaje:

- Catálogos del paisaje, documentos de carácter descriptivo y prospectivos que, dentro del ámbito incluido en un Area Funcional por la Directrices de Ordenación del Territorio, identifica las cuencas visuales y señala aquellas especialmente interesantes.
- Determinaciones del paisaje, fijan criterios y medidas para el tratamiento del paisaje, posibilitando su inclusión en los Planes Territoriales Parciales.
- Planes de acción del paisaje, concretan las acciones a llevar a cabo.
- Estudios de integración paisajística, son documentos técnicos que identifican y analizan las consecuencias sobre el paisaje derivadas de la ejecución de un plan o proyecto y las medidas necesarias, en su caso, para su integración.

No consta la realización de catálogo ni determinaciones para el Area Funcional de Bilbao Metropolitano a que se refiere este trabajo.

No obstante, se estima muy adecuada la posibilidad abierta de que las determinaciones del paisaje se integren, tan pronto hayan sido formuladas, en el correspondiente documento de Plan Territorial Parcial, de tal modo que haya una misma percepción y una unidad de criterio en su tratamiento<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Y así es posible concebir la ordenación del territorio como instrumento útil para la protección y regulación del paisaje, (González Pérez et al., 2012), pag 290 y ss.

## 4.3 Estudio de los instrumentos de ordenación del territorio

### 4.3.1 Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>123</sup>

De acuerdo con lo señalado en el artículo 8 de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, tienen eficacia vinculante:

- De carácter directo. Cuando se expresen en normas concretas de aplicación general cuyo objetivo sea disciplinar y encaucen el desarrollo de procesos que, por su propia naturaleza, afectan al conjunto del territorio vasco.
- De carácter indirecto. Cuando estén dirigidas a orientar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas.

Las Directrices de Ordenación del Territorio establecen la siguiente tipología de afecciones:

- a) Determinaciones vinculantes, de aplicación directa.
- b) Determinaciones vinculantes para los Planes Territoriales Parciales.
- c) Criterios y sugerencias para la redacción de los Planes Territoriales Parciales.
- d) Orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales, tanto si su actuación es directa como si lo es a través de la redacción de Planes Territoriales Parciales.
- e) Criterios para la redacción del planeamiento municipal.
- f) Criterios, referencias y pautas de actuación generales.

Quizás la determinación vinculante más importante de las Directrices de Ordenación del Territorio sea el establecimiento de un método de cálculo del crecimiento residencial admisible en cada municipio, cuya cuantificación se deberá establecer en el correspondiente Plan Territorial Parcial, y cuyos criterios provisionales de cuantificación se recogen en las propias Directrices de Ordenación del Territorio hasta la aprobación definitiva de los mismos.

Esta cuantificación de suelo residencial (establecida en una horquilla delimitada por un máximo y un mínimo) supone de hecho la limitación en la ocupación del territorio, por sujeción a una coherencia con su capacidad de acogida, con la demografía y con la evolución o dinámica urbanística de cada municipio.

---

<sup>123</sup> Vide información completa sobre este instrumento y su documento de revisión en <http://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a3lurrall/es/>. El Consejo de Gobierno del País Vasco, con fecha 27 de julio de 2015, acordó iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio y encomendar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicho proceso en el marco de un amplio proceso de participación. Finalmente, con fecha 30 de julio de 2019 se ha otorgado por el Consejo de Gobierno del País Vasco la aprobación definitiva a este documento.

Su establecimiento es el resultado lógico del análisis realizado sobre el territorio: una densidad poblacional alta y un medio físico en muchas ocasiones merecedor de protección ambiental o poco apto para su transformación.

Estas mismas consideraciones sirven de base al documento para proscribir la construcción de vivienda en suelo no urbanizable, con carácter general, con la excepción de que la misma se encuentre vinculada a una explotación agropecuaria.

Este tipo de demanda de vivienda se reconduce hacia los núcleos rurales, entendidos como pequeñas agrupaciones de caseríos (hasta un máximo de 25 unidades) en torno a un espacio público común, que cuente con identidad propia, en el que se permiten crecimientos de hasta un 50% de viviendas, siempre que cumplan con determinadas características: mínimo de superficie y acceso directo a un camino público<sup>124</sup>.

Se prevé la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Suelo para Promoción Pública de Vivienda, con el fin de orientar las inversiones públicas en materia de vivienda, que contemplará los siguientes aspectos:

- a) Cuantificación de las necesidades de viviendas de protección oficial en las diferentes áreas funcionales.
- b) Establecimiento de criterios de localización de dichas viviendas y de los parámetros a tener en cuenta por el planeamiento municipal a efectos de asegurar la disponibilidad del suelo necesario para dicho fin.
- c) Programación de las inversiones necesarias y estudio económico que exprese el enfoque y la viabilidad de las intervenciones propuestas.

El enfoque de este documento es netamente desarrollista y no menciona siquiera como un objetivo o principio de actuación la regeneración urbana. Idéntica calificación merece el anunciado Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas. (Más adelante se analizarán pormenorizadamente).

Las Directrices de Ordenación del Territorio dedican su Capítulo 16 a las "Estrategias para la Renovación Urbana".

Se describe la situación urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquel momento como resultado de la industrialización de la región y la consecuente necesidad de mano de obra, esto es, de población y vivienda para su asentamiento, todo ello sin existir un control adecuado de los usos del suelo y de los procesos constructivos.

El territorio se disputaba y repartía entre los intereses industriales productivos y la necesidad de acoger a las distintas oleadas de inmigración, del campo a la ciudad e interregional.

La accidentada topografía de la vertiente cantábrica de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconducía dichos procesos a las escasas plataformas llanas junto a las

---

<sup>124</sup> Este régimen jurídico peculiar del suelo no urbanizable de núcleo rural es objeto de modificación por el artículo 29 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, limitando los crecimientos posibles y la declaración como núcleo rural.



vías de comunicación y a los cauces fluviales, así como a los territorios colindantes, produciéndose en múltiples ocasiones la yuxtaposición de usos de difícil convivencia.

La crisis económica de los años 80 supuso un gran impacto por la consiguiente desindustrialización y deterioro social, apareciendo un paisaje urbano plagado de instalaciones industriales abandonadas, obsoletas y sin usos y edificios residenciales de baja calidad y nulo mantenimiento en los que proliferaban innumerables problemas sociales, (paisaje retratado en películas como “El Pico”, Eloy de la Iglesia, 1983). Sin embargo estos suelos podían considerarse en muchas ocasiones como suelos de oportunidad, dada su excelente localización.

Para propiciar la desaparición de estas construcciones, el Gobierno Vasco puso en marcha un programa de ruinas industriales, programa que financiaba la demolición de inmuebles e instalaciones, adelantando la correspondiente financiación y recuperando su coste bien en dinero bien su valor en aprovechamientos urbanísticos, de tal modo que se facilitaba la liberación de este obstáculo y se viabilizaban operaciones de recualificación y transformación urbanística<sup>125</sup>

Un estudio detenido del proceso de transformación de Bilbao y su metrópoli permite constatar la escasa recuperación de su patrimonio industrial y la pugna entre el planeamiento y el proyecto, otorgando a esta ciudad un “imagen sempiterna de ciudad inacabada, inmersa siempre en procesos de regeneración y rehabilitación”, (Vivas Ziarrusta, 2005).

El crecimiento urbanístico y sus consecuencias antes descritas no habían hecho desaparecer los cascos históricos de algunas poblaciones<sup>126</sup> y así se podían inventariar en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco la existencia de 60 centros históricos (22 en Alava, 18 en Bizkaia y 29 en Gipuzkoa, si bien mostraban un cierto aspecto de abandono y degradación edificatoria, urbanística y social que habían motivado en la década de los ochenta la implementación de una política de fomento de la rehabilitación<sup>127</sup>.

Las Directrices de Ordenación del Territorio a fin de mejorar esta situación establecen las siguientes orientaciones para la renovación urbana:

1. Reutilización de espacios industriales infrautilizados, obsoletos o ruinosos.
2. Reconstrucción y tratamiento de riberas como espacios urbanos atractivos.
3. Recuperación de espacios portuarios degradados.
4. Creación de parques de actividades económicas.
5. Rehabilitación de viviendas antiguas.

---

<sup>125</sup> Vide Capítulo 2 de este trabajo.

<sup>126</sup> En el caso de la villa de Portugalete, la preservación del casco histórico no evitó la desaparición de numerosos palacetes y casas de la burguesía, pérdida patrimonial irreparable que describe (Pérez de la Peña Oleaga, Gorka, 1993)

<sup>127</sup> Vide Capítulo 3 de este trabajo, en especial en lo relativo al Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado

6. Conservación y restauración de tejidos urbanos antiguos.
7. Dotación de equipamientos a los centros urbanos consolidados y deficitarios.
8. Se considera necesario aportar un tratamiento fiscal favorable para el desarrollo de las actividades propuestas.
9. Búsqueda de una nueva imagen urbana atractiva como expresión de la nueva etapa de desarrollo de la sociedad vasca.

Las Directrices de Ordenación del Territorio establecen prioridades de actuación atendiendo al estado de deterioro del centro urbano, las altas tasas de desempleo y las posibilidades de introducción de usos terciarios que supongan actividad económica y creación de riqueza.

La identificación de estas zonas urbanas se realiza como propuesta a recoger y validar, en su caso, por el resto de instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento municipal, sin perjuicio de que puedan incluirse otros ámbitos con similares patologías y/o características.

Específicamente se propone programas de renovación urbana en algunas conurbaciones, tales como las formadas en Pasaia-Errenteria-Lezo, Eibar-Ermua y en el Alto Nervión, que afectan a suelos de distintos municipios, sin que haya solución de continuidad alguna, y que merecen por tanto un tratamiento global.

Las Directrices de Ordenación del Territorio establecen en concreto las siguientes orientaciones para la rehabilitación de centros históricos:

1. Aprovechamiento residencial y social por los habitantes del municipio.
2. Aprovechamiento turístico.
3. Iniciativas de dinamización a modo de completo de las determinaciones de los planes especiales.
4. Coordinación de la actuación de las instituciones y agentes implicados.

Se debe partir siempre de un diagnóstico del tejido histórico y su entorno urbano y socioeconómico, la delimitación de su ámbito y las estrategias planteadas.

Sin embargo, la renovación urbana realizada se puede calificar como asistemática y dispersa, debido a la falta de un agente concreto responsable de su gestión y a la dificultad de coordinar a las distintas administraciones públicas implicadas, con resultados tan dispares como la regeneración de la ría de Bilbao, la rehabilitación y vigor de algunos cascos históricos y el declive de otros, Gabriel ESCOBAR, "La primera generación de planes territoriales de ámbito regional: las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, pags. 235 y ss., (Suárez-Inclán, 2014)

Las Directrices de Ordenación del Territorio establecen en concreto las siguientes orientaciones en relación con el paisaje industrial:

1. En las ruinas industriales se promueve su desaparición inmediata sin esperar a la ordenación urbanística y su gestión.

2. Se analiza y estructura el paisaje industrial, sus distintos elementos y su funcionalidad e importancia.
3. Se procurará compartir estos espacios de usos industriales con otros usos complementarios distintos tales como oficinas y en general terciarios y equipamentales, buscando calidad ambiental y una buena imagen global.
4. Se propone la elaboración de una guía modelo de diseño de este tipo de urbanizaciones.
5. Se sugiere el análisis del conjunto paisajístico industriales englobando en dicho estudio los suelos colindantes urbanos o naturales.

Las Directrices de Ordenación del Territorio advierten acerca de la necesidad de afrontar la compatibilización de planeamientos municipales, dado que en algunos casos dos o más poblaciones se encuentran físicamente unidos, formando de facto un único continuo urbano, que merece un tratamiento urbanístico homogéneo o en otros casos la ordenación del territorio aporta a un municipio un modelo que implica una estrategia territorial a una mayor escala que la puramente municipal.

El objetivo es buscar la cooperación y el entendimiento entre los distintos municipios en aras a lograr una mejor resolución y atención de sus necesidades y favorecer sinergias y compartir riesgos y recursos.

El documento identifica aquellos grupos de municipios (en un número de 18) en los que entiende deben aplicarse procedimientos de compatibilización de planeamientos municipales, interesando en este trabajo destacar el denominado como Bilbao Metropolitano, del que señala que es *un área urbana integrada de dimensiones considerables con una serie de problemas que supera lo municipal y que deben ser resueltos en un marco más amplio*.

Ya a principios del siglo pasado se entendía necesaria la consideración de Bilbao en conjunto con su comarca natural y la elaboración de un planeamiento que analizase y ordenase el territorio sin considerar los límites municipales, desde Galdacano (actualmente Galdakao) hasta el Abra, pag. 83, (Bastida, 1991)

Como sistemas alternativos de compatibilización, las Directrices de Ordenación del Territorio establecen los siguientes:

1. Redacción conjunta del documento de avance del planeamiento general de los municipios afectados.
2. Propuesta por el Plan Territorial Parcial correspondiente de los criterios a seguir por el planeamiento general. (Mecanismo que las Directrices de Ordenación del Territorio establecen expresamente, entre otros, para el grupo de municipios denominado como Bilbao Metropolitano).
3. Redacción de un proyecto de compatibilización a instancias de los Ayuntamientos o de la administración competente interesada.

Las Directrices de Ordenación del Territorio entienden que hay ciertas cuestiones o aspectos que no pueden ser apropiadamente abordados en la escala local ni en la

escala autonómica, por lo que delimita y distribuye el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en 15 Areas Funcionales (auténticas comarcas formadas por los términos municipales de distintos Ayuntamientos) a modo de escala territorial intermedia. A los fines de este trabajo se debe resaltar el Area Funcional 3 Bilbao Metropolitano formado por 35 municipios.

En cada Area Funcional se prevé la redacción, tramitación y aprobación de un Plan Territorial Parcial, instrumento de ordenación del territorio,

Este documento deberá recoger y desarrollar:

1. Las determinaciones establecidas por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
2. Los criterios específicos para su redacción recogidos en las Directrices de Ordenación del Territorio.

En concreto, para el Area Funcional Bilbao Metropolitano, las Directrices de Ordenación del Territorio señalan que este Plan Territorial Parcial se deberá coordinar con los de otras Areas Funcionales limítrofes (Balmaseda-Zalla, Igorre y Mungia) a fin de posibilitar la recualificación de suelos de actividades económicas en Bilbao Metropolitano y su reposición en las aludidas, fomentando de este modo su impulso. Por este motivo el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano se redactará en primer lugar y contendrá bases para la redacción de los restantes. La afección de este documento podrá extenderse a las Areas Funcionales de Llodio, Gernika-Markina y Durango.

### 4.3.2 Plan Territorial Sectorial de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda<sup>128</sup>

Se encuentra en fase de avance desde el año 2003, sin que parezca existir voluntad política de proseguir su tramitación, al menos de modo inmediato.

Los criterios utilizados en la redacción de dicho avance fueron los siguientes:

- a) Actuaciones dirigidas prioritariamente a hacer posible el ejercicio de los ciudadanos al derecho constitucional a una vivienda digna.
- b) Actuaciones de promoción pública de viviendas en correspondencia con las necesidades de la población vasca y con el modelo territorial al que se aspira en las Directrices de Ordenación del Territorio.
- c) Selección de las actuaciones públicas de promoción pública de viviendas dentro de una estrategia antiespeculativa que alivie los estrangulamientos de la oferta de suelo residencial y permita estabilizar el mercado, teniendo en cuenta la capacidad de acogida del territorio.
- d) Atención muy especial a la coordinación de estas actuaciones de creación de suelo para la promoción pública de viviendas con las equivalentes de promoción pública de suelo para actividades económicas, con objeto de obtener la deseable viabilidad de la promoción pública global y lograr un mayor equilibrio entre residencia y empleo.

Criterios dirigidos fundamentalmente a la planificación y gestión de suelo en orden a la promoción de vivienda de nueva planta.

No obstante, el documento realiza alguna mención a la rehabilitación, si bien para destacar la actuación de fomento del Gobierno Vasco en esta materia y dejando traslucir que se entiende la rehabilitación como un instrumento secundario *que permite reducir la presión de la demanda sobre la vivienda nueva y (...) en ciertos casos permite introducir en el mercado viviendas desocupadas ociosas a causa de su mal estado.*

En el mismo sentido se contempla que se redacten en desarrollo de este PTS tres planes:

- 1) Plan de actuación en ámbitos de reconversión-remodelación.
- 2) Plan de actuación para la creación de una oferta de suelo público a corto plazo.
- 3) Plan de actuación para la constitución de una reserva de suelo público.

El primero de estos planes está orientado a evitar el progresivo deterioro de determinados ámbitos mediante la sustitución del tejido urbano, los cuales no se identifican con claridad.

---

<sup>128</sup> Vide información completa sobre este documento en [http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsv/es\\_1177/indice1\\_c.html](http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsv/es_1177/indice1_c.html)

En cuanto a los objetivos, no se establece cuantificación alguna para este tipo de actuaciones, por lo que su consideración es casi una cuestión estética o residual.

La política de renovación y transformación de áreas obsoletas o degradadas se trata como una estrategia complementaria a la calificación, promoción y gestión de suelo para vivienda protegida, junto a las políticas de desarrollo de suelos desocupados y generación de oferta de nuevos suelos considerados de interés estratégico.

El documento realiza un análisis diagnóstico de las distintas Areas Funcionales (y de los municipios integrados en las mismas), si bien se centra este trabajo en la exposición de los contenidos relativos al Area Funcional de Bilbao Metropolitano.

Es preciso señalar que sorprendentemente el análisis realizado por el documento no hace mención alguna a la existencia, situación e identificación de zonas urbanas con problemas de degradación o necesidad de regeneración, (más allá de alguna mención a su alta densidad poblacional o congestión) haciendo únicamente un análisis relativo a la cuantificación de las viviendas existentes, la demanda de vivienda estimada, las reservas de suelo calificado para la promoción de vivienda... pese a que en su delimitación se pueden encontrar algunos de los barrios con mayores carencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, en la parte propositiva del documento se establece como criterio la renovación urbana de los municipios que bordean la ría y la compatibilización de sus planeamientos, de tal modo que se produzca:

- a) La integración de sus tejidos urbanos y un incremento de su funcionalidad.
- b) La reubicación industrial de determinadas empresas e instalaciones.
- c) La recuperación de la ría como eje de nuevos usos.

Y ahora sí, se identifican igualmente las siguientes actuaciones de renovación urbana:

- a) Operaciones de regeneración y/o transformación:

Áreas de transformación: bordes de la ría en los municipios de Barakaldo, Bilbao (barrios de Zorrotzaurre, Zorroza y Olabeaga), Erandio, Leioa y Sestao.

Operaciones de rehabilitación: barrios degradados en los municipios de Bilbao (Irala y Bilbao La Vieja), Sestao (Txabarri-El Sol), Barakaldo (San Luis), Trapagaran (La Arboleda), Santurtzi (San Juan), Etxebarri (San Antonio), Erandio (Alzaga), Zierbena (El Puerto), Leioa (La Txopera), etc...

- b) Operaciones de protección y rehabilitación: Cascos históricos de Bilbao, Portugalete, Plentzia, Ugao-Miraballes, Larrabetzu y Algorta-Getxo.

Por este motivo, ausencia en el diagnóstico, presencia en la propuesta y no establecimiento de objetivo ni programación alguna, se puede colegir que se trata de una mención meramente cosmética y que no se trata realmente de un objetivo asumido como tal por el documento.

### 4.3.3 Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas<sup>129</sup>

Aprobado definitivamente mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, BOPV nº 19 de 28 de enero.

Las Directrices de Ordenación del Territorio señalan que este documento debe recoger las siguientes determinaciones:

- a) Identificación de los emplazamientos para operaciones públicas de suelo para actividades económicas.
- b) Cuantificación de la superficie de suelo de cada actuación y determinación de sus características.
- c) Programación de las inversiones necesarias y la viabilidad de las intervenciones.

Además, el documento pretende regular la implantación de grandes Equipamientos Comerciales, Centros de Ocio, Servicios y Plataformas Terciarias, de forma complementaria a la regulación sectorial en materia de comercio, para garantizar su correcta integración en el marco del planeamiento general y la ordenación del territorio<sup>130</sup>. A este fin identifica distintas localizaciones, con buena accesibilidad a la red de comunicaciones y valor estratégico para acoger este tipo de equipamientos.

El objetivo general es posibilitar la existencia del suelo suficiente para la realización de todo tipo de actividades económicas, especialmente industriales, entendiéndose que como criterio general

- a) se deben limitar los procesos de recalificación para usos residenciales y en su caso se reordenen y reconviertan favoreciendo la implantación de usos productivos, compatibles incluso con la usos residenciales colindantes.
- b) se deben ubicar en las proximidades de los núcleos urbanos, de tal modo que se eviten desplazamientos rodados y se aprovechen espacios sin uso o con usos obsoletos.

Se propone, por tanto, *una política preferente de ordenación, gestión, promoción y desarrollo de los suelos destinados a actividad económica, impulsando así mismo los procesos de eliminación de ruinas y favoreciendo los procesos de reconversión de los tejidos industriales obsoletos que posibiliten la reversión de los suelos como nuevas áreas de actividad económica.*

---

<sup>129</sup> Vide información completa sobre este instrumento y su documento de revisión parcial en [http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/pts\\_a\\_indice/es\\_def/index.shtml](http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/pts_a_indice/es_def/index.shtml)

<sup>130</sup> Un estudio de este Plan Territorial Sectorial, que entiende que ésta es la escala adecuada para su regulación, debido a su impacto supramunicipal, (López Pérez, 2009), pags. 184 y ss, “No puede dejarse al libre arbitrio de los municipios, para que estos sean los que –en ejercicio de la competencia urbanística atribuida- puedan decidir libremente qué grandes equipamientos y en qué lugares deben establecerse.”

En consecuencia, el documento pretende el mantenimiento de los usos en los suelos ya transformados, su consolidación y su mejora, el desarrollo de los suelos desocupados con calificación industrial y, complementariamente, la programación y producción de nuevos suelos destinados a actividades económicas.

En concreto, señala en su artículo 10 relativo a los procesos de revisión y modificación del planeamiento municipal, como determinación vinculante, que para los procesos de revisión integral o modificación puntual, y salvo disposición alternativa del correspondiente Plan Territorial Parcial, solamente se acepte la recalificación a residencial cuando se cumplieren las siguientes condiciones:

- a. Justificación previa de la imposibilidad técnica, económica o urbanística de plantear una alternativa consistente en la reconversión de los suelos a actividades económicas.
- b. Incorporación en paralelo de una superficie equivalente para actividades económicas en el mismo municipio o en el Área Funcional.
- c. Reconducción preferente en ciertas Áreas hacia operaciones con usos mixtos.

Este precepto está encaminado a impedir o al menos dificultar que usos menos susceptibles de generación de problemas o más deseados, como los residenciales, puedan desplazar a los tan necesarios de actividades económicas.

Sin embargo, esta determinación es susceptible de ser percibida como una carga para aquellos municipios que arrastran un pasado industrial y sus consecuencias en forma de problemas medioambientales, ocupación en ocasiones de los suelos topográficamente mejores o actualmente mejor situados, ordenación urbana restante compleja y convivencia de usos difícil.

En el mismo sentido, se debe manifestar que la evolución constante de los métodos productivos y la mejora de la técnica supone la reducción de la extensión superficial necesaria para desarrollarlos, incluso con un aumento en su rentabilidad y capacidad, pudiendo ilustrarse con el ejemplo de la planta actual de la empresa ACB en Sestao frente a las instalaciones de AHV en el mismo y en colindantes municipios.

Se entiende que este documento debe abordar su reconsideración, máxime cuando este principio puede contradecir algunos de las estrategias en las que se basa la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio pretendida (mistura de usos, regeneración urbana, etc...), dado que el documento pretende prever este tipo de usos en el interior de la trama urbana o en su colindancia, acompañada de políticas de renovación urbana.

*De lege ferenda* sería quizás oportuna la petición de que este control se flexibilizase a fin de no restringir en tan gran medida las posibilidades de la ordenación urbanística, máxime cuando desde la inercia del uso de actividades económicas en unos determinados terrenos se está influyendo decisivamente en las posibilidades de los colindantes.

En lo que respecta a la propuesta relativa al Área Funcional de Bilbao Metropolitano no se establecen cuantificaciones ni objetivos concretos para la renovación de suelos destinados a actividades económicas (principalmente industriales) con necesidades de renovación, pero sí se hacen algunas referencias a la escasez de este tipo de suelo



debido a que determinadas localizaciones han sido objeto de reconversión y recalificación a otro tipo de usos terciarios o residencial por la presión inmobiliaria, la persistencia de ruinas y suelos contaminados, la fuerte especulación de suelo...

En resumen, y salvo excepciones, se pretende el mantenimiento en la calificación del suelo destinado a actividades económicas, contemplando en algunos casos su renovación y el relevo de instalaciones industriales obsoletas.

#### **4.3.4 Plan Territorial Parcial del Area Funcional Bilbao Metropolitano<sup>131</sup>**

Aprobado definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco 179/2006, de 26 de septiembre, BOPV nº 212, de 7 de noviembre, realiza un estudio pormenorizado y una exposición detallada de la ordenación del medio físico, los criterios y políticas de ordenación del suelo, las necesidades de vivienda y la cuantificación del suelo residencial, las actividades económicas, los equipamientos supramunicipales, la malla verde<sup>132</sup>, las infraestructuras el transporte, las infraestructuras de servicio y la compatibilización de planeamientos municipales.

Se compone de una memoria, que aborda las cuestiones antes enumeradas, (junto al correspondiente programa de actuación y estudio económico financiero), un documento expresivo de las propuestas realizadas de actuaciones estructurantes y propuestas estratégicas para el ámbito de armonización de la ordenación del entorno de la ría de Bilbao, normativa y planos de información y ordenación.

Los objetivos invocados por este documento son los siguientes:

- a) Generar y articular el espacio productivo soporte de la nueva economía.
- b) Mejorar funcionalmente el conjunto metropolitano en términos de transporte tanto viario, como de transporte público (preferentemente ferroviario) en un marco de intermodalidad.
- c) Equipar el espacio metropolitano en su singularidad diferencial al servicio del conjunto.
- d) Concentrar el espacio residencial, respondiendo a la escasez de suelo, a nuevas y diversas demandas y contribuyendo a poder contar con una ampliada oferta, a su vez diversificada en localización, tipologías y precios.
- e) Integrar el espacio medioambientalmente valiosos, componente esencial, de una metrópoli moderna y competitiva.
- f) Asegurar los servicios y su calidad.

Teniendo presentes estos objetivos, se realiza un análisis del territorio incluido en su ámbito, partiendo de la constatación del carácter del suelo como recurso limitado, constituyendo un importante condicionamiento para su desarrollo potencial.

---

<sup>131</sup> Información completa sobre este instrumento y el documento de revisión en curso en [http://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&Tem\\_Codigo=246&Idioma=CA](http://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&Tem_Codigo=246&Idioma=CA)

<sup>132</sup> Sigue la tendencia de ordenar los espacios libres verdes en la ciudad y los exteriores a la misma en el medio natural de un modo continuo, global o sistemático, relacionándolos entre ellos a modo de continuo natural, tal y como se pretende con esta Malla Verde” o del “Anillo Verde” de Vitoria-Gasteiz, pags. 287 yss., (Hervás Más, 2009). Este mismo autor recuerda la importancia del tratamiento paisajístico de las infraestructuras lineales (ferrocarriles, carreteras, etc... ) tanto internas como externas a la ciudad.

Si al suelo ya transformado o colonizado, se deduce aquellas superficies protegidas por sus características naturales propias, por la legislación sectorial en cada materia, por su falta de capacidad de acogida por tener una pendiente media superior al 15%, etc... el suelo susceptible de ordenar apenas supone el 10% del total, repartido en distintas franjas y zonas con posibilidades urbanísticas muy reducidas.

Por tanto, el documento aborda decididamente la renovación o regeneración de áreas obsoletas y/o la modificación de los parámetros básicos del suelos urbanizable y del suelo urbano no consolidado pendiente de ejecución<sup>133</sup>.

Es ejemplificativo que los modos de intervención para la realización de propuestas residenciales o de actividad económica se clasifican en estas categorías:

- a) La regeneración. Mejora de los suelos industriales ocupados consolidados, remodelación de las áreas industriales obsoletas y desarrollo de suelos desocupados con calificación industrial aptos para integrar nuevas tipologías.
- b) La renovación. Reutilización de espacios urbanos obsoletos, fundamentalmente de actividades económicas, a través de su rehabilitación, e incluso en algunos casos excepcionales, a través de su recalificación.
- c) La actuación sobre el patrimonio edificado. Modo de intervención específico para residencia. Actuación sobre la vivienda vacía, fomento de la rehabilitación y adaptación de la tipología a la demanda actual.
- d) La redensificación y los nuevos desarrollos. Se aplican indistintamente a actividades económicas y residencia. Introducción de la obligación para el planeamiento urbanístico municipal de incremento de la densidad edificatoria para un mejor aprovechamiento del suelo.

Se pretende cubrir la demanda de vivienda no solamente por la promoción de nueva planta en desarrollos urbanísticos de ensanche o de reforma interior, sino también por la optimización del patrimonio edificado, reduciendo el consumo de suelo.

En cuanto a las actividades económicas, se contempla expresamente la actuación mediante intervenciones en ámbitos urbanos: regeneración y renovación, sin establecer una cuantificación concreta en cuanto a objetivos. Igualmente se prevé la actuación mediante reservas de suelo a gran escala para el desarrollo de áreas industriales, áreas logísticas y parques empresariales.

La eliminación de suelos calificados como de actividades económicas para la implantación de usos residenciales o similares (salvo en aquellas zonas en las que está expresamente contemplado en el documento: Áreas de Renovación de la Ría), se debe realizar previamente una justificación suficiente de la imposibilidad técnica, económica o urbanística de que dichos suelos puedan acoger nuevas actividades económicas. En cualquier caso, se reconducirán preferentemente a usos globales mixtos.

---

<sup>133</sup> (Gómez Orea & Gómez Vilarino, 2013), pag 71 y 83. Contempla entre las realidades a analizar e integrar en el sistema territorial los distintos espacios degradados: contaminados, periurbanos, deforestados... e Identifica como un contenido ordinario o común en la generalidad de los sistemas autonómicos de ordenación territorial, en el ámbito o nivel subregional, supramunicipal o comarcal "Determinación de las áreas de protección de los elementos del patrimonio histórico, artístico y/o cultural, así como de los que deban ser objeto de recuperación, remodelación o rehabilitación".

La consideración global de estas determinaciones, esto es, la limitación en el uso del suelo, la concentración de las actuaciones sobre el suelo ya transformado y el establecimiento de una cierta rigidez en la modificación de la calificación del suelo de actividades económicas, supone un cambio de enfoque notable en los procesos de generación y gestión de la ciudad, suponiendo el paso de una cultura urbanística de crecimiento continuo y nuevos desarrollos a una actitud de contención, uso racional del suelo y reutilización del patrimonio urbanizado y edificado.

Se aborda la compatibilización de los planeamientos municipales, encomendada por las Directrices de Ordenación del Territorio tal y como ha sido expuesto anteriormente, estableciendo la necesidad de su realización en los 18 municipios que se incluyen en el Area Urbana Integrada de Bilbao, sin perjuicio de su conveniencia en algunos otros casos, regulando los mecanismos y tramitación que se debe seguir.

Debe reseñarse que buena parte de las actuaciones estructurantes y propuestas estratégicas para el ámbito de armonización de la ordenación del entorno de la ría de Bilbao tiene relación, afectan o implican directamente la gestión de actuaciones de regeneración urbana.

### 4.3.5 Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio

El Gobierno Vasco, en cumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 27 de julio de 2015, ha elaborado un documento ejecutivo de propuesta de Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio. Finalmente, con fecha 30 de julio de 2019 y mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio, publicado en el BOPV nº 181, de 24 de septiembre, se ha otorgado por el Consejo de Gobierno del País Vasco la aprobación definitiva a este documento<sup>134</sup>.

El enfoque global parte de la afirmación de mantenimiento, por vigentes, y ratificación de los puntos de referencia asumidos en el momento de redacción y aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio.

Igualmente se incorporan las principales determinaciones propuestas por dos trabajos anteriores:

- Documento propuesta de Modificación Puntual de las Directrices de Ordenación del Territorio como consecuencia de su reestudio, Euskal Hiria NET, 2012.

Este documento se fundamenta, entre otras cuestiones, en los siguientes principios y estrategias:

- Se debe priorizar la regeneración urbana sobre la ocupación de nuevos suelos.
- Se debe evitar el *monocultivo* de productos inmobiliarios y usos, favoreciendo la mistificación de actividades.
- Los desarrollos urbanos deben concentrarse y apoyarse en la proximidad a medios de comunicación públicos, favoreciendo la movilidad sostenible.
- Se debe continuar la labor de recuperación medioambiental, específicamente el frente de los ríos.
- Se deben intensificar los aprovechamientos, evitando la baja densidad.
- Se reconoce la menor necesidad de suelo industrial, debido al empleo nuevos medios productivos que consumen menos espacio y su reducción de peso en el PIB de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Estamos a las puertas de un cambio de modelo productivo y urbano, basado en las personas, la tecnología, las redes y la innovación.

---

<sup>134</sup> El análisis se ha realizado sobre el texto tramitado. El texto definitivo se encuentra accesible en <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a3lurral/es/>.

- Documento propuesta de Modificación Puntual de las Directrices de Ordenación del Territorio en lo relativo a la cuantificación residencial, 2014.<sup>135</sup>

Este documento se fundamenta, entre otras cuestiones, en los siguientes principios y estrategias:

- Mejora los contenidos de cuantificación tanto del documento de las Directrices de Ordenación del Territorio vigentes, como de los PTPs aprobados con posterioridad.
- Se plantea en la línea de la sostenibilidad territorial en cuanto que conlleva unos resultados más limitados para la capacidad residencial del planeamiento municipal, en una línea acorde con las nuevas dinámicas.

El objetivo buscado y declarado por esta revisión es el desarrollo y/o evolución a partir del mismo modelo territorial de algunos elementos que se entiende que han cobrado una mayor importancia o precisan ser actualizados:

- Directrices de Ordenación del Territorio: Modelo, desarrollo y situación actual.
- Participación.
- Componente socio económica.
- Territorio inteligente.
- Sostenibilidad territorial.
- Indicadores de sostenibilidad.
- Medio físico, infraestructura verde y servicios de los ecosistemas.
- Paisaje.
- Medio rural.
- Medio urbano: Estrategias para el desarrollo sostenible.
- Movilidad.
- Agua.
- Energía.

Se puede considerar sorprendente y contradictorio que el documento no recoja o prevea la necesidad de someter al mismo a una evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con la normativa actualmente vigente o la que pudiera considerarse de

---

<sup>135</sup> Mediante Decreto 4/2916, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno del País Vasco, se aprueba la modificación del Decreto por el que se aprueban las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial.

aplicación, en la que se analicen los efectos sobre el medio ambiente. Esta evaluación debiera plantear distintos escenarios incluso el de su no intervención.

Afortunadamente ha sido sometido a la misma a principios de 2018.

Se considera que tanto las Directrices de Ordenación del Territorio como los Planes Territoriales Parciales e incluso algunos Planes Territoriales Sectoriales realizan un análisis basado en la información territorial existente, como paso previo al establecimiento de la correspondiente ordenación territorial, todo ello a escala diferente a la municipal, esto es con afección a más de un municipio, que pueden incluso estar situados en diferentes Areas Funcionales y Territorios Históricos.

Sin embargo, no existen instrumentos de gestión territorial, por lo que las previsiones se realizan a una escala distinta en la que se ejecutan y bajo una normativa distinta: urbanística o sectorial.

Sería preciso la redacción y tramitación de un desarrollo normativo de la Ley de Ordenación del Territorial y/o de la Ley de Suelo dando carta de naturaleza a estos instrumentos.

Se considera conveniente que el proceso de análisis, desarrollo y seguimiento de la tramitación y cumplimiento de esta revisión se realice de acuerdo con algún sistema de evaluación de políticas públicas basado en indicadores.

El proceso de revisión debería partir y/o acompañarse de un análisis crítico del documento anterior de Directrices de Ordenación del Territorio y de su cumplimiento y logro de objetivos.

La recogida de indicadores debería orientarse no sólo a la recogida anual de datos (superficie calificada, viviendas promovidas, etc... ) de los que simplemente se concluye lo que ha pasado, sino también en su comparación con los objetivos pretendidos con esta revisión, es decir, si realmente se están alcanzando un cumplimiento efectivo, las desviaciones, posibles errores o posibilidades de mejora, etc...

Por otra parte, y quizás como consecuencia de resultar en buena parte una recepción de los contenidos de las dos Modificaciones en curso, el documento ejecutivo adolece de falta de adecuación a algunos importantes y recientes impactos sociales y normativos.

En este sentido, se debe destacar el cuestionamiento del modelo y fundamento de ciertas determinaciones básicas del Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas, (en lo relativo a Grandes Equipamientos Comerciales), determinaciones anuladas en sede judicial por contradecir las directivas de servicios europeas en materia de servicios y libre establecimiento<sup>136</sup>.

Por otra parte, es importante también hacer referencia al cambio de sistema en la promoción edificatoria e incluso en el urbanismo que puede suponer la promulgación

---

<sup>136</sup> La limitación de estos establecimientos no puede basarse en razones de protección del comercio o en defensa de la competencia, pero sí en la preservación del modelo de ciudad compacta, del entorno urbano, así como de la corrección de su impacto en las infraestructuras y en la movilidad, pag. 24, (López Pérez, 2009)

de la Ley vasca de Vivienda, así como en la intensidad y ritmo del sector inmobiliario y renovación y mejora de la ciudad construida.

Como cuestión sectorial, pero de gran relevancia, se debe llamar la atención sobre el fenómeno de lo que se ha venido a englobar economía colaborativa, en este caso en referencia al turismo, que está generando inquietud en muchos municipios por las consecuencias indeseadas que ocasiona, tales como problemas de convivencia, alza de alquileres, desplazamiento de la población, etc... que tal vez mereciera un tratamiento territorial y no sólo normativo<sup>137</sup>.

Por último, no se puede soslayar el previsible impacto que pudiera tener en el modelo territorial (y en nuestros pueblos y ciudades) la crisis de refugiados, crisis que no se puede entender coyuntural y que sin duda convivirá con la vigencia de estas nuevas Directrices de Ordenación del Territorio.

El análisis realizado contempla todo el territorio bajo un enfoque que no contempla en buena parte la distinta caracterización de la población afectada: renta, tasa de desempleo, formación, emigración, etc...

Se debería introducir esa información en esta fase de conformación de las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio, ya que se entiende que no se deberían afrontar procesos de desarrollo y/o regeneración urbana sin conocer las necesidades, demanda y realidad social existente.

La perspectiva territorial puede orientar acerca del destino más apropiado para distintos terrenos en propiedad de distintos organismos del sector público, que dada su titularidad pueden ser considerados como suelos de oportunidad, receptores de iniciativas empresariales, nuevos desarrollos, parques (peri)urbanos, reservas ecológicas, etc... incluyendo en esa consideración incluso suelos actualmente destinados a usos públicos que se prevea que puedan ser abandonados a medio o largo plazo.

En lo que se refiere al tratamiento de la regeneración urbana, se coincide sustancialmente con el análisis expuesto en este documento, pero se considera preciso incorporar los siguientes elementos al documento ejecutivo:

- Listado y delimitación de Areas de Rehabilitación Integrada y Areas Degradadas (declaradas y en tramitación).
- Inventario de suelos urbanos vulnerables (estudio realizado en su día por el Gobierno Vasco en colaboración con los Ayuntamientos y nunca publicado).
- Patrimonio edificado con necesidad de rehabilitación energética, esto es, mancha correspondiente a la edificación anterior a la normativa técnica (promociones o barriadas de los años 50-70).
- Situación actual del proceso de elaboración de Inspección Técnica de la Edificación.

---

<sup>137</sup> Nos estamos refiriendo al Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones particulares para uso turístico, BOPV nº 143, de 26 de julio.



Se faculta a los Planes Territoriales Parciales para introducir criterios que justifiquen la definición de los ámbitos de rehabilitación, atribución que debería ser objeto de coordinación con la normativa vigente que atribuye esta competencia a los Ayuntamientos, así como se precisaría aclarar su relación con la política tradicional autonómica de formulación y declaración de Areas de Rehabilitación Integradas y Areas Degradadas, dado que la falta de mayor concreción y límites sobre el contenido y posible desarrollo de esta competencia, podría provocar un impacto grave en la competencia municipal de planeamiento urbanístico y realización de proyectos. Se debería exigir una mayor clarificación de su contenido, posible desarrollo y afección a la autonomía municipal.

Se debería analizar la conveniencia o posibilidad de establecer un Programa de Ruinas Residenciales y/o Equipamentales, a semejanza del ya clásico de Ruinas Industriales, que posibilite la desaparición (antes de la gestión urbanística que proceda e incluso a ejecutar por los Ayuntamientos y/o Administraciones Públicas en sustitución de la propiedad) de tejido urbano abandonado y sin posibilidad de reciclaje o mantenimiento por la ordenación.

Se debería hacer alguna referencia a la conveniencia de regular por los Ayuntamientos del País Vasco el cambio de uso de locales comerciales en viviendas, con la introducción en su caso de algunos criterios mínimos.

En lo relativo a aspectos ambientales, no se ha incluido ningún criterio orientativo de la ordenación en el sentido de evitar y reducir la contaminación lumínica en la urbanización y la edificación.

Se podría al menos describir la situación actual en la gestión de las obligaciones establecidas en materia de inmisiones acústicas.

Se considera preciso inventariar, analizar y realizar alguna propuesta orientada a corregir determinadas intervenciones en el territorio, especialmente en suelo urbano, que se pueden considerar auténticas perturbaciones o agresiones a la ciudad: trincheras de los ferrocarriles y de las carreteras, conducciones de aguas, etc...

En cuanto a introducir restricciones al desarrollo urbano (delimitación de perímetros), a pesar de no existir grave problema de *sprawl* en el País Vasco, se entiende la propuesta realizada de delimitar un perímetro de protección<sup>138</sup>. No obstante, se podría complementar con los siguientes aspectos:

- Programa de recuperación de suelo no urbanizable. Buscando la eliminación de instalaciones y/o edificaciones que no puedan ser acogidas en este entorno.
- Núcleos rurales. En su momento se intentaba reconducir la promoción en suelo no urbanizable a este tipo de asentamientos, evitando así la proliferación de vivienda desperdigada. Se entiende preciso introducir una normativa más estricta, así como reducir el número de los mismos impulsando su inventario.

Se trata de limitar el posible crecimiento urbano mediante ensanches irracionales y núcleos de población desconectados.

---

<sup>138</sup> Se puede encontrar alguna propuesta de la doctrina a modo de antecedente: "superficie de ocupación de suelo nueva que se va a permitir", pag. 24, (Lasagabaster Herrarte, 2008)

La normativa no atribuye expresamente esta competencia a las Directrices de Ordenación del Territorio, salvo que se entienda un modo de señalar el crecimiento residencial máximo de cada población. En todo caso, se podría aceptar la defensa del suelo medioambientalmente interesante y/o de reserva rural.

En este sentido, se debería proscribir la posibilidad de calificar y urbanizar suelos que provoquen futuros problemas de accesibilidad: situados en distintas plataformas, con pendiente media superior a un 15% (por ejemplo), desgajados del tejido urbano por infraestructuras... salvo en aquellos casos que se trate de recuperar suelos degradados ya incorporados a la ciudad y como excepción.

Por último, en cuanto a la Compatibilización de planeamientos, solamente señalar que se pretende la incorporación de nuevos sistemas de compatibilización *extra legem* y desde niveles superiores al municipal, lo cual pudiendo compartir el objeto buscado, puede significar un incremento en el riesgo por inseguridad jurídica.

En paralelo al proceso de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio antes descrito, se están realizando los procesos de revisión del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano y del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Esta coincidencia temporal posibilita que se pueda analizar la coordinación de objetivos, herramientas y propuestas en los tres escalones de ordenación: Comunidad Autónoma del País Vasco, Area Funcional y Municipio.

#### **4.3.6 Revisión parcial del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas en lo relativo a los Grandes Centros Comerciales<sup>139</sup>**

El Gobierno Vasco, mediante Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Tribunal Supremo en sentencia de fecha 3 de septiembre de 2015 en relación con el recurso 3408/2014 acordó declarar nulas de pleno derecho, por ser contrarias a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicio y a su ejercicio, las determinaciones de este Plan Territorial Sectorial que imponen limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales, debido a que las limitaciones de tamaño y emplazamiento establecidas se encuentran basadas en razones económicas y mercantiles, cabiendo únicamente establecer restricciones fundadas en razones de justificadas e imperiosas de interés general, entre las que se deben destacar las relativas a la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

Tal y como expone, (López Pérez, 2009), pag. 24, “no se trata de poner impedimentos a la existencia de este tipo de establecimientos de indudable éxito social y que contribuyen al crecimiento de la economía, sino de ordenar su ubicación en el espacio, de tal modo que se eviten, en la medida de lo posible, sus perjuicios en nuestro modelo de ciudad y que puedan convertirse, también, en motores de la regeneración urbana, dado el carácter estructurante que ostentan.”

En caso contrario, el Gran Equipamiento Comercial (dice el mismo autor), “repercute además de forma intensa y negativa sobre los procesos de recualificación urbanística de los cascos históricos y ensanches urbanos, desviando a la periferia iniciativas que ayudarían a la progresiva mejora urbanística de los núcleos urbanos tradicionales.”

La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en acuerdo de fecha 16 de marzo de 2016, recepciona e interpreta dicha sentencia declarando nulas distintas determinaciones del documento de continua referencia y reajustando otras para su debida armonización, declarando la vigencia del resto de previsiones normativas.

Finalmente, por acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco de fecha 22 de marzo de 2016 se resuelve iniciar el proceso de revisión de este Plan Territorial Sectorial exclusivamente en lo relativo a equipamientos comerciales, trabajo de redacción que se está elaborando de acuerdo con los siguientes criterios:

- Respeto a las condiciones señaladas por la normativa europeo para el establecimiento de restricciones: no discriminación, justificación en razones imperiosas de interés general, proporcionalidad con esas razones, ser claros, inequívocos y objetivos, justificar su necesidad, no poder lograrse por otras medidas menos restrictivas, no estar sujetos a requisitos de carácter económico. Igualmente son válidas las restricciones basadas en la protección

---

<sup>139</sup> Vide información completa sobre este instrumento y su documento de revisión parcial en [http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsa\\_indice/es\\_def/index.shtml](http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsa_indice/es_def/index.shtml)

del medio ambiente y del entorno urbano, así como la preservación del patrimonio histórico y artístico. Estos criterios se entienden incorporados en mayor o menor medida a la normativa estatal y autonómica vigente: Ley de Libre Acceso a las actividades de servicio y a su ejercicio, (2009), Liberalización del comercio y determinados servicios, (2012), Modificación de la Actividad Comercial, (2008), Modificación de distintas leyes para su adaptación a la directiva 2006, (2009 y 2012)...

- Atención a lo señalado en el documento Habitat III, conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, (2015), Ley de Suelo y Urbanismo, (2006), Avance de la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio
- El modelo territorial vasco aboga por el fortalecimiento de los núcleos urbanos preexistentes, evitando la ocupación y artificialización de nuevos suelos, reduciendo el uso de vehículo privado e integrando distintos usos el tejido urbano.

El documento de avance ha sido elaborado, en coherencia con lo expuesto anteriormente, partiendo de:

- El conocimiento y respeto al marco normativa estatal y autonómico en esta materia.
- El marco territorial conformado por las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.
- El estudio actualizado de la situación y evolución de la actividad comercial en Euskadi, del que se deduce lo siguiente:
  - Hay una correspondencia clara entre los asentamientos de la población y las actividades comerciales en el territorio.
  - La superficie total comercial asciende en el período 2008-2015, pese a la crisis y el escaso crecimiento de la población, pero sí de los hogares o unidades de convivencia.
  - La superficie de las actividades de superficie menor (700 m<sup>2</sup>) se mantiene e incluso crece en el entorno de las metrópolis.
  - La superficie de los grandes centros comerciales (+15.000 m<sup>2</sup>) se mantiene y lo crecimientos se corresponden con ampliaciones de centros preexistentes,
  - Crece significativamente la superficie de las actividades comerciales medias 700 m<sup>2</sup> – 15.000 m<sup>2</sup>.
  - Las nuevas implantaciones son predominantemente urbanas y de tamaño medio.

Los criterios y objetivos del documento de revisión son:

- Favorecer y fomentar la regeneración del suelo urbano. Priorizar la implantación del comercio en la regeneración de tejidos urbanos fundamentalmente residenciales, limitando su implantación en la periferia.<sup>140</sup>
- Favorecer y fomentar la dinamización social y económica del medio urbano<sup>141</sup>.
- Incentivar la movilidad sostenible, eliminando los traslados innecesarios, primando el transporte público y la movilidad peatonal y ciclista, esto es, previendo la actividad comercial en proximidad al uso residencial y evitando la construcción de nuevas infraestructuras.
- Generar entornos mixtos con mezcla de usos compatibles entre sí.
- Diversificar la implantación de los grandes centros y actividades comerciales en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Contribuir a la consecución de objetivos contra el cambio climático.
- Contribuir a la disposición de un medio urbano inclusivo fomentando su policentrismo y la ordenación y disposición de servicios de proximidad, incluido el comercio.

El documento, a efectos de su tratamiento desde la escala territorial, define qué se considera gran centro comercial: actividades urbanísticas con una edificabilidad urbanística (sobre o bajo rasante) destinada a uso comerciales superior a 2.000 m<sup>2</sup>.

En la cuantificación de superficies edificables se considera todas las superficies construidas en cualquier planta al margen de su adscripción específica a un uso, salvo el de aparcamiento.

El ámbito en el que se realizará el cómputo es el establecido por el planeamiento general para la realización de una propuesta urbanística, el atribuido a un planeamiento de desarrollo y una zona global.

En el ámbito se considerará la totalidad de superficie edificable vinculada a los establecimientos comerciales.

El documento propone 3 alternativas:

#### *Alternativa 1.*

---

<sup>140</sup> En este sentido, (López Pérez, 2009), pag. 210, considera que el fomento de la implantación de los Grandes Equipamientos Comerciales en el casco urbano de las ciudades o en nuevos desarrollos a integrarse en la malla urbana, dado que “no sólo no suponen un impacto sobre el modelo a proteger, sino que incluso hacen ciudad: regenerando zonas degradadas, impulsando nuevos desarrollos, generando espacios complejos con mezcla de usos en los cuales coexisten pacíficamente el uso residencial con el comercial, etc.”

<sup>141</sup> Parece que se tiene presente que “la diversidad comercial es, en sí misma, de una enorme importancia para las ciudades, tanto social como económicamente, (...) Las condiciones físicas y económicas que generan la diversidad comercial están íntimamente ligadas, al mismo tiempo, a la producción o a la presencia de otras clases de variedad urbana”. (Jacobs, 1967), pag. 160.

No establecer regulación alguna de carácter territorial.

Por tanto, deberá ser el planeamiento urbanístico municipal el que regule la cuestión. (O que lo haga el Plan Territorial Parcial del Area Funcional correspondiente).

#### *Alternativa 2.*

La regulación de los grandes centros comerciales en tramas urbanas residenciales se remite al planeamiento municipal.

La regulación del resto de grandes centros comerciales se aborda en el Plan Territorial Sectorial:

- Preferentemente en trama urbana residencial.
- Complementariamente en ámbitos de actividades económicas (industriales y terciarias) con una dimensión máxima del 30% de la edificabilidad prevista en la unidad territorial en que se integre.
- Siempre de acuerdo a los requisitos que señale el planeamiento urbanístico.
- Con prohibición de ordenación en nuevos ámbitos.
- Con prohibición de ampliación de existentes, salvo por justificación de rehabilitación y/o recualificación del entorno afectado y como máximo en un 10% sobre edificabilidad existente.
- Los nuevos ámbitos sin posibilidad de proyección o ejecución de nuevas redes viarias generales ni su mejora o complementación ni generen saturación.

#### *Alternativa 3.*

La regulación de los grandes centros comerciales en tramas urbanas residenciales se remite al planeamiento municipal.

La regulación del resto de grandes centros comerciales se aborda en el Plan Territorial Sectorial:

- Preferentemente en trama urbana residencial.
- Complementariamente en ámbitos de actividades económicas (industriales y terciarias) con una dimensión máxima del 30% de la edificabilidad prevista en la unidad territorial en que se integre (y nunca superior al máximo establecido para cada categoría de municipio).
- Siempre de acuerdo a los requisitos que señale el planeamiento urbanístico.
- Con prohibición de ordenación en ámbitos distintos.

- Con prohibición de ampliación de existentes, salvo por justificación de rehabilitación y/o recualificación del entorno afectado y como máximo en un 10% sobre edificabilidad existente.
- Los nuevos ámbitos sin posibilidad de proyección o ejecución de nuevas redes viarias generales ni su mejora o complementación ni generen saturación.
- Complementariamente / excepcionalmente, previa justificación de conveniencia y necesidad, se autoriza la implantación fuera de la trama urbana actual en las siguientes condiciones
  - Exclusivamente en los ámbitos estratégicos delimitados en el plano II.1
  - Dimensionamiento máximo por categoría de municipio:
    - A. Máxima centralidad: 30.000 m2t.
    - B. Centralidad comarcal: 15.000 m2t.
    - C: Resto: 2.000 m2t.
  - Sin posibilidad de proyección o ejecución de nuevas redes viarias generales ni su mejora o complementación ni generen saturación.

Como se ha expuesto, este documento pretende atender únicamente el impacto de la anulación ordenada en sede judicial, respetando el marco europeo e incorporando los principios de desarrollo sostenible y modelo de ciudad compacta, de tal modo que se exige una justificación adecuada de nuevo suelo y se orientan las posibles implantaciones hacia el tejido urbano consolidado. Se habrá de esperar a la elección de alguna de las alternativas propuestas para poder determinar el grado de compromiso con esta filosofía.

Por otra parte, al no hacer referencia alguna al suelo industrial (y al logístico cabría añadir), se ha perdido una oportunidad de introducir similares determinaciones para este tipo de usos, así como para proseguir en el fomento de su rehabilitación y en posibilitar su adecuada convivencia con usos residenciales.

En el BOPV nº 129, de 9 de julio de 2019, se ha publicado la Ley vasca 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales, declarando en su Exposición de Motivos que ha sido dictada basándose en las siguientes consideraciones a partir de las sentencias ya citadas que anularon parcial el Plan Territorial Sectorial de referencia: *primero, cualesquiera restricciones a la implantación de grandes establecimientos comerciales deben estar suficientemente motivadas en una norma con rango de ley; segundo, la introducción de limitaciones superficiales a su implantación no puede obedecer a razones exclusivamente comerciales y mercantiles, que como tales están proscritas por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y, tercero, dichas*

*restricciones deben observar la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.*

Esta ley pretende, por tanto, respetando el principio de libertad de empresa y libre establecimiento señalar algunas limitaciones o condicionantes a la implantación o crecimiento de grandes equipamientos comerciales, siempre de forma motiva y basada en la defensa del medio ambiente, el entorno urbano, el desarrollo sostenible, etc... es decir en supuestos amparados por la normativa comunitaria.

En este sentido, las nuevas implantaciones no podrán suponer ni la creación ni el refuerzo ni la saturación de sistemas de comunicación y deberán situarse con carácter general en la trama urbana residencial delimitada por el planeamiento. Excepcionalmente, podrán extenderse a suelos colindantes e incluso fuera de la trama residencial, pero se exigirá una motivación reforzada. Los grandes equipamientos comerciales que tengan carácter singular se implantarán preferentemente en suelo destinado a actividades económicas

En cuanto a la ampliación de los actuales grandes establecimientos comerciales deberá ser informada favorablemente por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y estará sujeta a la justificación objetiva de su necesidad por razones de rehabilitación y/o recualificación urbana del entorno afectado, el no incremento de la red básica de infraestructuras de movilidad preexistentes. Y en el caso de que estén situados fuera de la trama urbana residencial además se señala un tope máximo del 10% de la edificabilidad urbanística existente, no pudiendo sobrepasar cierto dimensionado en función del tipo de municipio (33.000 m<sup>2</sup>., 16.500 m<sup>2</sup>. y 2.200 m<sup>2</sup>).

Asimismo, la ordenación territorial y urbanística podrá desarrollar o establecer criterios de ordenación de los grandes establecimientos comerciales complementarios a los descritos anteriormente.

Se puede afirmar que esta legislación recoge buena parte de los contenidos y finalidades de los Planes Territoriales Sectoriales analizados y, probablemente, deberá superar el control jurisdiccional en un futuro cercano, si los agentes afectados así lo decidieran, en el sentido de si respeta plenamente el marco regulatorio europeo. En cualquier caso, la respuesta probablemente dependerá de cómo se haya realizado la justificación de la decisión administrativa que decida imposición o no de una limitación y en qué grado, es decir, de cómo se haya motivado y en qué se haya fundamentado la resolución administrativa que estime o rechace la implantación o crecimiento de un gran equipamiento comercial, su concreta localización, delimitación, etc...



### 4.3.7 Revisión del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano

La Diputación Foral de Bizkaia anunció en 2016 su propósito de iniciar la contratación de los trabajos de redacción de este documento, su evaluación ambiental estratégica y la propuesta de participación pública en su conformación.

El documento actual de avance Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano se fundamenta, entre otras cuestiones, en los mismos principios y estrategias que el documento de revisión de las Directrices de Ordenación de Territorio.

Además, establece los siguientes objetivos operativos, que se reproducen íntegramente por considerar interesante trasladar cómo han sido concretados los principios y estrategias propuestos por la ordenación territorial:

#### Medio físico e infraestructura verde

- Proteger el patrimonio natural y la pérdida de biodiversidad.
- Impulsar la infraestructura verde.
- Mejora ambiental de las áreas degradadas en el territorio.
- Regeneración integral de la red fluvial.
- Considerar el litoral como uno de los elementos de mayor interés social, natural y paisajístico, teniendo en cuenta su elevada fragilidad.

#### Hábitat rural

- Preservación y puesta en valor de los suelos agrarios.
- Reequilibrar y diversificar la superficie forestal.
- Potenciar la actividad agropecuaria en los núcleos rurales.
- Mejorar las conexiones de las áreas y de los núcleos rurales.
- Recuperar el carácter rural de los núcleos rurales, reconsiderando su delimitación.

#### Hábitat urbano

- Lograr un modelo de asentamiento coherente y funcional que incorpore los aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y de salud.
- Evitar afección al medio natural y rural y limitar el consumo de suelo.
- Intervenir en los tejidos urbanos existentes priorizando la densificación de los espacios urbanizados, el reciclado de los espacios obsoletos, degradados o infrautilizados.
- Ajustar la oferta de vivienda buscando el equilibrio en el territorio y cada uno de los municipios.
- Ajustar la oferta de actividades económicas buscando el equilibrio en el área funcional y en cada una de las subcomarcas.

#### Paisaje y patrimonio

- Paisaje

Desarrollar los planes territoriales sobre la base normativa de paisaje previa.

Poner en valor el paisaje como un factor de calidad desde el punto de vista ecológico, social, cultural, económico y de bienestar.

Planificar y diseñar la infraestructura verde de forma que interconecte los distintos paisajes característicos del área funcional.

Poner en valor los paisajes culturales: minero, militar, industrial y técnicas tradicionales agroganaderas.

Proteger y ordenar el paisaje costero poniendo en valor su singularidad biológica y geológica y equilibrar el paisaje tradicional del mosaico agroforestal evitando el retroceso del suelo rural.

Integrar los núcleos de población en el medio físico que los rodea, definiendo los bordes, los espacios libres y los accesos para ordenar una adecuada transición campo-ciudad.

Regenerar las áreas degradadas (canteras, vertederos, suelos contaminados) e integrar los impactos visuales en el paisaje.

- Patrimonio

Considerar el patrimonio cultural en su conjunto, estructurándolo en función de sus diferentes tipologías: patrimonio cultural material (inmueble y mueble) y patrimonio cultural inmaterial.

Impulsar un sector cultural capaz de generar riqueza y empleo. Revalorizar el potencial del patrimonio como recurso para el desarrollo socioeconómico.

Reconocer la riqueza y valor del patrimonio en términos de sostenibilidad.

#### Movilidad y logística

- Garantizar la interrelación del área metropolitana en el sistema vasco de ciudades y con el entorno próximos y Europa.
- Lograr un sistema de movilidad más eficiente en términos energéticos y con menor huella de carbono mediante la inversión de la jerarquía de la movilidad.
- Enfocar de manera sistémica la movilidad, integrando los modos no motorizados y el transporte colectivo, y la intermodalidad, reduciendo el uso del automóvil para todas las personas usuarias independientemente de su edad, condición social o género y el motivo del desplazamiento.
- Garantizar la conexión de los ámbitos urbanos entre sí mediante transporte colectivo, los modos no motorizados y la intermodalidad por los desplazamientos cotidianos entre residencia, trabajo y ocio.

#### Gestión sostenible de los recursos

- Agua

Promover una adecuada ordenación territorial de los cauces fluviales que aúne a las administraciones intervinientes, integrando las variables medioambiental, hidráulica y urbanística.

Reducir los daños ocasionados por las inundaciones y las sequías a la población, a la actividad económica y al medio ambiente, con medidas compatibles con los objetivos ambientales.

Mantener o recuperar el buen estado ecológico de todas las masas de agua, tanto las superficiales como las subterráneas.

Mejorar las redes de abastecimiento y saneamiento principal y secundaria manteniendo los caudales ecológicos y teniendo en cuenta criterios y soluciones que redunden en el ahorro y eficientes

- Energía

Impulsar y alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Energética de Euskadi para 2030 y en la Estrategia Vasca de Cambio Climático, sobre el aumento de la eficiencia energética, la utilización de energías renovables y la reducción del consumo de petróleo y de emisiones de gases de efecto invernadero.

- Economía circular

Suelo como recurso limitado

Integrar en la planificación territorial la estrategia de la economía circular.

Administrar el uso del suelo disponible en función de su valoración como un bien escaso, cuyo uso y desarrollo es preciso optimizar.

Promover el restablecimiento de las funciones básicas y la contribución a los servicios ecosistémicos de los suelos que han experimentado una degradación, aplicando las técnicas apropiadas de rehabilitación.

Velar por la calidad del suelo como recurso esencial para satisfacer las necesidades globales de alimentos, agua y seguridad energética.

Gestión de recursos

Priorizar un modelo basado en una economía circular de cara a la consecución de un desarrollo sostenible, prolongando la vigencia de productos y recursos dentro de los flujos económicos.

Planificar la gestión de los residuos desde una visión territorial integral, que permita coordinar las necesidades existentes en las diversas escalas del territorio.

Equipamientos

- Integrar la planificación de los equipamientos en un proyecto territorial coherente.
- Favorecer la accesibilidad a equipamientos atendiendo a la movilidad no lineal y el uso cotidiano.

#### Cuestiones transversales

- Inclusión y perspectiva de género.

Trabajar para conseguir un escenario en el que ambos sexos tengan las mismas oportunidades de acceso a medios de transporte. Un escenario en el que las mujeres y hombres accedan por igual a equipamientos de todo tipo de recursos de ocio y culturales.

Conseguir reducir la pobreza general y el número de mujeres en riesgo o en situación de pobreza y/o exclusión social.

Conseguir una sociedad donde las mujeres y los hombres, las familias y los hogares hagan profundas transformaciones, repartan y compartan responsabilidades, tiempo y tareas, y donde las empresas, organizaciones y las instituciones públicas se comprometan con el cambio.

- Adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Mitigar los efectos del cambio climático.

Adaptación al cambio climático.

- Políticas e iniciativas sobre infancia, ciudad y territorio en Bilbao Metropolitano.

Puesta en valor del derecho a la ciudad de la infancia, autonomía y desarrollo personal, garantizando un entorno amable y respetuoso.

Asegurar un Area Funcional que garantice el derecho a la salud, tanto en lo asistencial (equipamientos) como en lo relativo a un medio ambiente saludable.

Inversión de la pirámide de jerarquía de la movilidad situando los modos no motorizados y al uso de transporte colectivo como ejes articuladores principales.

Lograr un sistema urbano accesible a escala peatonal y ciclista, en combinación con el uso de transporte colectivo, reduciendo las emisiones contaminantes, el ruido y promoviendo hábitos de vida saludables en la infancia de la mano de los modos no motorizados.

- Euskera.

Incorporar la realidad sociolingüística del Area Funcional en la ordenación territorial, otorgando a la perspectiva lingüística un papel integrador.

- Salud.

Impulsar un modelo territorial que fomente el equilibrio entre el espacio edificado y el libre, una red de espacios públicos integrados, diversos y seguros y universalmente accesibles que favorezca la movilidad activa y las conductas saludables además de promover la comunicación y la cohesión social.

Disminuir la concentración de los agentes contaminantes fomentando el uso de modos de transporte no motorizados y el uso de transporte público.

- Accesibilidad universal.

Concebir, estructurar y gestionar el territorio garantizando la accesibilidad universal a todos los servicios y espacios públicos, para el ejercicio de derechos y deberes en igualdad de condiciones de todas las personas.

#### Compatibilización

- Fortalecer la coherencia de la estrategia territorial en el conjunto del territorio, tanto a nivel municipal como a nivel de Bilbao Metropolitano.

#### Integración

- Lograr que el Area Funcional se base en una estrategia territorial equilibrada, inteligente, inclusiva, interrelacionada y participada.
- Mantener y mejorar la permeabilidad territorial desde otras Areas Funcionales y otros territorios.
- Potenciar la competitividad del territorio sobre la base local.
- Garantizar un uso sostenible del territorio sin comprometer los recursos disponibles para las generaciones futuras y contribuyendo a la eliminación de desigualdades.

Queda evidenciada la recepción del principio de la sostenibilidad en el uso y consumo del territorio, la coherente apuesta por la rehabilitación urbanística y el fortalecimiento, en todos sus aspectos, de la vida urbana, siguiendo la tendencia establecida en el documento de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Es destacable el esfuerzo en el desarrollo de la infraestructura verde, que no hace referencia únicamente a aquellos espacios naturales protegidos extramuros, sino también a los parques y huertas urbanas, riberas de los ríos, etc... suelos presentes en el interior de la ciudad y que prestan servicios ecológicos.

En el mismo sentido, se asume la preconizada inserción de los criterios y determinaciones del paisaje en este documento de ordenación del territorio. De este modo, se intentará la recuperación no únicamente de los barrios degradados, sino también de aquellas otras zonas que suponen impactos en el paisaje: canteras, vertederos, etc...

No obstante, no se recoge adecuadamente el discurso de Habitat III ni el impulso a la regeneración urbana frente al desarrollo edificatorio que inspira las últimas normativas urbanísticas españolas y los últimos documentos de trabajo europeos y vascos. Por lo menos su afirmación en la memoria estaría bien y podría servir como instrumento de justificación e interpretación del propio documento.

Siguiendo el mandato de las Directrices de Ordenación del Territorio, se deberían Inventariar y localizar gráficamente las Areas de Rehabilitación Integrada y las Areas Degradadas declaradas hasta la fecha, así como habría que mencionar y señalar las zonas urbanas desfavorecidas que constan en los mapas urbanos del Ministerio de Fomento y del Gobierno Vasco<sup>142</sup>, que diagnostican territorios con patologías diversas y no siempre coinciden con los ámbitos declarados.

Además, se podrían señalar mejor los suelos de oportunidad (frentes fluviales de Erandio, Barakaldo y Sestao), la Baskonia en Basauri, la Babcock Wilcox en Sestao, etc... fundamentalmente antiguos emplazamientos industriales en desuso y abandono, pero paradójicamente bien situados. La regeneración no acaba con la desaparición de ruinas industriales y no se limita al uso residencial.

En mi opinión habría que abordar el impacto paisajístico y sobre los núcleos residenciales más próximos de distintas infraestructuras viarias, ferroviarias, de conducción de agua, etc... que inciden negativamente en muchas ocasiones en la posible recuperación de algunos barrios.

Quizás se debería reflexionar acerca de la posibilidad de establecer un programa de ruinas residenciales e infraestructuras o al menos de reparación, camuflaje, etc... de las mismas, así como de demolición de chabolas, autoconstrucción, etc... en suelo rural colindantes al suelo urbano.

A modo de recordatorio, se podrían enumerar las distintas posibilidades de intervención o de facilitación de la regeneración urbana contempladas en la normativa: actuaciones de dotación, levantes, no computo de incrementos de edificabilidad destinados a accesibilidad y a eficiencia energética, ocupación de espacios públicos para instalación de ascensores, planes especiales autónomos, declaraciones de necesidad de rehabilitación, tratamiento fiscal, etc...

Finalmente creo que habría que identificar y reconocer el papel de las sociedades urbanísticas de rehabilitación y plantearse quién debería acometer aquellas actuaciones a caballo entre dos o más municipios o de escala territorial.

Este trabajo se ha centrado lógicamente en el seguimiento de este nuevo instrumento de ordenación territorial, específicamente en lo relativo a aquellos aspectos relacionados con la regeneración urbana.

---

<sup>142</sup> Vide Capítulo 2.

### **4.3.8 Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao.**

#### **Avance.**

El Ayuntamiento de Bilbao ha iniciado el proceso de revisión de su Plan General de Ordenación Urbana<sup>143</sup>, habiendo aprobado inicialmente en el mes de febrero de 2019, estando prevista su aprobación definitiva en el año 2020.

Se establecen cuatro objetivos estratégicos, dos de ellos directamente relacionados con la regeneración urbana, desarrollados en distintas líneas de actuación, en las que se relacionan a continuación aquellas que se entienden de interés para este trabajo:

- Ciudad polo de referencia a escala global: Capacidad competitiva e innovadora:
  - Aprovechar oportunidades en edificios en desuso.
  - Recualificar el paisaje urbano como activo económico.
  - Mezcla de usos, con la consiguiente reducción de la movilidad, tanto en nuevos desarrollos como en suelos consolidados.
  - Creación de zonas de actividad y encuentro en cada barrio.
- Ciudad en continuo proceso de regeneración urbana.
  - Desarrollar áreas obsoletas, potenciar la accesibilidad universal, eliminar barreras de la trama urbana y fomentar la rehabilitación de edificios.
  - Fortalecimiento del carácter integrador de la ría.
  - Utilización óptima de lo existente.
  - Aplicación de nuevas herramientas de gestión en la regeneración urbana: Colaboración público-privada.
- Ciudad (en transformación) medioambientalmente sostenible:
  - Protección del medio natural: Completar el anillo verde.
  - Obtención de zonas verdes en la ciudad.
  - Reducir el consumo de suelo y establecer densidades adecuadas en los nuevos desarrollos.
  - Movilidad sostenible.

---

<sup>143</sup> Vide más información sobre este documento y su tramitación en [http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279171873254&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia](http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279171873254&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia)

- Criterios de urbanización y edificación sostenible y rehabilitación con criterios de eficiencia energética.
- Ciudad socialmente equilibrada: Cohesión social como ciudad inclusiva:
  - Revitalización de los barrios.
  - Desarrollo equilibrado de equipamientos de base.
  - Respuesta a la demanda de vivienda: Operaciones de regeneración y renovación urbana.
  - Participación ciudadana.
  - Perspectiva de género.

Se evidencia la recepción del nuevo modelo de construcción de la ciudad, en la que se priorizan las actuaciones de regeneración urbana sobre los nuevos desarrollos, se dota al patrimonio edificado vacante de nuevos usos y se rediseñan los espacios públicos y equipamientos.

Si bien se puede argumentar que en el caso de Bilbao se pudiera tratar no de una opción, sino de una necesidad, dado que es una ciudad que ha consumido prácticamente todos aquellos terrenos que cuentan con una cierta capacidad de acogida, por lo que prácticamente todas las actuaciones propuestas se corresponden con el reaprovechamiento de ámbitos antaño destinados a otros usos.

Siendo esto cierto, se puede percibir la filosofía que guía los trabajos de redacción de este documento de planeamiento general en la elevada densidad que se atribuye a las actuaciones edificatorias, maximizando su aprovechamiento, así como en las acciones diseñadas al objeto de mejorar los distintos barrios del municipio, acciones que se pudieran entender materialmente como propias de documentos de planeamiento de desarrollo o planes especiales de reforma interior.

En el mismo sentido el documento limita los crecimientos residenciales mediante el consumo de suelo no transformado planteando la desclasificación como suelos urbanizable de todos aquellos ámbitos delimitados en el plan general vigente que no hayan sido objeto de desarrollo y detecta como espacios de oportunidad aquellos en suelo urbano en los que se ha degradado e incluso abandonado el uso implantado anteriormente (normalmente industrial o equipamental) y que pueden ser receptores de usos más apropiados e incluso deseados por la ciudadanía.

Igualmente se aborda la problemática derivada de buscar dotar de un tratamiento armonioso y continuo a las dos márgenes de la ría de Bilbao, eliminando discontinuidades y facilitando la conectividad, compatibilizando las ordenaciones de los distintos ámbitos de ordenación.



#### 4.4 Identificación de las herramientas de ordenación del territorio establecidas por la normativa y los instrumentos

Previamente es preciso realizar algunas advertencias:

- La exposición de realizará de modo sintético, identificando cada herramienta considerada útil al proceso de regeneración urbana mediante su subrayado.
- No se identificará la fuente de procedencia de la herramienta, dado que buena parte de las mismas figuran (no siempre con el mismo contenido o extensión) en distintas normativas e instrumentos (tanto vigentes como de revisión) y se perjudicaría la claridad en el discurso.

La coordinación de las acciones con incidencia territorial de las distintas Administraciones Públicas se puede considerar tanto una estrategia como un instrumento y un objetivo en sí mismo, indiferentemente si la misma es buscada por mandato legal, por regulación de procedimientos en los que se habilite la participación de todos los agentes interesado o a través de la institución de órganos tan trascendentales en la conformación de la ordenación territorial y urbanística como la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Los mecanismos de la compatibilización de planeamientos urbanísticos, especialmente ante la evidencia de metrópolis y conurbaciones, así como oportunidades y necesidades que no pueden ser abordadas desde la perspectiva individual de cada municipio.

Solamente el conocimiento del territorio y la estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio inmobiliario e histórico-artístico en las distintas zonas del territorio y la evaluación del déficit de equipamiento en cada zona, podrá habilitar la toma de decisiones con impacto en el mismo, esto es, primero información, luego, ordenación o regulación y, finalmente acción sobre el territorio.

La apuesta por la regeneración (y la redensificación), en una situación de escasez (casi agotamiento) de suelo, por lo que es preciso su mejor aprovechamiento y reciclaje.

La prohibición de la construcción de vivienda en suelo no urbanizable, con carácter general, con la excepción de que la misma se encuentre vinculada a una explotación agropecuaria, reconduciendo esta demanda hacia los núcleos rurales, entendidos como pequeñas agrupaciones de caseríos (hasta un máximo de 25 unidades) en torno a un espacio público común, que cuente con identidad propia, en el que se permiten crecimientos de hasta un 50% de viviendas, siempre que cumplan con determinadas características: mínimo de superficie y acceso directo a un camino público<sup>144</sup>.

La fijación y objetivación de un método de cálculo del crecimiento residencial admisible en cada municipio, cuya cuantificación se deberá establecer de modo coherente en cada nivel de ordenación territorial y urbanística, que atienda a las necesidades presentes y futuras, a la capacidad de acogida de los terrenos y se base en datos

---

<sup>144</sup> Este régimen jurídico peculiar del suelo no urbanizable de núcleo rural es objeto de modificación por el artículo 29 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, limitando los crecimientos posibles y la declaración como núcleo rural.

concretos y en la estimación de su evolución, sin responder a los movimientos especuladores o situaciones coyunturales.

La propuesta de delimitación de perímetros infranqueables para los nuevos desarrollos, evitando la antropización y transformación descontrolada del territorio, preservando el suelo rural para las nuevas generaciones.

La definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización, desde una escala superior que tenga en cuenta la globalidad del territorio e identifique y priorice las actuaciones.

La fijación de orientaciones y criterios para la renovación urbana, especialmente cascos históricos y paisaje industrial, propiciando la desaparición de elementos obsoletos e irre recuperables (programa de ruinas industriales), la reconversión y cambios de uso de otros (especialmente mixtos).

La limitación y localización de los grandes equipamientos comerciales dentro o en la periferia de la ciudad, sin solución de continuidad.

La asunción de la importancia del paisaje fijando criterios y medidas para su tratamiento del paisaje, también en el industrial, y posibilitando su toma en consideración e inclusión en la ordenación territorial, asumiendo la necesidad de recuperar aquellas zonas con impacto en el paisaje.

El reconocimiento y voluntad de implantación y restauración de la infraestructura verde, incluyendo no sólo suelos rurales con valores naturales, sino también aquellos elementos dentro de la ciudad que prestan servicios ecológicos.

La reclamación de instrumentos de gestión territorial.

La recensión de las herramientas de ordenación territorial antes realizada no supone que se puedan entender suficientes para alcanzar el buen fin de la acción regeneradora del medio urbano, ya que se pueden seguir encontrando algunas deficiencias, entre las que se puede destacar:

1. la mera identificación de ámbitos degradados o zonas urbanas vulnerables y la falta de tratamiento efectivo desde la escala de planificación territorial adecuada de la regeneración urbana, especialmente ante la existencia de conurbaciones y metrópolis.
2. el desconocimiento del impacto de infraestructuras y sistemas generales, especialmente aquellos destinados a servir a la circulación de vehículos y ferrocarriles, en la calidad de vida urbana, así como de instrumentos operativos para su estudio, diagnóstico y establecimiento de medidas correctoras o amortiguadoras. En sentido contrario, el olvido de la influencia positiva en la ciudad que se puede generar mediante la planificación e implantación de infraestructuras verdes.
3. la necesidad de limitar como criterio general los crecimientos urbanos expansivos, a modo de mancha de aceite, que significan ocupación de suelos rurales,

especialmente aquellos en baja densidad, reconduciendo la actividad urbanística y la actuación sobre la ciudad existente, primando la rehabilitación y nuevo uso sobre la renovación o sustitución<sup>145</sup>.

4. la importancia de una regulación específica relativa a la implantación y cambios de uso de actividades industriales, de actividades económicas y especialmente de grandes equipamientos comerciales, que pondere los distintos intereses en juego, empresariales y de vida urbana, de tal modo que se pueda producir una convivencia entre ellos armónica<sup>146</sup>.
5. la consideración del paisaje como un condicionante más que gravita sobre la vida urbana y su incorporación a la reflexión sobre el territorio.
6. la omisión de toda referencia y regulación de la actividad turística, tanto en su vertiente tradicional como a través de las novedosas plataformas *on line* basadas supuestamente en la economía colaborativa, fenómeno que no por reciente debe ser desatendido máxime teniendo en cuenta las repercusiones que está provocando en nuestro entorno (pese a no ser el País Vasco un territorio tradicionalmente turístico).

Todas estas cuestiones serán objeto de desarrollo en el Capítulo 7 de este trabajo.

---

<sup>145</sup> Sin desmerecer el esfuerzo realizado por la normativa urbanística y los instrumentos de ordenación del territorio en los últimos años ni ignorar la propuesta de delimitación de suelo urbano del recientemente aprobado definitivamente documento de Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio.

<sup>146</sup> Vide el apartado 4.3.8 de este trabajo sobre la novísima legislación vasca.



## 5. POLITICAS PUBLICAS<sup>147</sup>

### 5.1 Sobre la terminología empleada.

Conviene precisar el sentido en el que se emplearán algunos términos en este trabajo a fin diferenciar entre:

- Políticas públicas: Detección por una autoridad o administración pública de un problema, necesidad u oportunidad y establecimiento de un objetivo para alcanzar su solución, paliación o realización, p.ej. la dificultad en el acceso a la vivienda o la degradación social, económica y del patrimonio urbanizado y edificado, dicho de otro modo la necesidad de realizar actuaciones de regeneración urbana, integradas en su caso.
- Programas públicos: Establecimiento de unas líneas de trabajo en una política pública sobre una materia concreta destinadas a contribuir a su corrección o mejora, p. ej. En el primer ejemplo, promoción de vivienda protegida o de alquiler de vivienda privada a precios razonables y en el segundo, rehabilitación de la edificación o incremento de la seguridad en los espacios públicos.
- Acciones públicas: Decisiones de actuación e instrumentos concretos dentro de un programa sobre un asunto determinado derivadas esas líneas de trabajo,. En el primer ejemplo, compra de suelo, subvenciones, etc... y en el segundo, reurbanización, subvenciones, presencia policial, más o mejor, iluminación, reducción de puntos negros o inseguros.

Esta sistemática permite apreciar que ante una misma situación se pueden establecer o no distintas políticas públicas, a gestionar de acuerdo con diversos programas públicos que pueden contener o no determinadas acciones públicas.

Dicho de otra manera, el operador público dispone de cierto margen de discrecionalidad en cuanto a la decisión, adopción y diseño de actuaciones e intervenciones.

### 5.2 Introducción a la evaluación de políticas públicas.

La profundización en el Estado Social y Democrático de Derecho, con la consiguiente asunción, entre otros, de los principios de mejora de la gobernanza pública y de sostenibilidad económica, ambiental y social, supone no sólo la correcta ejecución por los agentes públicos de las competencias atribuidas a los mismos por la ciudadanía, sino también la correlativa dación de cuentas y un análisis crítico permanente de lo

---

<sup>147</sup> Este capítulo se corresponde en buena parte con el artículo publicado en la Revista del Derecho de la UNED nº 23, si bien ha sido actualizado en sus contenidos y complementado con los instrumentos subvencionales del último Plan Director de Vivienda del Gobierno Vasco 2018-2020 y con la identificación de las herramientas útiles para la regeneración urbana (Toyos, 2019).

realizado con el objetivo de aprender de la experiencia e implementar el resultado de ese conocimiento adquirido.

Se puede definir la evaluación de políticas públicas<sup>148</sup> como “el proceso sistemático de recolección y análisis de la información, destinado a describir la realidad y emitir juicios de valor sobre su adecuación a un patrón o criterio de referencia establecido como base para la toma de decisiones” (Garde Roca, 2006), pag 5, o como “recopilación y análisis sistemático que permite emitir juicios (...) sobre el mérito y valor del programa evaluado” (Bañón i Martínez, 2002), pag 14, o como una “cuidadosa retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Vedung, 1997), pag. 19.

Se trata todavía de una práctica o herramienta de uso excepcional en el conjunto del sector público español, si bien con algunos precedentes (Garde Roca, 2006), con mayor y mejor acogida en el ámbito internacional y específicamente en el europeo en que se pueden encontrar ejemplos de buenas prácticas (Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004), pag. 25.

En ocasiones se aduce la innegable dificultad de afrontar los problemas metodológicos frecuentes en el desarrollo de un estudio, el proceso de selección y recogida de datos, la medición de resultados, el análisis de la relación coste-beneficio y el plan de análisis para la evaluación, aspectos todos ellos tratados pormenorizadamente por la doctrina científica, “Metodología para el diseño e implementación de estudios de evaluación de políticas, sociales, Nuría RODRIGUEZ PLANAS, (García-Pérez, 2009).

Dificultad que incluso se incrementa si se considera, “La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación”, Javier MONDRAGON, (Bañón i Martínez, 2002), pag, 9, o repara en que probablemente no existe un tipo de metodología aplicable a la evaluación de cualquier programa. La combinación de métodos de análisis dependerá del aspecto de la actuación pública que se pretenda investigar y de lo que se quiera averiguar sobre ella.

No obstante, se puede establecer un punto de partida o esquema a seguir para la evaluación de un programa público (Bañón i Martínez, 2002) (pag 11 y pag 72),<sup>149</sup> : 1. Realizar la descripción del programa. 2. Identificar los objetivos mediatos e inmediatos. 3. Analizar el proceso de elaboración del programa. 4. Atender a las actividades desarrolladas para su puesta en práctica. 5. Resultados del programa. 6. Estudios de impacto.

En cualquier caso se debe destacar la importancia primordial y la necesidad de que los objetivos de la actividad a evaluar sean claros y estén adecuadamente expresados, Andrea MAIRATE, pag. 25, (Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004; Garde Roca, 2006), dada la conexión entre los mismos, la adecuada óptica del análisis, la metodología y la obtención y valoración de los resultados.

---

<sup>148</sup> Puede encontrarse una amplia bibliografía sobre evaluación sistematizada por temas de (Bañón i Martínez, 2002), pags. 215 y ss, “Evaluación de la acción y las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía”, Rafael BAÑÓN y Gema SANCHEZ.

<sup>149</sup> Esquema que se reproduce a efectos expositivos, pero que no se desarrollará por no ser el objeto de este artículo.

Previamente, además, deberá plantearse y responderse la cuestión de la evaluabilidad (Merino, 2007), esto es, si una actividad concreta es susceptible de evaluación, en qué sentido, con qué medios, si tiene un coste asumible, en qué momento... si procede en definitiva realizar una evaluación de esa política o programa... ya que respondiendo a estas cuestiones y otras que pudieran surgir en el curso del estudio es posible realizar la evaluación de una manera que resulte útil y eficiente.

En un Estado complejo y descentralizado como España este proceso resulta aún más dificultoso, dado que “en contextos de gobierno multinivel cada organización se ve constreñida en su actuar por las limitaciones impuestas por los niveles superiores (...) no puede sostenerse que las organizaciones públicas puedan libremente determinar sus estrategias en la medida en que su actuación es el resultado de la ejecución de iniciativas diversas que responden a intereses diferenciados, cuando no contradictorios, de competencias más o menos deseadas y, en definitiva, de presiones de naturaleza política”, “La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento”, José MARTINEZ RUANO, pag. 39, (Bañón i Martínez, 2002).

Por otra parte, es recomendable (Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004) en la exposición de la evaluación evitar la redacción de informes y documentos excesivamente complejos, voluminosos y difíciles de entender y emplear las posibilidades que ofrecen las TICs y SIGs para recoger, sistematizar, analizar y exponer los datos ya tratados, de tal modo que se pueda hacer un seguimiento regular, continuo y fácilmente accesible a los gestores y diseñadores de las políticas y, por supuesto, al público en general y especialmente a los destinatarios y afectados por las acciones públicas.

En el caso concreto de la evaluación del impacto normativo (Pinilla Pallejà, 2006) (pag. 8 y pag. 9) entendiéndolo por tal “una herramienta que trata de mejorar la calidad de las nuevas leyes y reglamentos, ayudar a la toma de decisiones políticas en la elección entre opciones de regulación y mejorar la comunicación con los afectados y la ciudadanía para facilitar la transparencia, la comprensión y el cumplimiento de las normas”, se trata de seguir “unos principios elementales como aprobar sólo las normas que resulten necesarias, que las normas sean proporcionadas a los fines que persiguen, que tengan objetivos claros y bien definidos, que sean eficaces en el logro de sus objetivos, que tengan el menor coste posible para los ciudadanos y las empresas y que el proceso de elaboración sea accesible y transparente”.

Finalmente, es preciso señalar que la efectiva asimilación e implementación de procesos de calidad y evaluación de las políticas y acciones públicas probablemente precisen de nuevos modelos organizativos en el sector público, así como a la incorporación y desarrollo de la figura del directivo público profesional, de tal modo que se pueda modernizar la gestión pública (Dios Durán, 2009).

### 5.3 Exposición de la evolución de los Planes Directores.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco <sup>150</sup> atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter exclusivo la competencia en materia de vivienda, atribución que motivó la promulgación del Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencia de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda, <sup>151</sup> y del Real Decreto 325/1987, de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda <sup>152</sup>.

Es importante resaltar que el régimen jurídico foral preservado por la Disposición Adicional Segunda de la Constitución Española y su máxima expresión, esto es, el Concierto Económico Vasco, Capítulo 3, “El Concierto Económico con el País Vasco”, Alberto ATXABAL RADA, pags. 49 y ss., (Garrido & Gándara, 2013), supone la posibilidad de establecer un modelo diferenciado del estatal al no estar sometido a su normativa ni a su financiación (al igual que en el caso de Navarra), pags. 131 y ss. (Quintana López, 1989)

No obstante, también se debe recordar que la rehabilitación es una materia constitucional en la que se produce la concurrencia de las Comunidades Autónomas (titulares de la competencia de vivienda) con el Estado (con títulos competenciales transversales tales como el régimen jurídico de la propiedad, la planificación económica y ordenación del crédito), Capítulo XIII, “Conservación de edificios y construcciones. Rehabilitación y renovación urbanas”, Dionisio FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, pags. 315 y ss., (Fernando Pablo et al., 2016) y, pag. 71 y ss., (Baño León, 2009).<sup>153</sup>

Tras unos años iniciales claramente continuistas de las políticas y programas del Estado, pags. 73 y ss., (Tejedor Bielsa, 2012)<sup>154</sup>, en el ejercicio de esa competencia de vivienda, quizás con la única excepción del pionero Decreto 278/1983, de 5 de

---

<sup>150</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOPV de 12 de Enero de 1980 y BOE de 22 de Diciembre de 1979.

<sup>151</sup> BOE nº 304, de 21 de diciembre de 1981.

<sup>152</sup> BOE nº 56, de 6 de marzo de 1987.

<sup>153</sup> Con múltiples pronunciamientos del Tribunal Constitucional intentando deslindar esta cuestión que no se exponen por exceder el objeto de este trabajo.

<sup>154</sup> Plan 1981 – 1983, Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre; Plan 1984 – 1987, Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre; Plan 1988 – 1991, Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, y Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo; Plan 1992 – 1995, Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre; Plan 1996 – 1999, Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre; Plan 1998 / 2001, Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio; Plan 2002 – 2005, Real Decreto 1/2002, de 11 de enero; Plan 2005 – 2008, Real Decreto 801/2005, de 1 de julio; Plan 2009 – 2012, Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre; Plan 2013 – 2016, Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; y Plan 2018 – 2021, Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo. En estos dos últimos documentos se produce un cierto cambio de orientación hacia el fomento del alquiler, de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana.



Diciembre, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado <sup>155</sup>, el Gobierno Vasco mostró claramente su voluntad de actuar en esta materia de acuerdo con un modelo propio, sin sometimiento a la normativa y financiación estatal, pags. 131 y ss., (Quintana López, 1989), con transparencia y sometimiento a una previa planificación<sup>156</sup>.

Este Decreto de rehabilitación ha sido posteriormente objeto de distintas modificaciones, entre las que cabe destacar las realizadas mediante Decreto 189/1990, de 17 de julio, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado,<sup>157</sup> Decreto 214/1996, de 30 de julio, sobre actuaciones protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado<sup>158</sup>, Decreto 308/2000, de 26 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado<sup>159</sup>, y Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado<sup>160</sup>, sin haber supuesto en ningún caso un cambio de modelo, sino una evolución y perfeccionamiento del mismo, tal y como ha sido afirmado en el Capítulo 3 de este trabajo.

A modo de introducción sintética a este tema, se puede resumir la actuación protectora y de fomento de la rehabilitación por el Gobierno Vasco de la siguiente manera:

Se establece con carácter general un sistema de ayudas consistente en subvenciones a fondo perdido y acceso al crédito con financiación cualificada para las obras de rehabilitación del patrimonio edificado con una antigüedad superior a 15 años y que no se encuentren fuera de ordenación.

La intensidad de las ayudas depende de:

- los elementos a los que afecte la rehabilitación: adecuación urbanística, estructura, habitabilidad, acabados y accesibilidad, a los que se ha añadido en los últimos ejercicios la componente de eficiencia energética.
- las características de la unidad convivencial, esto es, del número de miembros y sus ingresos.
- la ubicación del inmueble o no en determinados ámbitos territoriales: Areas de Rehabilitación Integrada, usualmente cascos históricos, y Areas Degradadas,

---

<sup>155</sup> BOPV nº 189 de 24 de diciembre.

<sup>156</sup> Sobre la conformación de las políticas de rehabilitación en el País Vasco y para una descripción del sistema, Pilar GARRIDO y Miren GORROTXATEGI, pags 347 y ss, (Agirreazkuenaga Zigorraga, 2011). Y sobre la experiencia concreta del proceso de rehabilitación en Bilbao, Capítulo 20, "Gestión de la rehabilitación: La experiencia de Bilbao", Josu URRIO LABEITIA MALAINA, pags. 275 y ss., (Garrido & Gándara, 2013).

<sup>157</sup> BOPV nº 190, de 21 de septiembre.

<sup>158</sup> BOPV nº 154, de 13 de agosto.

<sup>159</sup> BOPV nº 249, de 30 de diciembre.

<sup>160</sup> BOPV nº 241, de 31 de diciembre.

normalmente conjuntos urbanos de los años 50, que cumplen con determinadas características y patologías sociourbanísticas

En paralelo, desde otras Administraciones Públicas se regulan otras ayudas tales como desgravaciones fiscales por las Haciendas Forales, ayudas para determinadas obras o colectivos por los Ayuntamientos, etc...

Por último, es preciso señalar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>161</sup>, en su artículo 25, determina como una competencia propia del municipio la conservación y rehabilitación de la edificación<sup>162</sup>, lo que fundamenta que muchas Corporaciones Locales hayan establecido programas propios de ayudas.

Esta actuación puede encontrar su apoyo también en la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi<sup>163</sup>, en su artículo 17, que pese a que no atribuye expresamente al municipio esta competencia, bien pudiera entenderse incluida en bajo el concepto de disciplina en materia urbanística.

Finalmente la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda,<sup>164</sup> en su artículo 41, ordena que “las administraciones públicas competentes, y en especial las entidades locales, por sí o asociadas y con la colaboración del Gobierno Vasco y las diputaciones forales, impulsarán el fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado, a fin de hacer posible la satisfacción del derecho a disfrutar de una vivienda por parte de la ciudadanía en condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad adecuadas”.

Se realiza a continuación una somera exposición de la planificación históricamente realizada por el Gobierno Vasco, a fin de evidenciar la evolución de su política de vivienda desde la promoción de obra nueva a la rehabilitación<sup>165</sup>.

Esta exposición se aprovechará igualmente para señalar las distintas acciones de evaluación que se han realizado en estos años, sin perjuicio de que este estudio se centrará en el último de los documentos y de los programas de actuación.

---

<sup>161</sup> BOE nº. 80 de 03 de Abril de 1985.

<sup>162</sup> Junto a las materias de “urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”.

<sup>163</sup> BOPV nº. 70 de 14 de Abril de 2016.

<sup>164</sup> BOPV nº 119 de 26 de Junio de 2015.

<sup>165</sup> En este periodo también se produce una evolución en cuanto al régimen jurídico de acceso a una vivienda protegida desde la propiedad al derecho de superficie y finalmente al arrendamiento protegido, evolución que no es objeto de este estudio.

### **5.3.1 Plan Director 1996-1999 ETXEBIDE I <sup>166</sup>**

Declara que su misión es la “oferta de vivienda digna a colectivos desfavorecidos”.

Pese a cuantificar las necesidades de rehabilitación del patrimonio edificado, no menciona expresamente entre sus estrategias la rehabilitación.

Señala como una de sus líneas de actuación “adaptar el parque de viviendas a las necesidades de sus moradores mediante ayudas de rehabilitación como alternativa al cambio de vivienda”. Por tanto, la rehabilitación no es un objetivo en sí misma, sino un medio para disminuir y atender la demanda de vivienda.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 12.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 52.000 viviendas.

Detecta la necesidad de modificar la normativa en esta materia para actualizarla, integrarla de manera adecuada con el Estado y desarrollar nuevas líneas de actuación.

Propone someter a calificación como vivienda protegida aquellas viviendas que obtengan subvenciones para realizar obras de rehabilitación, por un plazo de 10 años.

No se contemplan actuaciones integradas ni específicas de regeneración urbana.

Aborda el aspecto fiscal.

---

<sup>166</sup> Consultado en la Biblioteca General del Gobierno Vasco en Lakua II.

### 5.3.2 Plan Director 2000-2003 ETXEBIDE II <sup>167</sup>

Se mantiene la misión ú objetivo básico del plan anterior, por lo que es un documento claramente orientado a la promoción de vivienda protegida. No obstante, cuantifica las necesidades de rehabilitación del patrimonio edificado.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 14.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 25.000 viviendas.

Dedica un apartado específico a las áreas urbanas degradadas, entendidas como aquellas que reúnen todas o algunas de las siguientes características: A) Edificios deteriorados o abandonados. B) Vivienda vacía o infravivienda. C) Déficit de espacios libres y equipamientos comunitarios. D) Infraestructuras inadecuadas. E) Problemas de deterioro ambiental. F) Yuxtaposición de usos industriales y residenciales. G) Elevadas densidades. H) Congestión de tráfico. I) Deterioro de la imagen urbana. J) Problemas sociales como la drogadicción y la delincuencia. K) Entorno de vida pobre y sumido en un destructivo ciclo de pobreza.

Este tipo de zonas urbanas se localizan, según las Directrices de Ordenación del Territorio (aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero<sup>168</sup>, documento de ordenación del territorio previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>169</sup>, con aspectos normativos vinculares y otros meramente recomendatorios) en el Bilbao Metropolitano, la conurbación Pasaia-Renteria-Lezo, el continuo urbano Eibar-Ermua y en el alto Nervión.

Se ampara para configurar esta línea de actuación en un acuerdo del Parlamento Vasco, de fecha 14 de mayo de 1999, sobre un Plan Interinstitucional para la revitalización de áreas territoriales en declive, definiendo como tales aquellas que se caracterizan por su alto nivel de desempleo, pudiendo establecer una gradación en la intervención en función de sus características. Este acuerdo identifica 51 áreas desfavorecidas, sin carácter de numerus clausus.

Mantiene el sistema de ayudas del plan anterior, incrementándolas para los áreas de rehabilitación integrada, si bien elimina la obligación de calificar como viviendas protegidas las viviendas subvencionadas.

Describe la necesidad de actuar de manera diferenciada en áreas de regeneración urbana: 1) Integralmente: Tomando en cuenta los aspectos sociales, de equipamiento, actividades económicas y vivienda. 2) Sin nueva normativa. 3) Conjuntando instituciones. 4) Encomendando la gestión a sociedades públicas locales de rehabilitación. 5) Sin un presupuesto diferenciado del resto de ayudas de rehabilitación.

Aborda el aspecto fiscal y prevé por primera vez la evaluación del cumplimiento del propio plan director.

---

<sup>167</sup> Consultado en la Biblioteca General del Gobierno Vasco en Lakua II

<sup>168</sup> BOPV nº 29 , de 12 de febrero.

<sup>169</sup> BOPV nº 131, de 3 de julio.

### **5.3.3 Plan Director de Vivienda, 2002-2005<sup>170</sup>**

Declara expresamente que el incremento de la oferta de vivienda protegida es su principal objetivo. Se trata, por tanto, de un plan desarrollista o de crecimiento edificatorio. La rehabilitación se concibe como un instrumento que puede contribuir a disminuir la demanda de cambio de vivienda.

Contempla entre sus 9 líneas estratégicas la “intervención decidida en rehabilitación y regeneración urbana”. Estableciendo como objetivo cuantitativo la realización de 29.000 actuaciones en materia de rehabilitación de viviendas y edificios (un 16% más respecto de los objetivos del plan anterior).

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 16.200 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 29.000 viviendas.

Los instrumentos elegidos son la convocatoria y otorgamiento de subvenciones y la financiación cualificada a las personas usuarias de vivienda según tipos de obras y características de las personas: rentas, número, etc...

Distingue entre la rehabilitación aislada o la integrada, es decir, aquella realizada en una vivienda incluida en un ámbito declarado como área de rehabilitación integrada o área degradada; ésta última con mayores ayudas.

Se fomenta realización de planes y obras de accesibilidad por los Ayuntamientos del País Vasco, no configurando esta acción de fomento como un objetivo diferenciado.

---

<sup>170</sup> [ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan\\_vivienda.pdf](ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan_vivienda.pdf)

### 5.3.4 Plan Director de Vivienda, 2006-2009<sup>171</sup>

Su principal objetivo es el incremento de la oferta de vivienda protegida.

Se incorpora como elemento estratégico la puesta en valor de la ciudad construida, eje 5 del documento, mediante el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana, especialmente en aquellos ámbitos declarados como área de rehabilitación integrada o área degradada, mencionando al menos la toma en consideración de la sostenibilidad y el ahorro energético.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 26.300 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 51.250 viviendas.

Se establece un nuevo enfoque en la estrategia de suelo mediante el impulso de la recuperación de suelos y barrios socio-urbanísticamente degradados, enumerando algunos proyectos concretos de grandes promociones de viviendas protegidas limítrofes e incluso en el interior de estas zonas a recuperar.

Se determinan como objetivos propios de este eje 5.

- Dedicar una mayor atención a la rehabilitación de vivienda y a la regeneración urbana, incluyendo un aumento de los recursos humanos y económicos destinados a estos fines.
- Dar prioridad al desarrollo de actuaciones de rehabilitación en las áreas de rehabilitación integrada y en las áreas degradadas.
- Proporcionar un tratamiento preferente a las actuaciones de rehabilitación de vivienda realizadas de acuerdo a criterios de sostenibilidad y ahorro energético.
- Implantar el sistema de Inspecciones Técnicas de Edificios, en colaboración con los municipios y los colegios profesionales.
- Discriminar positivamente también las actuaciones de rehabilitación que hayan sido recomendadas en la Inspección Técnica del Edificio.
- Mejorar la colaboración con las sociedades de rehabilitación y con los Ayuntamientos y fomentar la creación de nuevas sociedades en aquellos municipios o cabeceras comarcales en los que se detecte esta necesidad.
- Impulsar nuevos programas para la mejora de accesibilidad en los edificios y en las ciudades.

Siendo sus líneas de actividad:

- Avanzar en los procesos necesarios para combinar operaciones de promoción y creación de ciudad nueva con operaciones de rehabilitación y regeneración sobre la ciudad existente.
- Impulsar las actuaciones de regeneración urbana en áreas degradadas y áreas de rehabilitación integrada. Apuesta decidida en ámbitos especiales de regeneración: Sestao, Pasaia, Bilbao La Vieja...
- Proporcionar un tratamiento particularizado a la rehabilitación de vivienda en el entorno rural.
- Fomentar la creación de una red de agentes para las operaciones de rehabilitación y regeneración urbana.

---

<sup>171</sup> [http://www.euskadi.eus/web01-a2etxebi/es/contenidos/informacion/pdv\\_2006\\_2009/es\\_pdv0609/pdv\\_2006\\_2009.html](http://www.euskadi.eus/web01-a2etxebi/es/contenidos/informacion/pdv_2006_2009/es_pdv0609/pdv_2006_2009.html)

- Discriminar positivamente la rehabilitación de elementos comunes recomendadas en las Inspecciones Técnicas del Edificio y la rehabilitación con criterios energéticos.
- Impulsar programas específicos para la supresión de barreras arquitectónicas en los edificios (instalación de ascensores, rampas, etc.), así como establecer ayudas a los Ayuntamientos para introducir medidas de mejora de la accesibilidad en los municipios.

### **5.3.5 Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana, 2010-2013<sup>172</sup>**

Incorpora el término de regeneración urbana en la denominación del documento, expresando de este modo la voluntad de realizar un cambio en la orientación, pasando de un sistema predominante de producción de vivienda a incorporar la recuperación del patrimonio edificado y urbanizado.

Como primera consecuencia se tramita simultáneamente junto con un Plan Estratégico de Rehabilitación y Regeneración Urbana de escala autonómica.

Incrementa en un 71% los objetivos de rehabilitación respecto del plan anterior, así como prevé la creación de 2.800 nuevas viviendas resultantes de estas actuaciones (por incremento de la edificabilidad o redistribución de los edificios).

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 20.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 70.500 viviendas.

Su eje 2 se dedica a reformular y liderar una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana, mediante el desarrollo de las siguientes líneas de actuación:

- Definir las actuaciones de intervención prioritaria a partir de la realización de un inventario de barrios anteriores a 1980.
- Diseñar y poner en marcha el sistema de ayudas vinculadas a programas estratégicos y desarrollar una estrategia específica de información y comunicación. Desarrollar la inspección técnica de edificios.
- Estructurar la red de intervención en materia de rehabilitación y regeneración urbana extendiéndola a todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Superar la lógica de la mera concesión de subvenciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana, orientando los esfuerzos del Departamento de Vivienda a la puesta en valor del parque edificado anterior a 1980.
- Estudiar e impulsar las medidas fiscales que favorezcan la rehabilitación y regeneración urbana.

Se encomienda su desarrollo a un Plan Estratégico de Rehabilitación y Regeneración Urbana 2010 - 203, que tiene como finalidad el fomento de la rehabilitación, la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad del patrimonio edificado.

---

<sup>172</sup> [http://www.euskadi.eus/web01-a2etxebi/es/contenidos/informacion/pdv\\_2010\\_2013/es\\_pdv/pdv.html](http://www.euskadi.eus/web01-a2etxebi/es/contenidos/informacion/pdv_2010_2013/es_pdv/pdv.html)



### 5.3.6 Plan Director de Vivienda 2013-2016<sup>173</sup>

Tiene como objetivos principales aumentar la eficiencia energética de las viviendas y edificios, mejorar las condiciones de accesibilidad, reforzar la cohesión social e incentivar la creación de empleo.

Se basa en la premisa de preferir la rehabilitación del tejido urbano existente frente al crecimiento en base a nuevos desarrollos, con la consiguiente transformación de suelo, y construcción de nueva planta.

Se enmarca dentro de la Estrategia Europa 2020, de impulso de una economía baja en carbono que cumpla los compromisos de una reducción de un 20% en las emisiones de CO<sub>2</sub>, de reducción de un 20% en el consumo energético y de incremento de un 20% en la utilización de energías renovables.

Señala que el parque edificado tiene graves carencias en materia de accesibilidad, dado que únicamente el 34% de los edificios son accesibles y sólo el 24% disponer de ascensor, según el censo de población y vivienda de 2011.

Descompone sus objetivos cuantitativos en distintas líneas de actuación:

Actuación	Nº de viviendas	Importe ayudas
Rehabilitación de viviendas individualizadas	50.000	48.000.000,00 €
Rehabilitación integral de edificios	1.140	17.500.000,00 €
Accesibilidad en espacios públicos	---	6.800.000,00 €
Regeneración urbana	860	9.200.000,00 €
Total	52.000	81.500.000,00 €

De acuerdo con los siguientes programas:

1. Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y viviendas. Relativas a la adecuación estructural y constructiva del edificio, de las condiciones de habitabilidad de viviendas y locales, de las viviendas y anejos a la normativa de accesibilidad para personas con discapacidad, del acabado general del edificio y viviendas a los principios de la buena construcción e intervenciones en la envolvente térmica para ahorro de energía
2. Programa de ayudas en materia de accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores. Para la elaboración de planes de accesibilidad de entornos urbanos, espacios públicos, transportes... y ejecución de las obras contenidas en los mismos, así como para la adquisición e instalación de ascensores y plataformas elevadoras en los aludidos entornos urbanos y espacios públicos.
3. Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIs) o en Áreas Residenciales

<sup>173</sup> [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/plan\\_programa\\_proyecto/18-plan-director-de-vivienda-2013-2016/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/plan_programa_proyecto/18-plan-director-de-vivienda-2013-2016/)

Degradadas (ADs). Para la elaboración de planes y otros documentos (delimitaciones, estudios socio urbanísticos, etc... ) para la rehabilitación en este tipo de ámbitos.

4. Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado. Redacción de proyectos y ejecución de obras correspondientes a intervenciones integrales (reducción energética que permita la obtención de una certificación C, accesibilidad y seguridad), monitorización energética y ampliación del perímetro edificado para mejorar las condiciones de habitabilidad.

5. Programa de subvenciones para la regeneración urbana. En determinados ámbitos identificados (12) por sus problemas de especiales de índole urbanística y social.

Realiza una evaluación de los Planes Directores anteriores, señalando que están orientados principalmente a la consecución de producción de vivienda protegida, si bien, limita el objeto de estudio a aquellos redactados a partir del años 2000: PD 2002-2005, PD 2006-2009 y PD 2010-2013, documentos en los que progresivamente se otorga una mayor presencia a la rehabilitación.

En cuanto al señalamiento y grado de consecución de los objetivos marcados, se evidencia el incumplimiento en cuanto a la producción de vivienda protegida, pese a su minoración. Por el contrario, en la rehabilitación, la cuantificación crece y el grado de cumplimiento es mayor.

Señala algunos aspectos en los que incidir para impulsar la rehabilitación: 1) Personas mayores y accesibilidad. 2) Priorización de actuaciones en las zonas de mayor vulnerabilidad. 3) Ventanilla única. Para facilitar el acceso a la información y la gestión de las ayudas. 4) Sensibilización de las comunidades de propietarios. 5) Reforzar el papel de las sociedades urbanísticas de rehabilitación.

Hace un somero análisis de la situación del parque edificado, destacando que el 64 % del parque edificado es anterior a 1980, esto es, a la entrada en vigor de la Norma Básica de la Edificación Condiciones Térmicas en los Edificios (NBE-CT-79), por lo que posiblemente su situación presente algunos problemas, y un 42 % tiene una antigüedad superior a 50 años, por lo que estará sujeto (tal y como se analizará) a la Inspección Técnica de la Edificación.

Partiendo de los datos de Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, del Instituto Vasco de Estadística EUSTAT y de la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (2011) realizada por el Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco establece en un 8,5% el porcentaje de viviendas sobre el parque total que precisa rehabilitación en mayor o menor grado. El aspecto más preocupante es la falta de accesibilidad que afecta a dos terceras partes de las aludidas viviendas.

En cuanto al destino de las ayudas concedidas concluye que mayoritariamente se destina a la rehabilitación de elementos de la comunidad de propietarios, principalmente a su adecuación estructural y constructiva y para la mejora de la accesibilidad.

En coherencia con el análisis expuesto, el documento establece como misión del plan *facilitar el acceso a una vivienda digna (...) actuando de forma prioritaria sobre el parque construido e impulsando la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas*

(...). Y como uno de sus principios inspiradores el *impulso a la rehabilitación, renovación y regeneración urbana con la idea de poner en valor la ciudad construida, en especial aquellas actuaciones que tienen como objetivo la mejora de la sostenibilidad y el ahorro energético.*

No se trata en definitiva de un plan director de producción de vivienda protegida, sino de reorientación del sistema del acceso a la vivienda en plena propiedad o derecho de superficie al acceso en arrendamiento, y de la producción de vivienda de nueva planta al reaprovechamiento del patrimonio edificado.

El eje 4 de este documento se dedica a “Impulsar un nuevo modelo de rehabilitación sostenible, social, económico e integrador con directrices europeas”, basado en las siguientes líneas de actuación y acciones:

1. Impulso a la accesibilidad universal.
2. Apoyo a la conservación y mantenimiento de los edificios: Impulso a las Inspecciones Técnicas de la Edificación, mejora de la eficiencia energética, establecimiento de índices de vulnerabilidad de los barrios de la CAPV...
3. Promover un nuevo modelo de gestión global de la rehabilitación: implicación de la sociedad pública del Gobierno Vasco en esta área, simplificación de los programas de ayudas, promover la aprobación de incentivos fiscales...
4. Promover nuevas formas de impulso del empleo relacionadas con la rehabilitación.
5. Potenciar la calidad de la vivienda: Control de calidad de la edificación.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 8.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 73.480 viviendas.

Para su implementación de diseña y presenta el Plan RENOVE 2013 – 2016, que será objeto de análisis más adelante.

## 5.4 Comparación de objetivos de los Planes Directores de Vivienda

La comparación de los objetivos cuantitativos de promoción de vivienda protegida y de fomento de la rehabilitación establecidos en cada Plan Director es la siguiente:

Plan Director	1996-1999	2000-2003	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2013-2016	2018-2020 <sup>174</sup>
Promoción de vivienda	12.000	14.000	16.200	27.000	20.000	8.000	6.350
Rehabilitación de vivienda	52.000	25.000	29.000	51.250	70.500	73.480	55.530

A modo de resumen, se evidencia el decrecimiento de los objetivos cuantitativos de promoción de vivienda protegida, en coherencia con el escenario de depresión inmobiliaria y ausencia de demanda y financiación, así como el incremento en los objetivos cuantitativos de la rehabilitación, bien como instrumento de rescate del sector constructor bien como asunción del principio de desarrollo sostenible.

Se debe reseñar que en el plano normativo se podrían encontrar más y mayores innovaciones normativas en la materia de vivienda protegida (calificación permanente, tanteo y retracto, creación de un registro de demandantes, etc., ) que en la materia de rehabilitación, en la que las modificaciones han sido prácticamente de mínimos. No obstante este aspecto trasciende el objeto de este estudio.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Recientemente aprobado. Pretende profundizar y perfeccionar el sistema sin cambios radicales. Hay que esperar a la normativa de desarrollo. El año 2017 queda de facto aparentemente cubierto por el mantenimiento del programa de ayudas del plan anterior 2013 – 2016. El siguiente plan se extiende únicamente por 3 años por mandato del art. 11.1.C) de la Ley vasca de Vivienda 3/2015, de 18 de junio, BOPV nº 119 de 26 de junio.

<sup>175</sup> En los últimos tiempos este panorama normativo está cambiando y se está legislando abundantemente sobre rehabilitación: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE nº 261, de 31 de octubre, Ley vasca de Vivienda 3/2015, de 18 de junio, BOPV nº 119 de 26 de junio, Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV nº 241, de 14 de diciembre, etc...

## 5.5 Reconocimiento iniciativa y esfuerzo en la evaluación.

Es preciso reconocer y destacar desde estas primeras líneas la iniciativa, liderazgo y esfuerzo desplegado por el Gobierno Vasco en esta materia de evaluación de políticas y acciones públicas <sup>176</sup>.

Cabe señalar que esta labor ha sido asumida y realizada incluso con mayor intensidad desde aquellas unidades administrativas competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, tal y como se traslada en otros apartados de este estudio.

Por consiguiente, se debe afirmar que el análisis, consideraciones y apreciaciones que se realizarán parten desde ese reconocimiento previo y tienen el objetivo de contribuir al debate y a la mejorar de los procesos de evaluación y por consiguiente de las políticas públicas en materia de vivienda y especialmente en materia de rehabilitación y regeneración urbana.

En este mismo sentido, es preciso manifestar que sin los trabajos de planificación y documentación previamente realizados por el Gobierno Vasco y su publicación y acceso público en ejecución de una política de transparencia hacia la ciudadanía este estudio no podría haber sido realizado.

---

<sup>176</sup>

[http://www.euskadi.eus/web01-s1ezaleh/es/contenidos/informacion/v2\\_coordinacion/es\\_evaluaci/evaluacion.html](http://www.euskadi.eus/web01-s1ezaleh/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/evaluacion.html), sitio web en el que se puede encontrar una pormenorizada documentación en la materia, entre la que cabe destacar la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco.

## 5.6 Exposición de metodología seguida por el Gobierno Vasco en la evaluación del Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016:

Como instrumento operativo para la ejecución del referido Plan Director 2013 – 2016, se desarrolla una acción pública denominada Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013 – 2016 <sup>177</sup>. La ejecución de este Plan y su evaluación consiste el objeto principal de este estudio.

El propio Plan declara los siguientes objetivos:

1. Incentivar la creación de empleo.
2. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social
3. Dinamizar el mercado de la construcción.
4. Reducir el consumo energético y las emisiones de CO2 (programa europeo 2020).
5. Incorporar un concepto innovador de la rehabilitación basado en el desarrollo de intervenciones integrales.
6. Impulsar una nueva cultura urbanística.

El Plan se configura sobre los siguientes principios de actuación:

1. Papel incentivador de la administración para estimular una actividad social y económicamente beneficiosa.
2. Colaboración interinstitucional para mejorar las condiciones de vida de las personas y de los barrios más degradados.
3. Colaboración público-privada, alineando las administraciones y los agentes privados para impulsar la rehabilitación y regeneración urbana y la apuesta renovada por la sostenibilidad en Euskadi, reactivando la economía, favoreciendo la creación de empleo y potenciando la actividad de las pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción.
4. Sostenibilidad, atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente con el fomento de la eficiencia energética de sus edificios.
5. Equidad, favoreciendo a las personas y barrios con mayores necesidades y menores recursos económicos.
6. Eficacia y eficiencia como criterios de gestión de la política y los programas de regeneración urbana.

---

<sup>177</sup> [http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/ayud\\_rehab\\_renovate/es\\_etxecont/renovate\\_2013\\_16.html](http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/ayud_rehab_renovate/es_etxecont/renovate_2013_16.html)

Los objetivos pretenden ser alcanzados de acuerdo con los siguientes Programas:

- 1. Ayudas a particulares y comunidades para la rehabilitación de edificios y viviendas.
- 2. Ayudas en materia de accesibilidad a Ayuntamientos.
- 3. Ayudas para la rehabilitación de patrimonio urbanizado y edificados en ARIs y ADs.
- 4. Ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios.
- 5. Ayudas para la regeneración urbana: 12 ámbitos.

Como se puede apreciar son las líneas de actuación habituales del Gobierno Vasco en esta materia, con la excepción del apoyo a la regeneración urbana de 12 ámbitos concretos que se consideran especialmente degradados y que debe priorizarse la intervención en los mismos.

Con el fin de alcanzar los antedichos objetivos se dota de recursos económicos al Plan, con cargo a un presupuesto plurianual específico para cada línea de actuación, presupuesto que se entiende que movilizará la actividad económica en los importes que se transcriben, con el consiguiente impacto en el patrimonio edificado (medido en unidades de vivienda) y en la generación de empleo (medido en puestos de trabajo a jornada completa de duración de un año).

	Importe	Actividad	Nº viviendas
En viviendas	48.000.000	840.000.000	50.000
En edificios	17.500.000	35.000.000	1.140
En espacios públicos	6.800.000	34.000.000	-----
Regeneración urbana	9.200.000	18.400.000	860
	81.500.000	927.400.000	52.000 <sup>178</sup>
Empleos			12.797

El Plan RENOVE ha sido evaluado por el Gobierno Vasco de la siguiente manera<sup>179</sup>:

<sup>178</sup> Este objetivo no se corresponde con el indicado en el Plan Director de Vivienda 2013-2016, sin que se haya podido encontrar una referencia documental en la que se justifique esta variación a la baja.

<sup>179</sup> En la página web del Observatorio Vasco de la Vivienda <http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovadmon/es/> puede acceder al documento completo de esta evaluación.

### 5.6.1 Objetivos cuantitativos y resultados.

Se exponen los importes relativos a ayudas concedidas durante el período de vigencia de plan y la cuantía estimada del total de recursos movilizados

Se analiza el destino final de estas ayudas, es decir, concretando a cuantas viviendas, qué tipo de línea de actuación se ha dedicado, si a viviendas individuales o a obras sobre elementos comunes, accesibilidad, regeneración urbana, etc...

El informe de evaluación realizado es sumamente prolijo en algunos aspectos. Así se confrontan los resultados obtenidos, en número de viviendas a las que se les ha otorgado algún tipo de ayuda, con los objetivos, igualmente cuantificados en unidades de vivienda, se cuantifica el global de recursos económicos destinados a estas ayudas, desagregando el mismo por tipos de obra y por ámbitos territoriales, se analiza el perfil socioeconómico de los beneficiarios de las mismas, etc...

El documento también expone y analiza el grado de correspondencia o calidad del sistema de ayudas, esto es, si las ayudas han sido efectivamente empleadas en el tipo de inmuebles, obras y personas destinatarias que se pretendía alcanzar, concluyendo que el proceso ha sido razonablemente bien gestionado.

Igualmente se analiza la evolución de gasto en cada programa en el cuatrienio y la creación estimada de empleo.

	Importe	Actividad	Nº viviendas	Empleos
En viviendas	42.977.578	1.072.047.324	-----	
En edificios	14.733.147	31.620.524	-----	
En espacios públicos	9.863.589	33.924.188	-----	
Regeneración urbana	7.338.649	14.679.298	-----	
Total estimado	81.500.000	927.400.000	52.000	12.797
Total real	74.900.000	1.152.300.000	37.658	13.551
Cumplimiento	92,00 %	124,00 %	72.40 %	106,0 %



### **5.6.2 Objetivos cualitativos y resultados.**

El método elegido para la evaluación de este tipo de objetivos ha sido el envío y cumplimentación de un cuestionario por los principales agentes que participan en el sector de la rehabilitación: A) Gobierno Vasco y sus sociedades públicas. B) Entes públicos de otros niveles administrativos. C) Empresas y profesionales privados: Promotoras y constructoras, colegios profesionales, agentes de la propiedad inmobiliaria...D) Otros agentes: asociaciones de usuarios, administradores de fincas...

En esta encuesta, (con una escala de 1 nada a 4 mucho), se ha preguntado acerca del grado de consecución de los objetivos del plan, del cumplimiento de los principios de actuación y de la contribución de cada programa a la rehabilitación eficiente.

La valoración media más alta en cuanto a la consecución de objetivos estratégicos le corresponde a la dinamización del mercado de la construcción, (2,9), en cuanto al cumplimiento de los principios de actuación del plan al papel incentivador de la administración para estimular una actividad social y económicamente beneficiosa, (2,8), y en cuanto a la contribución de los programas a la rehabilitación eficiente de edificios y viviendas al programa de ayuda a particulares y comunidades de propietarios, (3,1).

Se ha aprovechado este instrumento para interrogar a estos agentes sobre su opinión, demandas y necesidades, así como sobre posibles ámbitos de mejora a futuro, a modo de recogida de información útil para la conformación del siguiente plan director y programa de ayudas.

En este sentido, los agentes reclamaron, entre otras cuestiones, la unificación de la normativa existente en materia de rehabilitación, la puesta en marcha de una campaña informativa y una mayor colaboración entre las administraciones públicas.

## 5.7 Planteamiento objeto de la evaluación:

En este apartado se realiza el análisis crítico de las políticas públicas en materia de rehabilitación y su evaluación antes expuesta.

### 5.7.1 El objeto de evaluación es el Plan RENOVE 2013 – 2017.

El Gobierno Vasco circunscribe conscientemente el objeto de la evaluación a este Plan concreto RENOVE 2013 – 2017, (si bien cabe recordar que se han realizado evaluaciones también sobre el Plan Director al que intenta dar cumplimiento y a algunos otros anteriores). Por consiguiente, la evaluación no alcanza a la totalidad de la materia en la que ejerce sus competencias, rehabilitación y regeneración urbana, sino únicamente a alguno de sus instrumentos, dejando fuera del foco de análisis la cuestión básica de la potestad regulatoria, pags. 9 y 19, (Pinilla Pallejà, 2006) <sup>180</sup>que se debe entender fundamental para dotarse de los mecanismos oportunos para conseguir los objetivos que se pretenden.

Esta autolimitación puede encontrar su justificación en un juicio previo acerca de su evaluabilidad (Merino, 2007) o posibilidad y capacidad de ser sometida a evaluación. No obstante, no se encuentra en ninguno de los documentos analizados referencia alguna a este proceso.

Tampoco se evalúa, más allá de alguna referencia genérica en la descripción de los programas a la adecuada coordinación entre administraciones y a la conveniencia y/o necesidad de establecer una ventanilla única, la rehabilitación en el sentido de resultado de la intervención de distintos programas públicos elaborados por administraciones distintas e incluso por órganos distintos de la misma administración, “La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento”, José Manuel RUANO, pag. 39 (Bañón i Martínez, 2002). De este modo, no es posible conocer las posibles disfunciones o sinergias derivadas de estas actuaciones públicas aparentemente desconcertadas.

---

<sup>180</sup> La política de mejora en este campo dispone de tres instrumentos: la simplificación de la legislación existente el uso de programas de medios y reducción de cargas y la propia evaluación del impacto normativo, que requiere identificar y definir el problema a regular, determinar los objetivos, identificar las opciones políticas, señalar los impactos económicos, sociales y ambientales que se puede producir, comparar las distintas opciones y prever su seguimiento y nueva evaluación.

## 5.7.2 Los objetivos cuantitativos.

A la vista del documento analizado, se puede afirmar que se ha optado por realizar una evaluación cuantitativa de este programa de ayudas, dada la distinta extensión y concreción que dedica a los objetivos cuantitativos y a los objetivos cualitativos.

Se aprecia que los indicadores numéricos tienen una relevancia que no se corresponde con su grado de adecuación en cuanto a los objetivos declarados de la política pública que se pretende establecer.

Se puede conocer y controlar, tal y como se relata, las cuantías globales de ayudas, la actividad económica inducida, su segmentación por tipo de obras, la caracterización de sus destinatarios, su territorialización, etc... pero se desconoce el resultado final, es decir, si los inmuebles, tras las ayudas concedidas y las obras realizadas, han cumplido con sus deberes legales de conservación y actualización<sup>181</sup>, si los ámbitos declarados como áreas de rehabilitación integrada o áreas degradadas progresan en la dirección adecuada y podrán ser objeto de levantamiento de esa declaración en algún momento.

Probablemente la Inspección Técnica de Edificación y/o Informe de Evaluación del Edificio<sup>182</sup> y la existencia de EUSKOREGITE,<sup>183</sup> portal informático público para su registro y consulta, pueda utilizarse para hacer un seguimiento de la labor rehabilitadora en el País Vasco, siempre y cuando se haga una actualización rigurosa de sus datos y a dicho registro público tengan acceso la totalidad de las actuaciones de rehabilitación que se realicen y no únicamente aquellas conocidas por haber merecido ayudas públicas.

Sería recomendable que este portal se integrase en el Sistema de Información Geográfica del Gobierno Vasco conocido como GeoEuskadi<sup>184</sup>, de tal modo que se pudieran relacionar distintas capas de información, tales como la ordenación del territorio, población, desempleo, etc... y que se añadiese una nueva capa con el mapa de zonas urbanas vulnerables elaborado por la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>185</sup> y la delimitación de las Areas de Rehabilitación Integrada y Areas Degradadas.

---

<sup>181</sup> Art. 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE nº 261, de 31 de octubre, y art. 199 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, BOPV nº 138, de 20 de julio.

<sup>182</sup> En cuestión por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de diciembre de 2017, que anula buena parte de la regulación que establecía la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, BOE nº 153, de 27 de junio, armonizada en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, concretamente en su título III.

<sup>183</sup> <https://www.euskoregite.com/es/>

<sup>184</sup> <http://www.geo.euskadi.eus/s69-15375/es>

<sup>185</sup> En este enlace se puede acceder a algunos de los documentos elaborados con motivo del aludido trabajo de análisis, diagnóstico e inventario [http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/nota\\_prensa/npetxe120307\\_inventario\\_parque/es\\_npetxe/npetxe.html](http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/nota_prensa/npetxe120307_inventario_parque/es_npetxe/npetxe.html)

Para ello se debería disponer de los datos relativos a las ayudas reguladas y concedidas por el resto del sector público, de las obras realizadas con su fomento y de las obras realizadas sin ninguna ayuda pública o privada, así como su impacto en la conservación y actualización de la edificación.

Del cruce de estas capas de información y estos datos procedentes de distintos sectores se podrá conocer el aspecto urbanístico, edificatorio, social, sanitario, servicios... de cada zona y barrio, de tal modo que se puedan adoptar las oportunas decisiones y diseñar las políticas y acciones que se entiendan oportunas en cada caso.

Todo ello planteado sin negar la necesidad y bonanza de que se mantenga el seguimiento de los datos que se manejan por el Gobierno Vasco en este tipo de informes, que se entienden óptimos para determinar si el programa de ayudas en cuestión ha sido gestionado administrativamente de manera adecuada.

### **5.7.3 Los objetivos cualitativos.**

Sorprenden los objetivos cualitativos declarados y el orden en el que se citan, dado que los primeros (1 y 3), y por tanto los que se consideran más relevantes, son los relativos a la creación de empleo y la recuperación del sector de la construcción.

No se puede desconocer el escenario económico ni el impacto de la crisis económica en la población activa y las empresas, pero, sin dejar de reconocer que estas finalidades son legítimas y loables, el objetivo fundamental de las políticas públicas de rehabilitación debería ser otro, aunque pueda haber unas consecuencias inducidas y buscadas sobre estos elementos.

Quizás fuese más adecuado que los objetivos cualitativos se refiriesen en primer lugar a la búsqueda de proyectos de rehabilitación a escala de edificio e integrales a escala de barrio, la coordinación de niveles administrativos y programas de fomento, sociales, de empleo... la desaparición de zonas urbanas degradadas, el retorno de las inversiones públicas, etc...por poner sólo algunos ejemplos.

Todo ello desde una visión holística o al menos caleidoscópica que integrase aspectos sociales, de actividad y desarrollo económico, medioambientales, comerciales, etc...

#### 5.7.4 El método.

Hay que reclamar la necesidad de que de una vez por todas se regule la colaboración interadministrativa, recomendable y exigible también en otros aspectos, de tal manera que se comuniquen lealmente los datos relativos a las actuaciones de cada agente en ejecución de sus competencias y aquellos de los que pudiese obtener en el ejercicio de las mismas. Solamente el conocimiento de la realidad, de toda la realidad, puede servir de base para tomar y adoptar decisiones y políticas adecuadas. Y existen organismos adecuados para representar a las administraciones interesadas y donde alcanzar los oportunos acuerdos, tales como el Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi <sup>186</sup>.

La representación de estos datos en el ya mencionado sistema de información geográfica de acceso y explotación compartida podrá facilitar el conocimiento de qué está sucediendo en nuestros edificios, barrios, pueblos y ciudades, dónde se practica la rehabilitación, dónde se instalan actividades económicas y dónde se cierran, dónde hay viviendas vacías o sobre ocupación, etc... otros aspectos que fueran relevantes en cada ámbito territorial concreto. No es plenamente satisfactorio que cada administración pública realice individualmente la elaboración de sus programas en esta materia.

Por otra parte, la utilización de encuestas a los agentes relevantes implicados en los procesos de rehabilitación se considera más adecuada en el marco de un proceso de participación pública y de consultas al sector, previo al diseño de una política pública, que un método adecuado para determinar el cumplimiento, y en qué medida de los objetivos cualitativos pretendidos.

Resulta sorprendente que no se realice una consulta directa a las personas usuarias o destinatarias finales de esta política y ayudas de fomento de la rehabilitación o, al menos, a una muestra significativa. Probablemente su perspectiva, comentarios, análisis, valoración y propuestas serán en parte distintas a las manifestadas por los agentes públicos y podrían resultar ser relevantes para diseñar un nuevo sistema.

---

<sup>186</sup> Vide la Disposición Adicional Undécima de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, BOPV nº 138, de 20 de julio, y la Disposición Adicional Sexta de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, BOPV nº 119, de 26 de junio, relativas a la constitución, funciones y composición del Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi.

## 5.8 Estudio del Plan Director de Vivienda 2018-2020

Es el primer Plan redactado tras la entrada en vigor de la Ley vasca de Vivienda, por lo que se encuentra condicionado por este nuevo marco normativo. Por tanto, su objetivo principal es actuar sobre el mercado y establecer en su caso las prestaciones económicas necesarias para facilitar la garantía del derecho subjetivo a la vivienda, fundamentalmente en alquiler protegido.

En este sentido orienta la mayor parte de los recursos a la promoción de vivienda protegida para su puesta a disposición en alquiler protegido, a la movilización de vivienda vacía de propiedad particular con el mismo objetivo y al reconocimiento de ayudas económicas que contribuyan a sufragar el alquiler en aquellos casos en que no pueda cumplirse el derecho subjetivo a la vivienda por insuficiencia del parque inmobiliario.

No olvida tampoco el mandato de cumplimiento del deber de conservación de viviendas y edificios por sus propietarios, incluida su actualización, en el contexto del impulso a la recuperación de la ciudad construida.

Sus objetivos cuantitativos son inferiores a los del Plan Director precedente, si bien se debe alertar acerca de que su extensión temporal es únicamente de un trienio, (por mandato de la Ley vasca de Vivienda 3/2015, cuyo fundamento no consta), frente a la programación cuatrienal de los Planes anteriores, por lo que ponderando dicha circunstancia se puede entender que hay una cierta equivalencia o mantenimiento en esa cuantificación.

Como objetivos cuantitativos en materia de rehabilitación señala lo siguientes:

Actuación	Nº de viviendas
Rehabilitación de viviendas	31.230
Rehabilitación integral de edificios	8.000
Accesibilidad	13.420
Viviendas públicas de Aytos	300
Vivienda creada por rehabilitación	3.000
Regeneración urbana	(*) <sup>187</sup>
Total	55.520

El eje 4 de este documento se dedica a “Fomentar el mantenimiento y rehabilitación de los edificios mejorando la accesibilidad y la eficiencia energética del parque actual”, basado en las siguientes líneas de actuación y acciones:

1. Incentivar la rehabilitación de viviendas y edificios: Mejorar programas de ayudas, favoreciendo la accesibilidad y la eficiencia energética;

---

<sup>187</sup> El Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, aprobado por Decreto 77/2017, de 11 de abril, BOPV nº 76, de 21 de abril, encomienda este tipo de actuación de la Viceconsejería de Planificación Territorial.

fomentar el ahorro y el mantenimiento; proponer la revisión del tratamiento fiscal; etc..

2. Impulsar y discriminar positivamente las actuaciones tendentes a garantizar la accesibilidad universal del espacio urbano y de la edificación: Identificar prioridades; etc...
3. Impulsar el mantenimiento y conservación del parque público de viviendas: Conservación adecuada del parque propio en alquiler; mejorar la administración de las comunidades; crear ayudas específicas para Ayuntamientos; etc...
4. Impulsar, potenciar y facilitar la realización de las Inspecciones Técnicas del Edificación: Campañas informativas; colaboración con Ayuntamientos; seguimiento de la calidad de los informes...
5. Mejorar la información, formación y comunicación en materia de rehabilitación: Campañas informativas; fomentar el mantenimiento integral; hacer accesibles los programas de ayudas; favorecer la profesionalización de la gestión, etc...
6. Facilitar la gestión integrada de la rehabilitación: Difusión de mapa de zonas vulnerables a los Ayuntamientos; programación de las actuaciones; simplificar la declaración de áreas de intervención prioritaria, etc...
7. Favorecer los programas de regeneración urbana (en coordinación con la estrategia de regeneración urbana de la Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana.

En principio, se trata de un documento claramente continuista con las políticas anteriores, si bien se deben destacar algunas cuestiones:

- La división de competencias en esta materia entre dos órganos del mismo Departamento. Por un lado, la estrategia de regeneración urbana y por el otro, las ayudas de rehabilitación.

Por primera vez, hay un órgano autonómico responsable de la política de regeneración urbana, (Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana), si bien deberá hacer un esfuerzo en la coordinación de su actividad, dado que la tramitación de las ayudas de rehabilitación se atribuye a otro distinto (Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda), máxime cuando dependen de dos Viceconsejerías distintas.

- La apuesta por la gestión integrada de la rehabilitación en colaboración con los Ayuntamientos del País Vasco.

Sin duda, la entidad de la tarea a realizar, la recuperación del tejido urbano que presenta patologías edificatorias, sociales y/o en la urbanización, precisa del concurso de los distintos niveles institucionales.

- La priorización de la accesibilidad universal (y de la eficiencia energética en menor medida) sobre otros aspectos.



Los procesos de participación pública en la elaboración de los Planes Directores, la curva demográfica que indica un gran envejecimiento de la población y el alto porcentaje de edificios sin ascensor aconsejan impulsar el logro de la accesibilidad y las intervenciones globales por edificios e incluso por manzanas y barrios.

- La creación por primera vez de una línea de ayudas para apoyar la rehabilitación del parque municipal de vivienda en alquiler.

Se trata de hacer frente a una realidad de parque público que presenta problemas de mantenimiento y debe ser actualizado para poder seguir prestando este servicio público en condiciones de dignidad y calidad.

- La creación de una línea de ayudas para la rehabilitación de vivienda vacía de propiedad privada condicionada a su cesión temporal a la Administración General del País Vasco, de tal modo que puedan adjudicarse en arrendamiento protegido a terceras personas demandantes de vivienda.

No obstante, buena parte de las previsiones contenidas en este plan precisan de la redacción, tramitación y aprobación de la correspondiente normativa reguladora, tarea compleja y procedimentalmente lenta, por lo que de momento la gestión diaria del Departamento competente en materia de vivienda deberá continuar realizándose en base a los instrumentos actualmente en vigor.

## 5.9 Identificación de herramientas

Previamente es preciso realizar algunas advertencias:

- La exposición de realizará de modo sintético, identificando cada herramienta considerada útil al proceso de regeneración urbana mediante su subrayado.
- No se identificará la fuente de procedencia de la herramienta, dado que buena parte de las mismas figuran (no siempre con el mismo contenido o extensión) en distintos planes directores, programas, normativas e informes y se perjudicaría la claridad en el discurso.

La planificación de las políticas públicas se puede considerar una práctica consolidada. Cada equipo de gobierno realiza un análisis detallado de la realidad, de las características de la sociedad, la economía y la necesidad de vivienda de rehabilitación de la misma, para a continuación exponer las decisiones que se adoptan, su contenido, sus fines, su programación y presupuesto.

La evaluación ha alcanzado un nivel próximo a la excelencia. Periódicamente se estudian y explotan los datos de que dispone el Gobierno Vasco, acreditando la corrección y transparencia de los procedimientos, el tipo de obras objeto de ayuda, el perfil de las personas beneficiarias, etc... generando múltiples informes que se publican en sitios web accesibles y gratuitos.

Los programas de ayuda a la rehabilitación son instrumentos en constante perfeccionamiento y evolución, que atienden a fomentar la realización de obras de mantenimiento y actualización de los inmuebles, tanto en los aspectos básicos de calidad edificatoria como de accesibilidad universal y eficiencia energética.

En concreto la ayuda para la rehabilitación de vivienda vacía para su alquiler protegido, puede ser un herramienta útil para desbloquear acuerdos en comunidades de propietarios y poner en valor un patrimonio edificado fuera del mercado.

Sin embargo, la facilitación e incluso la ayuda para la conversión de local comercial en vivienda, provoca alguna duda, sobre todo su conveniencia de establecimiento con carácter general y sin duda precisa su regulación municipal, para que no produzca resultados anómalos e indeseados.

La participación de todos los agentes públicos y privados, así como de la ciudadanía organizada o no, contribuye a acreditar y mejorar tanto la transparencia de los procesos de conformación de las políticas públicas y acciones como su gestión.

Las declaraciones de Areas de Rehabilitación Integrada y Area Degradada han posibilitado un refuerzo en la atención a la recuperación de los Cascos Históricos y de los barrios con problemas en su patrimonio urbanizado y edificatoria, al que en muchas ocasiones se le suma una preocupante problemática social y de falta de actividad económica.

Los mapas de zonas vulnerables en redacción facilitarán la superación de la herramienta de declaraciones singulares relacionada anteriormente, para que se haga una lectura global del territorio y se seleccionen aquellas zonas de tejido urbano que

precisen una intervención importante, sin perjuicio de que los ámbitos ya declarados puedan incorporarse a estos mapas, si acreditan la concurrencia de los requisitos que se establezcan.

La declaración de necesidad de rehabilitación, sin necesidad de planeamiento urbanístico ni delimitación previa, puede tener sentido ante una unidad edificatoria singular o un conjunto edificatorio, preciso de reparación y actualización, en el que no sea necesario intervenir en la urbanización ni en otros aspectos.

El análisis de la intervención por barrio significará que se puedan diseñar e implementar programas de rehabilitación específicos, al identificar la etiología que provoca la degradación del ámbito y por tanto que se pueda afrontar la misma.

La gestión coordinada e integrada implicará a todas las Administraciones Públicas con competencias en las materias que se considere precisas para la rehabilitación urbanística de cada barrio ya degradado o en riesgo de vulnerabilidad, destacando el protagonista de los Ayuntamientos, dada su cercanía y su responsabilidad urbanística y en servicios sociales.

Las sociedades urbanísticas y de rehabilitación, usualmente municipales, siempre se ha considerado una herramienta eficaz, eficiente y profesional en la gestión de este tipo de actuaciones, impulsando, informando, tramitando, gestionando y controlando su realización. Sin duda están llamadas a ser empoderadas y a aumentar su protagonismo si cabe en el futuro.

La accesibilidad universal de la urbanización y la edificación, garantizando circuitos utilizables por todas las personas, tiende a priorizarse sobre la consecución de otros objetivos, como la eficiencia energética, dada su valoración por la sociedad.

La recensión de las herramientas de políticas públicas antes realizada no supone que se puedan entender suficientes para alcanzar el buen fin de la acción regeneradora del medio urbano, ya que se pueden seguir encontrando algunas deficiencias, entre las que se puede destacar:

- la endémica ignorancia entre administraciones públicas y con el sector privado que se trasluce en acciones públicas descoordinadas, casi anárquicas e incluso en algunas ocasiones contradictorias, al no considerar debidamente los programas de terceros agentes en la definición de las políticas propias.
- la consiguiente desalineación de las actuaciones de los operadores públicos, que puede originar duplicidades en las líneas de trabajo, desacoples temporales, perplejidad en la ciudadanía, etc...
- la falta de una costumbre de establecimiento y seguimiento de objetivos, esto es, de una evaluación sistemática y transparente de las políticas, programas y acciones públicas, salvo en contadas y honrosas excepciones.
- la variabilidad de los objetivos, programas establecidos para su consecución y acciones en su desarrollo, que impiden su asunción por los distintos operadores públicos y privados, así como dificultan verificar los resultados obtenidos, su eficacia y eficiencia, etc...

- la inexistencia de una colaboración público – privada efectiva, pese a su continua invocación, probablemente debido, entre otras causas posibles, a la ausencia de normativa que legitime, regule y controle las relaciones entre los agentes públicos y privados.

El desarrollo de un sistema de manejo de gobierno adecuado para afrontar los retos actuales de la regeneración urbana, en el marco regulatorio europeo, con colaboración de la iniciativa privada, superando el trámite de información pública y adoptando procesos participativos orientados a la concertación social, etc...

Todas estas cuestiones serán objeto de desarrollo en el Capítulo 7 de este trabajo.

## 6. ENCUESTAS

Se puede definir la encuesta como “una búsqueda sistemática de información en la que el investigador pregunta a los investigados sobre los datos que sea obtener, y posteriormente reúne estos datos individuales para obtener durante la evaluación datos agregados”<sup>188</sup>. Es en suma, una “...estrategia de investigación caracterizada por la aplicación de un procedimiento estandarizada para la obtención de información (...) de una muestra amplia de sujetos (...) representativa de la población de interés.”<sup>189</sup>

Hay que afirmar que si bien la encuesta es una herramienta útil en los trabajos de investigación, no sirven para todo, ya que “... es un método dirigido a la descripción y a la contrastación, no al descubrimiento ni a la elaboración de hipótesis y teorías”, pag. 10, (Alvira Martín, 2011).

Para los fines declarados de este trabajo, se ha entendido interesante concitar la participación de personas e instituciones expertas en la materia, de tal modo que se pudiera obtener el conocimiento de la percepción de las mismas de la influencia de la situación actual de la economía y del sector inmobiliario, la normativa urbanística y de ordenación territorial, y las políticas y acciones públicas. Por tanto, no se ha considerado dirigirse a la ciudadanía en general o a colectivos determinados como las personas solicitantes y/o receptoras de ayudas, etc...

Existen diversos y diferentes tipos de encuestas y usualmente se suelen clasificar según sus fines científicos, su contenido, el procedimiento de administración del cuestionario, la dimensión temporal y su finalidad.

Siguiendo esta misma clasificación, se debe señalar que esta encuesta se puede calificar como:

- En cuanto a sus fines, explotatoria / descriptiva de la situación objeto del trabajo.
- En cuanto a su contenido, se refiere a opiniones de los agentes expertos entrevistados.
- En cuanto a su procedimiento de administración, se ha realizado mediante un cuestionario que se ha facilitado mediante correo electrónico y remite a una aplicación on line, el cual debe ser autorellenado por el entrevistado.
- En cuanto a su dimensión temporal, es transversal o sincrónica, ya que se refiere concretamente al momento actual y no se pretende su realización periódica.
- En cuanto a su finalidad, tiene claramente un fin específico, que ya se ha declarado, que es la obtención de la opinión y propuestas de los principales agentes en la actividad urbanística y de rehabilitación del País Vasco.

---

<sup>188</sup>La definición y la clasificación son las expuestas por este autor, pag. 11 y 14, (Díaz de Rada Igúzquiza, 2002).

<sup>189</sup> (Cea D'Ancona, 2004), pag. 28.

## 6.1 Metodología

El universo o población de estudio a entrevistar es el constituido por los principales operadores en materia de rehabilitación y regeneración urbana en el País Vasco, principalmente de naturaleza pública<sup>190</sup>, los cuales se identifican a continuación:

Gobierno Vasco:	Departamentos	Sociedades Públicas
	Planificación Territorial Medio Ambiente Vivienda	IHOBE VISESA
Diputación Foral de Bizkaia	Departamentos	Dirección
	Transportes. Movilidad y Cohesión del Territorio	Cohesión del Territorio
Ayuntamientos del País Vasco	Asociación de Municipios Vascos	EUDEL
Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación		
Territorio Histórico	Municipio (s)	SUR
Alava	Vitoria-Gasteiz	Ensanche 21
Bizkaia	Bilbao	Surbisa Viviendas Municipales
	Bermeo	Beruala
	Berriz	Berriz sociedad urbanística
	Durango	Durango Eraikitzen
	Ermua / Mallabia	Debegesa
	Lekeitio	Errazten
	Portugalete	Surposa
	Plentzia	Plenbisa
	Sestao	Sestao Berri 2010

<sup>190</sup> El criterio de selección de la muestra ha sido la profesionalidad y expertizaje en la materia, aunque el uso de grupos de expertos haya sido ocasionalmente objeto de críticas por el riesgo de mostrar una visión particular de la realidad, pag. 32 y 69, (Alvira Martín, 2011).

Gipuzkoa	Donostia-San Sebastián	Donostiako Etxegintzak
	Antzuola / Aretxabaleta / Arrasate / Bergara / Elgeta / Eskoriatza / Oñati / Leintz Gatzaga	Suradesa
	Deba / Eibar /Elgoibar / Mendaro / Mutriku / Soraluze	Debegesa
	Erreterria / Lezo / Oiartzun / Pasaia	Oarsoalde
	Hondarribia	
	Irún	Irunvi
	Tolosa	Erretengibel
	Zarautz	Zarautz Lur

Universidades	UPV /EHU
	Universidad de Oviedo
	UNED
	UPM
	UAB

ASCOBI	Asociación de Constructores de Bizkaia
--------	--

TECNALIA	
----------	--

Observatorio de la Ciudad 3 R	
-------------------------------	--

En total se han remitido 50 solicitudes de participación.

El modelo de encuesta utilizado parte de la remisión por correo electrónico a las personas y organizaciones seleccionadas del siguiente texto introductorio:

*Desde el año 2015 estoy cursando estudios de doctorado en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, siendo el título provisional de la tesis propuesta "Regeneración urbana y ordenación del territorio".*

*La organización en la que usted trabaja tiene una gran experiencia y un conocimiento experto en estas materias, motivo por el que solicito su colaboración a fin de conocer su opinión sobre las cuestiones que se le plantearán más adelante.*

*Sus respuestas y aportaciones serán tratadas con confidencialidad, de modo que se garantice su anonimato y el respeto a su propiedad intelectual, en su caso. Tras su agregación y explotación conjunta con el resto de respuestas recogidas para cada pregunta, se obtendrá el porcentaje correspondiente al sentido de la misma y diseñará y publicará el resultado obtenido en forma gráfica y matricial. Finalmente, se realizará un análisis DAFO que permita describir las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades identificadas en esta materia.*

*Por supuesto, la participación de su organización será reconocida y agradecida expresamente en el documento de tesis y en cuantas publicaciones pudieran realizarse a continuación.*

*A modo de introducción a las preguntas propuestas se hace la siguiente declaración:*

*Es un lugar común señalar que las actuaciones en el medio urbano encuentran de facto ciertas barreras que impiden su proliferación, pudiendo destacar entre las mismas la ausencia de herramientas apropiadas para su gestión, la situación socioeconómica y las características propias del sector inmobiliario.*

*En los últimos años, distintas iniciativas normativas, estatales, autonómicas y locales, se han ocupado de la cuestión de la regeneración urbana, con el objetivo invocado de promover su realización, en clara demostración de la asunción del principio de desarrollo sostenible.*

*Por su parte, los agentes inmobiliarios y constructores declaran su voluntad de reorientar su actividad hacia la transformación urbana en detrimento de la obra nueva, buscando un nicho de negocio que contribuya a superar la reciente y profunda crisis económica.*

*Sin embargo, la sensación es que la rehabilitación continua siendo una opción relegada o secundaria en las operaciones de transformación urbanística en el País Vasco, motivo por el que se debe reflexionar sobre los factores que pueden contribuir a impulsar su ejecución.*

*Para cumplimentar la encuesta pinche en el siguiente [enlace](#).*

*Su realización no le ocupará más de 15 minutos y me gustaría disponer de su respuesta en un plazo máximo de 15 días.*

*Muchas gracias y un saludo.*

El hipervínculo conduce a la encuesta propiamente dicha (confeccionada utilizando una aplicación informática gratuita *on line*, Formularios de Google Drive, que facilita la recepción de las respuestas, su agregación y tratamiento) y cuenta con los siguientes planteamientos:

La encuesta se estructura en tres bloques temáticos, en claro paralelismo con el índice esquemático que sigue este trabajo, de modo que se pretende facilitar la “recepción” de las aportaciones realizadas por los agentes entrevistados:

- Situación socioeconómica y del sector inmobiliario.
- Urbanismo y ordenación del territorio.
- Ayudas públicas a la rehabilitación.

Cada bloque temático alberga diez cuestiones en las que se abordan distintos aspectos que se han entendido de interés y claves en materia de regeneración urbana. En cada cuestión, se debe manifestar el grado de conformidad con la afirmación propuesta o su valoración positiva, neutra o negativa, dado que se utiliza un rango



numérico que oscila del 1 al 5, entendiendo que el 3 se corresponde con el fiel de la balanza, es decir, una postura que no se decanta por ninguna de las valoraciones propuestas.

No se ha definido cada concepto empleado en el cuestionario, por entender que son términos frecuentemente manejados por los agentes encuestados y con un contenido semántico similar, por lo que resultaba innecesario.

Finalmente, se facilita un espacio en el que las personas entrevistadas pueden realizar aquellos comentarios, críticas, análisis, etc... que entiendan oportunas, sin necesidad de sujetarse al formulario propuesto. De este modo, se faculta para quien lo desee pueda realizar sus aportaciones con la mayor libertad.

Posteriormente, se han remitido dos mensajes de recordatorio, a falta de una semana de vencimiento del plazo señalado y a falta de un día, agradeciendo en cualquier caso la participación en este proceso.

La encuesta utilizada es la siguiente:

En cuanto a la situación socioeconómica y del sector inmobiliario	1	2	3	4	5
¿Existe una cultura de conservación y actualización por parte de los propietarios de los inmuebles?	En total desacuerdo / Muy de acuerdo				
¿Con carácter general las comunidades de propietarios tienen una fácil capacidad de acceso al crédito?	Con muchos problemas / Con facilidad				
¿Las situaciones singulares de personas titulares de inmuebles en riesgo de exclusión e impagos y escasez de recursos económicos dificultan la adopción de acuerdos por las comunidades de propietarios para acometer obras de rehabilitación?	No mucho / Mucho				
¿El aumento de población emigrante en nuestros barrios, pueblos y ciudades facilita o dificulta la rehabilitación?	En absoluto / Mucho				
¿Considera suficientes los presupuestos y las ayudas de las administraciones públicas en la materia?	Son claramente insuficientes / Totalmente de acuerdo				
¿Cree que existen suficientes empresas privadas cualificadas y con gestión profesionalizada en la rehabilitación?	En absoluto / Casi en su totalidad				
¿Cree adecuado el nivel de formación especializada de personal público y privado, gremios y autónomos en obras de rehabilitación?	No. Es insuficiente / Muy adecuado				
¿Cree que la actividad de rehabilitación urbana puede suponer una oportunidad de negocio y de generación de puestos de trabajo?	Generará muchas oportunidades / En absoluto				
¿Cree que la actividad de rehabilitación urbana puede suponer una fuente de ingresos tributarios importantes para las Administraciones Públicas?	En absoluto / Habrá un gran incremento de ingresos				
¿Cree suficiente el conocimiento e implementación de tecnología, especialmente en eficiencia energética, de las empresas privadas?	No / De acuerdo				

En cuanto al urbanismo y la ordenación del territorio	1	2	3	4	5
¿El exceso de previsión en de suelo edificable en el planeamiento urbanístico o de existencia de suelo calificado para el uso residencial dificulta la rehabilitación del centro urbano?	En absoluto / Están vinculados				
¿La existencia de vivienda vacía, que no se oferta en condiciones normales de mercado y que tampoco se rehabilita, supone un problema importante en el País Vasco?	Muy grave / No tiene nada que ver				
¿Considera necesaria una mayor coordinación en la elaboración de planeamiento urbanístico de municipios cercanos, especialmente aquellos que forman conurbaciones o metrópolis?	No es necesario / Es imprescindible				
¿Cree que existe falta de planificación y programación de las actuaciones en el medio urbano por barrios o zonas?	No / Sí				
¿Cree que existen problemas de convivencia de algunas zonas residenciales con suelo industrial y/o actividades económicas que entorpecen su rehabilitación?	No hay ningún problema / En muchos territorios				
¿Supone un impacto perjudicial la implantación de grandes equipamientos comerciales en la existencia de establecimientos comerciales urbanos?	No mucho / Mucho				
¿Cree que constituye una influencia negativa del entorno la convivencia de zonas urbanas habitadas con infraestructuras viarias, ferroviarias, etc...?	En absoluto / En ocasiones determinante				
¿Estima que la proliferación de apartamentos turísticos puede suponer un impacto positivo o negativo en la regeneración del tejido urbano?	En absoluto / Por supuesto que sí				
¿Es necesario mejorar la conexión y permeabilidad con los usos, barrios y municipios colindantes para facilitar la recuperación de zonas degradadas?	No mucho / Mucho				
¿Cuál es el grado de implicación del sector público en el fomento y/o ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana?	Pequeño / Muy grande				

En cuanto a la normativa de aplicación para la tramitación y concesión de ayudas públicas a la rehabilitación	1	2	3	4	5
¿Le parece excesivamente técnica o demasiado compleja, emplea un lenguaje claro o confuso?	Practicamente ininteligible / Muy asequible				
¿El procedimiento resulta sencillo de cumplimentar y ágil o excesivamente burocrático. La documentación que se debe aportar es necesaria y pertinente?	Muy complejo / Sencillo				
¿Le parece correcto el plazo administrativo de resolución (6 meses)?	En absoluto / Sí				
¿Considera adecuado que el pago de la ayuda se realice tras la acreditación de la culminación y liquidación de la obra?	En absoluto / Por supuesto				
¿Sería aconsejable una ventanilla única para la tramitación de todas las ayudas?	No, no aporta nada / Es muy necesario				
¿Los proyectos de rehabilitación son demasiado ambiciosos. Sería posible establecer una programación para la realización sucesiva de elementos de un rehabilitación integral?	En absoluto / Resulta excesivo				
¿Son adecuados los criterios establecidos para determinar los beneficiarios de las ayudas?	En absoluto / Son correctos				
¿Se debería establecer una prioridad en las obras destinatarias de las ayudas, p.ej. accesibilidad antes que eficiencia energética?	No es preciso / Hay que priorizar objetivos				
¿Se deben recuperar las ayudas por las Administraciones Públicas que las conceden: Calificación protegida para el elemento / Anotación registral como carga real?	En absoluto / Resulta imprescindible				
¿Es necesario acometer una actuación integral, con aspectos sociales, de dinamización económica, seguridad, etc... recuperar ámbitos degradados?	En absoluto / Prácticamente siempre				

<p><b>Otros aspectos a resaltar por la persona entrevistada</b></p> <p>Dispone de este espacio en blanco para aportar cualquier cuestión, aspecto, sugerencia, análisis, crítica, etc... que entienda oportuno</p>	
--	--

## 6.2 Muestras

De las 50 solicitudes de participación remitidas, se han obtenido un total de 34 respuestas, lo que supone un porcentaje de 68,00 % de participación, muestra que se entiende suficientemente significativa.

En aquellos casos que la persona encuestada ha optado por no responder a la pregunta, se ha considerado que optaba por la respuesta intermedia, a fin de anular el sentido de la misma y poder manejar todas las cuestiones con la misma base numérica.

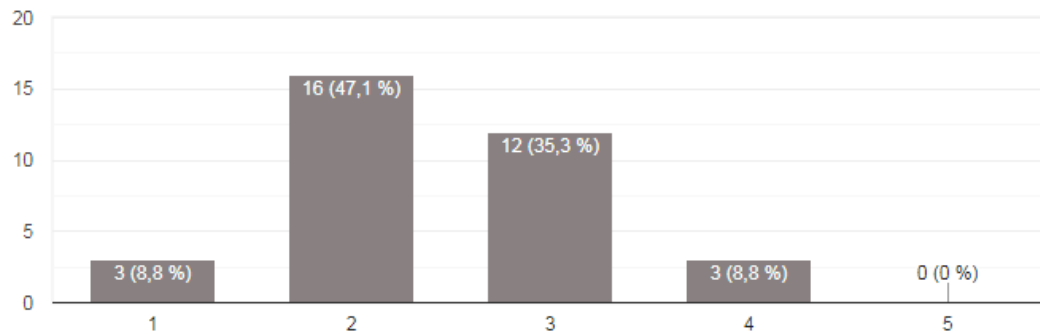
Las respuestas se han analizado a partir de la agregación de los resultados obtenidos y su explotación estadística de tal modo que se pueda apreciar el grado de conformidad o disconformidad con las propuesta planteadas en cada uno de los bloques en los que se ha estructurado la encuesta.

Igualmente se ha considerado que la opinión mayoritaria se corresponde con aquella que lo es porcentualmente sumando los dos valores más cercanos a cada valoración propuesta, 1+2 ó 3+4.

Las conclusiones se expresan y resumen mediante la utilización de gráficos y matrices, de tal modo que sea claramente entendibles, tal y como se exponen a continuación:

En cuanto a la situación económica y del sector inmobiliario, ¿existe una cultura de conservación y actualización por parte de los propietarios de los inmuebles?

34 respuestas



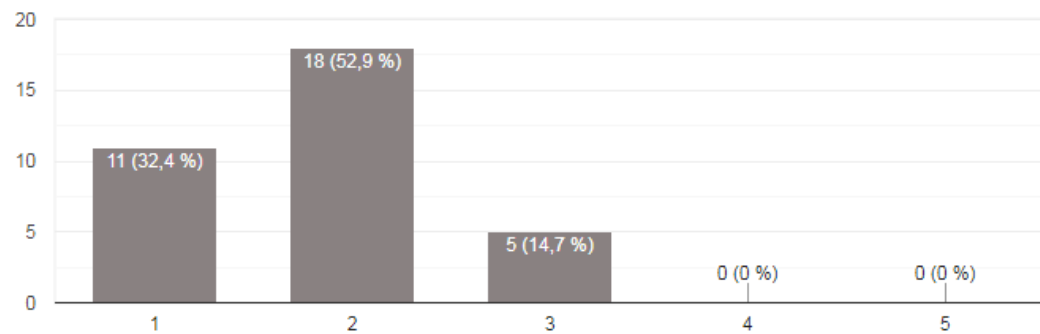
En total desacuerdo

Muy de acuerdo

El 55,9 % de las respuestas se inclina por reconocer la falta de una cultura de conservación (y actualización) asumida por la propiedad de los inmuebles.

¿Con carácter general las comunidades de propietarios tienen una fácil capacidad de acceso al crédito?

34 respuestas



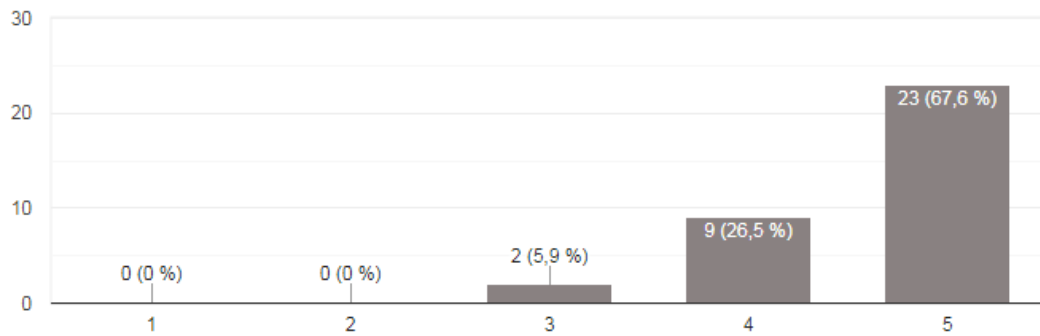
Con muchos problemas

Con facilidad

El 85,3 % de las respuestas señalan la gran dificultad de acceso al crédito por parte de las comunidades de propietarios.

¿Las situaciones singulares de personas titulares de inmuebles en riesgo de exclusión y/o impagos y escasez de recursos económicos dificultan la adopción de acuerdos por las comunidades de propietarios para acometer obras de rehabilitación?

34 respuestas



No mucho

Mucho

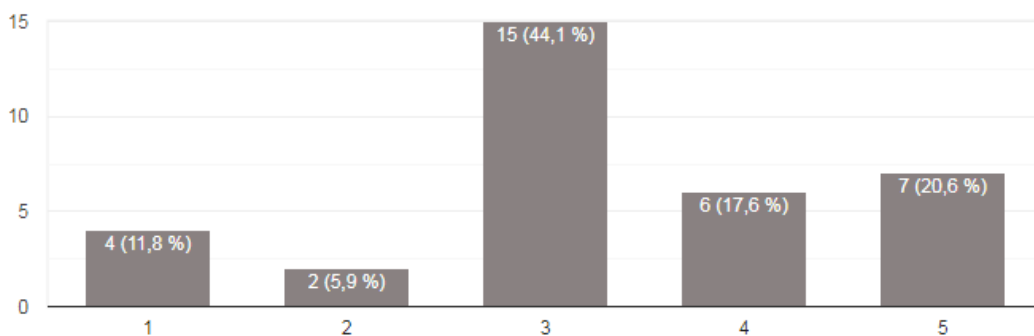
El 94,1 % de las respuestas entienden que es la existencia de personas con problemas económicos o riesgo de inclusión en la comunidad de propietarios dificulta en gran medida la adopción de acuerdos por la comunidad de propietarios.

Una de las personas participantes plantea que es necesario la creación de un instrumento financiero a favor de las comunidades que ayude a soportar las cargas de rehabilitación de las unidades vecinales que cuenten con recursos insuficientes, así como facilitar los procedimientos judiciales para el cobro de deudas de los propietarios que rechazan las derramas y en especial cuando son entidades financieras.

Otra persona plantea que el principal problema es el acuerdo entre propietarios, establecer una normativa que no exija unanimidad. Así como en su caso, utilizar más la figura de la reparcelación de solares en las obras de sustitución de edificios

¿La presencia de población emigrante en nuestros barrios, pueblos y ciudades facilita o dificulta la rehabilitación?

34 respuestas



En absoluto

Mucho

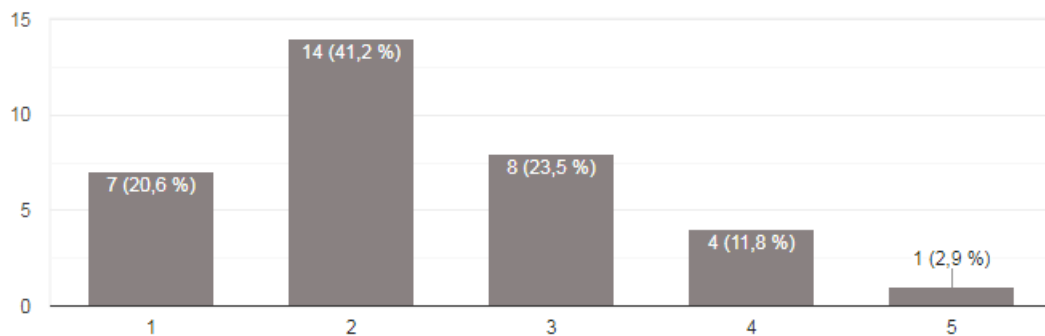


El 38,2 % de las respuestas cree que la presencia de población emigrante dificulta la rehabilitación en alguna medida.

Una de las personas participantes plantea que el porcentaje de emigración no es relevante, el problema es la pobreza, no el origen o la etnia.

### ¿Considera suficientes los presupuestos y las ayudas de las administraciones publicas de fomento de la rehabilitación?

34 respuestas



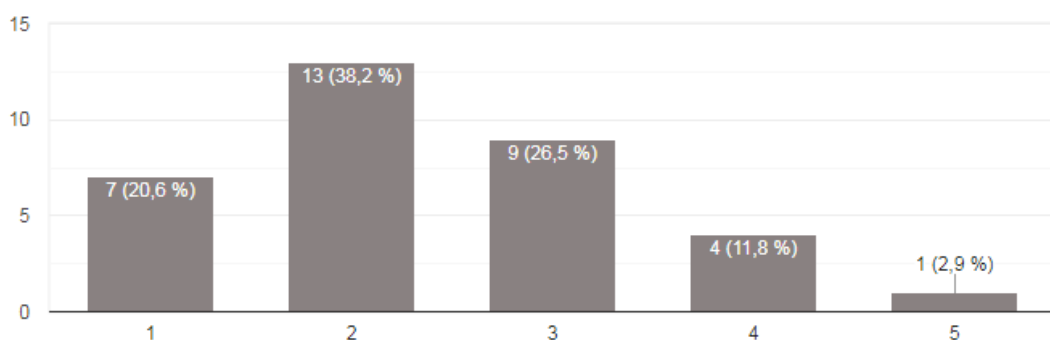
Son claramente insuficientes

Totalmente de acuerdo

El 61,6 % de las respuestas califica como insuficientes los presupuestos y las ayudas de las administraciones públicas de fomento de la rehabilitación.

### ¿Cree que existen suficientes empresas privadas cualificadas y con gestión profesionalizada en la rehabilitación?

34 respuestas



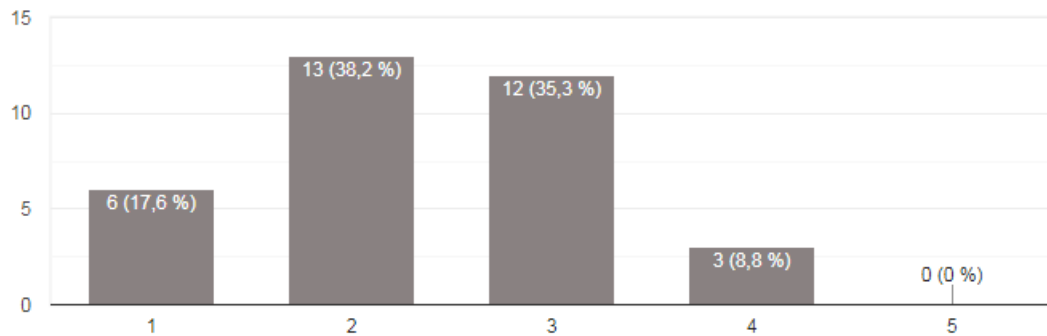
En absoluto

Casi en su totalidad

El 58,8 % de las respuestas opina que no existen suficientes empresas privadas cualificadas y con gestión profesionalizada en la rehabilitación.

### ¿Cree adecuado el nivel de formación especializada del personal público y privado, gremios y autónomos en obras de rehabilitación?

34 respuestas



No. Es insuficiente.

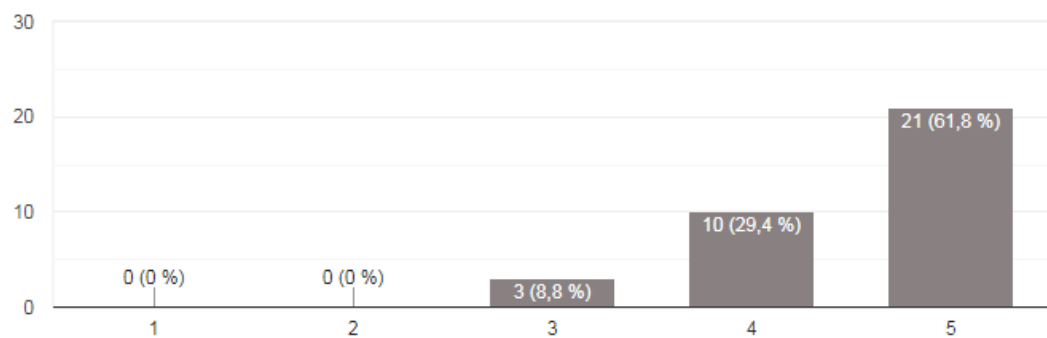
Muy adecuado

El 55,8 % de las respuestas cree insuficiente el nivel de formación especializada del personal público y privado, gremios y autónomos en obras de rehabilitación.

Una de las personas participantes propone una mayor profesionalización de los APIS (y administradores de fincas, cabría añadir), como piezas claves para la concienciación y promoción de las actuaciones de rehabilitación de edificios y ámbitos urbanos.

### ¿Cree que la actividad de rehabilitación urbana puede suponer una oportunidad de negocio y de generación de puestos de trabajo?

34 respuestas



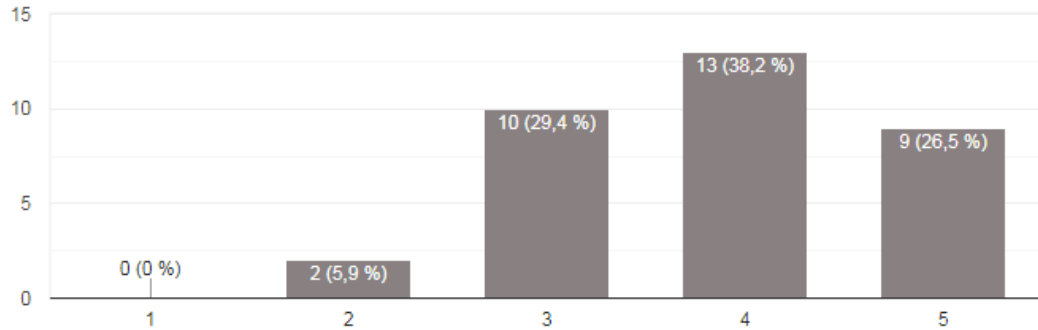
En absoluto

Generará muchas oportunidades

El 91,2 % de las respuestas entiende que la rehabilitación puede suponer una gran oportunidad de negocio y de generación de empleo.

¿Cree que la actividad de rehabilitación urbana puede suponer una importante fuente de ingresos tributarios para las Administraciones Públicas?

34 respuestas



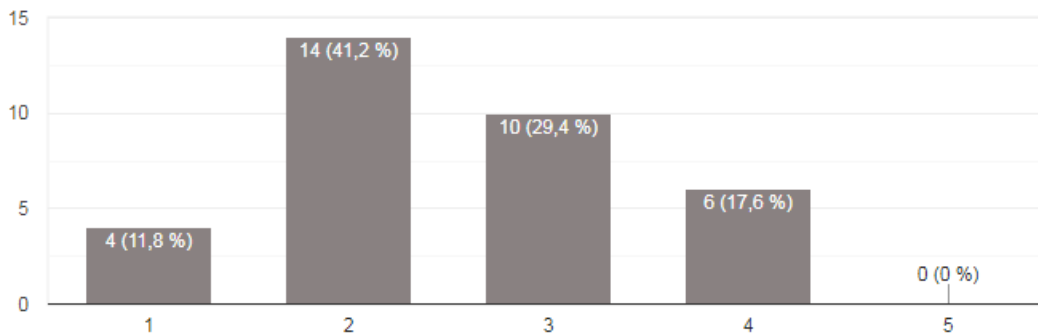
En absoluto

Habrá un gran incremento de ingresos

El 64,7 % de las respuestas se inclina porque la rehabilitación suponga una importante fuente de ingresos tributarios para las Administraciones Públicas.

¿Cree suficiente el conocimiento e implementación de tecnología, especialmente en eficiencia energética, de las empresas privadas?

34 respuestas



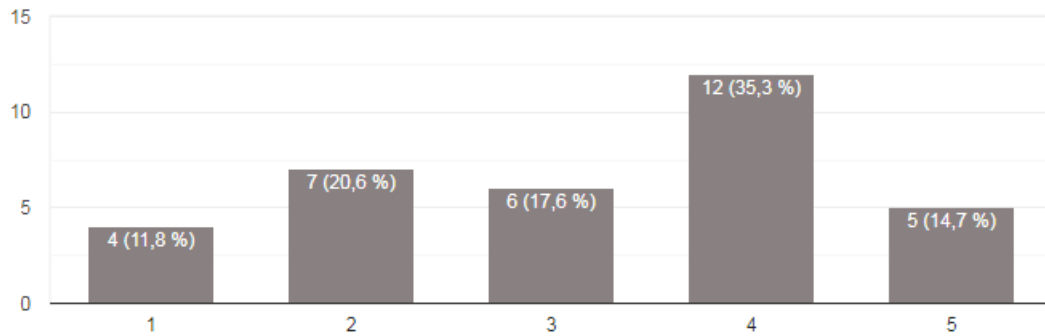
No

De acuerdo

El 51,5 % de las respuestas considera insuficiente el conocimiento especializado, especialmente en eficiencia energética, de las empresas privadas.

En cuanto al urbanismo y la ordenación del territorio, ¿el exceso de previsión de suelo edificable en el planeamiento urbanístico o de existencia de suelo calificado para el uso residencial dificulta la rehabilitación del centro urbano?

34 respuestas



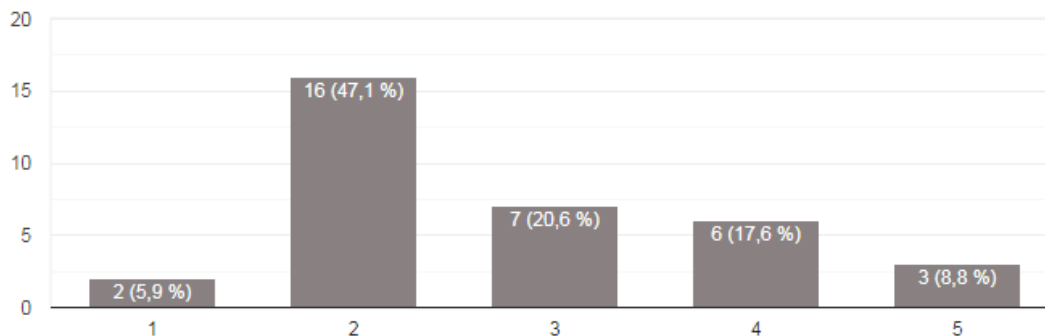
En absoluto

Están vinculadas

El 50,0 % de las respuestas creen que el exceso de suelo edificable en el planeamiento urbanístico dificulta la rehabilitación del centro urbano.

¿La existencia de vivienda vacía, que no se oferta en condiciones normales de mercado y que tampoco se rehabilita, supone un importante problema en el País Vasco?

34 respuestas



Muy grave

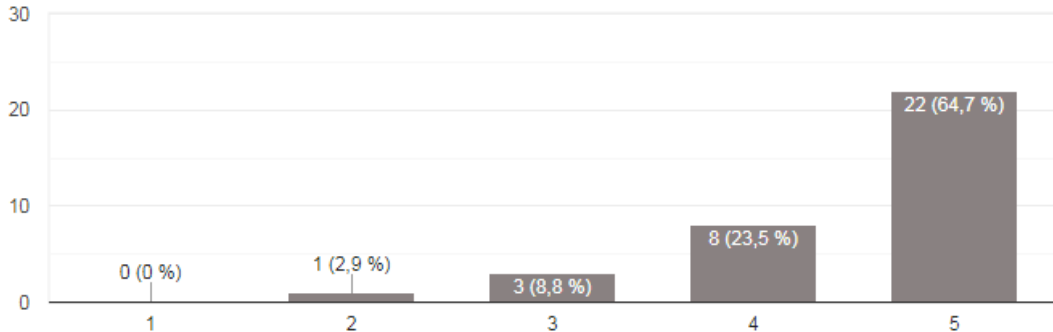
No tiene nada que ver

El 53,0 % de las respuestas entiende que la existencia de vivienda vacía supone un problema importante en el País Vasco.

Una de las persona participantes plantea la conveniencia de ligar la existencia de vivienda vacía con su rehabilitación a cuenta de la iniciativa pública a cambio de su incorporación temporal a algún programa de alquiler protegido.

¿Considera necesaria una mayor coordinación en la elaboración de planeamiento urbanístico de municipios cercanos, especialmente aquellos que forman conurbaciones o metrópolis?

34 respuestas



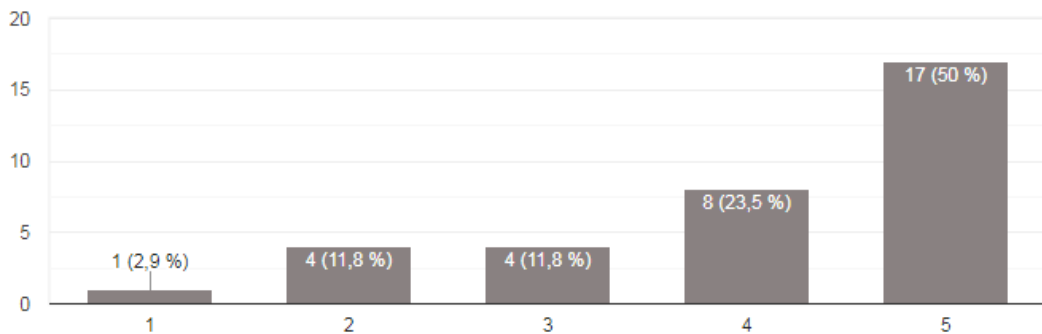
No es necesario

Es imprescindible

El 88,2 % de las respuestas considera necesaria una mayor coordinación en la elaboración del planeamiento urbanístico, especialmente aquellos que formen metrópolis.

¿Cree que existe falta de planificación y programación de las actuaciones en el medio urbano por barrios o zonas?

34 respuestas



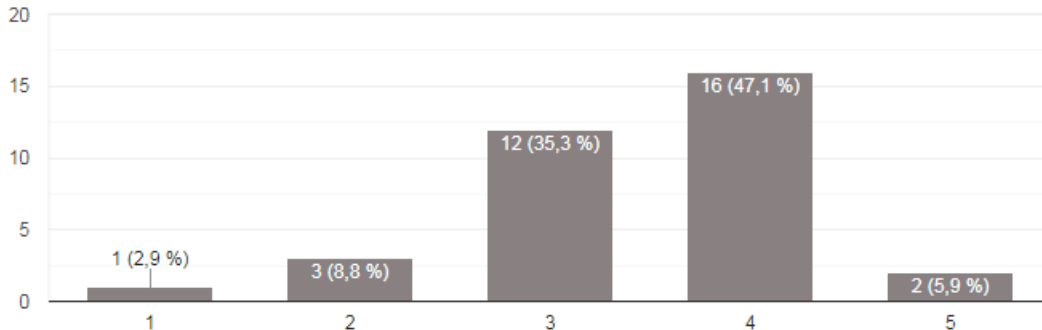
No

Sí

El 73,5 % de las respuestas cree que existe una falta de planificación y programación en el medio urbano por barrios o zonas.

¿Cree que existen problemas de convivencia de algunas zonas residenciales con suelo industrial y/o actividades económicas que entorpecen su rehabilitación?

34 respuestas



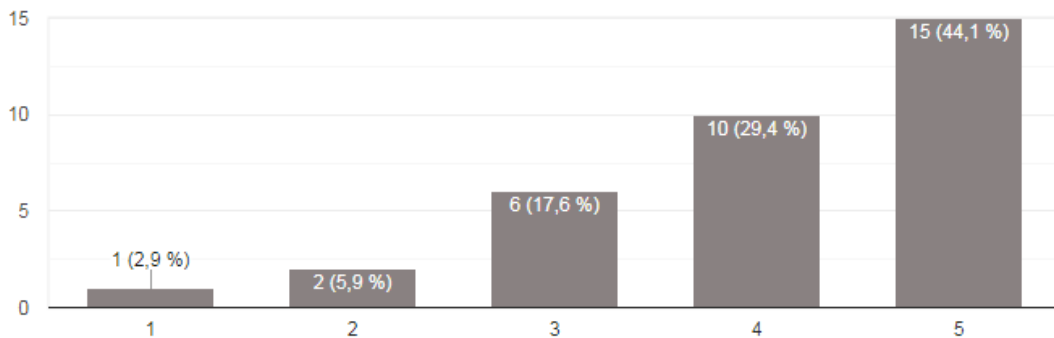
No hay ningún problema

En muchos territorios

El 53,0 % de las respuesta percibe problemas de convivencia en algunas zonas entre usos residenciales con industriales y/o actividades económicas.

¿Supone un impacto perjudicial la implantación de grandes equipamientos comerciales en la existencia de establecimientos comerciales urbanos?

34 respuestas



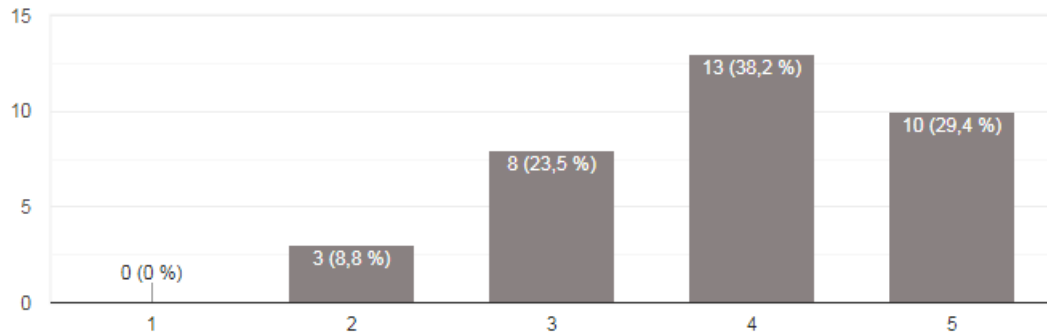
No mucho

Mucho

El 73,5 % de las respuestas considera que la implantación de grandes equipamientos comerciales tiene un impacto perjudicial en la existencia de comercio urbano.

¿Cree que constituye una influencia negativa del entorno la convivencia de zonas urbanas residenciales con infraestructuras viarias, ferroviarias, etc...?

34 respuestas



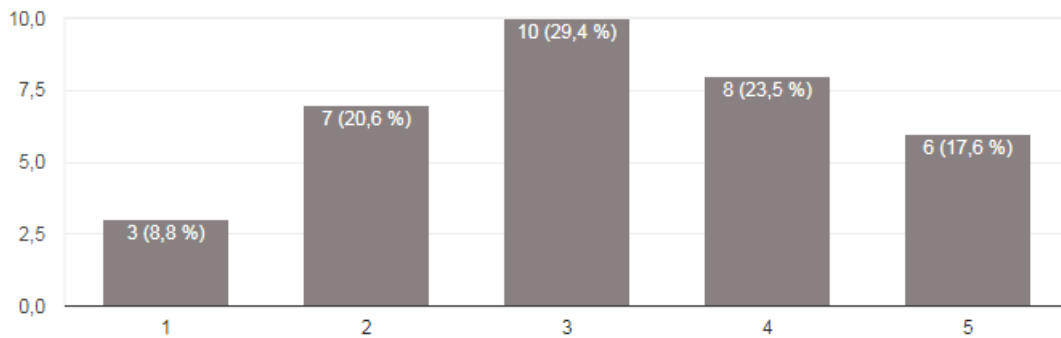
En absoluto

En ocasiones determinante

El 67,6 % de las respuestas entiende que las infraestructuras viarias, ferroviarias, etc... tiene una influencia negativa en el entorno residencial.

¿Estima que la proliferación de apartamentos turísticos puede suponer un impacto negativo en la regeneración del tejido urbano?

34 respuestas



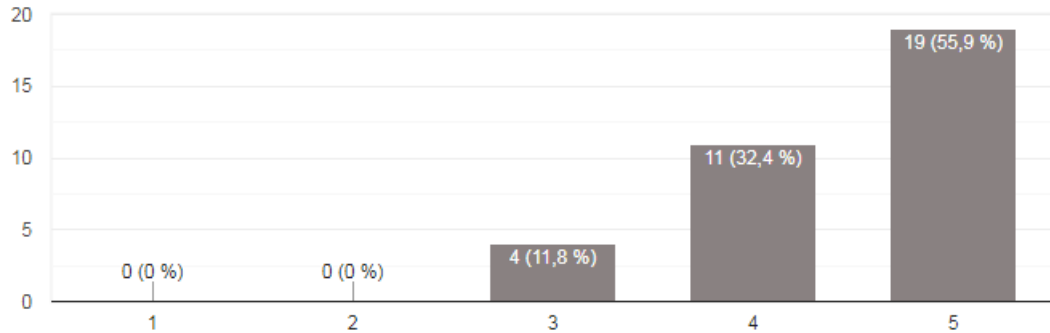
En absoluto

Por supuesto que sí

El 41,1 % de las respuesta estima que la proliferación de apartamentos turísticos puede perjudicar la regeneración del tejido urbano, si bien un 29,4 % de las respuestas mantiene la postura opuesta.

### ¿Es necesario mejorar la conexión y permeabilidad con los usos, barrios y municipios colindantes para facilitar la recuperación de zonas degradadas?

34 respuestas



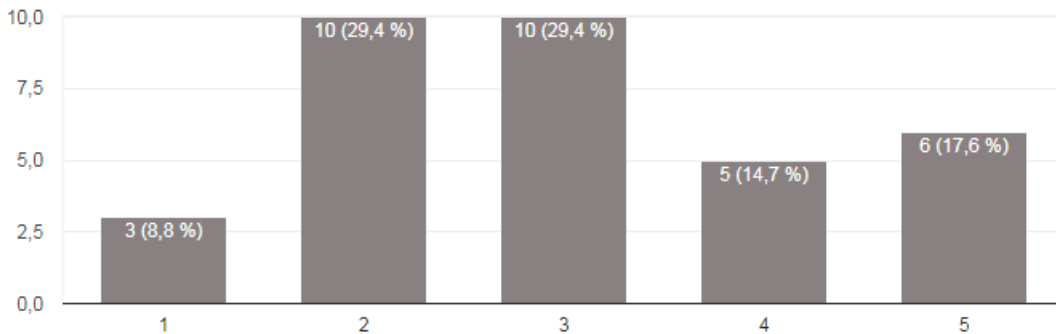
No mucho

Mucho

El 88,3 % de las respuestas cree necesario mejorar la conexión y permeabilidad con los usos, barrios y municipios colindantes para facilitar la recuperación de zonas degradadas.

### ¿Cuál es el grado de implicación del sector público en el fomento y/o ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana?

34 respuestas



Pequeño

Muy grande

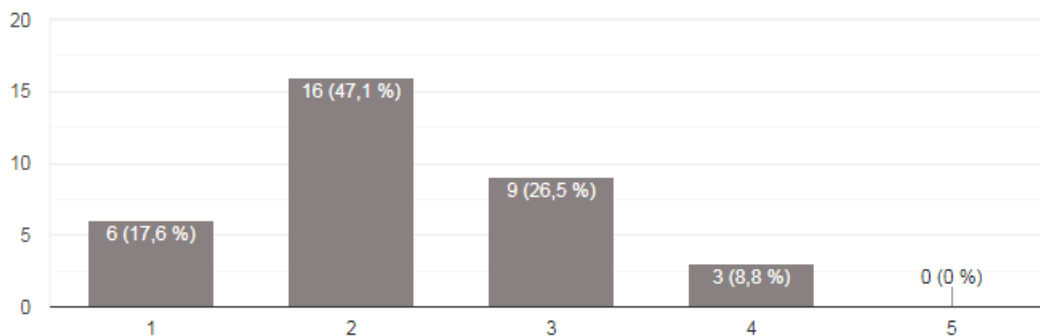
El 38,2 % de las respuestas cree pequeño el grado de implicación del sector público en las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, si bien el 32,3 % de las respuestas mantiene la postura contraria.

Una de las personas participantes plantea que es necesario dotar de mayor autonomía y medios técnicos, personales y económicos a las sociedades urbanísticas municipales en la gestión de la rehabilitación y sus ayudas por ser las más cercanas a la ciudadanía.



En cuanto a la normativa para la tramitación y concesión de ayudas públicas a la rehabilitación, ¿le parece excesivamente técnica o demasiado compleja, poco clara o confusa?

34 respuestas



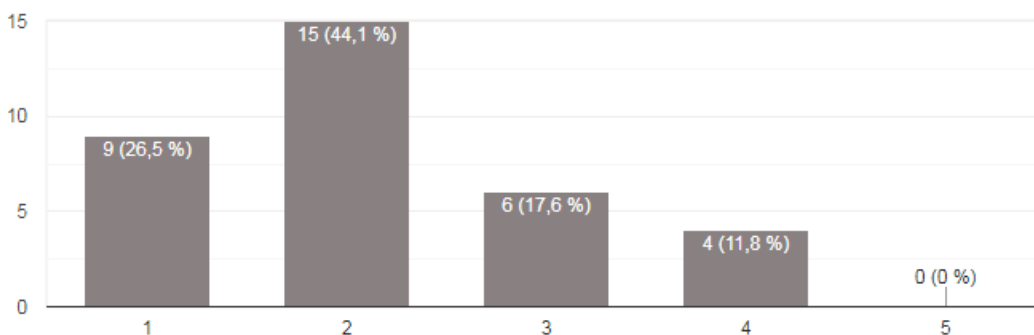
Prácticamente ininteligible

Muy asequible

El 64,7 % de las respuestas entiende que la normativa reguladora de las ayudas de rehabilitación es excesivamente compleja.

¿El procedimiento resulta sencillo de cumplimentar o excesivamente burocrático?

34 respuestas



Muy complejo

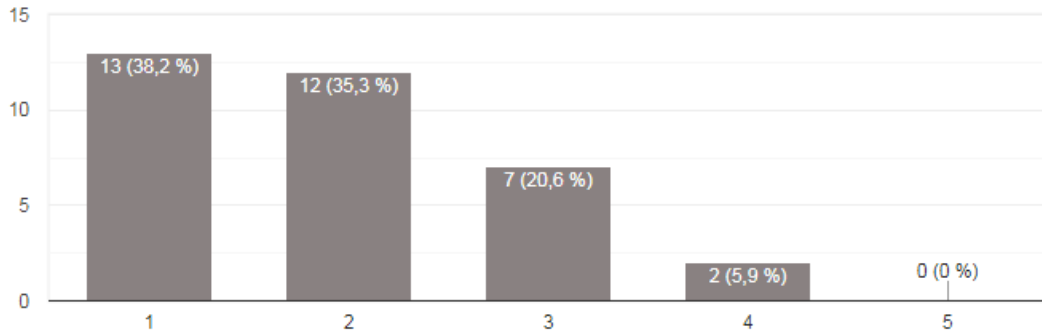
Sencillo

El 70,6 % de las respuestas califica el procedimiento como muy complejo.

Una de las personas participantes plantea que la teletramitación aportara una mayor simplificación de las solicitudes de los procedimientos de ayudas y redundará en el acortamiento de plazos para la percepción de ayudas

### ¿Le parece correcto el plazo administrativo de resolución (seis meses)?

34 respuestas



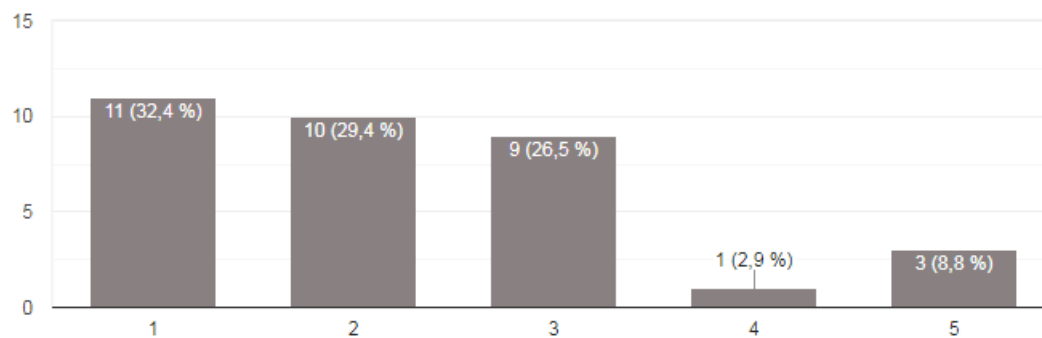
En absoluto

Sí

El 73,5 % de las repuestas no entienden correcto el plazo administrativo de resolución de las ayudas.

### ¿Considera adecuado que el pago de la totalidad de la ayuda se realice tras la acreditación de la culminación y liquidación de la obra?

34 respuestas



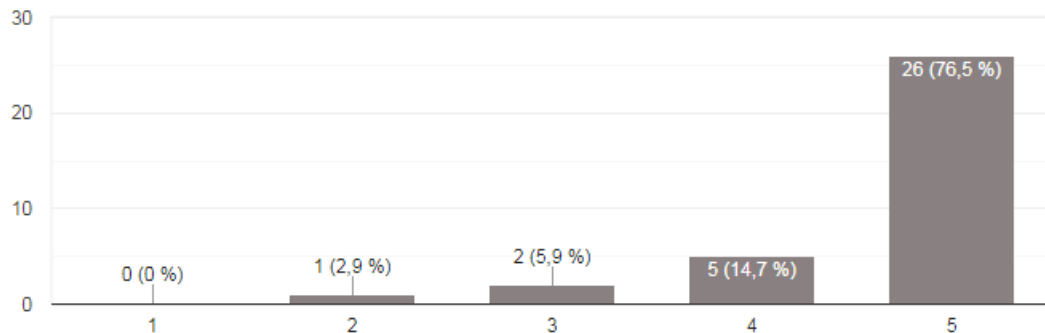
En absoluto

Por supuesto

El 61,8 % de las respuestas entiende inadecuada que el pago de la totalidad de la ayuda se realice tras la finalización de la obra.

### ¿Sería aconsejable una ventanilla única para la tramitación de todas las ayudas que pudieran concurrir?

34 respuestas



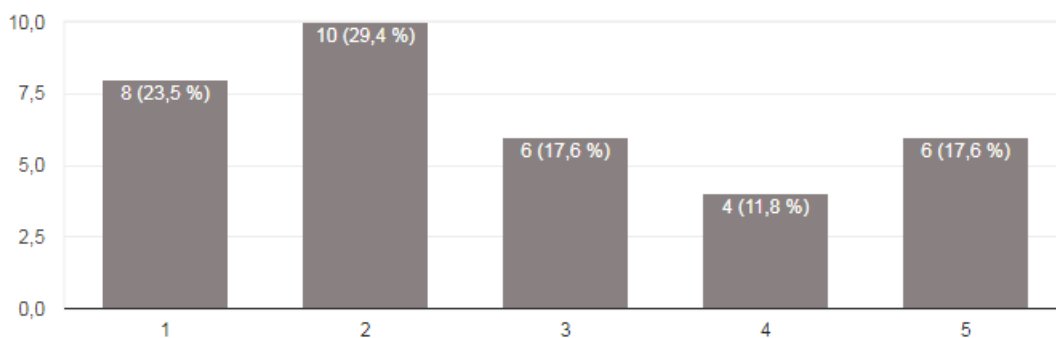
No, no aporta nada

Sí, es muy necesario

El 91,2 % de las respuestas considera aconsejable o muy necesario el establecimiento de una ventanilla única para la tramitación de todas las ayudas que pudieran concurrir.

### ¿Los proyectos de rehabilitación son demasiado ambiciosos al pretender alcanzar todos los objetivos: seguridad, salubridad, ornato, accesibilidad y eficiencia energética?

34 respuestas



En absoluto

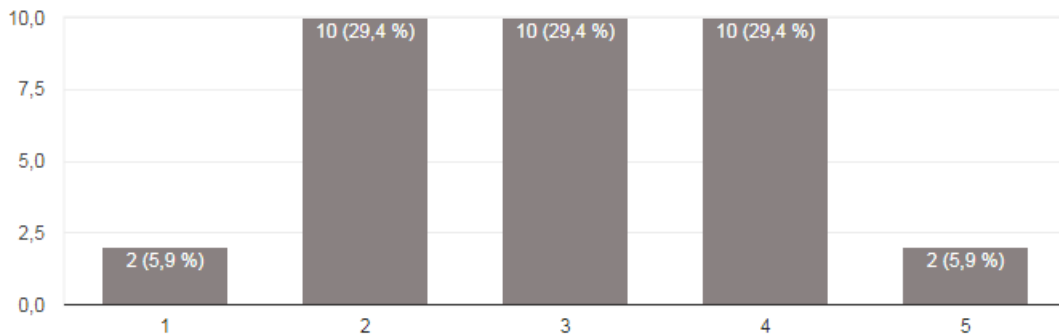
Resulta excesivo

El 52,9 % de las respuestas no entiende que los proyectos de rehabilitación se excedan en el señalamiento de objetivos a alcanzar.

Una persona participante plantea que la cuestión no es si los proyectos son demasiado ambiciosos, por abordar muchos aspectos, sino si es preciso acometer todas las intervenciones de una sola vez o si puede hacerse por fases, estableciendo una especie de "pasaporte" del edificio.

### ¿Son adecuados los criterios establecidos para determinar los beneficiarios de las ayudas?

34 respuestas



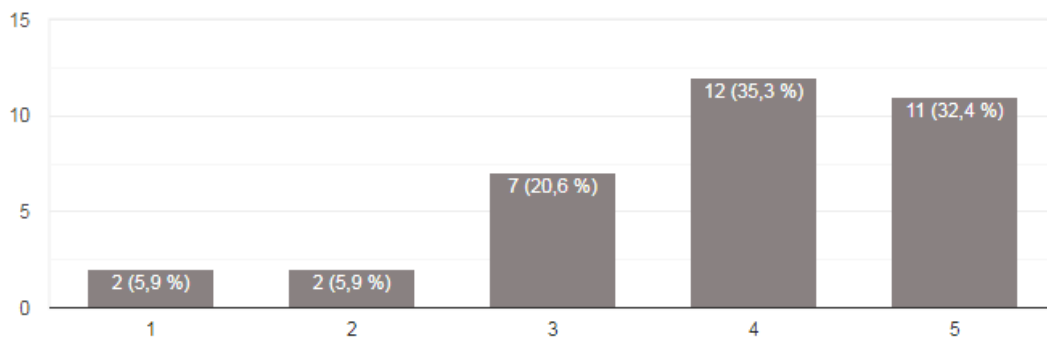
En absoluto

Son correctos

El 35,3 % de las respuestas considera correctos los criterios establecidos para determinar los beneficiarios de las ayudas. Por el contrario, el 35,3 % mantiene su inadecuación.

### ¿Se debería establecer una prioridad de las obras a fomentar, p. ej. accesibilidad antes que eficiencia energética?

34 respuestas



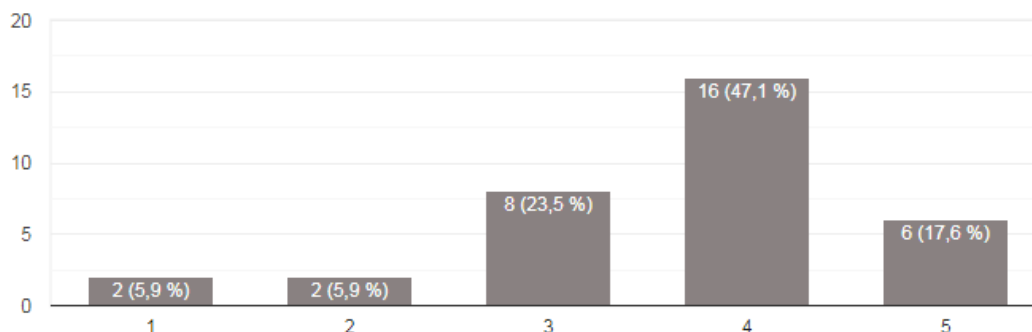
No es preciso

Hay que priorizar objetivos

El 67,7 % de las respuestas cree conveniente prioriza objetivos u obras a fomentar.

¿Se deben recuperar las ayudas por las Administraciones Públicas que las conceden: calificación definitiva del elemento / anotación registral como carga real?

34 respuestas



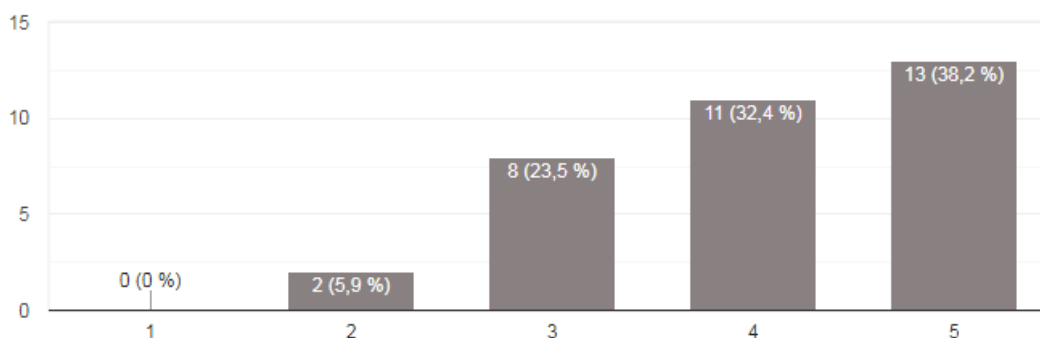
En absoluto

Resulta imprescindible

El 64,7 % de las respuestas entienden que se deben recuperar las ayudas concedidas por las Administraciones Públicas.

¿Es necesario acometer una actuación integral, con aspectos sociales, de dinamización económica, seguridad, etc... para la recuperación de espacios degradados?

34 respuestas



En absoluto

Prácticamente siempre

El 70,6 % de las respuestas entiende necesario que una actuación de regeneración urbana incluya aspectos sociales, de actividad económica, seguridad, etc...

Una de las personas participantes propone que la rehabilitación debe tener la consideración de herramienta eficiente de la economía para resolver problemas sociales cada vez más presentes en la sociedad, como envejecimiento, diversidad, sentido de pertenencia, solidaridad vecinal, responsabilidad social, etc...

Dispone de este espacio para aportar cualquier cuestión, aspecto sugerencia, análisis, crítica, etc... que entienda oportuno

Se han recibido distintas aportaciones, algunas directamente por correo electrónico, de distinto calado: sobre mejora de redacción de las cuestiones propuestas, sobre aspectos conexos a estas materias, sobre problemáticas concretas en algún municipio, etc... aquellas más significativas se han reseñado a continuación del resultado obtenido en cada pregunta.

### 6.3 Conclusiones

El análisis de los resultados obtenidos por la agregación de respuestas permite realizar la siguiente síntesis:

Las personas encuestadas estiman la importancia de la actividad de rehabilitación y regeneración urbana, percibiendo su potencial como generadora de ingresos para las administraciones públicas y empleo para la población.

No obstante, también señalan algunos problemas o barreras que obstaculizan su desarrollo, tales como

- La falta de una cultura de conservación de los inmuebles por sus propietarios.
- La dificultad de acceso al crédito por las comunidades de vecinos, que se incrementa con la presencia de personas con problemas económicos o en riesgo de exclusión social.
- La falta de formación adecuada y cualificada por los agentes, públicos y privados.

Asimismo, demandan de las administraciones públicas:

- Un incremento en el presupuesto consignado por las administraciones públicas.
- Más coordinación en la elaboración del planeamiento urbanístico, especialmente aquellos que formen metrópolis.
- Una mayor y mejor planificación y programación en el medio urbano por barrios o zonas, incluyendo aspectos sociales, de actividad económica, seguridad, etc...
- Aumentar el grado de implicación del sector público en las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana y establecer una ventanilla única para la solicitud de ayudas.
- La simplificación de la normativa y del procedimiento de tramitación de ayudas, acortando el plazo de resolución, facilitando el pago anticipado o parcial de las ayudas antes de la conclusión de la obra, priorizando algunos tipos o elementos de obra u objetivos, mejorando los criterios de selección de beneficiarios y estableciendo la recuperación de las ayudas.

En cuanto al urbanismo y la ordenación del territorio, muestra la preocupación y se postula la necesidad de tratar adecuadamente los siguientes aspectos:

- El posible exceso de suelo edificable en el planeamiento urbanístico.
- La existencia de vivienda vacía.
- La convivencia en algunas zonas entre usos residenciales con industriales y/o actividades económicas.

- La implantación de grandes equipamientos comerciales.
- Las infraestructuras viarias, ferroviarias, etc...
- La proliferación de apartamentos turísticos.
- La conexión y permeabilidad con los usos, barrios y municipios colindantes para facilitar la recuperación de zonas degradadas.

Por consiguiente, se puede hablar globalmente de la detección de una necesidad de modificar la normativa reguladora, en el sentido de simplificar y facilitar la actividad, así como la realización sucesiva de los deberes de conservación y actualización de la edificación.

En el mismo sentido, se solicita una mayor implicación y coordinación de las administraciones públicas, también en su vertiente económico-presupuestaria, y una mayor formación de los agentes públicos y privados implicados, lo cual puede ser considerado como una oportunidad clara de mejora.

Además, se percibe una clara preocupación por el tratamiento y planificación de determinados elementos que sin poder considerarse claramente incluidos en las actuaciones de regeneración urbana sí que tienen un impacto o influencia en las mismas y en su resultado.

Lógicamente todas estas opiniones cualificadas y aportaciones serán tenidas en cuenta en el momento de formalizar las conclusiones de este trabajo de investigación.

Es importante señalar que ninguna de las respuestas obtenidas ha hecho referencia a ninguna materia no planteada en la encuesta, pese a la oferta planteada en la pregunta final, y todas las opiniones bien se han referido directamente al objeto de las preguntas bien a aspectos relacionadas con las mismas.

Por último, la respuesta global parece concordar en términos generales con la hipótesis planteada en este trabajo, esto es, *la necesidad de dotar al sistema jurídico de ciertas determinaciones en los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, así como de establecer políticas públicas coherentes con el impulso a las actuaciones de regeneración urbana*, así como con buena parte de las propuestas realizadas en Capítulos anteriores.



## 7. PROPUESTAS

### 7.1 Propuesta de metodología para el diseño y realización de una actuación de regeneración urbana.

Se ha de comenzar afirmando con rotundidad la inexistencia de una metodología reconocida, asentada y utilizada con generalidad para el diseño y realización de una actuación de regeneración urbana.

Por el contrario, la redacción de planeamiento urbanístico, de instrumentos de ordenación territorial o de políticas y acciones públicas responde a modelos prácticamente inalterables desde la instauración del sistema urbanístico español en la década de los años cincuenta. Especialmente, en aquellas actuaciones de transformación urbanística que afectan al ensanche de la ciudad.

Hay que reconocer, no obstante, la existencia de diversos y recientes trabajos que se han propuesto un método para la ejecución de este tipo de actuaciones.

Cabe destacar, Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planea y programas de regeneración urbana integrada, (Hernández Aja et al., 2016), financiado por el Ministerio de Economía y competitividad, en el que han colaborado además como promotoras observadoras distintas entidades públicas y privadas y ha sometido a encuesta a los principales municipios del Estado.

En dicho trabajo se describe una metodología y herramienta precisas para el diseño y evaluación de actuaciones de regeneración urbana, teniendo muy en cuenta los procesos de participación, identificando 4 áreas de intervención, articuladas en 21 categorías, que se dividen a su vez en un total de 104 ítems o aspectos específicos a solucionar o tratar<sup>191</sup>:

- Marco urbano y territorial.
  - Integración del área urbana.
  - Equilibrio del modelo urbano.
  - Variedad y complejidad del entorno urbano.
  - Patrimonio e identidad.
  - Metabolismo urbano.
  
- Diseño urbano y medio ambiente local.
  - Accesibilidad y movilidad.
  - Bienestar y salud pública.
  - Paisaje urbano y seguridad.
  - Soporte del espacio público.
  - Infraestructuras y servicios.
  - Compromiso ambiental.
  
- Edificación.
  - Esquema arquitectónico.
  - Soporte físico.

---

<sup>191</sup> No se reproducen por exceder del objeto de este trabajo.

- Seguridad.
- Habitabilidad.
- Sostenibilidad.
- Socio-económica.
  - Red social e institucional.
  - Red económica.
  - Estructura sociodemográfica.
  - Estructura residencial.
  - Gestión relacional y participación.

Esta metodología reconoce en primer lugar que se debe superar un enfoque de mera intervención sobre el patrimonio urbanizado y edificado en las actuaciones de regeneración urbana, por lo que el objeto de estudio tiene que abordar otros aspectos que también inciden en la vida urbana<sup>192</sup>.

En segundo lugar, entiende que todos esos aspectos están relacionados entre sí, dado que considera la ciudad como una forma de vida urbana, por lo que debe tenerse en cuenta la interacción entre los mismos.

Y finalmente que no todos los aspectos tienen por qué estar presentes en un determinado ámbito o actuación, por lo que deberán cuestionarse y excluirse en su caso, atendiendo a aquellos que se perciban como significativos y sean susceptibles de intervención.

Por consiguiente, se parte de que cada territorio y proyecto tiene características propias que lo identifican y diferencian de los restantes, lo que conlleva que deberá existir un tratamiento específico y apropiado a su concreta patología.

En esta metodología la situación inicial del ámbito se representa en un gráfico de anillos, en el que aparecen las 4 dimensiones en el círculo interior y las categorías que resulten interesantes en cada caso en una primera corona o anillo exterior, culminando con una segunda corona o anillo exterior en el que se señalan los correspondientes ítems, marcándose en verde, amarillo o rojo, en función de si se califica como en estado satisfactorio, mejorable o insuficiente.

La misma técnica de representación se utilizaría para describir el estado al que se pretende llegar tras la actuación y el estado que se estimaría como óptimo, facilitando de este modo la comprensión de la evolución (favorable o no) que se haya podido experimentar.

En otras ocasiones, se ha abordado esta misma cuestión a través de la elaboración de mapas de zonas vulnerables y/o degradadas, de acuerdo a los criterios de análisis seleccionados por sus redactores, si bien el objetivo era más caracterizar su estado y patologías y proceder a su identificación y localización que establecer una metodología de intervención<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Este enfoque es tributario en cierta manera del entendimiento de la propia ciudad como proyección de la sociedad sobre el terreno, (Lefebvre, 2017) , pag. 77, incluso de la consideración de que las formas espaciales de la ciudad son producto de la estructura social de base en un análisis sociológico de fundamento marxista, (Castells, 1988), pag. 7.

<sup>193</sup> Vide las referencias del apartado 2.4.3 de este mismo trabajo.

Parece evidente en cualquier caso que la metodología debe partir del conocimiento de la realidad urbana sobre la que se debe y quiere actuar, esto es, de la recopilación de la suficiente información sobre el territorio objeto de interés.

En este sentido, el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico, preveía en su artículo 85 que los Planes Especiales de Reforma Interior<sup>194</sup> contuviesen aquellas determinaciones y documentos de los Planes Parciales que sean adecuados a los fines que persigan<sup>195</sup>, a las características de las operaciones previstas y a los usos que se asignen al suelo y, como mínimo, los previstos en el Reglamento para el planeamiento parcial, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma.

Entre los documentos, artículo 57, en los que se plasman esos contenidos, es necesario destacar la memoria justificativa de la ordenación y de sus determinaciones, con expresión de información urbanística, que debe considerar todos los aspectos que puedan condicionar la estructura urbanística del territorio y en todo caso los siguientes: Características naturales del territorio, como geológicas, geotérmicas, topográficas y otras, usos, edificaciones e infraestructuras existentes y estudio de la estructura de la propiedad del suelo, (con su reflejo en planos de información. sobre la situación y calificación de los terrenos en el planeamiento de rango superior / sobre el estado de los terrenos: catastral, edificaciones, curvas de nivel, etc... ). Igualmente, habrá de acreditarse que la solución propuesta constituye una unidad funcional perfectamente conectada con las áreas colindantes mediante la adecuada relación con su estructura urbana.

Por tanto, en el inicio del urbanismo español se contemplaba un mecanismo de recolección de datos del ámbito que se pretendía reformar, si bien de una lectura

---

<sup>194</sup> Un estudio detallado de los Planes Especiales de Reforma Interior en (Moya González, 1994), pag 205 y ss, (Esteban Noguera, 2003), pag 104 y ss, (Pujadas i Rubies & Font, 2008), pag 315, (González Pérez, Lois González, & Escudero Gómez, 2012), pag 372 y ss y (González-Varas Ibáñez, 2009), pag 371 y ss. Este último afirmando que “no existe una regulación adecuada (...) razón por la cual hablar de un sistema de “gestión” urbanística de los planes de rehabilitación resulta un tanto irreal”.

<sup>195</sup> Según el artículo 45, las determinaciones de posible introducción en este tipo de planeamiento son las siguientes:

- a) Delimitación del área de planeamiento.
- b) Asignación de usos pormenorizados y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado.
- c) Señalamiento de reservas de terreno para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, también públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- d) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados.
- e) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.
- f) Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación.
- g) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan.
- h) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.
- i) Plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de la edificación.

detenida se desprende la ausencia de datos sociales, económicos, evolución histórica, etc... por lo que únicamente se preocupaba el redactor del Plan Especial de información física en cuanto a la realidad existente y de información urbanística sobre el tratamiento en la ordenación urbana del ámbito.

Además, se establecía la obligación de recoger la información que se considera relevante para la confección del documento urbanístico, no previamente a la redacción del planeamiento, es decir, la decisión de redactar y ejecutar una actuación de reforma interior ya estaba adoptada con carácter previo a disponer de un conocimiento adecuado de la realidad urbana a la que se decidía hacer frente.

El proceso debería ser el inverso, la metodología debería iniciarse con la recogida de datos (*in situ* y en registros o fuentes oficiales) relativos a las características del patrimonio urbanizado y edificado, población y actividad económica, así como a cualesquiera otras circunstancias que pudieran entender relevantes: sanidad y morbilidad, movilidad, seguridad, grandes infraestructuras, etc...

La regulación clásica del plan especial de reforma interior habla de la preocupación por acreditar la correcta conexión con las áreas colindantes. En realidad, debería estudiarse este aspecto desde el punto de vista del logro o mejora de la integración de este tejido urbano en el entorno y en el pueblo, ciudad o metrópoli del que participa, huyendo de una perspectiva compartimentalizada o desagregada por polígonos (y las relaciones entre los mismos) y utilizando una visión holística del fenómeno urbano<sup>196</sup>.

Parte de la doctrina científica recuerda que "...muchos de los precursores de la planificación urbana se encontraban imbuidos de un determinismo espacial y ambiental muy ingenuo, según el cual unos cuantos proyectos de nuevas edificaciones, unos parques y algunas otras cosas por el estilo eran consideradas suficientes para remediar complejos problemas sociales (...) Es quizá mucho más razonable considerar la ciudad como un complejo sistema dinámico en el que las formas espaciales y los procesos sociales se encuentran en continua interacción", (Harvey, 1989), pag 40.

Este instrumento de planificación tradicional hace una reflexión que se basa en una instantánea del territorio, reflejando y analizando la situación en un momento determinado, ignorando u obviando el origen de la urbanización y la edificación, su desarrollo y evolución histórica, los posibles cambios en la población que acoge y a la que sirve, la vitalidad de la actividad económica, el desplazamiento de su posición respecto a la centralidad urbana, etc... aspectos muy importantes para caracterizar adecuadamente la problemática y las posibles estrategias de intervención.

No se debe olvidar que si "la naturaleza es el sistema más complejo del planeta y quizás las ciudades sean el sistema artificial más complejo", (Rose & Puente, 2018), pag. 25.

El proceso de recopilación de información no puede entenderse completo ni finalizado sin la existencia de un proceso de participación social, no en los términos a los que hace referencia la regulación antes parcialmente expuesta, que se limita a la información pública y al informe y contestación de las alegaciones que hayan sido presentadas, sino de toma de contacto y puesta en común con la sociedad en general

---

<sup>196</sup> "Es necesario entender la ciudad política como ser metabólico y de ningún modo rígido o absolutamente racionalizado" , (Seixas, 2015), pag. 42.

y con la población que pueda resultar afectada por la actuación (no sólo la que reside o trabaja en el suelo comprendido en su delimitación), de tal modo que se puedan manifestar sus esperanzas, deseos, opiniones, sugerencias, propuestas, oposiciones, etc... participación que se debe concebir abierta a los grupos de interés, asociaciones ciudadanas, partidos políticos, sindicatos, posibles colectivos o plataformas de afectados, etc... todo ello previamente a la decisión y conformación de un instrumento de ordenación urbana y sin perjuicio de su mantenimiento continuo durante las fases de redacción, tramitación y ejecución<sup>197</sup>.

Son conocidos los riesgos derivados del uso de mecanismos de participación ciudadana, al poder ser mal entendidos por las personas a las que se dirigen, despertar recelos y/o convertirse en fuente de origen de frustraciones, por lo que desde un principio deben dejarse claras las reglas rectores de este tipo de procesos y el margen de maniobra existente en la adopción de decisiones. Un lenguaje claro, cercano a la sociedad, sesiones informativas en el propio ámbito y el uso de herramientas gráficas y tecnológicas pueden ayudar a su correcto desarrollo. En cualquier caso, la decisión estará mejor fundada y podrá obtener un mayor consenso social si se han tenido en consideración las manifestaciones de la ciudadanía.

Con todos estos elementos se podrá adoptar la decisión adecuadamente fundamentada de encarar la redacción de un instrumento de ordenación territorial y/o urbana, si se considerase necesario, ya que del resultado del proceso anteriormente descrito se podría haber concluido que la actuación requería únicamente de herramientas no urbanísticas, p. ej. mayor iluminación y presencia policial, reducción de la velocidad del tráfico de vehículos y peatonalización, construcción de dotaciones públicas, zonas verdes, etc...

Debe entenderse que se precisa una motivación reforzada para la adopción de una intervención regeneradora en el tejido urbano, una transformación de la ciudad existente, al menos de la misma intensidad que se exige para legitimar una nueva ocupación de suelo. Y esta motivación reforzada sólo puede sustentarse en la realidad y en la voluntad de la propia población del ámbito.

En el supuesto de que se precise la redacción de un documento de planeamiento, se deberán contemplar los objetivos que se pretenden alcanzar y las distintas alternativas útiles para su consecución, incluida la no intervención, tal y como señala la normativa de evaluación de impacto ambiental<sup>198</sup>. Sin olvidar aquellas medidas de orden distinto: seguridad, limpieza, sanidad, promoción económica, empleo, etc... que se entienda oportuno poner en marcha.

Se puede afirmar, no obstante, como María Rosario ALONSO IBAÑEZ, "Marco jurídico para el urbanismo social y participativo", pags. 196- 199, (Font et al., 2017), que las

---

<sup>197</sup> Ejemplos y buenas prácticas de este tipo de herramientas de participación ciudadana se exponen en (Paisaje Transversal (Firma) & Fundación Arquia, 2018).

<sup>198</sup> La normativa vigente actualmente en el País Vasco no se estudia por exceder del objeto de este trabajo: Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, BOPV nº 59, de 27 de marzo, Decreto del Gobierno Vasco 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, BOPV nº 223, de 19 de noviembre y Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, BOE nº 296, de 11 de diciembre.

actuales actuaciones de regeneración urbana de la normativa española, sólo se afirman como integradas en el momento de su declaración, pero luego no contemplan medidas en la dimensión social, y de lo que se trata "...no es sólo de buscar soluciones a los barrios que presenten alguna patología dentro de la ciudad, sino de no generar más efectos excluyentes con las intervenciones públicas, de todo tipo".

A partir de este momento sólo se realizarán referencias genéricas a medidas no urbanísticas ni de ordenación del territorio, con el objetivo de poder centrar el discurso en las mismas. Sin embargo, deberá tenerse siempre presente que una actuación de regeneración urbana, en muchas ocasiones, deberá preverlas y aplicarlas, adquiriendo por tanto el carácter de actuación integrada.

En consecuencia, el agente responsable de la operación, teniendo en cuenta la información disponible y las aportaciones obtenidas en el proceso de participación, propondrá y señalará una serie de objetivos y unas soluciones de ordenación (urbanística y/o territorial) que se estimen adecuadas para su consecución.

Estas propuestas deberán estar redactadas con un estilo sencillo con un lenguaje claro y accesible, así como expuestas gráficamente para su mejor comprensión y para facilitar el debate entre todas las partes concernidas.

Se abordarán las problemáticas detectadas (sobre las que se pueda actuar) con independencia del ámbito concreto al que se circunscriba técnicamente, acompañando a cada medida su descripción, tipología, objeto, programación temporal, coste estimado, responsable de su ejecución y fuente de financiación, ayudas de posible obtención y resultados esperados. Especialmente, se preverá la evaluación del planeamiento y de su ejecución, período de la misma y mecanismo a utilizar<sup>199</sup>.

¿Y quién será el responsable de la ejecución de la actuación de rehabilitación urbanística? Recordemos que el ordenamiento jurídico realiza una distribución competencial "difusa" entre los distintos niveles de la administración: Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, reparto que se complejiza aún más en el País Vasco, dada la existencia, especial naturaleza y dotación competencial de las Diputaciones Forales.

Además, las actuaciones que se consideren como integradas por contemplar medidas no urbanísticas, tales como sanitarias, de seguridad pública, promoción económica y fomento del empleo, etc... únicamente podrán ser puestas en marcha por el concreto agente público o privado que detente la correspondiente competencia.

En el apartado 2.4.3 de este trabajo se han relacionado y expuesto distintos modelos de intervención empleados en el País Vasco, pudiendo deducir que no hay una pauta establecida con nitidez (y quizás no deba haberla).

La normativa administrativa<sup>200</sup> contempla la colaboración en el sector público, sin demasiada precisión, más como una actitud de respeto ante la actuación de otro agente que estableciendo auténticas técnicas para materializar la ejecución

---

<sup>199</sup> En los términos que se han propuesto en el Capítulo 6.

<sup>200</sup> Concretamente en el Título Tercero de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015).

coordinada de sus competencias en orden a la consecución de un fin, recurriendo en última instancia a la remisión a la figura del convenio regulador. Esta misma previsión se realiza en el orden urbanístico en los artículos 31, 32 y 33 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por consiguiente en dicho instrumento se recogerán las estipulaciones que se entiendan precisas para armonizar la utilización de las distintas materias: Suministro de la información que se posea, características de la presencia y aportación de cada agente, programación temporal, posibles ayudas, metodología, objetivos, participación pública, financiación, análisis de la ejecución y evaluación, incorporación o no de iniciativa privada interna o externa al ámbito, comisión de seguimiento y resolución de posibles conflictos, etc... siendo quizás la identificación de la responsabilidad última de la actuación global y concreta respecto de cada acción en particular la más importante.

La puesta en marcha de las acciones previstas en este convenio marco implicará el nacimiento de una innumerable pluralidad de actos administrativos, acuerdos con personas afectadas, contratos, ordenanzas, planeamientos, proyectos, ayudas, obras (de urbanización, de edificación, de rehabilitación y/o de implantación de equipamientos), etc... que lógicamente estarán sujetos y deberán respetar su propia normativa reguladora.

## 7.2 Identificación y propuesta de instrumentos

En los Capítulos anteriores se ha dado cuenta del inicio y evolución de las actuaciones de regeneración urbana, a través del análisis de la normativa urbanística, los instrumentos de ordenación del territorio, las políticas públicas y la opinión de agentes cualificados en la materia, identificando en cada campo objeto de estudio las herramientas útiles para la misma.

No es razonable terminar este estudio simplemente con una serie de juicios de valor sobre las acciones y documentos administrativos antes expuestos, sin realizar al menos alguna propuesta encaminada a renovar el sistema normativo actual y su práctica por los distintos agentes públicos y privados.

En este momento se pretende la recensión de algunos aspectos que se han echado en falta y la propuesta de establecimiento de nuevos instrumentos.

### 7.2.1 De suelo.

#### 1. Regulación de la cooperación del sector público e iniciativa privada:

La atribución constitucional de competencias en materias relacionadas con la rehabilitación urbanística a distintos niveles de la Administración Pública<sup>201</sup> complejiza su diseño, fomento y adecuada realización, por lo que no solo aconseja sino que obliga al establecimiento de procedimientos e instrumentos que faciliten y estructuren la cooperación entre los distintos agentes públicos implicados en cada actuación, de tal modo que se puedan ejercitar sus respectivas facultades de modo armónico y orientado a la consecución de la misma finalidad.

Convendría al buen fin de la actuación, que una vez identificado el ámbito y las patologías presentes, la administración o persona interesada se pusiera en contacto con los titulares de competencias sobre materias que pudieran contribuir a labor regeneradora, instando su colaboración y proponiendo la formulación convencional de una reglas de juego básicas para dicha coordinación y para la programación de su ejecución. De este modo, quedaría esclarecida la responsabilidad, grado de compromiso y aportación de cada firmante.

La remisión de dicha cooperación (tal y como se ha expuesto en el apartado anterior de este Capítulo 7) a un convenio administrativo y/o urbanístico, sin más precisiones, se entiende escasa y poco operativa. La normativa debería proponer una serie de contenidos y facilitar su cumplimentación, por ejemplo, a través de:

- la regulación de la constitución de una ventanilla única (tal y como se propone en las conclusiones del Capítulo 6 de este mismo trabajo), configurada no sólo como punto de acceso y recogida de información, sino también como tramitadora de la documentación administrativa, mercantil, etc... especialmente en cuanto a ayudas, ante entidades financieras, administraciones públicas, etc... encargándose de su seguimiento hasta la finalización del procedimiento.

---

<sup>201</sup> Situación relatada en el Capítulo 3 de este trabajo.



- el proceso y criterios para la selección del agente público (o privado) gestor y responsable de la actuación, por ejemplo, por su adecuación, conocimiento y/o cercanía al ámbito en el que se pretende actuar, la especialización, experiencia o y/o profesionalidad, la escala o magnitud, etc... en su caso previendo un plazo de presentación de candidaturas o de alegaciones a la iniciativa, etc...
- la obligatoriedad de recogida y suministro de información al mismo, el medio o instrumentos de entrega, custodia y gestión, su procesamiento y objetivo, etc... (siempre teniendo en cuenta y respetando los límites y procedimientos señalados por la normativa de protección de datos personales), tanto con origen en registros públicos como en fuentes privadas.
- las potestades, facultades y/o funciones que se le pueden delegar o atribuir bien entre administraciones públicas bien a un ente privado: redacción y tramitación de documentos urbanísticos, negociación y suscripción de acuerdos con titulares de bienes y derechos afectados, formulación de instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas, reducción y/o atribución de la participación de la comunidad en plusvalías urbanísticas, ocupación de suelo público para la mejora de la accesibilidad y/o de la eficiencia energética, etc...
- la posibilidad de incorporar colaboración y financiación privada y sus límites: sean las propias comunidades de propietarios incluidas en la delimitación del ámbito sean entidades financieras y/o empresas suministradoras de servicios urbanísticos sea la figura del agente rehabilitador, señalando el contenido concreto del deber de conservación de los titulares de inmuebles, las posibles ayudas públicas, la cuantía y destino de las plusvalías generadas en su caso, la aportación del aludido agente rehabilitador, la cuantía y el modo en que obtendrá compensación por la misma, etc...
- su naturaleza y régimen jurídico y económico, es decir, si se trata de una actuación de iniciativa pública, privada o mixta, de escala local, intermunicipal o metropolitana, integrada por incidir en aspectos sociales, de empleo, seguridad, etc... o meramente urbanística, si se crea algún tipo de organismo, consorcio o sociedad gestora, la normativa a la que se somete, el tipo de financiación de que se dispondrá, los mecanismos de control de la gestión, etc...
- su ámbito de actuación: barrio, municipio o metrópoli, realizando una propuesta de delimitación o recogiendo la que pueda estar señalada en algún documento de planeamiento urbanístico, identificando incluso aquellos elementos externos que puedan estar afectando al ámbito, p. ej. una infraestructura viaria o ferroviaria, un vertedero de residuos urbanos...
- el presupuesto y la programación de ingresos y gastos, indicando sus fuentes, incluidas subvenciones, con señalamiento de la aportación que les corresponderá a los titulares de bienes y derechos como consecuencia del cumplimiento del deber de conservación.
- objetivos establecidos y sistema de evaluación. Del mismo modo que una actuación urbanística tradicional expresa claramente el número de derribos a acometer, las nuevas unidades de vivienda, locales, garajes, industrias a

promover, la extensión y características de los elementos de urbanización a construir, lo equipamientos públicos y privados a implantar... se deben determinar los inmuebles a rehabilitar y el tipo de rehabilitación a realizar, las obras de mejora de accesibilidad en el espacio públicos, las acciones en materia de seguridad, empleo, etc... en el supuesto de una actuación integrada. Es decir, debe concretarse el resultado final que se pretende conseguir, su programación y el plazo de materialización. Finalmente, se debe contemplar su evaluación estableciendo quién, cuándo y cómo se realizará.

- cualesquiera otros que pudieran ser útiles para facilitar la ejecución de la actuación de regeneración urbana, fomentar la participación pública y la transparencia en la gestión.

Quizás pueda resultar ingenua la reclamación de foros o procedimientos de encuentro multinivel con el objetivo de establecer consensos sobre objetivos y contenidos normativos, evitando el riesgo de litigiosidad derivada del confuso reparto competencial de materias y de su íntima relación, favoreciendo su mantenimiento en el tiempo y aceptación social, reduciendo los riesgos jurídicos y económicos, etc... No obstante, no creo que se pueda negar su necesidad ni su factibilidad al amparo de la Disposición Adicional 11ª de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco para la creación de un Foro de Encuentro de Urbanismo y Vivienda.

En este mismo sentido, la necesidad de desarrollar e implementar este tipo de gobierno multinivel y el ejercicio de las competencias propias teniendo presente y respetando a los demás responsables públicos es reclamada por algunos autores, (Vaquer Caballería, 2018).

## 2. Regulación del plan especial de regeneración urbana (incluso supramunicipal).

El tradicional plan especial de reforma interior<sup>202</sup> o el más moderno plan especial de regeneración urbana precisa de una nueva regulación y alcance más adecuado a los nuevos objetivos que se pretenden, esto es, no la mera rehabilitación del patrimonio edificado y urbanizado, sino también la recuperación social y la dinamización de la actividad económica, la integración con el resto del tejido urbano, la actuación a escala global, la búsqueda de la eficiencia energética, etc... debiendo plantearse en algunos casos que su ámbito trascienda el municipio y su carácter sea autónomo, sin sujeción a la previa elaboración de un documento de planeamiento general que establezca su delimitación<sup>203</sup>.

¿Y quién asumirá la iniciativa y gestión de la actuación en el caso de que se extienda por distintos municipios o incluso tenga escala metropolitana? Cabrían distintas respuestas a esta pregunta: el convenio cuya regulación se ha propugnado en el apartado anterior podría atribuir esta responsabilidad a alguna de las administraciones locales (o de sus organismos instrumentales). También se podría consensuar la creación de un organismo *ad hoc* encargado específicamente de la actuación de regeneración urbana. O tal vez se podría considerar en función de las características presentes en cada caso (titularidad de los terrenos, afecciones de la legislación

<sup>202</sup> Vide apartado anterior de este mismo Capítulo.

<sup>203</sup> . Se describe y estudia el supuesto de declaración por el órgano autonómico catalán competente de un área de rehabilitación supramunicipal, estando contemplada o no dicha área en un plan territorial, así como la problemática derivada de identificar su procedimiento de tramitación y su legalidad. Pag. 441, (Ponce Solé, Sequera Fernández, & et al, 2008).

sectorial, extensión superficial, número de personas afectadas, cuantía de la inversión necesaria, etc...) que debiera ser un administración pública de una escala territorial superior la que debiera afrontar esta labor, p. ej. el Gobierno Vasco o la Diputación Foral del Territorio Histórico correspondiente. Por tanto, no se concibe una respuesta unívoca, sino que se propone que se adopte la decisión más adecuada teniendo presentes los elementos y objetivos que definan la actuación.

Este renovado instrumento de ordenación debería estar facultado por la normativa para regular y modular las dotaciones públicas y privadas establecidas como estándares urbanísticos, así como el devengo de plusvalías y cesión de edificabilidad urbanística a la comunidad, de tal modo que pueda minorarlas e incluso excepcionarlas en caso necesario, siempre de acuerdo con la precisa y reforzada motivación. Por otra parte, debería determinar el contenido del deber de conservación al que están sujetos y deben contribuir los propietarios de inmuebles incluidos en el ámbito.

Importante cuestión será motivar su necesidad y justificar la viabilidad de la actuación pretendida, su sostenibilidad para las administraciones públicas y el cumplimiento del nivel de mejora de eficiencia energética que se establezca.

En resumen, se propone una ampliación de su alcance, ámbito y contenidos, lo que significará la correlativa adecuación de los documentos que lo componen.

### 3. Reconocimiento de la reparcelación interior al solar.

Esta herramienta no debe servir únicamente para la resolución de situaciones de proindiviso a fin de facilitar la promoción inmobiliaria de que se trate, sino que puede y debe utilizarse para conseguir la puesta en marcha efectiva de la figura del agente urbanizador, edificador o rehabilitador, si se legitima la toma de consideración en el reparto de beneficios y cargas de los costes de edificación, urbanización o rehabilitación, incluso externos a la parcela, de tal modo que pueda resarcirse en aprovechamientos urbanísticos o incluso asumir directamente la iniciativa de la promoción, compensando a los propietarios originarios de la misma con el pago en especie de elementos edificados, bien existentes bien producto de una segregación bien de obra nueva.

Por un lado, se trata de impedir que un copropietario pueda demorar o impedir el inicio de la promoción inmobiliaria que se haya planificado, sin tener que acudir a la acción civil de división de cosa común, (art. 400 del Código Civil). El documento propuesto atribuiría al copropietario remiso bien una indemnización por su participación bien un elemento construido (a promover) por un valor equivalente, distribuyendo su porcentaje de propiedad sobre el suelo entre el resto, que de este modo podrían bien asumir directamente la promoción bien enajenar el solar a un tercero.

Por otro lado, en una actuación de regeneración urbana su responsable, (público, privado, agente rehabilitador...), podría asumir la actuación distribuyendo los costes entre los distintos elementos de la comunidad de propietarios (en correspondencia con el deber de conservación de cada finca), inscribir algunos elementos nuevos bien por división de otros anteriores bien por obra nueva modificando la declaración de propiedad horizontal, acceder en todo o en parte a las posibles plusvalías derivadas de la actuación, realizar anotaciones de embargo, etc... todo ello bajo la debida transparencia, tutela y control público.

Su iniciativa y formulación podrá corresponder a la propia propiedad de los inmuebles implicados, al Ayuntamiento correspondiente e incluso a la iniciativa privada, en los términos y con las garantías que señale la legislación.

Se conseguiría de este modo la superación de los mecanismos tradicionales establecidos por la normativa civil de mayorías y autorizaciones, mediante la extensión de este instrumento de equidistribución de beneficios y cargas (típico de los sistemas urbanísticos de cooperación y compensación), evitando tener que acudir a la expropiación forzosa y a la designación de beneficiario de la misma, pudiendo disponer de toda la potencia y versatilidad de la reparcelación.

Para ello, se precisa una armonización de los artículos 48.1.d) y 136.a) in fine de la Ley 2/2006, de 30 de junio de suelo y urbanismo del País Vasco que aclare y faculte expresamente esta posibilidad.

#### 4. Reconocimiento de la rehabilitación (integrada) como carga de la actuación.

La actuación de regeneración urbana no se puede concebir como una mera actuación de transformación urbanística más, máxime cuando la misma reúna las características para ser calificada como integrada, porque debe actuarse sobre aspectos sociales, económicos, de seguridad, ambientales, etc...

Por consiguiente, no se puede operar teniendo en cuenta los ingresos (ventas y subvenciones) y costes tradicionales (promoción, edificación y urbanización), sino que deben adicionarse los ingresos derivados de la aportación de los propietarios correspondiente al deber de conservación (y las ayudas públicas que pudieran conseguirse, en su caso) y los costes correspondientes a las acciones que se requieran para incidir en los aludidos aspectos novedosos, incluida la rehabilitación urbana del tejido existente en el ámbito o sus inmediaciones.

Algunas sentencias<sup>204</sup> han admitido expresamente la repercusión de este tipo de costes, en base a una lectura generosa del artículo 147.1.h) de la Ley 2/2006, de 30 de junio de suelo y urbanismo del País Vasco, práctica realizada en alguna operación de iniciativa pública, si bien con participación privada, en el ámbito de Zorrotzaurre<sup>205</sup> en Bilbao, en la que con cargo a dicha actuación se realizó una aportación económica a los costes de rehabilitación de edificios residenciales existentes que se consolidan por la ordenación.

Se estima aconsejable que la normativa urbanística legitime expresamente, de modo expreso y claro, esta posibilidad, de tal modo que se considere una carga más en este tipo de actuaciones urbanísticas.

La regulación que se propone deberá resolver el respecto del cumplimiento del deber de conservación que le corresponde a la propiedad con la posible aportación financiera derivada de la actuación de regeneración urbana. En definitivas cuentas, se

---

<sup>204</sup> Vide sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 813/2010, de 17 de marzo, y 1731/2016, de 13 de junio, en la que se acepta la atribución de cargas suplementarias al ámbito de actuación y reparcelación, siempre que se justifique su necesidad y están contempladas en la ordenación urbanística. Este concepto de cargas suplementarias se puede entender como un concepto jurídico indeterminado, a concretar motivadamente en cada caso. Por tanto, puede acoger costes de rehabilitación urbanística o regeneración urbana.

<sup>205</sup> Vide apartado 2.2.3. de este trabajo.

trata de conciliar el cumplimiento de esta obligación estatutaria con la recepción de ayudas públicas establecidas por las administraciones en ejercicio de su labor de fomento y con la posible contribución adicional a cargo de este tipo de actuaciones de transformación urbanística, la cual debería cubrir en su caso aquella parte del coste no atribuible al deber de conservación en sus amplio contenido actual.

##### 5. Regulación y programación de la evaluación.

Las actuaciones de transformación urbanística tradicional están dotadas por el planeamiento de una programación en cuanto a la adquisición del suelo preciso, su urbanización y edificación, a la que preceptivamente se incorpora un estudio económico financiero que justifica su viabilidad.

Con estas determinaciones resulta sencillo realizar el seguimiento del desarrollo de la actuación, su cumplimiento o retraso, posibles desviaciones, etc... de tal modo que el promotor (y el Ayuntamiento) puedan adoptar las oportunas decisiones tendentes a su culminación.

En el caso de las actuaciones de regeneración urbana, a los elementos antes señalados hay que añadir la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado que corresponda, así como los restantes aspectos que se hayan entendido necesitados de regeneración: educativas, sociales, empleo, etc...

Es preciso que tanto los datos de partida como los objetivos planteados estén fijados de modo claro y preciso, al igual que su fuente o modo de cálculo y la programación temporal establecida, posibilitando de este modo el conocimiento del progreso de la actuación mediante el seguimiento de los parámetros señalados y la adopción de medidas complementarias que pudieran ser requeridas.

No es posible simplemente realizar una delimitación de un tejido urbano, identificarlo como un área de regeneración urbana (o alguna denominación similar) e invocar de un modo vago el objetivo de impulsar la rehabilitación integral de ese territorio. Se estima adecuado, por el contrario, determinar el grado de rehabilitación que se pretende alcanzar, la accesibilidad, la eficiencia energética, las posibles demoliciones, los realojos temporales o definitivos, la implantación de dotaciones y equipamientos, los elementos a reurbanizar, la programación por zonas o inmuebles, el plazo temporal de finalización, la inversión prevista, los costes a asumir por la propiedad, las posibles plusvalías y su finalidad, etc.

En definitiva se propone una concreción tal que sea factible monitorizar la marcha de la actuación de regeneración urbana para explotar sus resultados, analizarlos y facilitar la adopción de las decisiones que fuesen oportunas, incluida su reorientación en su caso.

Lo que no resulta razonable ni admisible es que tras décadas de intervención pública a través de medidas de fomento y de acción directa en un ámbito, se desconozca por la Administración Pública responsable si los resultados obtenidos están siendo los esperados o no, la eficiencia de la inversión, etc.

Probablemente el documento más adecuado para establecer objetos y evaluación sea el plan especial de regeneración urbana, que deberá incorporar este contenido a los ya expuestos y/o propuestos, así como determinar el procedimiento y responsable de llevarla a cabo.

## 6. Gestor territorial

La visión territorial de la rehabilitación urbanística implica en ocasiones el cambio de escala en cuanto al planeamiento y una intensificación en la cooperación entre distintas administraciones públicas territoriales, tal y como se ha propuesto anteriormente.

Pese a la constatable existencia de la metrópoli, como espacio en el que se desarrolla la vida urbana cotidiana de muchísimas personas, se evidencia su falta de reconocimiento político y por ende la inexistencia de estructura alguna que lo atienda, (Iglesias, 2011), pag. 38, “La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo”, Mariana TOMAS y Marc MARTI-COSTA.

Esta falta de reconocimiento y estructuración de la realidad metropolitana ha obligado bien a asumir la labor de regeneración urbana individualmente por cada municipio bien a acudir a otros procesos de colaboración intermunicipal.

Y así en el País Vasco ha habido distintas experiencias y fórmulas de superación de la escala local en la gestión urbanística<sup>206</sup>, sin que se pueda hablar de la existencia de un modelo susceptible de replicarse con generalidad, más bien lo contrario, se ha intervenido bajo variopintos modos y personificaciones, obteniendo resultados igualmente diversos.

Sin embargo, este proceso de crecimiento de las ciudades, las aglomeraciones urbanas y las metrópolis, sobre todo aquellas con problemáticas específicas, se puede y debe abordar, como abogan (González Pérez et al., 2012), pag. 44, y (Pujadas i Rubies & Font, 2008), pag. 187, mediante la ordenación territorial, (si bien el mismo autor reconoce la dificultad de crear un órgano de gestión territorial o de dictar un planeamiento supramunicipal).

Supuesto que esta labor la puede asumir un renovado documento de plan especial de regeneración urbana, (supramunicipal, de escala intermedia o directamente de naturaleza no urbanística, sino territorial); la ordenación de la actuación que se pretenda acometer debe encomendarse a un gestor capacitado para actuar en esa nueva escala y ejercer facultades pertenecientes a distintos niveles administrativos.

La normativa debe, en consecuencia, regular la creación de un nuevo gestor supramunicipal, determinando su régimen jurídico y económico, las potestades, facultades y/o funciones que se le pueden delegar o atribuir, la posibilidad de incorporar colaboración y financiación privada y sus límites, etc... pudiendo optar entre la atribución de este papel a las Diputaciones Forales o al Gobierno Vasco (o a alguno de los entes instrumentales que disponga en la actualidad o que pueda crear para tal fin) o incluso proponer la creación de un organismo diferenciado en algunos supuestos singulares, p. ej, en el supuesto de concurrir la Administración del Estado por ser tenedora de terrenos u ostentar alguna competencia sectorial.

Posibilidad ya contemplada en alguna normativa autonómica, p.ej., (González-Varas Ibáñez, 2009), y, pag 275 y ss, analiza sucintamente el modelo establecido por la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje 4/2004 de la Comunidad Valenciana, en la que se esboza un sistema de gestión territorial, esto es, de ejecución

---

<sup>206</sup> Vide apartado 2.3.3. de este trabajo.

de las determinaciones de la ordenación del territorio, así como un esfuerzo en la contención del consumo de suelo en fomento de una ciudad compacta. No obstante este autor, pag. 743, defiende la actuación de iniciativa pública, en concierto con los particulares, a través de sociedades públicas de rehabilitación e, incluso, la iniciativa privada, con la adecuada tutela pública, a través de un agente empresarial urbanizador

Tal y como se comentará en el siguiente apartado, la identificación que cuál será el gestor territorial de un determinado ámbito en proceso de degradación, vulnerable o a regenerar, la podría realizar el Plan Territorial Parcial del Area Funcional en que se ubique, de modo motivado y tras el análisis de las circunstancias específicas del suelo.

## 7.2.2 De ordenación del territorio<sup>207</sup>.

### 1. El fenómeno metropolitano.

El desarrollo urbano ilimitado ha propiciado la aparición de una nueva realidad distinta de la forma clásica de expresión de la ciudad<sup>208</sup> y de la dualidad ensanche vs. centro histórico, esto es, la yuxtaposición sobre el territorio, en algunas ocasiones sin solución de continuidad, de diferentes enclaves urbanos pertenecientes o no a una misma organización política.<sup>209</sup>

Se puede afirmar que “las urbes han roto definitivamente sus fronteras tradicionales, rebasando su escala local para convertirse en extensiones territoriales difícilmente controlables por los mecanismos espaciales propios de la modernidad. En las metrópolis que advienen no hay solución de continuidad entre el campo y el centro y entre éste y la periferia”, (Prieto & Fernández-Galiano, 2011), pag. 163.

En el mismo sentido, la doctrina científica<sup>210</sup> ha descrito diferentes realidades, situaciones o estado en este tránsito:

- suelo urbano, como consecuencia de la expansión continua de la urbanización sobre el suelo rural que aparentemente describiría la falsa pérdida de las características propias de cada realidad, (Lefebvre, 2017), pag. 91.
- metrópolis, (Feria Toribio & Albertos Puebla, 2010), pag 15, Jose Maria FERIA TORIBIO, “área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo, que refleja a la vez el aumento de escala del “espacio de vida” colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos”<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Buena parte de este contenido fue presentado como ponencia en el IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado los días 13, 14 y 15 de marzo de 2019 en Santander, ponencia publicada en las actas del citado Congreso. Vide <https://www.9ciot2018.com/>

<sup>208</sup> (Cámara Muñoz & López, 2011) Sobre la representación gráfica y artística de la ciudad a través del tiempo, las perspectivas y su utilización como símbolo de conocimiento y poder,

<sup>209</sup> No es objeto de este trabajo, debido a la afortunada inexistencia en nuestro territorio, el estudio de los asentamientos informales, *slums*, hiperdegradados, sin ningún mínimo de calidad, autoconstrucción en muchas ocasiones, que se produce en la conformación y expansión de ciudades tercermundistas, más allá por tanto del crecimiento sistemático y sometido a regulación propia del ensanche o de la problemática de la reforma interior, y que suponen un proceso de urbanización y ocupación del suelo irregular y caótico, estando expuestos a su gestión coactiva especulativa, con los consiguientes desalojos forzosos, en contraposición a los barrios fortificados de las élites, vide (Davis, 2007).

<sup>210</sup> Un análisis detallado de la metrópoli, el área metropolitana, la conurbación y la megapolis, describiendo su formación, características, estructuras y formas espaciales, reseñando entre los contenidos de la planificación metropolitana el reequilibrio del sistema de asentamientos urbanos, mediante, entre otras intervenciones, la rehabilitación / renovación de barrios antiguos, (Pujadas i Rubies & Font, 2008), pag. 324 y s

<sup>211</sup> Una descripción de la metropolización en España, vide. “La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas”, Jose Maria FERIA TORIBIO, (Jurado Almonte, 2011), pag. 128 y ss-



- neourbanismo, consecuencia de la necesaria adaptación y evolución del urbanismo a la evolución del sistema económico (tercera revolución industrial),, el impacto de las TIC y los nuevos estilos de vida, que generan una nueva forma y uso de la ciudad, (Ascher, 2005), pag 55 y 56
- metapolización, tras la ciudad y la metropolización, aparece este fenómeno de agrupación o relación urbana, al poder considerarse unidos asentamientos urbanos distantes entre sí como consecuencia de los nuevos medios de transporte y comunicación, , (Ascher, 2005), pag 55 y 56, esto es, se constituye un “espacio geográfico cuyos habitantes están integrados en el funcionamiento cotidiano de una gran ciudad, pero, a la vez, profundamente heterogéneo y discontinuo, cuyos principios organizativos derivan de los sistemas de transporte de alta velocidad”, (García Vazquez, 2006). Pag. 64.<sup>212</sup>

Esta nueva realidad precisa una “escala territorial que va más allá de la vieja ciudad metropolitana, de la ciudad y sus periferias. Es la región urbana, la ciudad de ciudades, un sistema con vocación de construir una fuerte articulación, en cuyo marco se puede dar una movilidad cotidiana significativa. Un territorio discontinuo territorialmente, con zonas de alta densidad y otras dispersas, con centralidades diversas<sup>213</sup>”, (Borja & Drnda, 2003), pag 37.

Incluso se puede defender la inexistencia de un modelo urbano de ciudad contemporánea, pudiendo únicamente afirmarse que conviven la alta densidad con la dispersión, la integración con la fragmentación del tejido social y la privatización del espacio público pese a su revalorización (Borja & Drnda, 2003), pag. 72-74).

Se puede decir que “la necesidad de intervenir en áreas complejas, de “hacer ciudad sobre la ciudad”, ya se trate de centros históricos, de tejidos degradados o de procesos de cambio de uso de periferias incorporadas a la ciudad y afectadas por proyectos diversos, ha requerido de una escala de planeamiento mayor y más innovadora que los planes parciales o especiales (dependientes de un planeamiento general) y de contenidos más amplios que los del urbanismo *stricto sensu*”, (Borja & Drnda, 2003), ,pag 75. (A modo de ejemplo, los planes URBAN. Vide Capítulo 2 de este trabajo). Facilitando además el establecimiento de una políticas de desarrollo más compacto, (Ponce Solé, 2006), pag 60, “Expansión urbanística, cohesión social y discriminación social en los Estados Unidos”, Edward H. ZIEGLES.

Ante el reto que supone el tejido urbano existente, sucesivamente más extenso superficialmente y complejizado, en cuanto a sus crecientes relaciones con el entorno

---

<sup>212</sup> Hay quien se inclina por la recuperación y regulación de figura de las áreas metropolitanas para atender a las necesidades y problemas derivados del crecimiento y cercanía de las ciudades, pese a reconocer que históricamente no han sido bien aceptadas por municipios y sociedad, (López Ramón, 2005), pag. 48 y ss. Otra parte de la doctrina recuerda “... la dificultad de compartir por parte de los municipios la formulación de un proyecto espacial común (...) lo que se debe hacer es actuar en consecuencia para asegurar la coherencia territorial de los diversos planes. Una conclusión inmediata es que, si no son posibles planes municipales allá donde los municipios se integran en un sistema urbano superior, serán necesarios otros instrumentos para la ordenación de los elementos supramunicipales de este sistema, instrumentos cuya iniciativa debería ser lógicamente de las administraciones supramunicipales”, (Esteban Noguera, 2003), pag 352.

<sup>213</sup> El autor señala ejemplificativamente a Barcelona, Madrid, París y Île de France, el triángulo asturiano formado por Oviedo, Gijón y Avilés, y el sistema vasco de ciudades de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián.

de la propia ciudad y de los asentamientos próximos, (Quintana López, 1989), pag. 19, "...la rehabilitación pasa por planteamientos urbanísticos de una escala adecuada, que globalicen las estrategias necesarias, superándose tratamientos focales con el respaldo rutinario, y frecuentemente innecesario, del fomento administrativo".

Con este cambio de escala es posible aportar al menos un mismo soporte racional territorial a las (en multitud de ocasiones) desconexionadas políticas sectoriales, de tal modo que se disponga y parta de un marco mínimo de partida para la elaboración de sus criterios, determinaciones y objetivos específicos, (Landa, 2002), pg. 220.

Resultaría ingenuo considerar que los procesos de degradación del tejido urbano reconocen y respetan los límites municipales. Es preciso "...superar la visión fragmentada y sectorial de la política urbana, ampliándola a la dimensión territorial en que las ciudades interactúan y en el que proyectan su influencia. La consideración del ámbito interurbano, urbano, periurbano y rururbano de influencia de cada ciudad debe ser parte intrínseca de consideración en los procesos de regeneración integrada. La complementariedad, colaboración interadministrativa y competitividad de las economías urbanas sólo tienen sentido en el marco de esta escala territorial," (Alonso Ibañez & Fernández García, 2016), pag. 15.

En el caso del País Vasco, la ordenación del territorio y sus instrumentos, más concretamente el Plan Territorial Parcial, se considera idóneo para realizar esta labor de superación del enfoque restringido que supone el Plan General de Ordenación Urbana, pudiendo abordar el tejido interurbano o metropolitano<sup>214</sup> que presente alguna patología sin necesidad de sujetarse a la delimitación del término municipal. (Todo ello sin perjuicio de que el Plan Especial de Regeneración Urbana realice las funciones propuestas y señaladas en el apartado anterior de este trabajo).

Este documento de planificación territorial, además, cuenta entre sus determinaciones la de identificar los ámbitos de regeneración urbana, posibilidad que debería ser aprovechada para realizar su clasificación, comparación y priorización a la vista de las circunstancias concurrentes en cada caso. Igualmente debería habilitarse a este instrumento para señalar un gestor supraterritorial que pudiera responsabilizarse de su rehabilitación urbanística atendiendo a todos los factores que pudieran coadyuvar a esa labor independientemente del término municipal en que fuese necesario intervenir.

Por consiguiente, se propone una ampliación de los contenidos de este documento, habilitándole no solamente para identificar los ámbitos de regeneración urbana, sino también para priorizar la intervención en los mismos, encomendando su regulación detallada a un Plan Especial de Regeneración Urbana, estableciendo aquellas determinaciones y orientaciones a las que el planeamiento general municipal deba sujetarse e identificando al gestor territorial que se responsabilice de su ejecución. Lógicamente, sin perjuicio del mantenimiento de los contenidos propios de un Plan Territorial Parcial.

---

<sup>214</sup> Así, por ejemplo, la complejidad presente en la mayor conurbación del País Vasco se puede describir de la siguiente manera: "Bilbao aglutina un área metropolitana o "hinterland" formado en mayor medida por aglomeración (con términos municipales de la margen izquierda y de la margen derecha principalmente, donde cohabitan tanto la continuidad territorial –Portugalete-Santurtzi- como los espacios de ruptura –Barakaldo/Sestao-) que mediante el proceso de unión intrínseca concluye en la idea de conurbación, como podía ser el caso de Basauri-Etxebarri-Arrigorriaga.", (Vivas Ziarrusta, 2015), (Vivas Ziarrusta, 2015), pag 289.

## 2. Los sistemas generales e infraestructuras supramunicipales.

No hay que olvidar que "El concepto de urbanización se ha generado, pues, sobre la confluencia en la construcción del espacio público de diferentes redes de infraestructuras que han ido apareciendo en el tiempo y convirtiéndose en suministradoras de servicios que han devenido una necesidad social" / "...no puede hablarse de "lo urbano" sin incorporar el concepto de abastecimiento de agua potable y de energía, la iluminación del espacio público, al alcantarillado de aguas usadas y de lluvia, además de la pavimentación de su sistema viario", (Herce Vallejo, 2013), pag, 141 y ss.

Sin embargo, "... en los últimos años, los cambios en los modelos urbanísticos hacen peligrar el modelo de ciudad compleja tradicional a favor de un modelo monofuncional muy dependiente del transporte privado para su implantación y desarrollo que obliga paralelamente a la construcción de más infraestructuras y el consumo de una mayor cantidad de espacios." (Feria Toribio & Albertos Puebla, 2010), pag. 122 Formas y organización de las aglomeraciones urbanas. Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES y Juan Eloy IBAÑEZ LOPEZ

Esta expansión que se encuentra muy ligada a la construcción de sistemas generales y grandes infraestructuras (fundamentalmente de transporte), los cuales suponen un evidente impacto en la ciudad, en su percepción, en la vida urbana y en el paisaje<sup>215</sup>.

Dichas infraestructuras de transporte tienen un papel "estructurante" del territorio y en el desarrollo del sistema de ciudades, con un efecto evidente de alteración del medio físico, paisaje y espacio natural o urbano, a veces incluso decisivo, vide Capítulo 7: Transformaciones territoriales y transporte, Angel APARICIO, Ingeniero de Caminos, (Galiana Martín & Vinuesa Angulo, 2010), pag. 181 y ss.

Son las infraestructuras las que crean y definen realmente el modelo de ciudad.<sup>216</sup> Todo ello sin negar la importancia que pueden tener otros factores que entiende secundarios. Se puede considerar "probado que la construcción de accesos y variantes de carreteras ha tenido mayor influencia en el crecimiento de la ciudad que cualquiera de sus planes urbanísticos". Y también que, por ejemplo, "El ferrocarril no era un sistema de fácil inserción en la ciudad; pero ya se ha planteado cómo al pasar, en general, por su periferia sus estaciones ayudaron a la extensión de la ciudad, y sus líneas radiales fueron causantes del desarrollo de un rosario de ciudades que ayudarían a generar, más tarde, las grandes aglomeraciones urbanas.", (Herce Vallejo, 2013)

No obstante, los resultados en algunos casos son evidentes: "Las ciudades están atravesadas por barreras físicas y sociales que las segregan espacialmente en compartimentos cerrados, cuya expresión más extrema son los barrios marginales, los

---

<sup>215</sup> Entendido no sólo como paisaje natural sino también como producto urbano, tal y como señala (Fariña Tojo, 2001), en la que partiendo de la relación entre la ciudad y la naturaleza, la ecología urbana y la sostenibilidad, se proponían definiciones y elementos que componen el paisaje, la cuenca visual y los métodos para realizar su análisis.

<sup>216</sup> "Los denominados planes territoriales contienen determinaciones (respecto a infraestructuras, puertos, aeropuertos y grandes instalaciones) y usos que inciden en la clasificación y calificación de los terrenos". (Font et al., 2017), pag. 393 y ss

guetos. Un accidente geográfico, como un río, o una infraestructura, como una vía de alta capacidad o una autopista, puede crear un efecto barreras que impida la comunicación de un barrio determinado con el resto de la ciudad; pero también la uniformidad social, la concentración de hogares con características similares (...) en un mismo ámbito puede convertir un barrio en un fondo de saco ensimismado y marginal". "Urbanismo y sostenibilidad social", Manuel CARRERO DE ROA, arquitecto, (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2009), pag 280 y ss.

En la década de los 60, en EEUU, ya se percibía el impacto directo sobre la vida urbana de ciertas infraestructuras, (Jacobs, 1967), pag. 275, "Todos los usos únicos que se introducen en la ciudad de una manera masiva tienen en común una cualidad. Y es que forman fronteras (...) representan, por lo general la destrucción de las vecindades. (...)En el caso de las vías férreas, el distrito situado en uno de sus lados puede funcionar mejor o peor que el situado al otro lado. Pero, desde el punto de vista físico, los espacios que peor funcionan de todos son característicamente las zonas directamente afectadas por la vía, es decir, ambos lados."

En estos casos se puede reconocer la inferioridad de la planificación urbana y de la acción pública de fomento de la rehabilitación frente al imponente impacto en la vida urbana de una infraestructura de este tipo. En positivo y en negativo. Y así se podrían poner ejemplos de infraestructuras de comunicaciones que han supuesto un refuerzo en la revitalización de algunos barrios o zonas urbanas (Metro Bilbao) frente a la presencia de otras, afortunadamente desaparecidas, como las trincheras del ferrocarril que antaño dividían Bilbao (Amezola o Basurto).

La regulación de la difícil convivencia entre las grandes infraestructuras de transporte, la ordenación del territorio y el urbanismo se resuelve en base al empleo de técnicas de coordinación, cooperación y finalmente de imposición de la competencia que deba entenderse prevalente, (Alegre Avila & Blanquer Criado, 2002), pag. 639 y ss Francisco SANZ GANDASEGUI, "La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transporte y las de ordenación territorial y el urbanismo". Lo que se propone en este trabajo es el desarrollo de esas técnicas en el curso de la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, dado que la existencia de múltiples documentos de todo tipo, solapados, sin reglas claras de solución de conflictos, con tramitaciones y contenidos descoordinados no favorecen la correcta regulación del territorio y la ciudad. "Planes territoriales y urbanísticos: Situación actual y perspectivas de futuro", Joan Manuel TRAYTER JIMENES.

La ordenación del territorio y la integración en el Plan Territorial Parcial de las previsiones de implantación y mejora de estos sistemas generales e infraestructuras pueden contribuir a una mejor ordenación urbana, así como a facilitar la recuperación los tejidos urbanos que convivan con las mismas.

En el caso concreto del Area Funcional de Bilbao Metropolitano se debe reconocer a la ría del Nervión como elemento conformador y estructurante de la metrópoli, (Vivas Ziarrusta, 2015), motivo por el que merece un tratamiento unitario, en cuanto a su ordenación y gestión.

Por otra parte, desde la ordenación del territorio se puede realizar una valoración ambiental del suelo periurbano "como control a la expansión urbana, como reductor de las huella ecológica y como relación interior-exterior: corredores verdes y fluviales", (Higueras García, 2009), pag. 56

Así, ante el evidente impacto de la urbanización en la naturaleza, que produce una radical separación entre los mismos, es posible proponer "diseñar redes "verdes" (sistemas) capaces de mantener los procesos naturales, en la que las funciones urbanas coexistan con espacios y territorios funcionales desde el punto de vista ecológico", (Suárez-Inclán, 2014), pags. 53 y 199 y ss.

Esta infraestructura verde persigue compensar la invasión de la ciudad en el campo, a través de la introducción de corredores ecológicos que atraviesen y sirvan al tejido urbano.

Dada su escala y funcionalidad, esta labor es únicamente asumible desde la planificación territorial, más concretamente desde el Plan Territorial Parcial, documento que deberá además compatibilizar las infraestructuras tradicionales (de comunicaciones en su mayoría) con esta novedosa infraestructura verde.

### 3. La ocupación de nuevos suelos: Efecto inducido por la limitación de crecimientos y ocupación de nuevos suelos / Perímetro urbano

El impacto del urbanismo desmedido, entendido como desarrollo o crecimiento urbano, ha sido tan extremo que se ha acabado postulando su limitación y reconducción, a través de la consideración y preservación de los recursos naturales y de la recepción de principios medioambientales, así como la participación ciudadana, (Mateo, 2007).<sup>217</sup>

Es significativo recordar que, (Vinuesa Angulo, 2013), pag. 100 "Durante el último boom muchas de las viviendas no se construyeron porque se necesitasen, sino porque se vendían obteniendo pingües beneficios". Práctica que generaba consecuencias negativas no buscadas, tales como que (Herce Vallejo, 2013), pag. 324, "La atención del urbanismo fijada solamente en el crecimiento urbano había acentuado la decadencia de los núcleos antiguos de las ciudades occidentales, que mostraban un claro deterioro caracterizado por despoblamiento, envejecimiento de la población

---

<sup>217</sup> (Agulles, 2017), Interesante reflexión sobre la creación, la evolución histórica y el proceso de construcción de la ciudad desde la economía y la sociología, así como su actual crisis derivada de su insostenibilidad y el fenómeno de la conurbación sin límite

Pag. 23 "...la fiebre de la" vida en las afueras" remitió de pronto cuando se hizo evidente que, en su huida, se habían llevado la ciudad tras a ellos. Pero, a menudo, dejaron el cadaver de la ciudad pudriéndose en su centros, convertidos por la paulatina desinversión y la decadencia en agujeros a los que iban a parar aquellos que no salían victoriosos en la guerra por la supervivencia en el ámbito urbano."

Pag. 49 "En las condiciones actuales, la urbanización de todo el territorio se ha convertido en un principio económico irrenunciable para el desarrollo del capitalismo. La circulación de capital entre la industria y la producción del espacio, a través de los intermediarios financieros, representa hoy la estrategia primordial para reactivar el consumo y la producción. Como la urbanización tiende a completar su ciclo, y hay cada vez menos posibilidades de incluir nuevos territorios, la destrucción de la ciudad ya construida se convierte en un valor esencial para futuras inversiones."

Pag. 90 "... las ciudades crecieron tanto y de tal manera que su centro histórico se convirtió en un reducto muchas veces marginal. Las operaciones de remodelación, encabezadas por proyectos de la vanguardia arquitectónica, los convertirían después en una especie de souvenir de la destrucción urbana".

existente, abandono de los edificios, alto desempleo y abundancia de actividades marginales, paisaje urbano desolado y consecuente o causante olvido político”

Por lo cual, "en los últimos años están tomando fuerza determinadas concepciones que predicen un modelo diferente de actuación en materia de ordenación territorial. Ligadas a planteamientos de sostenibilidad critican el proyecto liberalista y especulativo que ha predominado en la planificación urbanística en general y en el uso de espacios rurales en particular, proponiendo una utilización de las áreas rurales consecuente con sus aportaciones productivas y preservándolos como espacio de calidad para una población urbana necesitada de áreas de ocio y expansión". (Alberdi Collantes & País Vasco, 2010), pag. 67, Estas ideologías, a pesar de la aparente pujanza que presentan, apenas se han concretado en ejemplos prácticos, dominando el sistema tradicional de respuesta con suelo no urbanizable a las demandas de la ciudad"

Esta reacción es también detectada y afirmada en (Castillo Blanco et al., 2014), pag. 46 Capítulo I, Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis, José ALLENDE LANDA "Frente al urbanismo desarrollista, sectorial, puntual, selectivo, discriminador, acaparado fundamentalmente por profesionales y políticos, de construcción de ciudad y destrucción del territorio... parece que, con retraso, empieza a llegar el urbanismo transdisciplinar, sistémico, integral, de reutilización, recuperación y regeneración de ciudad".

Se debe tener presente que "las decisiones de ordenación no pueden resultar ajenas al devenir de la ciudad existente y, en particular, al análisis del grado de ocupación y conservación de la edificación existente, sea cual sea su uso.", (Tejedor Bielsa, 2012), pag. 213. Así como que "la expansión urbanística no es únicamente el fruto del deterioro del núcleo de las zonas urbanas. A menudo se olvida el hecho de que la expansión también es una de las principales causas del deterioro y del declive del núcleo urbano.", (Ponce Solé, 2006), pag. 49 Capítulo 3 Edward H. ZIEGLES "Expansión urbanística, cohesión social y discriminación social en los Estados Unidos".

Esta relación entre un exacerbado crecimiento y la decadencia del centro urbano hace preciso implementar dos vías de actuación:

A) Exigencia de una motivación reforzada de aquellos instrumentos de ordenación urbanística que posibiliten ocupaciones y transformación de suelo rural, especialmente para uso residencial, priorizando el reciclaje del tejido urbano existente. "En la medida que la sostenibilidad consiste en la utilización racional del territorio y del medio ambiente, este análisis físico tendría que estar precedido de una justificación sobre la necesidad o no de una nueva área de desarrollo residencial, ya que hay otras fórmulas para ampliar el parque de viviendas de una población, sin consumir más territorio como, por ejemplo, trabajos de acupuntura en la ciudad existente a través de pequeñas intervenciones residenciales que sirven para consolidar una trama existente, o bien políticas que favorezcan los alquileres o las rehabilitaciones de edificios en desuso e industriales como viviendas, son algunas soluciones más sostenibles.", (Unceta Satrústegui & Garrido Gutiérrez, 2012), pag. 168 Zaida Muxi, (Doctora Arquitecta) La ciudad no es sin vivienda y la vivienda no es sin ciudad.

En el mismo sentido, (Unceta Satrústegui & Garrido Gutiérrez, 2012), pag. 214 Gerardo ROGER FERNANDEZ, La rehabilitación en la ciudad consolidada: modalidades innovadoras de intervención "Ello no quiere decir que se prohíban los

nuevos desarrollos de suelo urbanizado, sino que el consumo, ocupación, transformación e incorporación de nuevos territorios a la ciudad preexistente, deberá acomodarse a la suficiencia de la intervención en la mejora y recualificación de ésta, mediante actuaciones de recuperación urbana aplicada en todas sus escalas de renovación, aisladas de viviendas, de edificios completos o de áreas más complejas de rehabilitación integrada o de renovación urbana".

B) Establecimiento de una delimitación que impida el crecimiento ilimitado de la urbanización sobre el territorio e impulse la revitalización de los centros urbanos, (Dominguez Garrido, 1996), pag. 15 y ss "Ordenación del territorio y desarrollo comarcal a partir de ciudades medias", Vicente BIELZA DE ORY<sup>218</sup>.

Se trata de evitar "una innecesaria localización periférica de los desarrollos residenciales, bien en la búsqueda de suelos más baratos o de ayuntamientos más receptivos a cualquier tipo de propuesta de los promotores, viene suponiendo un excesivo y desordenado consumo de territorio que acentúa procesos de segregación espacial, de los que las principales víctimas son las generaciones más jóvenes.", (Vinuesa Angulo, 2013), pag. 19

Raumont UNWIN señalaba que "Hoy no hay (...) ninguna duda de que sería posible establecer un límite, algún cinturón de parques o terreno agrícola hasta el que podría extenderse ininterrumpidamente una ciudad, y sería cuanto menos deseable asegurar ese límite". La escala territorial debe ser la que dote al planeamiento municipal de la oportuna justificación para excluir los suelos no urbanizables de régimen común del proceso urbanizador. (Esteban Noguera, 2003), pag. 286-294

Las dos vías antes señaladas pueden encontrar su expresión en los instrumentos de ordenación territorial (sostenible) y los planes supramunicipales, documentos aptos para afrontar los problemas derivados de un crecimiento sin limitaciones (y sus consecuencias indeseadas tales como la corrupción... ) y la regulación de los fenómenos metropolitanos, (Castillo Blanco et al., 2014), pag. 261 y ss Capítulo VII, Gestión urbana sostenible: la necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible, Fátima E. RAMALLO LOPEZ

El documento de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, recientemente aprobado definitivamente y pendiente de publicación, introduce la determinación de escala territorial de perímetro de crecimiento urbano del Area Funcional, encomendando su establecimiento al correspondiente Plan Territorial Parcial, en cuyo interior deberá situarse la mancha urbana existente y prevista para su período de vigencia.

Sin duda esta determinación significará una reconducción de los proyectos e inversiones inmobiliarias hacia el medio urbano existente, en detrimento de la política de expansión, ocupación y transformación de suelos rurales, con lo que las actuaciones de transformación urbanística y de regeneración urbana deberían convertirse en habituales.

---

<sup>218</sup> Exposición sucinta de la evolución histórica del sistema de ciudades en España, con recomendación de limitar el crecimiento de las periferias e impulsar la revitalización de los centros urbanos, todo ello incurso en el análisis de la comarca Bailen-Linares-La Carolina.

#### 4. Los grandes equipamientos comerciales.

La evolución del comercio en España, especialmente en el siglo XX, por su evidente dinamismo y evolución, la aparición progresiva de grandes centros comerciales, ha supuesto un cambio respecto del modelo constructivo, escala y lugar de implantación, forma de la ciudad y vida urbana, movilidad, consumo, etc...

Las consecuencias sociales, económicas, medioambientales, urbanísticas y de movilidad derivadas de la adopción de este modelo comercial son notables, entre las que no cabe olvidar el desplazamiento de la vida social desde el centro urbano a la periferia con la sustitución del espacio público de encuentro por un espacio privado encomendado a la vigilancia y seguridad igualmente privada, (Villarejo Galende, 2008), pag. 44.

Es posible relacionar claramente los crecimientos dispersos y el traslado de la actividad a la periferia con el abandono del centro urbano y la aparición de distintos problemas sociales en el mismo (Hervás Más, 2017), pag. 673.

Las Comunidades Autónomas tienen competencias para regular el establecimiento de estos centros comerciales, tanto desde el punto de vista de la ordenación del territorio como de la actividad económica, pero en el primero de los casos deben emplearse justificaciones e instrumentos territoriales no de protección o de mantenimiento de un determinado modelo comercial<sup>219</sup>. Esta regulación se puede basar, por ejemplo, en la reducción de la huella ecológica o impulsando su localización en distancias cortas, favoreciendo una movilidad peatonal y ciclable sostenible y evitando desiertos de alimentación, zonas en las que es difícil conseguir buenos alimentos a precio razonable, con fin a la mejora de la inclusión social y a la regeneración urbana, (Villarejo Galende, 2008), pag. 274

O en la propuesta de un modelo territorial más compacto, eficiente y equilibrado de acuerdo con los siguientes principios: a) Reservar áreas específicas para las actividades incompatibles con los usos residenciales b) Favorecer la inserción urbana de las actividades económicas c) Búsqueda de equilibrio territorial d) Limitar el consumo de suelo y aprovechar las oportunidades de localización, esto último incluye el reciclado de suelos en desuso o infrautilizados. (Galiana Martín & Vinuesa Angulo, 2010), pag. 144 Capítulo 5: El sistema de asentamientos y la ordenación del territorio, Luis GALIANA y Julio VINUESA geógrafos.

El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, faculta a las autoridades a que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general: entre las que cabe destacar la protección del medio ambiente y del entorno urbano. Si bien con la cautela de que cualquier límite o requisito establecido, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada y habrá de ser tal que no exista otro

---

<sup>219</sup> El llamado urbanismo comercial en muchas ocasiones en realidad se trata de planificación comercial (Villarejo Galende, 2008), pag. 5. "Si bien es cierto que los cambios en la estructura comercial afectan a la vida urbana, es evidente que aspectos como la incidencia en la estructura comercial de la zona o los efectos sobre el nivel de ocupación responden más claramente a una voluntad de intervención en la ordenación de la actividad económica que a una preocupación directa por su incidencia territorial."



medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, (Font et al., 2017), pag. 809 El urbanismo comercial tras las últimas reformas legislativas: En especial el caso de Cataluña, Marina RODRIGUEZ BEAS.

La infracción de estos límites ha justificado que una serie de sentencias haya analizado y anulado parcialmente el modelo territorial establecido en el País Vasco para el asentamiento de grandes equipamientos comerciales: El Tribunal Supremo en sentencia de 3 de septiembre de 2015, correspondiente al recurso de casación número 3.408/2014, declaró nulas, por ser contrarias a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de de 2006, y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, aprobado por Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que imponen limitaciones a la superficie máxima y emplazamiento para equipamientos comerciales, debido a que se encuentran basadas en razones económicas y mercantiles, cabiendo únicamente establecer restricciones fundadas en razones de justificadas e imperiosas de interés general.

Finalmente, por acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco de fecha 22 de marzo de 2016 se ha resuelto iniciar el proceso de revisión de este Plan Territorial Sectorial exclusivamente en lo relativo a equipamientos comerciales, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Respeto a las condiciones señaladas por la normativa europea para el establecimiento de restricciones:
- Atención a lo señalado en el documento Habitat III, conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, (2015), Ley de Suelo y Urbanismo, (2006), Avance de la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio
- El modelo territorial vasco aboga por el fortalecimiento de los núcleos urbanos preexistentes, evitando la ocupación y artificialización de nuevos suelos, reduciendo el uso de vehículo privado e integrando distintos usos el tejido urbano.

Este acuerdo partía de la premisa de que la relación entre la presencia de estos grandes equipamientos comerciales y la vitalidad de los establecimientos tradicionales ubicados en el medio urbano únicamente puede regularse desde este tipo de instrumentos de ordenación del territorio, respetando en cualquier caso las limitaciones legales anteriormente descritas.

"Este nuevo modelo de urbanismo comercial se asienta sobre dos pilares: la protección del medio ambiente y la ordenación territorial y urbanística (...)" que se han configurado como las razones imperiosas de interés general que justifican en su caso la imposición de requisitos, siempre de manera proporcional y restrictiva, (Font et al., 2017), pag. 821

El Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales se encuentra actualmente en revisión parcial y recientemente, el Parlamento Vasco ha dictado la Ley vasca 10/2019, de 27

de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales, publicada en el BOPV nº 129, de 9 de julio de 2019, al entender que cualquier limitación a este tipo de actividad comercial (respetando el marco normativo europeo) precisaba rango de ley.<sup>220</sup> El documento de planeamiento sectorial deberá recepcionar esta novísima normativa y reflejarla sobre el territorio.

Por otra parte, entiendo que debería contemplarse e incluir entre los contenidos de una posible modificación o revisión de este documento el impacto de las nuevas tecnología de información y comunicación, especialmente internet, en las actividades económicas, con el consiguiente impacto en el modelo tradicional de negocio, la creación de plataformas logísticas e infraestructuras de comunicaciones (o su refuerzo), la generación de movilidad para la distribución de productos, etc...

Como se ha reiterado en numerosas ocasiones a lo largo de estas páginas, la actuación de regeneración urbana no se limita a la rehabilitación de la urbanización y la edificación (especialmente de viviendas), sino que se extiende a todos aquellos aspectos que constituyen y dan forma a la vida urbana, pudiendo destacar entre éstos el comercio. Un barrio precisa de actividad comercial en su interior, reduciendo la necesidad de movilidad urbana y favoreciendo la vitalidad de la calle. Por consiguiente, es muy deseable el objetivo de conciliar la presencia y existencia de grandes equipamientos comerciales y plataformas logísticas de servicios de entrega a domicilio con la preservación del pequeño comercio local.

## 5. El suelo industrial.

Las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales han mantenido dos líneas de actuación en esta materia: como principio general el mantenimiento del uso industrial sobre aquellos terrenos en que ya estuviera efectivamente implantado y el fomento de la desaparición de construcciones e instalaciones obsoletas y sin uso, a través del programa de ruinas industriales.

Estos criterios, en principio correctos, pueden generar algunas consecuencias adversas, al suponer en ocasiones de hecho la configuración de una frontera interior en la ciudad, evitando la mezcla y convivencia de usos, muy importante para el fortalecimiento de la vida urbana, (Ponce Solé, 2002), pag. 178, y (Jacobs, 1967), pag. 155,

Por consiguiente, se realiza la propuesta de introducir en el documento en tramitación de Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales algún criterio de modulación en el tratamiento urbanístico de los suelos industriales existentes, a fin de facilitar la realización de procesos de regeneración urbana, con carácter excepcional, en territorios complejos en que se produzcan situaciones de yuxtaposición de usos residenciales e industriales sin solución de continuidad, que posibilite la introducción limitada de usos residenciales.

Por ejemplo, en aquellos casos en que se trate de:

---

<sup>220</sup> Vide el apartado 4.3.6 de este trabajo.

- Favorecer la adecuada convivencia entre usos industriales y residenciales limítrofes o cercanos y minorar el impacto las inmisiones de todo tipo en las viviendas..
- Mejorar la accesibilidad y en su caso permeabilidad, así como posibilitar la conectividad, especialmente peatonal, entre municipios y entre barrios, evitando el efecto barrera.
- Impulsar la comunicación del suelo industrial mediante accesos cercanos y rápidos a vías de alta capacidad, reduciendo la circulación por el interior de la trama urbana.
- Posibilitar el realojo en el propio ámbito o en sus proximidades de aquellas personas ocupantes de viviendas que deban ser derribadas en el curso de la gestión urbanística del ámbito.

De este modo también se reduciría la diferencia en el trato con respecto a aquellas operaciones de recualificación, de cambio de uso en definitiva, que han sido acogidas y reguladas favorablemente por los Planes Territoriales Parciales, con el objetivo, por ejemplo, de "recuperación de las áreas que a lo largo de la ría (de Bilbao) habían quedado liberadas del uso industrial que mantuvieron", (Vivas Ziarrusta, 2015), `pag. 93.

La segunda de las líneas de actuación, el programa de ruinas industriales, ha podido propiciar la desaparición de patrimonio edificado de interés.

Se debe recordar el inventario o catálogo de elementos de patrimonio industrial para la redacción de un Plan Sectorial sobre Patrimonio Industrial (a instancias del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco) en sentido contrario al programa de demolición de ruinas industriales del propio Gobierno Vasco. (Vivas Ziarrusta, 2015), pag. 268, que debería ser tenido presente en las modificaciones de los Planes Territoriales Parciales y del planeamiento municipal, con el objetivo de conciliar ambas políticas publicas.

## 6. El paisaje.

En España, en la normativa estatal y autonómica, ha sido entendido generalmente desde el punto de vista ambiental y constreñido al suelo rural. No obstante, tras la firma del Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000, se empiezan a encontrar referencias relativas al suelo urbano.

Desde hace años, parte de la doctrina científica, ha considerado como "instrumentos idóneos para hacer efectiva la tutela del paisaje (...) los utilizados para la ordenación del territorio", (Alegre Avila & Blanquer Criado, 2002), pag. 495 Ramón MARTIN MATEO, "La tutela del paisaje en la legislación del suelo".

Se trata de integrar "...el paisaje en todos los procesos de planeamiento territorial y urbanístico bajo una perspectiva de sostenibilidad, debiendo asumir cualquier planeamiento el objetivo de conservar y mantener los elementos estructurantes y las pautas características de los diversos tipos de paisajes existentes en su ámbito de ordenación, mejorando la calidad original de éstos. (...) Por otra parte, en los supuestos de paisajes en proceso de transformación o irreversiblemente degradados, la función del planeamiento urbanístico será la de ordenar la transfiguración de estos

paisajes y, si es el caso, crear nuevos elementos estructurantes y caracterizadores, con objeto de revitalizar y recuperar la belleza de los mismos." (Hervás Más, 2009), pag. 170 y ss.

El Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco contempla que las determinaciones del paisaje se integren en los instrumentos de ordenación territorial, posibilidad que se está teniendo en cuenta y aplicando por la Diputación Foral de Bizkaia en la redacción de la revisión del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano.

Lógicamente, identificando y proponiendo criterios paisajísticos para las distintas realidades: núcleos urbanos existentes, suelo urbanizable, espacios industriales, etc... preservando, reforzando y/o recuperando sus valores e identidad. No se trata tanto de la búsqueda de una determinada estética como de contribuir a la percepción de un espacio degradado.

El documento de revisión del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano ha incorporado la componente del paisaje, si bien dado el estado de redacción del mismo es imposible determinar qué contenido o determinaciones contendrá, especialmente en relación con el medio urbano susceptible de acoger un actuación de regeneración urbana.

## 7. La actividad turística.

No se puede desconocer que el territorio constituye un recurso esencial para la actividad turística: la ocupación del litoral, las urbanizaciones y complejos, los alojamientos en viviendas particulares, la presencia de gran número de viajeros, visitantes, consumidores y pernoctantes, sus desplazamientos...(Ivars Baidal, 2010), pag. 47). Incluso que el centro histórico de la ciudad es el objeto de mayor especulación, (Hernández Pezzi, 2018), pag. 39

El sistema urbanístico español ha fracasado en la regulación de la ocupación y uso del suelo por la actividad turística, la creación y expansión de esta industria, y hay que reconocer que "el espacio turístico obliga a la formulación de un planeamiento territorial, con ámbito comarcal como mínimo, que analice la totalidad del espacio, sus problemas y oportunidades y ofrezca respuestas globalizadas, armónicas y sostenibles a la demanda y oferta detectadas", especialmente en lo relativo a la creación de nuevas urbanizaciones turísticas y complejos singulares(Alegre Avila & Blanquer Criado, 2002), pag. 69 Gerardo ROGER FERNANDEZ, "El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico".

Pese a todo, en la década de los 90 la planificación turística ha incorporado (al menos como una declaración de voluntad) el principio de desarrollo sostenible, "mediante la cualificación de áreas consolidadas y la adecuada planificación de destinos emergentes", previendo los adecuados refuerzos o provisión de infraestructuras, teniendo presente que los beneficios, costes y efectos del turismo en el desarrollo y estructura regional incluyen evidentes impactos en la competencia entre usos del suelo, el incremento en la necesidad de servicios públicos, la aparición de desarrollos urbanos especializados y procesos de segregación espacial, entre otros, (Ivars Baidal, 2010),

El tratamiento de la planificación turística debe ser abordado desde la ordenación territorial (o al menos con su misma tramitación y garantías), dado el evidente impacto de esta actividad en el medio ambiente, los recursos naturales y el territorio, con el objetivo de facilitar su coordinación y armonía (Alegre Avila & Blanquer Criado, 2002), pag. 111 y ss Martín María RAZQUIN LIZARRAGA "Planificación turística y planificación territorial: La necesidad de una convergencia"

Por otra parte, pueden identificarse distintos algunos elementos que merecen un tratamiento desde una escala territorial, (Ivars Baidal, 2010):

A) La costa. En muchas ocasiones ha resultado la gran damnificada por la explotación turística, que en algunos casos ha significado su invasión y artificialización, por lo que deben abordarse intervenciones de recuperación y reestructuración.

B) Los parques temáticos. Su implantación y funcionamiento suele implicar grandes obras de construcción de edificaciones e infraestructuras, tráfico rodado, emisiones, suministro y consumo de agua, crecimiento de la oferta hotelera, etc...

C) Espacios supramunicipales. Por ejemplo, el Camino de Santiago, la ruta del Cid, etc... que únicamente pueden ser abordados desde una escala superior.

D) La irrupción del nuevo turismo: los alojamientos turísticos propios de la nueva economía colaborativa, muchas veces causantes de la expulsión de la población residente autóctona o gentrificación, (Hernández Pezzi, 2018), pag. 25.

Es necesario plantear la relación entre la planificación de la actividad turística y la planificación territorial, identificando criterios territoriales para la construcción (y rehabilitación) de destinos turísticos, distinguiendo diversas estrategias en función de las características y necesidades de la pieza territorial a la que se afecte (Galiana Martín & Vinuesa Angulo, 2010), pag 166 y ss Capítulo 6: El tratamiento del espacio y la planificación turística desde la perspectiva territorial, Diego BARRADO y Reyes AVILA, geógrafos, incluyendo el refuerzo o la provisión de infraestructuras en su caso.

Además, "la irrupción del fenómeno de los hoteles de bajo coste, los apartamentos turísticos legales e ilegales, el alquiler informal, la ocupación de la vía pública, espacios públicos y entornos monumentales, la gentrificación de áreas centrales y la tematización consumista de los centros históricos mediante la eliminación del comercio tradicional y la población residente no son procesos nuevos, pero han pillado desprevenidos a los ayuntamientos...", (Hernández Pezzi, 2018), a los que se debe dotar de un marco legal en el que puedan amparar una regulación equilibrada de la actividad, marco que bien puede estar soportado en un instrumento de ordenación territorial.

Se reconoce la dificultad de integrar o al menos articular la ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico y la planificación turística, debido al poco desarrollo de la primera (salvo excepciones) y al reparto competencial de cada materia en distintos niveles administrativos<sup>221</sup>. Dicho esfuerzo sin embargo es necesario y así en el País

---

<sup>221</sup> La relación entre urbanismo, medio ambiente y turismo puede acometerse tanto a través de distintas formas o técnicas regulatorias: *soft law* (como en Andalucía a través de instrumentos de ordenación territorial) e intervencionismo (como en Islas Canarias a través de la ley y planes insulares), con el mismo objetivo de frenar la expansión sobre el territorio y primar la ciudad compacta, (Font et al.,

Vasco, por ejemplo, se prevé la redacción de un Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos, con naturaleza de plan territorial sectorial, al que debe sujetarse el planeamiento municipal, (Ivars Baidal, 2010), pag. 274.<sup>222</sup>

---

2017), pag 589 ss, Urbanismo, medio ambiente y turismo. Una integración necesaria y fortalecedora, Martín María RAZQUIN LIZARRAGA.

<sup>222</sup> Es posible encontrar otros instrumentos territoriales autonómicos en Baleares como los Planes de Intervención en ámbitos turísticos, analizados p. ej. en "La ordenación sostenible del tejido urbano en los destinos turísticos maduros", Aina SALOM PARETS, pags. 255 y ss, y en "La planificación territorial como factor decisivo del desarrollo territorial sostenible", Avelino BLASCO ESTEVE, pags. 237 y ss., (Alonso Ibáñez & Alenza García, 2018)

### 7.2.3 De políticas públicas.

#### 1. Concertación del sector público.

La distribución competencial realizada por el bloque de constitucionalidad y su posterior desarrollo normativo impide que el ejercicio de las facultades de fomento, regulación, seguimiento y control de la rehabilitación pueda ser asumido por un solo nivel administrativo y mucho menos por un único agente público.

La evidente e inevitable consecuencia es que si se desea realmente la rehabilitación urbanística del medio urbano debe conseguirse previamente el concierto de las voluntades, normativas y presupuestos de las administraciones públicas con competencias con incidencia en esta materia y en la concreta actuación de transformación urbanística de que se trate<sup>223</sup>.

En muchas ocasiones<sup>224</sup> se ha recurrido a la llamada o constitución de foros, organismos de encuentro, acuerdos, convenios, o distintas figuras que pudieran servir para facilitar la consecución de esta finalidad, pero realmente se trata de una exigencia o un requisito sine qua non imposible de orillar.

En definitiva, es precisa la “redefinición de la gestión pública y el gobierno del territorio para actuar conjuntamente en distintas dimensiones de la ciudad”, (Ramallo López, 2014), pag 181.

#### 2. Coherencia de las acciones.

Como consecuencia de lo anterior se debería producir un alineamiento de los objetivos, normativas, procedimientos y acciones de las distintas administraciones públicas de tal modo que no se generen contradicciones entre las mismas y los resultados pretendidos.

No es factible estimular la rehabilitación edificatoria en el marco de un planeamiento municipal que pretende la entera renovación urbana, es decir, la sustitución del patrimonio edificado y urbanizado, haciendo tabla rasa, por un nuevo proyecto y una nueva realidad urbana.

Tal y como señala, por poner un ejemplo, (Tejedor Bielsa, 2012), pag 216: “puede constatarse una tradicional desconexión entre planeamiento urbanístico, reservas para vivienda protegida, planes de vivienda y rehabilitación y acciones de regeneración

---

<sup>223</sup> En este trabajo se realiza una enumeración y explicación de distintas formas e instrumentos de coordinación y cooperación, y se colige su insuficiencia, escaso uso y virtualidad, "La coordinación y la cooperación territorial: El marco de referencia supramunicipal de las políticas urbanas", Fernando GARCIA RUBIO, pags. 193 y ss, (Alonso Ibáñez & Alenza García, 2018).

<sup>224</sup> Vide la Disposición Adicional Undécima de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, BOPV nº138, de 20 de julio, en relación a la creación del Foro de Urbanismo y Vivienda (si bien no ha sido objeto de desarrollo ni ha entrado en funcionamiento) y los organismos creados por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, BOPV nº 131/1990, de 3 de julio de la LOT: Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco.

urbana. No es habitual que el planeamiento analice, regule y coordine todas las acciones sobre el territorio que ordena, muy diversas desde las perspectivas señaladas. Puede afirmarse sin temeridad ni exageración que unos y otros instrumentos, a pesar de sus evidentes interrelaciones, han venido diseñándose y aprobándose de manera inconexa cuando no contradictoria. No es infrecuente que el municipio que impulsa grandes procesos de urbanización que determinan, en contextos demográficos estancados o regresivos, el vaciamiento del centro de los núcleos existentes, propongan y participen en programas de rehabilitación o regeneración urbana que, en un contexto de crédito normal (no el actual), difícilmente resultan competitivos."

En el mismo sentido, la mejora de la salud pública o de la seguridad ciudadana no puede concebirse sin considerar la habitabilidad de la vivienda o la eliminación de los puntos negros de las ciudades... ni la integración social sin una buena defensa y regulación del espacio público, limitando justificadamente su privatización... ni fomentar la mejora del nivel educativo y la práctica del deporte si no se construyen los equipamientos públicos necesarios.

### 3. Señalamiento y evaluación de objetivos.

En cuanto al objeto de la evaluación, se propone centrar el análisis y el debate en la propia política de rehabilitación y regeneración urbana que interesa diseñar y ejecutar en orden a la consecución de unos objetivos ciertos, claros y determinados.

No sólo es importante alcanzar y acreditar la calidad en la gestión de los procedimientos administrativos, e incluso la excelencia, demostrando la corrección, eficacia y eficiencia en la tramitación de distintas ayudas, sino también actualizar los programas públicos al nuevo escenario en que se tratan de desarrollar.

No es posible aceptar que los mecanismos regulados en la década de los ochenta, con unas modificaciones en aspectos accesorios, sean los óptimos para afrontar el reto de la regeneración urbana, la eficiencia energética, la inclusión social, la lucha contra el cambio climático, etc...

Se deben superar las fronteras establecidas por las distintas atribuciones competenciales a ciertos agentes públicos en aras a una perspectiva global, de actuación coordinada, centrada en la consecución de objetivos concretos y en la integración de los aspectos más relevantes con presencia en cada territorio degradado.

En cuanto a los objetivos cuantitativos a evaluar, se ha razonado anteriormente (en el Capítulo 6 de este trabajo) la relevancia de disponer de la mayor cantidad de información posible sobre la acción rehabilitadora. La visión parcial, el centrarse únicamente en la propia actividad obviando el trabajo concomitante de los demás actores, no puede servir para disponer de un conocimiento correcto de la realidad y de la evolución del patrimonio urbanizado y edificado.

Sería conveniente disponer de información sobre la totalidad de las obras que se realizan, no sólo de aquellas subvencionadas por una concreta administración pública, incluyendo aquellas que se realizan con el único apoyo de la iniciativa privada y/o de la propiedad de los inmuebles. Se trata fundamentalmente de una cuestión de coordinación, control y comunicación de datos entre los distintos operadores públicos, dado que buena parte de esta información ya obra en poder o al menos pasa bajo la



supervisión, por ejemplo a través de expedientes de disciplina urbanística, de los mismos.

Es un sitio común relatar la tradicional ausencia o escasez de datos y estadística en España, lo cual no puede conducir irremisiblemente a la aceptación de esta situación y a la inacción. Las TIC, las redes, los sistemas de información geográfica y los recursos de *big and open data* son herramientas que pueden facilitar la realización de esta trascendental labor, la comunicación de sus resultados y su devolución a la sociedad.

En el caso concreto de las áreas urbanas declaradas como áreas de rehabilitación integrada o áreas degradadas, se entiende preciso realizar un nuevo estudio de las mismas, al efecto de actualizar el conocimiento de su estado actual, poder valorar su evolución, comparar sus patologías y priorizar las actuaciones en dichos ámbitos. En definitiva, sería preciso someterlas a una monitorización periódica que permitieran averiguar el impacto real de los distintos programas. No hay que desconocer que el objetivo último de estas declaraciones es que desaparezcan los motivos que justificaron ese tratamiento, no el facilitar acceso a unas ayudas más intensas.

En cuanto a los objetivos cualitativos a evaluar, se propone el tránsito desde una política pasiva de fomento de la rehabilitación, a realizar principalmente por la propiedad de los inmuebles, hacia una política de iniciativa pública, que planifique la regeneración urbana de modo ordenado e integral, esto es, priorizando determinadas tipologías edificatorias, zonas urbanas, etc... y abordando no sólo los aspectos arquitectónicos y de servicios y equipamientos públicos, sino también sociales, de actividades económicas, seguridad, sanitarios, etc...

Por consiguiente, se trataría de apoyar de un modo cualificado estas intervenciones integrales, que se preferirían a aquellas que se limitan a una única vivienda, a un único edificio, etc... o llevadas a cabo desde la óptica de un único agente público en el cometido de sus atribuciones competenciales. Y en paralelo sería conveniente establecer la importancia relativa de cada objetivo respecto de los restantes: ¿Primero seguridad estructural, después accesibilidad y finalmente eficiencia energética?

Por otra parte, si se considera que la rehabilitación y actualización de un inmueble forman parte del deber legal de conservación que le corresponde a la propiedad del mismo, ¿se podrá concluir la improcedencia del otorgamiento de ayudas para el cumplimiento del mismo, salvo cuando este apoyo público pueda justificarse en razones de justicia material o inclusión social? Este debate debe extenderse y alcanzar a la conveniencia de que el importe de la ayuda sea recuperado por la comunidad en algún momento, por ejemplo, cuando se enajene a título oneroso el inmueble, mediante su anotación como carga registral.

En cuanto al método de la evaluación, la regeneración urbana no es un trabajo asumible por una única administración pública, máxime en el escenario de un Estado compuesto, con distintas personas jurídicas públicas a las que se les atribuye competencialmente materias cohesionadas entre ellas. Solamente el entendimiento del deber y la necesidad de actuación coordinada, como expresión de mejora en la gobernanza, puede contribuir a despejar el camino para la consecución de este objetivo.

Los agentes públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, dentro de sus posibilidades, pueden y deben facilitarse mutuamente la información y datos necesarios para el óptimo conocimiento de la situación de edificios, barrios, pueblos y ciudades, la

elaboración del diagnóstico que corresponda y el diseño y ejecución de la intervención rehabilitadora. Labores todas a realizar de modo leal y colaborativo.

La disposición de una base de datos territorial y compartida, la puesta en marcha de una ventanilla única, la coordinación entre las distintas políticas, programas y acciones públicas no tiene por qué ser una quimera.

Y la sociedad, especialmente aquellas personas afectadas singularmente por estas decisiones públicas, deben poder encontrar el ámbito adecuado en el que exponer sus miedos, dudas, esperanzas, propuestas y reivindicaciones.

No se puede negar el camino recorrido ni obviar el importante avance en materia de rehabilitación y regeneración urbana realizado en el País Vasco. Sin embargo, los nuevos retos que se deben afrontar y la revolución en ciernes de la gestión administrativa propiciada por la mejora de la gobernanza y la puesta en marcha de la administración electrónica, deben conducir a una reflexión profunda sobre la normativa, procedimientos, objetivos y ejercicio por los agentes públicos de las competencias que le son atribuidas en esta materia.

#### 4. La necesaria estabilidad y seguridad jurídica y económica.

No creo que sea preciso recordar la clásica anécdota relativa al estado del césped británico,<sup>225</sup> pero lo cierto es que el sistema normativo urbanístico y de promoción de la rehabilitación suele ser objeto de refundación casi en cada legislatura política, impidiendo de facto su recepción, asunción e implantación.

Sería conveniente que las reglas fueran claras, fácilmente asequibles y estables, de tal modo que la sociedad en su conjunto y especialmente los operadores en materia de rehabilitación públicos y privados pudieran acostumbrarse a su efectiva exigencia y cumplimiento.

Las mismas características serían deseables para la regulación protectora o de fomento de la rehabilitación. Las campañas temporales con objetivos coyunturales (hoy las medidas anti incendios, mañana la instalación de ascensor y pasado mañana la sustitución de ventanas) no son comprendidas por la sociedad ni aconsejables. El impulso con medidas extraordinarias por el sector público de un determinado barrio, ámbito urbanísticos o aspecto, p. ej. la eficiencia energética, no dejan de ser proyectos “bengala” que pese a producir un deslumbramiento instantáneo desaparecen sin dejar huella en poco tiempo.

La regulación mantenida en el tiempo tiene un efecto pedagógico muy importante. Permite su incorporación al inconsciente colectivo y facilita su cumplimiento espontáneo.

#### 5. Colaboración de la iniciativa privada.

Se ha convertido prácticamente en un mantra, que se repite instantáneamente como remedio ante cualquier planteamiento complejo, tanto que llegar a vaciarse de sentido.

---

<sup>225</sup> Se suele decir que un bilbaíno fue a Londres y se quedó impresionado por el magnífico estado del césped de un jardín, motivo por el que le preguntó a su dueño cuál era la fórmula mágica para tenerlo así, a lo que el dueño contestó que abonarlo, regarlo y cortarlo... y ante a la insistencia en el interrogatorio añadió “unos cientos de años”.

Es indiscutible que la acción rehabilitadora o regeneradora debe contar con la iniciativa privada, dado que en la mayor parte de las ocasiones el objeto de dicha acción es de su propiedad, esto es, de un propietario particular o de una comunidad de propietarios. Por lo tanto, contar con su colaboración y consentimiento se estima básico, aunque se trate de fomentar el cumplimiento del deber legal y estatutario de conservación (y actualización). Y a este fin, se regulan y ponen a su disposición diferentes líneas de ayuda.

Por otra parte, ante la debilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, o lo que es lo mismo, ante la escasez de recursos económicos para dotar y reforzar la política de fomento, se recurre (en claro paralelismo a la actividad urbanística) a la posible generación de plusvalías a través del planeamiento urbano: levantes, incrementos de aprovechamiento sobre espacios comunes, cambios a uso más lucrativo, etc... de tal modo que bien la propiedad del inmueble bien un empresario no necesariamente propietario asuma los costes de la rehabilitación edificatoria o regeneración urbana.

Y caso de considerar que se generan suficientes plusvalías, la propia Administración Pública se encuentra tentada a vincular la reurbanización de los espacios públicos colindantes con la ejecución de la actuación antes esbozada.

Pues bien, la mayor parte de las normativas autonómicas, y por supuesto la actualmente vigente en el País Vasco, no contempla una regulación ni de mínimos de dicha posible colaboración público – privada. Apenas, una referencia a la aplicación de las reglas previstas para el agente urbanizador.

Por consiguiente, se considera necesario regular esta figura, estableciendo límites, procedimiento, transparencia, garantías para el respeto de los propietarios, ocupantes y administración, respeto al modelo urbano, etc...

## 6. Gobernanza.

La asunción de las propuestas anteriores conduce a la necesidad de adoptar un nuevo modelo de gobierno de las ciudades, con coordinación de las acciones y consensos de las políticas tanto en el nivel horizontal (entre distintos Ayuntamientos) como en el vertical (con otras Administraciones Públicas Territoriales: Estado, Comunidad Autónoma y Diputación Foral; y con Administraciones con competencias sectoriales: aguas, medio ambiente, ferrocarril, etc... ).

Este modelo se impulsa desde la Unión Europea, tal y como se describe en "Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España", Moneyba GONZALEZ MEDINA, pags. 35 y ss, (Alonso Ibáñez & Alenza García, 2018)

Esta gobernanza deberá estar abierta a la colaboración público – privada antes esbozada, con los propietarios de inmuebles a rehabilitar y con posibles empresarios / profesionales dispuestos a aportar capital y gestión.

Todo ello con transparencia y rindiendo cuentas de los resultados de la política pública de regeneración urbana.



## 8. CONCLUSIONES

1. La legislación española instauró desde sus mismos inicios dos tipos de actuaciones urbanísticas: el ensanche del casco urbano o crecimiento de la población y la reforma interior del tejido ya urbanizado y edificado. Ambas categorías se concebían en un plano de igualdad y se establecía para cada una reglas específicas, si bien compartían la misma característica de que le correspondía a la administración pública el papel de actor protagonista de la acción urbanística.

Sin embargo, la praxis demuestra la preferencia por las actuaciones de ensanche sobre la reforma interior, de tal modo que la mayor parte de las promociones se corresponden con la pretensión de una extensión ilimitada de la urbe, colonizando el suelo rural existente en su perímetro o cercano, en detrimento de la recuperación o mejora del caso urbano.

Incluso se evidencia que en muchas ocasiones las llamadas actuaciones de regeneración urbana en realidad se corresponden con la desaparición o tabla rasa de lo existente y la imposición de una nueva ordenación con la consiguiente sustitución de la urbanización y la edificación, es decir, se trata conceptualmente de actuaciones de renovación urbana, reformas interiores con la filosofía y/o vocación de ensanches.

Por otra parte, se debe destacar que ha sido la iniciativa privada la que se ha responsabilizado del diseño, promoción y ejecución de las actuaciones de transformación urbanística, ocupando el espacio que en principio se atribuía a la administración pública, debido a la endémica escasez de recursos económicos destinados al urbanismo en España.

La solución se buscó (y encontró) como es sabido en la apropiación de las plusvalías urbanísticas (en todo o en parte) por la iniciativa privada que, a cambio, asumía las cargas urbanísticas vinculadas a la actuación urbanística.

En resumen, los dos pilares fundadores de la legislación urbanística española han sido sustancialmente alterados: No hay una convivencia efectiva de dos tipos de actuación urbanística con un tratamiento diferenciado (ensanche y reforma interior) y la iniciativa pública ha cedido su responsabilidad impulsora y ejecutora a la iniciativa privada.

2. La doctrina científica mayoritaria aduce, tal y como se ha reseñado, la insuficiente y/o inadecuación de las herramientas establecidas en la normativa para acometer actuaciones de reforma interior, justificando de este modo su escasa puesta en práctica. Por tanto, se busca en esa supuesta carencia o defecto de regulación normativa la justificación, al menos parcial, del poco éxito o fracaso de las actuaciones de regeneración urbana. Y la solución parece que debe vislumbrarse, por coherencia, en la redacción, tramitación y entrada en vigor de una novísima legislación que enjague las deficiencias de la anterior.

Se trataría entonces de redoblar el empeño de dotar al sector de las herramientas adecuadas para la adopción plena de un cambio de sistema, tanto en el plano del ordenamiento jurídico urbanístico como de los instrumentos de ordenación territorial y de las políticas públicas.

Pero dicho reproche es mantenido incluso tras la promulgación de distintas, sucesivas y múltiples normas legales (con sus oportunas modificaciones en materias conexas, p. ej. en cuanto al régimen de la propiedad horizontal, eficiencia energética, etc...) en esta última década, tanto a nivel estatal como autonómico, que tratan de reorientar la acción urbanística, asumiendo el principio de sostenibilidad, recuperando parte de las plusvalías generadas en el proceso para la colectividad, evitando el consumo y artificialización de suelo rural y favoreciendo la recuperación y reutilización del suelo ya transformado y la edificación existente.

Al parecer el esfuerzo desarrollado hasta el momento ha resultado insuficiente o no ha sido el más indicado y todavía se adolece de algunas debilidades o carencias que dificultan el cambio de modelo pretendido. En consecuencia, se ha considerado preciso identificar e inventariar los recursos con los que se cuenta actualmente en los tres planos: ordenamiento jurídico urbanístico, instrumentos de ordenación territorial y políticas públicas para poder analizarlos y alcanzar alguna conclusión relativa a su bonanza, existencia de deficiencias, oportunidades de mejora, etc...

La recensión del estudio realizado de la normativa urbanística, instrumentos de ordenación territorial y políticas públicas en el País Vasco se ha realizado en el último apartado de cada uno de los Capítulos 3, 4 y 5 de este trabajo, en el que se identifican las herramientas de las que se ha dotado el sistema para acometer actuaciones de regeneración urbana.

Su lectura permite concluir que el ordenamiento jurídico permanece prácticamente inalterable en su filosofía, fundamento y características desde su fundación en la década de los años 50 del pasado siglo XX, dada la escasez de las innovaciones introducidas.

Esta misma conclusión parece que es compartida por la mayoría de los agentes encuestados, tal y como se resume en el Capítulo 6, que manifiestan la necesidad de realizar una nueva modificación de la normativa con el doble objetivo de impulsar su simplificación y claridad, así como de abordar algunos aspectos relevantes que no han sido debidamente tratados por la misma.

3. La estructura de reparto competencial establecida por el bloque constitucional y su desarrollo normativo complejiza enormemente la regulación de las actuaciones de regeneración urbana.

La atribución de materias íntimamente relacionadas (p. ej. el régimen jurídico y la función social de la propiedad y la ordenación del territorio y urbanística) a Administraciones Públicas territoriales distintas (y en muchas ocasiones dirigidas por representantes con ideologías confrontadas) explica la falta de armonía entre las normas dictadas en cada nivel competencial. En el mismo sentido, la falta de sincronía en los procesos de renovación del poder legislativo de cada nivel y de aprobación y promulgación de normativa también dificulta alcanzar este objetivo.

Tampoco se han abordado, al menos de modo serio, mecanismos y procesos de concertación de las acciones de los aludidos poderes públicos en esta materia, de tal modo que consensuando finalidades y contenidos se pudiera obtener un marco normativo que sirviese para facilitar la regeneración urbana.

Y mucho menos, bien por lo reciente de su previsión bien por falta de voluntad cooperativa, la incorporación de agentes con competencias en materias concomitantes

precisas para la recuperación de tejido urbano y social degradado, tales como los relativos a seguridad ciudadana, integración social, etc... salvo en algunas intervenciones singulares y excepcionales, que en parte ha sido citadas en el Capítulo 2 de este trabajo.

Es exigible la coordinación y coherencia de las políticas, programas y acciones impulsadas por los distintos operadores públicos, que no se opongan entre sí e impidan la eficacia y eficiencia en la acción urbanística y especialmente en el logro de la regeneración urbana. No puede mejorar la seguridad si la nueva urbanización está construyendo de facto puntos negros o espacios de riesgo, no puede lograrse la reactivación comercial sin un correcto diseño del espacio público, etc...

Sería deseable el establecimiento de mecanismos efectivos para la búsqueda de consensos básicos para la adopción de decisiones compartidas por el conjunto de poderes públicos concernidos, así como para su puesta en marcha y efectiva ejecución.

4. No hay una metodología asentada ni aceptada para la identificación de ámbitos urbanos degradados, vulnerables o en riesgo... ni tampoco para el diseño de una acción de regeneración urbana, (y muchísimo menos cuando pueda ser susceptible de ser declarada integrada) su ejecución y evaluación.

Apenas se pueden reseñar una serie de trabajos dispersos y diversos frutos del esfuerzo de grupos de trabajo o administraciones bienintencionadas, estudios casi de laboratorio, sin aplicación efectiva en la práctica ni aceptación generalizada.

Es difícil plantear la asunción por los operadores públicos y privados de las actuaciones de regeneración urbana, cuando se carece de la metodología precisa para caracterizar de modo científico, por fundamentado, la patología concurrente en un determinado ámbito territorial, realizar el oportuno diagnóstico e identificar las acciones y herramientas precisas a emplear para posibilitar su recuperación.

Los trabajos presentados hasta el momento tienen algunas características comunes, por lo que pueden ser empleados como materiales de construcción de una metodología aceptable por la generalidad de los actores públicos y privados, como punto de partida para institucionalizar el conocimiento e instrumental pertinente para acometer actuaciones de regeneración urbana.

5. La constatación de la diversidad esencial entre las actuaciones de regeneración, que impide una simple sistematización, en la que quizás pueda encontrarse algún fundamento de esta falta de consenso en la metodología.

Se podría contraponer que lo mismo se puede predicar de cualquier actuaciones de transformación urbanística, específicamente de las actuaciones de urbanización, ya que tendrán extensiones superficiales, cotas, pendientes, orografía, movimientos de tierra, cercanía o no de suministros, presencia sistemas generales en su inmediatez, composición de la propiedad, edificabilidad, cargas urbanísticas, etc...

Pero lo cierto es todas esas características también serán distintas en las actuaciones de regeneración urbana y en éstas últimas deberán tenerse presente otras cuestiones, tales como la composición social, la necesidad de realojos, la seguridad, la salubridad, el empleo, la actividad económica, etc...

Por tanto, podría decirse que una actuación de regeneración urbana es una actuación de urbanización que recae sobre tejido urbano vivo, no se trata únicamente de aplicar una ordenación urbanística a un territorio rural para proceder a su transformación física y jurídica.

Y la regeneración urbana no provoca por sí misma la reactivación económica, la inclusión social, el uso adecuado del espacio público, etc... motivo por el que son necesarias en la mayoría de las ocasiones medidas de carácter educativo, social, de fomento del empleo, etc... adecuadas a la coyuntura y características de la población a la que se dirijan.

La singularidad de la actuación de regeneración urbana demanda una regulación que responda a sus características diferenciales, no una aplicación supletoria de la normativa pensada para regular operaciones de ensanche, con algunas correcciones o ajustes.

6. La cooperación del sector público e iniciativa privada debe alejarse del modelo tradicional de atribución de edificabilidad urbanística por el poder público a la iniciativa privada a cambio de la asunción por ésta de las cargas urbanísticas, del trueque de plusvalía por la responsabilidad de la actuación.

Si convenimos que el urbanismo es una potestad pública, la colectividad debe asumir el rol protagonista de la acción urbanizadora y rehabilitadora, pudiendo contar con el impulso, colaboración y profesionalidad de la iniciativa privada, pero sin caer en la renuncia a la planificación y a la dirección e interdicción del proceso urbanístico.

En el mismo sentido, es preciso insistir en la asunción por la propiedad del efectivo cumplimiento del deber de conservación (y actualización) que le corresponde, sin que se pretenda su traslado a título gratuito ni su coste económico ni su gestión a terceros. El régimen jurídico y económico de la función social de la propiedad está definido por un haz de facultades y cargas inescindibles.

La deseable colaboración entre la propiedad, la iniciativa privada y el sector público debe sujetarse a reglas claras, objetivas y transparentes que contribuyan a facilitar el diseño y ejecución de actuaciones de regeneración urbana.

En este sentido, la generación de plusvalías urbanísticas en el ámbito no puede tener como objeto principal la financiación del (in)cumplimiento del deber de conservación por la propiedad, que debe asumir por sí misma dentro de los límites estatutarios, si bien puede contribuir al costeamiento en conjunto de la actuación de regeneración urbana, a la reurbanización, a la implantación de medidas de fomento de empleo, de implantación de equipamientos, etc...

7. El planeamiento urbanístico debe perfeccionarse, adecuando sus contenidos, ámbito de ordenación y determinaciones a las características peculiares de la actuación de regeneración urbana. No es posible entender el Plan Especial de Reforma Interior (o de Regeneración Urbana) como una variedad de Plan Parcial, prácticamente con los mismos documentos y previsiones.

En alguna ocasión puede que no sea ni siquiera necesaria la redacción, tramitación y aprobación de este instrumento urbanístico y que pueda servir la mera declaración administrativa de necesidad de rehabilitación, p. ej. cuando lo que se pretenda sea



acometer la mera recuperación de una edificación o de un conjunto de edificios, incluso con la adopción simultánea de medidas sociales, medioambientales, etc...

En otras, quizás el ámbito a contemplar deba ser supramunicipal, porque el problema a encarar se extienda a través de un continuo urbano metropolitano, en el que no sea razonable actuar circunscribiéndose a los límites municipales. O haya que afrontar el posible desplazamiento de población de un municipio a otro, por segregación, expulsión o gentrificación.

Y además probablemente precise recoger y/o establecer medidas no urbanísticas, sectoriales, o que afecten a elementos infraestructurales, etc...

Por lo expuesto anteriormente queda claro que lo que aquí se está sosteniendo es que ese documento de planeamiento tenga realmente carácter de plan "especial" y no una mera adaptación cosmética del planeamiento parcial típico del suelo urbanizable a otra categoría de suelo.

8. La gestión urbanística del suelo urbano precisa acomodarse a la actuación de regeneración urbana facilitando la equidistribución de beneficios y cargas tanto en parcelas y solares, esto es, en actuaciones de dotación e incluso de actuaciones de rehabilitación, como en actuaciones más amplias de transformación urbanística.

En el primer caso, los beneficios serían la recuperación del patrimonio edificado y/o su correlativo aumento de valor o plusvalía, incremento de edificabilidad, cambios a un uso más lucrativo, posibles subvenciones, etc... Las cargas, los costes de rehabilitación (correspondiendo a la propiedad aquellos incluidos en el cumplimiento del deber de conservación), de realojo, etc...

De este modo, un agente rehabilitador de naturaleza pública o privada, papel asumible asimismo por la propiedad, podría encarar la rehabilitación de un inmueble y recuperar su inversión mediante la tramitación de una reparcelación interna al solar o edificio, que le atribuyese determinados aprovechamientos lucrativos o elementos (re)construidos con el ánimo de enajenarlos o explotarlos.

En el segundo caso, además de las cargas y beneficios tradicionalmente considerados en este tipo de actuaciones, debería facultarse la inclusión a modo de carga suplementaria de aquel coste de rehabilitación que no deba ser sufragado por la propiedad del inmueble, de tal modo que pueda ser financiado por las plusvalías de la actuación.

Esta adaptación del sistema de gestión urbanística tampoco tiene por qué sujetarse a los límites municipales, en aquellos casos en la actuación de regeneración urbana se extienda sin solución de continuidad en varios municipios, en las conurbaciones y metrópolis, mediante el reconocimiento y regulación de una gestión y un gestor territorial, con capacidad incluso de instar o coordinar el ejercicio de competencias en materias sectoriales, de tal modo que se pueda complementar la intervención urbanísticas con las herramientas propias de una actuación integrada.

9. La ciudad es un metabolismo urbano en el que la mezcla y la convivencia de usos es fundamental para su funcionamiento correcto y saludable. Pretenden actuar en unas zonas determinadas, en un barrio concreto, sin considerar las relaciones e interacciones que pueda mantener con su entorno inmediato, significará la dificultad por no decir imposibilidad de resolver el problema.

La regeneración urbana no se puede circunscribir exclusivamente al uso residencial, ignorando el suelo industrial, terciario o de actividades económicas que pueda presentar problemas de obsolescencia o deficiente conservación.

No se han podido identificar actuaciones en este sentido en el País Vasco, más allá de alguna convocatoria puntual de ayudas pública y del programa de ruinas industriales, es decir, su demolición y sustitución dentro de una actuación de renovación urbana. Tampoco regulación alguna al respecto.

El tratamiento de la participación de las actividades, empresas o industrias existentes en la recuperación de la urbanización y el relanzamiento de esa zona económica es una asignatura pendiente para el legislador.

En algunas ocasiones estos suelos pueden considerarse de oportunidad dado su emplazamiento en relación con el resto del suelo urbano, con una extensión superficial que merece una reflexión desde la escala propia de la ordenación del territorio, que estudia y permita su adecuada sutura y convivencia con los usos contemplados y/o existentes a su alrededor.

10. No puede prescindirse de la visión proporcionada por la ordenación del territorio en la labor de propiciar la rehabilitación urbanística de pueblos y ciudades.

La renuncia a utilizar esta visión territorial y a los instrumentos de análisis e intervención que proporciona esta disciplina supondría afrontar este tipo de actuación desde una óptica meramente municipal, constreñida por su propia delimitación, sin consideración alguna al espacio metropolitano colindante, a las infraestructuras que graviten sobre el área urbana de interés, a mensurar y modular los crecimientos externos al tejido urbano, a la influencia tractora de los grandes equipamientos comerciales y, por último, al impacto de la actividad turística.

Las técnicas clásicas diseñadas para la reforma interior necesitan del apoyo de la ordenación territorial, del examen de factores supramunicipales (tanto por su localización como por el sujeto al que se atribuyen las competencias precisas) y de la intervención conjunta y armónica en relación al objetivo pretendido de mejora urbana.

Finalmente es preciso reclamar la creación de la figura del gestor territorial, que debe asumir la realización de actuaciones propias de esta escala, entre las que se encontraría la rehabilitación urbanística, con atribuciones, al menos de coordinación, en las materias anteriormente expuestas.

11. Las grandes infraestructuras (habitualmente calificadas como sistemas generales) especialmente autopistas y ferrocarriles tienen un impacto claro y directo en la imagen, revalorización o degradación de las zonas urbanas colindantes.

Una correcta y respetuosa ordenación de su implantación, modificación o remodelación puede contribuir a la convivencia y vitalidad de usos residenciales, industriales, etc... Y viceversa, su gestión sin considerar el entorno significará seguramente la degradación del entorno por el que transiten.

No se trata únicamente de establecer unas distancias mínimas y la exigible realización de estudios acústicos y de vibraciones. El cumplimiento de estos requisitos no garantiza un impacto o influencia negativa para los usos urbanos colindantes. Se

puede cercenar un pedazo de la ciudad, incomunicándolo y condenándolo a su paulatina degradación y desaparición.

Es preciso que la funcionalidad de la infraestructura no implique el daño o la destrucción de tejido urbano, que se analice su correcta inserción o las posibilidades de reacondicionamiento teniendo presente el entorno.

En el caso de espacios valiosos medioambientalmente: malla verde, corredores ecológicos..., de patrimonio cultural e industrial: camino de Santiago, cinturón de hierro, cargaderos de mineral, etc... puerto de Pasaialde y ría de Bilbao, estas infraestructuras requieren además un tratamiento unitario, con la misma calidad urbana, superando los límites municipales.

12. La planificación territorial reclama su consideración como instrumento de regeneración urbana. La escala de algunas cuestiones, tales como las infraestructuras a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior, el paisaje, el fenómeno metropolitano, etc... suponen un reto que únicamente se puede enfrentar con esta herramienta.

Por otra parte, en un escenario (cuasi sempiterno) de escasez de recursos públicos y ante la evidencia de distintas zonas urbanas vulnerables o ya con evidentes síntomas de degradación, la Administración Pública está obligado a priorizar y establecer un orden en las intervenciones, decisión que debe estar adecuadamente motivada, como todo acto administrativo, para lo que se deben comparar y analizar dichas zonas en régimen de igualdad.

La visión supramunicipal podrá determinar la urgencia en la actuación de regeneración urbana, sus efectos o influencias en suelos colindantes, la adecuación o necesidad de adaptación de alguna infraestructura, etc... buscando la equidad de la acción pública y el equilibrio territorial.

Por último, la planificación territorial puede frenar la ocupación de suelos no transformados, el crecimiento ilimitado, en ocasiones disperso y sin conexión con el núcleo urbano preexistente, la generación de nuevas infraestructuras de transporte... propiciando un modelo de ciudad compacta y sostenible bien mediante determinaciones directamente aplicables a respetar por los planificadores municipales bien mediante el establecimiento de criterios y objetivos a seguir por los mismos.

Si se concibe el urbanismo como un juego o sistema de suma cero, con independencia de que parcialmente pueda haber resultados o positivos, la limitación del suelo en el que se puede actuar implicará el traslado y concentración de actividad y de las inversiones al territorio delimitado, esto es, a la regeneración urbana.

13. La actividad económica, especialmente la implantación de grandes equipamientos comerciales, el turismo y la nueva economía basada en la distribución, son fuerzas muy poderosas que actúan sobre la forma y la vida urbana, en ocasiones propiciando su desarrollo y vitalidad y en otras desplazando y casi eliminando los actores tradicionales.

Se trata de grandes consumidores de suelo y recursos con el correlativo impacto en la naturaleza. Igualmente suelen generar una elevada ocupación del espacio público e incontables desplazamientos de vehículos privados. Y atienden a una extensa área de influencia.

Por consiguiente, la localización y diseño de estos centros comerciales, grandes hoteles, plataformas logísticas, etc... debe estar fundamentada en la planificación territorial, con la finalidad de salvaguardar los recursos naturales, minorar las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentar la seguridad y fluidez del tráfico rodado, identificar emplazamientos adecuados, etc...

La presencia de estos usos urbanísticos, la inversión que precisa y los ingresos que genera, puede contribuir a la regeneración urbana del sistema de asentamientos al que sirve, a la revitalización del comercio tradicional y al incremento del consumo en otros establecimientos, siempre y cuando se haya reflexionado en clave territorial sobre su dimensión y emplazamiento.

14. Para la puesta en marcha de las medidas propuestas es necesario alcanzar un nueva gobernanza en el sector público, superando las prácticas administrativas tradicionales y el ejercicio en solitario de las competencias que se detentan.

La colaboración de los agentes públicos, la concertación de sus actuaciones, la redacción y promulgación de normativas y procedimientos sencillos, la garantía de una estabilidad en el marco jurídico y económico, la apertura a la colaboración con la iniciativa privada, la transparencia en la elaboración de políticas y su ejecución, la evaluación de los resultados alcanzado, etc... implican un cambio radical en la Administración Pública.

El fenómeno metropolitano, la existencia de cuestiones supramunicipales, la necesidad de ejercitar competencias no urbanísticas, etc... aboca a una actuación conjunta y coordinada de múltiples agentes públicos y privados.

La regeneración urbana, en suma, implica una cierta regeneración, por evolución, de la cosa pública.

15. La recapitulación de los contenidos de este trabajo, las propuestas realizadas y las conclusiones antes expuestas, acreditan que entienda correcta la hipótesis planteada, esto es, *la necesidad de dotar al sistema jurídico de ciertas determinaciones en la normativa y los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, así como de establecer políticas públicas coherentes con el impulso a las actuaciones de regeneración urbana.*

16. La recepción del principio de sostenibilidad, el proceso de armonización normativa con el marco europeo, las reclamaciones de renovación de la maquinaria y funcionamiento administrativo, la adaptación al cambio climático, la recuperación del urbanismo como función pública, la atención a la ciudad construida, las múltiples dimensiones de la regeneración urbana, las lecciones aprendidas tan dolorosamente en la crisis financiera e inmobiliaria... todos ellos son elementos indicativos de la necesidad de reforma, asunción del nuevo modelo, implantación efectiva y desarrollo del sistema jurídico urbanístico y de ordenación del territorio, de las políticas públicas, en aras a mejorar nuestros pueblos y ciudades y las condiciones de vida de las gentes que los habitan.

No es otra la pretensión de este estudio más que la de realizar una pequeña contribución a este empeño colectivo.

## BIBLIOGRAFIA

### References

- Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (2011). *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: Aplicación práctica*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agulles, J. (2017). *La destrucción de la ciudad :El mundo urbano en la culminación de los tiempos*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Alberdi Collantes, J. C., & País Vasco. (2010). *Ley del suelo del país vasco e incidencia sobre el medio rural :Desarrollo de ejemplos prácticos*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Alegre Avila, J. M., & Blanquer Criado, D. V. (2002). *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso Ibañez, M. d. R., & Fernández García, A. (2016). *Diagnóstico territorial e instrumentos para la regeneración urbanística del área central de asturias*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Alonso Ibáñez, M. d. R., & Alenza García, J. F. (2018). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso Timón, A. J. (2012). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Las Rozas, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Alvira Martín, F. (2011). *La encuesta: Una perspectiva general metodológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aricó, G., Mansilla, J., & Luca, M. (2015). *Mierda de ciudad: Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*. Barcelona: Pol-len Edicions.
- Ascher, F. (2005). *Los nuevos principios del urbanismo: El fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid: Alianza.
- Augé, M. (2003). *El tiempo en ruinas*. Barcelona: Gedisa.
- Avila Orive, J. L. (1993). *La ordenación del territorio en el país vasco :Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Bakeaz, & Velazquez, I. (2003). *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano*. Bilbao: Gobierno Vasco; IHOBE.
- Baño León, J. M. (2009). *Derecho urbanístico común*. Madrid: lustel.
- Bañón i Martínez, R. (2002). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

- Barrero Rodríguez, M. C., & Galán Vioque, R. (2017). *Lecciones de derecho administrativo. vol. III, regulación económica, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Tecnos.
- Bastida, R. d. (1991). *Conferencia: El problema urbanístico de bilbao*. Bilbao: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Bizkaia.
- Belil, M., Borja, J., & Corti, M. (2012). *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria.
- Bennett, A. (2017). *Fuera del mapa* Blackie Books.
- Bielsa, J. C. T. (2013). Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana. *Revista Aragonesa De Administración Pública*, (15), 27-72.
- Bilbao Larrondo, L. (2013). *Urbanismo en bilbao, 1959-1979 : Del desarrollismo económico a la transición*. Bilbao: Lankopi.
- Borja, J., & Drnda, M. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borobio, D. M. (2006). *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística: Especial referencia al realojamiento en las expropiaciones urbanísticas*. Madrid: Montecorvo.
- Brugué, Q., & Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Buck, N. (2007). *Ciudades en transformación: Reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial.
- Calzada, I. (2011). *¿Hacia una ciudad vasca?*. Zamudio: Innobasque.
- Cámara Muñoz, A., & López, C. G. (2011). *La imagen de la ciudad en la edad moderna*. Madrid: Editorial Universitaria Ramon Areces.
- Campos, A. E. (2014). (2014). El deber de conservación tras la ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013. Paper presented at the *Anales De La Facultad De Derecho*, (31) 67-82.
- Cano Campos, T., & Martin Rebollo, L. (2009). *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo: Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: lustel.
- Carrero de Roa, M. (2010). *Fundamentos de urbanismo: Una perspectiva sostenible*. Oviedo: Ojo x Hoja.
- Casanueva Gómez, P., & Fernández Morilla, M. (2010). *Estrategias medioambientales y sostenibilidad urbana (1ª ed.)*. Valladolid: Servicio de Publicaciones, Universidad Europea Miguel de Cervantes.
- Castells, M. (1988). *La cuestión urbana, siglo XXI*. Madrid: Siglo XXI.

- Castillo Blanco, F. A., Allende Landa, J., & et al. (2014). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Cea D'Ancona, M. A. (2004). *Métodos de encuesta: Teoría y práctica, errores y mejora*. Madrid: Síntesis.
- Cerdá, I. (1867). *Teoría general de la urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de barcelona* Imprenta Española.
- Cerdeira Pérez, J. A., Domínguez Blanco, J. M., Almeida Cerredá, M., & Mato Otero, B. (2018). *Cuestiones actuales de derecho urbanístico* (1ª ed. ed.). Cizur Menor, (Navarra): Aranzadi.
- Cerezo Ibarrodo, Á. (2018). Evolución del derecho de propiedad en cuanto al deber de conservación en la legislación de suelo y urbanismo desde 1956 a 2018, de la triada clásica a la actuación sobre el medio urbano.
- Collantes, A. (2013). Reurbanización de la bahía de pasaia: Aproximación a los proyectos y desencuentros acaecidos las dos últimas décadas. *Lurralde*, 36, 135-158.
- Cottino, P. (2005). *La ciudad imprevista: El didentimiento en el uso del espacio urbano*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Davis, M. A. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca.
- Delgado Barrio, J. (2016). *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Delgado Ruiz, M. (2007). *La ciudad mentirosa : Fraude y miseria del modelo barcelona*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Díaz de Rada Igúzquiza, V. (2002). *Tipos de encuestas y diseños de investigación*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Díez Medina, C., & Monclús, J. (2017). *Visiones urbanas. de la cultura del plan al urbanismo paisajístico*. Madrid: Abada.
- Dios Durán, R. (2009). *Dirección de la administración municipal: La ejecución y evaluación de las políticas públicas por personal directivo profesional*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Dominguez Garrido, M. C. (1996). *El desarrollo integral de una comarca en transformación: Una perspectiva territorial*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Erquicia Olaciregui, J. M. (2003). *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*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Esteban Noguera, J. (2003). *La ordenación urbanística: Conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona: Electa.

- Fariña Tojo, J. (2001). *La ciudad y el medio natural*. Madrid: Akal.
- Feria Toribio, J. M., & Albertos Puebla, J. M. (2010). *La ciudad metropolitana en España :Procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.
- Fernández, T. R., & España. (2008). *El nuevo régimen jurídico del suelo*. Madrid: Iustel.
- Fernández Fernández, A. (2007). *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Fernández Fernández, G. R. (2011). *Para comprender el urbanismo español:(De una vez por todas)*. Madrid: Iustel.
- Fernández Fernández, G. R. (2014). *Gestionar la ciudad consolidada : Novedades instrumentales en la ley valenciana 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje y en la legislación estatal, texto refundido de la ley de suelo 2/2008 y ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández, A. F., & Cañas, C. M. (2015). *Ordenación del territorio: Análisis y diagnóstico*. Madrid: Universidad Nacional a Distancia.
- Fernando Pablo, M. M., & et al. (2016). *Contratos públicos, urbanismo y ordenación del territorio*. Salamanca: Ratio Legis.
- Fernando Pablo, M. M., González Bustos, M. A., & et al. (2016). *Derecho de la edificación y renovación urbana*. Madrid: Tecnos.
- Font, J. G., Coma, M. B., & Rexach, Á M. (2017). *El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Freeman, R. (1990). Strategic management: A stakeholder approach (Boston: Pitman, 1984); RE Freeman and WM Evan, "Corporate Governance: A Stakeholder Approach," *Journal of Behavioral Economics*, 19, 337-359.
- Fundación Arquia y Gobierno Vasco. (2018). *Housing the Basque Country. Euskadiko etxebizitza publikoa / Vivienda pública en Euskadi, 1981-2018*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco.
- Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals. (2004). *La evaluación de las políticas territoriales: Utilidad y capacitación para administradores*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals.
- Galiana Martín, L., & Vinuesa Angulo, J. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- García Vazquez, C. (2006). *Ciudad hojaldre: Visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.



- García-Pérez, J. I. (2009). *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Garde Roca, J. A. (2006). *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- Garrido, A., & Gándara, G. (2013). *Nuestras ciudades del futuro :¿cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?*. Barcelona: Erasmus.
- Gatón Pérez de Albéniz, J., Tejerina González, J. I., & Heredero Berzosa, I. (2013). *Manual de ordenación urbanística de la comunidad del país vasco* . Oñati: IVAP.
- Gil de Pareja Otón, Cesáreo. (2011). *Transformación de suelo: La práctica del planeamiento y su gestión*. Murcia: Fundación Universitaria San Antonio.
- Gómez Delgado, M., & Barredo Cano, J. I. (2005). *Sistemas de información geográfica y evaluación multicriterio en la ordenación del territorio*. Madrid: Ra-Ma.
- Gómez Manresa, M. F. (2015). *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*. Madrid: Dykinson.
- Gómez Orea, D., & Gómez Vilarino, A. (2013). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- González Ordovás, M. J. (2000). *Políticas y estrategias urbanas: La distribución del espacio privado y público en la ciudad*. Madrid: Fundamentos.
- González Pérez, J. M., Lois González, R. C., & Escudero Gómez, L. A. (2012). *Los espacios urbanos :El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- González-Varas Ibáñez, S. (1998). *La rehabilitación urbanística*. Pamplona: Aranzadi.
- González-Varas Ibáñez, S. (2009). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Pamplona: Thomson Aranzadi.
- González Pérez, V., & Marco Molina, J. A. (2011). *Urbanismo expansivo: De la utopía a la realidad* : Comunicaciones. Paper presented at the
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (1989). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Herce Vallejo, M. (2013). *El negocio del territorio: Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Aja, A., García Madruga, C., Matesanz Parellada, Á, Rodríguez Suárez, I., Alguacil Gómez, J., Camacho Gutierrez, J., . . . González García, I. (2016). *Recuperando la ciudad. estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada* Instituto Juan de Herrera.

- Hernández Aja, A., Matesanz Parellada, Á, García Madruga, C., Alguacil Gómez, J., Camacho Gutiérrez, J., & Fernández Ramírez, C. (2015). *Atlas de barrios vulnerables de España: 12 ciudades 1991/2001/2006*. Madrid: Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
- Hernández Pezzi, C. (2018). *Turismo: Truco o trato? : Políticas públicas y urbanas para el turismo de masas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Hervás Más, J. (2009). *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Barcelona: Bosch.
- Hervás Más, J. (2017). *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Heywood, H., & Landrove, S. (2017). *101 reglas básicas para edificios Y ciudades sostenibles*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Higueras García, E. (2009). *El reto de la ciudad habitable y sostenible*. Pamplona: DAPP.
- Hildebrand Scheid, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Ibarrondo, A. C., & González, J. I. T. (2018). Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿ Dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad Y Territorio: Estudios Territoriales*, (197), 439-454.
- Iglesias, M. (2011). *Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores, gobiernos locales* (1ª ed.). Barcelona: Icaria.
- IHOBE. (2014). *Salud y desarrollo urbano sostenible: Guía práctica para el análisis del efecto en la salud de las iniciativas públicas*. Bilbao: IHOBE.
- Ivars Baidal, J. A. (2010). *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid: Ed. Madrid: Síntesis.
- Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Barcelona: Península.
- Jiménez, M. L. G. (2006). *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*. Madrid: Montecorvo.
- Jurado Almonte, J. M. (2011). *Ordenación del territorio y urbanismo: Conflictos y*
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2013). *Culturas de planificación en Europa: Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y la planificación regional*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Kolektiboa, H. (2010). *Manual de análisis urbano. Género Y Vida Cotidiana, Servicio Central De Publicaciones Del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz*,

- Landa, J. A. (2002). *Ordenación del territorio y políticas sectoriales: Referencias del caso vasco*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2008). *La ordenación del territorio :Qué es y algunas ideas sobre lo que debería ser = lurraldearen antolamendua : Zer den, eta izan beharko lukeenari buruzko zenbait ideia*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Lefebvre, H., & Gaviria, M. (1975). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- Lles Lazo, C., & García-Pablos Ripoll, J. M. (2011). Periferias interiores, centralidades periféricas. Paper presented at the 1ª.
- López Pérez, F. (2009). *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial: (Por una ordenación espacial de los grandes equipamientos comerciales)*. Barcelona: Atelier.
- López Ramón, F. (2005). *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.
- Lorenzo Martínez, R. (2004). *Cartografía: Urbanismo y desarrollo inmobiliario*. Madrid: Dossat.
- Martínez Callejo, J., País Vasco, Bilbao, & Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro. (2009). *Bilbao :Desarrollos urbanos, 1960-2000 : Ciudad y forma*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Martínez Martínez, J., Casas Ripoll, D., & Gonzálbez Catalá, A. (2010). *Planes de manejo de un territorio*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Mateo, R. M. (2007). *La gallina de los huevos de cemento*. Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.
- Moreno Molina, A. M. (2008). *Urbanismo y medio ambiente :Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moya González, L. (1994). *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid: Síntesis.
- Ochoa Gómez, M. P., Andía Ortiz, A., & et al. (2016). *Manual de garantía y protección de la ordenación urbanística :Disciplina urbanística*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Paisaje Transversal (Firma), & Fundación Arquia. (2018). *Escuchar y transformar la ciudad : Urbanismo colaborativo y participación ciudadana*. Madrid: Madrid : Libros de la Catarata : Fundación Arquia.
- Parejo Alfonso, L. J., & Fernández Fernández, G. R. (2014). *Comentarios a la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Madrid: lustel.

- Parejo Alfonso, L. J. (2015). *La construcción del espacio : Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parejo Navajas, T. (2004). *La estrategia territorial europea: La percepción comunitaria del uso del territorio*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez de la Peña Oleaga, Gorka. (1993). *Portugalete (1852-1960), historia de su arquitectura y expansión urbana*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.
- Pérez Grande, M. A. (1993). *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas :Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pérez Ruiz, M. E., & Galiano Maritan, G. (2012). *Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo como norma jurídica*. Saarbrücken (Alemania): Editorial Académica Española.
- Pinilla Pallejà, R. (2006). *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ponce Herrero, G. (2006). *La ciudad fragmentada: Nuevas formas de habitat*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Ponce Solé, J. (2002). *Poder local y guetos urbanos : Las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ponce Solé, J. (2006). *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Madrid: Marcial Pons.
- Ponce Solé, J., Sequera Fernández, J., & et al. (2008). *VV. AA.: El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Madrid: Marcial Pons.
- Porto Rey, E. (2008). *Las valoraciones en la ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Granada: Cemci.
- Prieto, E., & Fernández-Galiano, L. (2011). *La arquitectura de la ciudad global: Redes, no-lugares, naturaleza*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Pujadas i Rubies, R., & Font, J. (2008). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Quintana López, T. (1989). *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Quintana López, T. (2014). Los derechos de realojo y retorno: Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible. *Revista Vasca De Administración Pública*, (99), 2479-2503.

- Ramallo López, F.,E. (2014). *La planificación territorial sostenible*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Rastrullo Suárez, J. J. (2013). *Poder público y propiedad privada en el urbanismo: La junta de compensación*. Madrid: Editorial Reus.
- Rodriguez Gutierrez, F. (2009). Áreas metropolitanas de España. *La Nueva Forma De La Ciudad*,
- Rodríguez León, L. C. (2008). *El futuro de la ordenación territorial*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Rodríguez López, P. (2007). *Medio ambiente, territorio, urbanismo y derecho penal : La administración pública como garante*. Barcelona: Bosch.
- Rodríguez Toyos, P. (2015). Vivienda y derecho al realojo. *Revista Vasca De Administración Pública*, (101), 193-226.
- Rodríguez Toyos, P. (2019). Políticas de rehabilitación del gobierno vasco. análisis de la evaluación y propuestas. *Revista De Derecho De La UNED (RDUNED)*, (23), 635-665.
- Ros García, J. M. (2017). *Arquitectura biosaludable :Parámetros de habitabilidad*. Madrid: Ediciones Asimétricas.
- Rose, J. F. P., & Puente, M. (2018). *La ciudad bien temperada : Lo que la ciencia, las antiguas civilizaciones y la naturaleza humana nos enseñan acerca de la vida en las ciudades*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sáinz Guerra, J. L. (2007). *La remodelación de la ciudad europea*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Schulz-Dornburg, J., Argullol, R., Azara, P., Nel, O., & Puntí, J. (2013). *Ruinas modernas, una topografía de lucro*. Barcelona: Àmbit.
- Sebastián, E. M. M. (2014). El deber de conservación desde el prisma del estado social. *Revista Vasca De Administración Pública*, (99), 2031-2054.
- Seixas, J. (2015). *La ciudad en la encrucijada: Repensar la ciudad y su política* Tirant Humanidades.
- Serrano Lasa, I. (2017). *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Suárez-Inclán, L. M. (2014). *La ruina de la "ciudad-negocio": Manual crítico para la búsqueda de una lógica medioambiental en la ciudad y sus edificios*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Sudjic, D. (2017). *El lenguaje de las ciudades*. Barcelona: Ariel.
- Tejedor Bielsa, J. C. (2012). *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. de la propiedad al alquiler y la rehabilitación*. Las Rozas, Madrid: La Ley.

- Tejerina González, J. I. (2010). *Manual de ejecución urbanística*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Unceta Satrústegui, A., & Garrido Gutiérrez, P. (2012). *De la vivienda a la ciudad: Percepciones, retos y oportunidades*. Bilbao: Ascide.
- Vaquero Caballería, M. (2018). *Derecho del territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas, ministerio de trabajo y asuntos sociales*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Vegara Gómez, A., & De las Rivas, Juan Luis. (2004). *Territorios inteligentes*. Alcobendas: Fundación Metrópoli.
- Vicente Palencia, J. L. (2014). *Introducción al urbanismo: Un enfoque práctico para no juristas*. Madrid: Editorial Dykinson, SL.
- Villarejo Galende, H. (2008). *Equipamientos comerciales :Entre el urbanismo y la planificación comercial*. Albolote, Granada: Comares.
- Vinuesa Angulo, J. (2013). *El festín de la vivienda: Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.
- Vivas Ziarrusta, I. (2005). *Entre la escultura y el mobiliario urbano. del monumento hacia la escultura y sus derivaciones como mobiliario en el espacio público urbano. el caso de bilbao: Regeneración urbana de la ciudad postindustrial*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Vivas Ziarrusta, I. (2015). In Ruigómez Matxin J., Rubio-Ardanaz J. A. and Museo Marítimo Ría de Bilbao (Eds.), *Identidad marítima, iconicidad y patrimonio : Paisaje fluvial, portuario e industrial en el área metropolitana de la ría de bilbao*. Bilbao: Bilbao : Museo Marítimo Ría de Bilbao = Bilboko Itsasadarra Itsas Museoa.

## PAGINAS WEB

### Nivel internacional:

Nueva agenda urbana <http://habitat3.org/>

### Nivel europeo:

Comisión Europea [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/themes/urban-development/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/urban-development/)

Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>

### Nivel estatal:

Ministerio de Fomento <https://www.fomento.gob.es/vivienda>

IDAE, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, <https://www.idae.es/>

Tribunal Constitucional <http://hj.tribunalconstitucional.es/es>

### Nivel autonómico

Gobierno Vasco / Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/departamento-medio-ambiente-planificacion-territorial-vivienda/>

EUSTAT Instituto Vasco de Estadística <http://www.eustat.eus/indice.html>

Servicio Vasco de Vivienda <http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-etxebide/es>

Observatorio Vasco de la Vivienda <http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome/es/>

Registro de Inspección Técnica de Edificación <https://www.euskoregite.com/es/>

Portal de información territorial <http://www.geo.euskadi.eus/s69-15375/es>

IHOBE, sociedad pública ambiental, <https://www.ihobe.eus/inicio>

Ente Vasco de la Energía <https://www.eve.eus/>

Nivel foral:

Diputación Foral de Bizkaia / Departamento de Hacienda y Finanzas  
<http://web.bizkaia.eus/es/hacienda-y-finanzas1>

Diputación Foral de Bizkaia / Departamento de Transportes, Movilidad y Cohesión Territorial  
<http://web.bizkaia.eus/es/transportes-movilidad-y-cohesion-del-territorio>

Nivel local:

Ayuntamiento de Bilbao <https://www.bilbao.eus/blogs/pgou/>

Bilbao Ría 2000 <http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>

Bilbao Metropoli 30 <http://www.bm30.eus/#>

SURBISA, sociedad urbanística y de rehabilitación de Bilbao,  
[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1272991392698&language=es&page\\_name=SurbisaBilbao%2FPage%2FSUR\\_Home](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1272991392698&language=es&page_name=SurbisaBilbao%2FPage%2FSUR_Home)

Sestao Berri SA <http://www.sestaoberri.eus/>

Otros organismos:

AVS Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo  
<http://gestorespublicos.org/>

AVS Euskadi <http://avseuskadi.com/>

Green Building Council España <https://gbce.es/>

Observatorio Ciudad 3R <http://www.observatoriociudad3r.com/>