



SRA. PRESIDENTA DEL CONSEJO ASESOR DE
POLITICA TERRITORIAL DEL GOBIERNO VASCO

Sra. Dña. Ana Oregi Bastarrika

**Asunto: VALORACIÓN DEL DOCUMENTO BASE DE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE
ORDENACIÓN TERRITORIAL**

El pasado 20 de Abril en sesión del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, bajo la presidencia de la Viceconsejera de Administración y Planificación Territorial, Dña. Izaskun Iriarte Irueta, se presentó el estudio y valoración de las aportaciones a los capítulos 1 a 4 del documento base de la revisión de las DOT, al objeto de determinar los puntos a tratar para la reunión del mes de mayo y continuando con la planificación prevista se propone para las siguientes sesiones del mes de 27 de mayo y 1 de julio el estudio de los capítulos del 5 al 8 y del 9 al 12.

Dña. M^a Covadonga Solaguren, Viceconsejera de Vivienda del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en calidad de miembro del Consejo y en atención a la propuesta de la presidencia sobre la valoración de del documento base desea trasladar lo siguiente:

Con fecha 25 de mayo se enviaron las valoraciones relativas al medio urbano, con referencias claras a los objetivos de los que dimanan las iniciativas fundamentales en relación con la rehabilitación y edificación sostenible que se enmarcan en los compromisos del Plan de Gobierno para el desarrollo de una política territorial, equilibrada y sostenible.

El impulso de un nuevo modelo de rehabilitación y regeneración urbana sostenible, social, económica e integradora con directrices europeas debe responder a las líneas maestras para mejorar la accesibilidad, así como las acciones de apoyo a implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética en los procesos de rehabilitación y regeneración urbana.

Así y como no puede ser de otra manera, tras el análisis de los capítulos de Movilidad Sostenible, Agua, Energía y Gobernanza (Participación, Indicadores, etc.) hemos profundizado en la relación entre dichos capítulos y los anteriores y tras el análisis realizado se proponen desde la perspectiva de vivienda algunas cuestiones a incorporar.

ESTADO DE LA CUESTION

Más del 80% de la población de la CAE vive en áreas urbanas, proporción muy similar a los datos de la Unión Europea en su conjunto. Por otra parte, la propia definición de lo urbano como aglomeración y concentración de población (en términos de tamaño y densidad de los núcleos de población) nos habla de la importancia de la dimensión residencial en las ciudades, y lo importante que es el medio urbano para la definición de políticas de vivienda. Al mismo tiempo, no puede olvidarse el impacto y la interrelación que las ciudades y áreas urbanas tienen con su territorio, ni tampoco la función residencial de las áreas rurales, que desempeñan un papel clave en la preservación y desarrollo del medio rural, así como en el equilibrio del territorio en su conjunto.

A nivel europeo, la Agenda Territorial Europa 2020 defiende un enfoque integrado y multinivel en el desarrollo urbano y en las políticas de regeneración; el fomento de la cooperación y las redes de ciudades podrían contribuir al desarrollo inteligente de regiones-ciudad, poniendo el énfasis en las áreas funcionales más que en las divisiones administrativas.

Por su parte, el VII Programa Marco Ambiental 2020 sigue el lema «vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» y cuenta entre sus objetivos prioritarios con aumentar la sostenibilidad de las ciudades europeas, teniendo en cuenta que los impactos ambientales de las ciudades se dejan sentir mucho más allá de sus límites físicos en cuanto dependen de las zonas rurales y periurbanas para satisfacer su demanda de alimentos, energía, espacio y recursos, o para gestionar los residuos que generan.

El IV Programa Marco Ambiental de la CAE señala dentro de su objetivo estratégico 4 (incrementar la sostenibilidad del territorio) la importancia de proteger el capital natural de la CAE y promover “una política territorial que promueva la regeneración de los tejidos urbanos e industriales”. Dentro de la línea de actuación 4.4, plantea impulsar “la regeneración de tejidos urbanos favoreciendo la necesaria transición hacia un modelo más sostenible de empresa, un parque edificado más eficiente y un espacio público de calidad como centro de relación ciudadana”.

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, o Carta de Aalborg (1994), así como los compromisos de Aalborg definidos en 2004, configuran el modelo de sostenibilidad urbana compartido por más de 3.000 autoridades locales de 40 países, que en la CAE se han agrupado en torno a la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad Udalsarea21, que reúne y coordina a 203 municipios de los tres territorios históricos. Inspirada en la Conferencia de Río (1992) y el Programa Agenda 21, la Carta propone una estrategia de desarrollo urbano sostenible que combina aspectos ambientales, sociales y económicos con una importante componente de gobernanza multinivel y participativa. En esta estrategia cobra gran importancia la corresponsabilidad de las ciudades con la gestión del territorio, especialmente los impactos que la urbanización tiene sobre el medio físico y rural y las consecuencias del cambio climático.

En particular, la Carta de Aalborg propugna unas pautas sostenibles de usos del suelo que aprovechen la densidad urbana y la mezcla de usos para fomentar formas más sostenibles de movilidad y reducir el impacto de la urbanización sobre el medio físico y rural.

En esta misma línea, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada en 2007, incide en dos grandes ejes de recomendaciones: el uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, y la atención especial a los barrios menos favorecidos dentro de cada ciudad. De forma complementaria, la Declaración de Toledo sobre Regeneración Urbana Integrada (2010) resalta la importancia de la puesta en práctica de estos objetivos, en cuanto “la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima eco-eficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”.

Este enfoque en favor de la regeneración urbana y de la contención de la expansión espacial de la urbanización ha chocado con la tradición normativa española, diseñada específicamente para el crecimiento y la expansión de la ciudad sobre el suelo rústico. Intentando corregir este sesgo histórico, la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ha intentado generar un marco más favorable planteando mecanismos específicos para facilitar la regeneración urbana.

Gran parte de los instrumentos de esta ley se han incorporado a la Ley 3/2015 de Vivienda de la CAE, recientemente aprobada. En todo caso, la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de la CAE ya había ofrecido planteamientos innovadores en esta línea al definir estándares mínimos de densidad y plantear mecanismos para ajustar la expansión urbana a las necesidades demográficas y a una estrategia de reequilibrio territorial, todo ello llevado a la práctica a través de las DOT que están siendo revisadas. En la práctica, este enfoque ya ha sido trasladado al Plan Director de Vivienda 2013-2016, con una apuesta por el alquiler y la rehabilitación urbana para atender a la demanda de vivienda, o el Plan RENOVE de Rehabilitación Vivienda 2013-2016, que cuenta con líneas para apoyar tanto la rehabilitación como la regeneración urbana.

APORTACIONES AL DOCUMENTO BASE

En la medida en que la rehabilitación y la regeneración urbana se constituyen en un instrumento clave de todo el modelo territorial, afectando a la mayoría de aspectos del mismo, deberían incorporarse en la estructura de las DOT, como iniciativa territorial para el bienestar y la renovación.

En el marco de este capítulo debería intentar mostrarse las relaciones que se establecen entre dicho instrumento y los distintos aspectos del modelo territorial, incluyendo la nueva estrategia del desarrollo urbano sostenible.

Por ello en este proceso participativo, se plantea un nuevo enfoque o propuesta de revisión previo al Avance de las Directrices.

La estructura del presente documento se basa en una reconsideración de los capítulos 5 a 11 del documento base y presentamos una propuesta de lo que consideramos responde de mejor manera a las cuestiones a tener en cuenta y añadimos alguna otra que no hemos encontrado recogida en el documento original.

En Gasteiz a 28 de Junio 2016
Covadonga Solaguren Santamaria

Etxebizitza Sailburuordea
Viceconsejera de vivienda
Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila
Departamento de Empleo y Políticas Sociales

ANEXO 1. INDICE ALTERNATIVO AL DOCUMENTO BASE PROPUESTO

INTRODUCCIÓN

CÁPITULO 1 MARCO JURÍDICO Y POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

CÁPITULO 2 BASES DEL MODELO TERRITORIAL

CÁPITULO 3 MODELO TERRITORIAL

CÁPITULO 4 CUESTIONES TRANSVERSALES

4.1 Accesibilidad Universal

4.2 Perspectiva de Género

4.3 Cambio Climático

4.4 Salud

4.5 Lurraldea eta Euskera

4.6 Interrelación territorial

CÁPITULO 5 PAISAJE

CAPÍTULO 6 HÁBITAT URBANO

6.1 Rehabilitación y Regeneración Urbanas

6.2 Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación

6.3 Núcleos Rurales

6.4 El Patrimonio Construido

6.5 La vivienda

6.6 Espacios para la actividad económica

CAPÍTULO 7 MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE

7.1 La ordenación del Medio Físico

7.2 Infraestructura Verde

7.3 Ecosistemas y Biodiversidad

CAPÍTULO 8 DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

8.1 Modelo ciudad-región

CAPÍTULO 9 MOVILIDAD TERRITORIAL SOSTENIBLE

9.1 Movilidad Peatonal y Ciclista

9.2 Movilidad Viaria

9.3 Movilidad Ferroviaria, portuaria y aeroportuaria

9.4 Movilidad intermodal

9.5 Modelo Logístico

CAPÍTULO 10 GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

10.1 Agua

10.2 Energía

10.3 Materias Primas

10.4 Residuos

10.5 Calidad del Aire

10.6 Uso del Suelo

CAPÍTULO 11 GOBERNANZA

ANEXOS

ARGUMENTARIO DE LOS CAMBIOS SUGERIDOS

CÁPITULO 4 CUESTIONES TRANSVERSALES

En la **primera reflexión** se vio a necesidad de reforzar la ACCESIBILIDAD UNIVERSAL como cuestión transversal en las DOT introduciendo algunas consideraciones que se han tenido en cuenta por el Consejo asesor.

En relación con el planeamiento urbanístico y las estrategias de movilidad sostenible, planteamos un enfoque integrador a través de los planes de accesibilidad, que responda al modelo territorial y urbano de cada municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde la vivienda, los barrios, el transporte público, los espacios públicos y equipamentales, los bienes, productos, servicios, TICs y los espacios naturales, se integren con el concepto/respuesta de accesibilidad universal, y el diseño para todos, por lo que proponemos incluir en el apartado de objetivos:

- Desarrollar los planes de accesibilidad con un enfoque más integral y su vinculación con las estrategias de movilidad sostenible y con el planeamiento urbanístico.

Se daría así cumplimiento a la exigencia derivada de Ley 20/1997 de Promoción de la Accesibilidad en cuanto a la obligación de redactar Planes Cuatrienales por parte de las Administraciones en cuanto al cumplimiento en materia de accesibilidad de sus ámbitos de competencia.

CAPÍTULO 6 HÁBITAT URBANO

- 6.1 Rehabilitación y Regeneración Urbanas
- 6.2 Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación
- 6.3 Núcleos Rurales
- 6.4 El Patrimonio Construido
- 6.5 La vivienda
- 6.6 Espacios para la actividad económica

6.1 Rehabilitación y Regeneración Urbanas.

Necesidad de reforzar el desarrollo de un modelo territorial para la rehabilitación y regeneración urbana, un modelo innovador, y transversal alineado con Europa, con el medio ambiente y la energía, un modelo territorial, sostenible, equilibrado y viable que tenga en cuenta las características del parque edificatorio, de los usuarios, sus áreas urbanas de influencia, los déficit urbanísticos y equipamentales, la estructura y dinámica demográfica, los problemas económicos y ambientales, el desarrollo local y la normativa vigente

Por ello la propuesta debe ir más allá de la inclusión de áreas prioritarias, de rehabilitación y regeneración a través de Planes Territoriales Parciales, y el modelo se debe definir y desarrollar a través de un **Plan Territorial Sectorial de Hábitat Urbano** que posibilite a los municipios el

desarrollo de las áreas en su marco competencial.

El capítulo 8, dedicado al medio urbano, plantea un cambio de estrategia en el desarrollo urbano de la CAE, pasando de una ordenación de la expansión urbana siguiendo criterios de reequilibrio territorial y esponjamiento de los tejidos urbanos más congestionados, a una estrategia de contención de dicha expansión a través del fomento de la renovación, reutilización y reciclado de las áreas ya urbanizadas. Aunque la cuestión de la rehabilitación y la regeneración urbana se encuentra expuesta en el primer apartado del capítulo, sus interrelaciones con el resto de cuestiones tratadas requieren que se analice la totalidad del capítulo para tomar conciencia de las implicaciones cruzadas.

La exposición inicial del capítulo 8 del Documento de Revisión resulta coherente con todo lo antedicho a lo largo del documento-base, pero en el índice del capítulo se plantea una mezcla de objetivos y medios, conceptos e instrumentos:

1. Rehabilitación y regeneración urbana
2. Actividades económicas y equipamientos comerciales
3. Perímetro de crecimiento urbano
4. Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación
5. Cuantificación residencial
6. Segunda Residencia y Recursos Turísticos
7. Compatibilización de planeamiento

Los puntos 1, 2 y 4 plantean las líneas estratégicas de desarrollo urbano. Se refuerzan mutuamente: los dos primeros plantean las dos estrategias básicas (reciclaje del espacio urbanizado y fomento de la mezcla de usos) que permitirán llevar a cabo la restructuración de la red urbana de la CAE hacia el objetivo enunciado de una ciudad-región con capacidad de proyectarse a nivel europeo.

Los apartados 3, 5 y 7 presentan más bien instrumentos o procedimientos específicos para llevar a cabo dicha estrategia. Mientras los dos últimos son mecanismos ya existentes en las DOT vigentes, el primero se plantea como una novedad surgida para responder al nuevo foco en la rehabilitación y regeneración urbana. Sin embargo, este conjunto de herramientas no parece suficiente para cumplir el objetivo de priorizar la rehabilitación y regeneración urbana frente a la expansión del área urbanizada.

La definición de un perímetro de crecimiento urbano, tal como se propone en el apartado 8.3, no parece un instrumento suficiente en el objetivo de priorizar la rehabilitación y la regeneración urbana como estrategia de desarrollo urbano.

Este instrumento debe complementarse con una metodología capaz de cuantificar el potencial de la rehabilitación y la regeneración urbana para responder a las demandas urbanas. En este sentido, existe un antecedente, el Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAE, que podría servir como base para diseñar **esta nueva metodología**. Este instrumento también debería servir como complemento al método de cuantificación de la demanda residencial, que debería rediseñarse para adaptarse a la nueva estrategia de rehabilitación y regeneración urbana.

Por último, sería también conveniente contar con un mínimo estudio tipológico de la diversidad de contextos urbanos respecto a la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de densificación.

Todas estas herramientas podrían definirse en el marco del Plan Territorial Sectorial de Vivienda, lo que garantizaría una homogeneidad metodológica, y posteriormente adaptarse a cada contexto en el desarrollo de los respectivos Planes Territorial Parciales.

6.3 Núcleos Rurales.

Es bien conocida la distribución de la población rural alavesa en pequeños núcleos urbanos habitados e incluso en núcleos rurales no urbanizables. Núcleos marcados en su estructura y composición por la actividad agrícola y ganadera que secularmente se ha desarrollado en los mismos. Este tipo de actividad, que necesitaba de muchos espacios edificados (bordas, pajares...) y solares (eras) dentro del casco urbano para atender a este tipo de actividad, ha quedado en nuestros días obsoleto en muchos casos, dando lugar a un gran número de edificios y solares susceptibles de actuaciones para la creación de viviendas.

Por otro lado, es importante contemplar que la mayoría de estos núcleos rurales se rigen por una Entidad Local peculiar de este Territorio Histórico de Álava y que no existe en los otros dos territorios que forman la Comunidad Autónoma Vasca. Estas Entidades Locales que denominamos Concejo y que rige y administra 335 núcleos rurales alaveses en los que habitan más 32.000 personas. Hay que reseñar que estas Entidades son propietarias de la mayoría del patrimonio inmobiliario público de sus pueblos, así como de un importante número de solares urbanos presumiblemente edificables.

Con este Estudio de la Vivienda Rural se pretende complementar el “Plan estratégico de desarrollo sostenible”, desarrollado por el Gobierno Vasco, con el objetivo de establecer una serie de medidas para favorecer el desarrollo sostenible en el entorno rural. Por otro lado el impacto de las tecnologías y energías renovables pueden suponer en el medio rural un factor del desarrollo en cuanto a fijar la población, atraer empleo, y en resumen, a mejorar la vida del medio rural.

6.4 Patrimonio construido.

La revisión de las DOT, entre sus orientaciones territoriales, propone priorizar las acciones de rehabilitación y renovación urbana que tengan como objetivo el aumento de la eficiencia energética, pero el apartado de Energía lo aborda de una forma generalista. Por ello, se considera **necesario concretar el marco y las orientaciones para el fomento de la eficiencia energética en el sector residencial, y en general en el entorno urbano.**

Para ello dos aspectos fundamentales:

- El Marco general para cuantificar la necesidad de la rehabilitación energética residencial
- El Marco normativo relacionada con la Energía desde el aspecto de la vivienda y el entorno urbano en el ámbito Europeo, Nacional y de la CAE.

Cuantificación de la necesidad de la rehabilitación energética residencial.

El Plan Director de Vivienda 2013-2016 indica como principales carencias del parque residencial de la CAE la accesibilidad universal y la eficiencia energética.

Respecto a este último cabe señalar dos normativas que influyen directamente en la eficiencia energética de la edificación: La Norma Básica de la Edificación Condiciones Térmicas en los Edificios (NBE-CT-79) que entra en vigor en 1979 y el Código Técnico de la Edificación (Documento Básico HE Ahorro de Energía) del año 2006 como desarrollo de la Directiva 2002/91/CE, directiva europea relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Del Plan Director de Vivienda 2013-2016 se extrae la siguiente tabla que muestra la distribución total de viviendas por provincias y por época de construcción.

Se observa que los edificios residenciales anteriores a 1980 suponen un 64% del parque total, 105.074 edificios que probablemente no incluyan medidas de eficiencia energética, y por tanto su situación en esta materia es deficiente.

El estudio “Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV” con el objetivo de orientar a las políticas de regeneración y rehabilitación urbana hacia los conjuntos urbanos y establecer prioridades de intervención, indicaba que en los barrios construidos entre 1900 y 1980 la clase de vulnerabilidad constante es la Eficiencia Energética.

El gasto energético asociado al consumo de los edificios tiene un peso significativo sobre el total. En Europa, los edificios son responsables del 40% del consumo de energía final y concretamente en el País Vasco, el sector terciario tiene un peso en el consumo del 21%.

El potencial de ahorro es muy alto y por tanto el parque edificatorio resulta especialmente propicio para operaciones eficientes y de escala por el alto peso de la vivienda colectiva situada en entornos urbanos.

El Plan Estratégico de la CAPV de rehabilitación de edificios y regeneración urbana (2010) ya reconsideraba el modelo de desarrollo y expansión urbana defendido hasta ese momento hacia uno nuevo donde primara el correcto uso y gestión del medio ambiente y de la energía entre otros recursos. Asimismo, el plan destacaba la importancia de intervenir en la mejora de la eficiencia energética mediante la intervención en la demanda y consumo energético del parque edificado, adoptando medidas de ahorro energético.

Es por ello que Plan Director de Vivienda 2013-2016 impulsa también la rehabilitación, renovación y regeneración urbana: poner en valor la ciudad construida, fomentando en especial en aquellas actuaciones que tienen como objetivo la mejora de la sostenibilidad y el ahorro energético.

Desde el ámbito Europeo se destaca una de las prioridades de la Estrategia de la Comisión Europea el incrementar la seguridad energética y reducir las emisiones de CO₂, así como la mejora de la eficiencia energética en los sectores de consumo final, siendo el sector residencial y

terciario aquel con mayor potencial de reducción relativa.

Europa debe actuar para asegurar el abastecimiento sostenible y competitivo de energía. El cambio climático, la seguridad en el suministro y la competitividad son elementos interrelacionados que requieren un cambio en la forma en la que Europa produce, suministra y consume energía. En este marco, la Unión Europea se ha fijado el denominado objetivo 20-20-20, que consiste en reducir en un 20% las emisiones de GEI respecto a los niveles de emisión de 1990, reducir la demanda energética en un 20% y cubrir mediante fuentes renovables el 20% de esta demanda para el año 2020.

Normativa relacionada con la Energía desde el aspecto de la vivienda y el entorno urbano en el ámbito Europeo, Nacional y de la CAE.

El Marco normativo favorece la rehabilitación energética de edificaciones y la regeneración de áreas urbanas. Bajo este apartado se identifican las distintas directivas y normas que en el ámbito de la eficiencia energética se han promovido a nivel europeo, nacional y regional.

Las políticas europeas de eficiencia energética están encaminadas a facilitar la transición a un modelo energético más sostenible y diversificado, en el que las fuentes de energías autóctonas y renovables cobren un mayor protagonismo en la cobertura de una demanda energética más moderada, gracias a la aplicación de medidas y actuaciones de ahorro y eficiencia energética.

En este sentido, y pese a la legislación anteriormente existente, se puede deducir que el cambio más profundo tuvo lugar con la aprobación de la Directiva 2002/92/CE sobre Eficiencia Energética en Edificación de acuerdo a la cual los Estados Miembros deben establecer consumo máximo permitido para los edificios; la metodología de cálculo para dicho consumo; medidas necesarias para mantener dicho consumo; y la emisión de un certificado como reconocimiento del esfuerzo.

La transposición de la Directiva 2002/91/CE de eficiencia energética en la edificación, introdujo algunos hitos importantes de cara a la sostenibilidad en la edificación en el estado español: la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación, el establecimiento de un sistema de Certificación Energética en Edificios de nueva construcción (RD 47/2007) y el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios (RITE 1027/2007).

La Directiva 2002/91/CE fue refundida resultando en la Directiva 2010/31/ de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios

La nueva Directiva de Eficiencia Energética en la Edificación (Directiva 2010/31/UE) amplía la cobertura y exigencia de la anterior (2002/91/CE). En este sentido, hace necesaria una revisión del CTE para su confluencia con la calificación energética, estableciendo nuevas y más estrictas exigencias básicas de eficiencia energética. Entre otros aspectos, establece que a partir del año 2020 los edificios de nueva construcción deben ser edificios de consumo de energía casi cero.

Esta directiva además, obliga a expedir un certificado de eficiencia energética para los edificios o

viviendas, que se construyan, vendan o alquilen desde el 1 de enero de 2013. El certificado es hoy en día exigible en toda compra venta o alquiler de una parte o la totalidad de un edificio (se deberá mostrar a los potenciales compradores o arrendatarios y entregar a los definitivos). Se mantiene la validez del certificado de 10 años, y las Comunidades Autónomas deben llevar un Control e inspección de los certificados.

En 2012 se aprueba la nueva directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (DEE), que tiene como objetivo establecer un marco común de medidas para el fomento de la EE dentro de la Unión a fin de asegurar la consecución del objetivo de EE de un 20% de ahorro para 2020 así como preparar el camino para las mejoras venideras.

El artículo 4 de la DEE obliga a los Estados miembros a diseñar una estrategia a largo plazo (más allá del 2020) para movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales para mejorar su rendimiento energético, tanto mediante la reducción de la energía suministrada (la demanda), como del consumo.

Para cumplir los objetivos europeos, cada país debe establecer una serie de acciones escalonadas en “Planes de Acción para la Eficiencia Energética (PAEE o NEEAP)”. Las medidas que cada Estado desarrolle para alcanzar este objetivo estarán contenidas en tres Planes de Acción para la Eficiencia Energética (PAEE), con la siguiente periodicidad: primer PAEE 2008-2011, segundo PAEE 2012-2014 y tercer PAEE 2015-2016. En el estado español el Plan de Acción 2011-2020 constituye el segundo Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética (NEEAP), e incluye una cuantificación de los ahorros de energía derivados de los Planes de Acción 2005-2007 y 2008-2012.

En el estado español la gestión del plan se lleva a cabo por el IDAE (Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía) y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, estableciendo acuerdos para su aplicación con las distintas Comunidades Autónomas.

La trasposición de las directivas comunitarias se orientó inicialmente sobre todo a la edificación de obra nueva pero la última revisión del CTE (DB-HE) en 2013 ha incorporado las nuevas exigencias de la Directiva relativas al ámbito de la rehabilitación.

La Directiva 2009/28/CE relativa al fomento de las Energías Renovables, se transpone al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1597/2011, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo. Recientemente los requisitos de sostenibilidad de los biocarburantes establecidos en la Directiva de Energías Renovables han sido modificados mediante la aprobación de la Directiva 2015/1513/CE y el plazo para completar la transposición finaliza en septiembre de 2017.

Las implicaciones de su transposición en el sector de la edificación condujeron a las modificaciones en el CTE, ampliando la contribución mínima de energías renovables y de generación eléctrica de forma que actualmente puede sustituirse la energía solar térmica parcial o totalmente mediante una instalación alternativa de otras energías renovables, procesos de

cogeneración o fuentes de energía residuales procedentes de la instalación de recuperadores de calor ajenos a la propia instalación térmica del edificio.

La Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible (LES) supone la primera legislación que desarrolla de manera práctica el concepto de sostenibilidad integrada en el ámbito urbano (física, medioambiental, económica y social). Asocia la sostenibilidad a la conservación, accesibilidad y energía de los edificios, también al espacio urbano y sus dotaciones.

Como innovación, despliega la necesidad y obligatoriedad de desarrollar por todas las administraciones los Informes de evaluación de los Edificios (IEE) o Inspección Técnica de Edificios (ITE) para que los ciudadanos puedan disponer de la información urbanística necesaria y su registro (EUSKOREGITE en la CAE).

A la vez que las ITEs se incluye la Certificación Energética del Edificio de acuerdo con la normativa vigente⁴. La Certificación energética aporta información sobre el consumo energético de las viviendas y los edificios mediante la clasificación obtenida correspondiente a la letra de varía de la A a la G dependiendo de la kgCO₂/m²año que emite.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas recoge en su motivación la necesidad de cumplir con la Directivas Europeas de Energía y de Cambio Climático (Directiva 2012/27/UE), vinculada a la rehabilitación y el deber de conservación y mejora de la eficiencia energética (ahorro energético y reducción de emisiones) Esta ley se ha refundido recientemente con la ley del Suelo mediante la Aprobación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)

Más allá del cumplimiento de las Directivas y sus respectivas transposiciones, Euskadi cuenta con un marco normativo propio que debe contribuir a impulsar la sostenibilidad del sector residencial vasco en distintos ámbitos. Es el caso de nuevos desarrollos normativos como la Ley de Vivienda, la Ley Vasca de Cambio Climático; la evolución de normativa existente para adaptarse a nuevos requerimientos y generar un contexto más favorable, como sucede con el la nueva Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en relación a la vivienda destaca la obligación de los municipios de establecer reservas de suelo para uso residencial de carácter protegido (vivienda protegida). Desde el punto de vista territorial la Ley vasca trata de equilibrar la oferta registrada en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Esta ley a pesar de estar basada en regímenes jurídicos anteriores a la nueva Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece la obligatoriedad de realizar las inspecciones periódicas de las edificaciones.

En cuanto a aspectos relacionados con la energía se centra de forma general en el Principio de desarrollo sostenible (Art. 3)

La Ley 3/2015, de Vivienda, de 18 de junio, de 2015. A pesar de encontrarse recurrida parcialmente cabe destacar el reconocimiento que hace a la necesidad de rehabilitación

energética del parque edificado existente así como de la utilización de las energías renovables para tener una menor dependencia de las energías procedentes de combustibles fósiles tanto a nivel de edificio como de conjunto urbano.

La Guía de Edificación Sostenible para la Vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2005, revisión 2008) propone recomendaciones aplicables a la construcción de edificios de viviendas a lo largo de todo su ciclo de vida que facilitan la aplicación del Código Técnico de Edificación de 2007.

La Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050, Klima 2050, (EVCC 2015), aprobada definitivamente el 2 de junio de 2015, tiene entre sus objetivos principales la reducción de las emisiones de GEI de Euskadi en, al menos, un 40% a 2030 y un 80% a 2050 respecto al año 2005, alcanzando en el año 2050 un consumo de energía renovable del 40% sobre el consumo final.

El Documento Base indica entre uno de los objetivos de la revisión de las DOT la necesidad de lograr objetivos de la sostenibilidad a través de las políticas de energía, mediante un sistema de asentamientos más denso y compacto; que apuesta por la renovación y el reciclado como alternativas a la expansión urbana; más eficiente energéticamente y menos generador de contaminantes y de gases de efecto invernadero.

El ámbito de la Energía queda recogido en el punto 11 del Documento Base para la revisión de las DOT, pero desde la perspectiva de la vivienda y el entorno urbano el tema energético no puede desligarse de la problemática del cambio climático por lo que se recogen a continuación también algunas de los aspectos mencionados en el punto 4.2. del Documento base en relación al Cambio Climático, como una de las cuestiones transversales.

Las medidas de mitigación y adaptación para paliar y hacer frente a los efectos del cambio climático plantean “la necesidad de adecuar los espacios construidos ya existentes a condiciones de máxima eficiencia energética y minimizar las emisiones contaminantes”. Para obtener esta reducción se plantea la utilización de energías renovables como la captación energética solar y eólica para el abastecimiento doméstico y terciario, “incorporándolas a los espacios construidos y localizando áreas de producción energética en suelos en los que este uso resulte compatible”. Por otra parte recoge ejemplos de áreas de intervención frente al efecto de isla de calor en el medio urbano como medidas para la adaptación al cambio climático y sostenibilidad urbana.

El punto 11 del Documento Base recalca la necesidad de aumentar la eficiencia energética y el uso las energías renovables tanto en materia de vivienda como a nivel urbano. Concretamente en el ámbito de la vivienda las actuaciones propuestas se centran en la mejora de las condiciones de aislamiento de las edificaciones y el empleo de técnicas de arquitectura bioclimática. En cuanto a las ciudades las identifica como “elemento clave y lugar prioritario donde fomentar la eficiencia energética y la puesta en marcha de políticas que afecten positivamente a la movilidad, la ordenación urbana, la construcción y rehabilitación de edificios, la gestión de los espacios públicos, el uso eficiente de la energía y la lucha contra la contaminación ambiental y acústica, entre otros temas.”

Cabe destacar entre los objetivos que se proponen en el tema energético desde la perspectiva de la vivienda y el entorno urbano los siguientes:

- Aumento de la eficacia y la eficiencia energética
- Uso de fuentes de energías renovables e impulso del autoconsumo
- Soluciones de edificación de consumo casi nulo

Propone incluir en el planeamiento territorial y urbanístico medidas para reducir las necesidades de consumo energético, para aumentar su eficiencia y el uso de fuentes y sistemas energéticos no contaminantes, así como las reservas de suelo que resulten precisas para la implantación de las infraestructuras necesarias para llevarlo a cabo.

Tras el análisis realizado se considera que los aspectos incluidos en el Documento base en relación a la Energía desde la perspectiva de la vivienda y el entorno urbano están alineados y recogen los objetivos estratégicos tanto europeos y nacionales pero de una forma transversal a todos los sectores y aborda los aspectos energéticos de un modo muy general. Para lograr los objetivos propuestos el enfoque debe concretarse en acciones específicas, incorporando nuevas propuestas.

Para lograr los objetivos propuestos en el Documento Base en el tema energético desde la perspectiva de la vivienda y el entorno urbano (puntos 4.2. y 11 del Documento Base) se considera necesario profundizar de forma más específica incorporando las consideraciones que se indican a continuación en relación a las oportunidades identificadas en la CAE

- *El cambio de paradigma del desarrollo urbano*
basado en la reutilización, regeneración y redensificación del medio urbano junto los efectos del cambio climático, necesidad de optimizar el uso de los recursos naturales, etc., son realidades que la ordenación territorial debe coordinar y articular mediante estrategias territoriales con una perspectiva/orientación supramunicipal pero construidas y consensuadas desde lo local, debiendo los instrumentos de ordenación del territorio como los PTP y PTS dar respuesta a esta necesidad. Es por ello que la estrategia territorial en cuanto a la incorporación de medidas de eficiencia energética en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana debe estar apoyada políticamente y coordinada con la legislación sectorial correspondiente de forma que facilite su desarrollo e implementación.
- *El actual marco normativo de la edificación (de ámbito nacional) y la Ley del Suelo vasca,*
heredados del periodo anterior, tienen un enfoque hacia la urbanización y la edificación de nueva planta y por ello es necesario una adaptación a las necesidades de rehabilitación y regeneración urbana. Debido al sistema de distribución de competencias del poder político y administrativo entre el Estado y la CAE, la propuesta de desarrollar un PTS de se considera el instrumento más eficaz para poder integrar las cuestiones que se abordan tanto en este documento en cuanto a la consecución de los objetivos energéticos (Punto 11 de la Revisión de las DOT) como en el referido al nuevo modelo de desarrollo urbano, basado en la rehabilitación

y la regeneración urbana (Punto 8.1 de la Revisión de las DOT).

Desde el punto de vista de la edificación, la rehabilitación residencial debe incorporar criterios de eficiencia energética para conseguir también en este ámbito edificios de Energía casi nula. El marco normativo desde el ámbito local debe incidir en este aspecto, proponiendo la elaboración de ordenanzas que recoja estos aspectos. Debido a la fuerte necesidad de rehabilitación energética residencial existente en la CAE, la repercusión a nivel de estrategia territorial de esta actividad debe incidir en la necesidad de reducir la dependencia energética considerando aspectos tanto de reducción de la demanda y del consumo, como de optimización del uso de recursos naturales.

- *Partiendo del diagnóstico técnico del edificio,*
por medio de herramientas ya existentes como la Inspección Técnica de Edificios (ITE) y la Certificación Energética obligatoria se pueden evaluar las deficiencias en materia de ahorro energético así como la consecución de los objetivos previstos una vez realizadas las actuaciones. La Guía de Edificación Sostenible para la Vivienda mencionada anteriormente ya recogía recomendaciones en este sentido para aplicación de aspectos sostenibles y medioambientales a implementar en el ámbito de la edificación pero con una visión muy centrada en el edificio. La Guía no incidía en la planificación urbanística, si no que recogía lo previsto ya en ella.
- *Medidas pasivas como la mejora del aislamiento de la envolvente, criterios bioclimáticos.*
como aprovechamiento solar para la instalación de sistemas fotovoltaicos tanto en fachada como en cubierta, orientación de los vientos para integración de minieólica y otros muchos sistemas de implantación de energías renovables en la edificación que minimizasen el consumo de energía eléctrica y de combustibles, disponibles en el mercado, deberían de estar ya contempladas y autorizadas tanto en la normativa edificatoria como en los nuevos planeamientos urbanísticos que identifican las áreas de rehabilitación y regeneración urbana. La realidad es que el CTE de una forma similar se ampara en las limitaciones no subsanables derivadas de la aplicación de la normativa urbanística para no aplicar medidas energéticas.

Las características constructivas de la edificación en Euskadi están directamente relacionadas con la antigüedad del parque residencial y existen hitos en su evolución histórica que caracterizan determinadas tipologías constructivas. Debido a ello existen en la actualidad conjuntos edificatorios de características similares inmersos en la trama urbana que ofrecen una oportunidad de realizar actuaciones de mayor impacto para el entorno en lugar actuaciones aisladas, de forma que se generen economías de escala que hagan más viables las operaciones.

Estos conjuntos edificatorios homogéneos construidos en entre los años 1940 y 1980 pueden suponer un 41% del parque edificado residencial (aprox. 475.000 viviendas). En este sentido la optimización del uso de los recursos naturales mediante la aplicación de las tecnologías anteriormente indicadas son más eficientes cuanto mayor es el volumen de aplicación, como ya se ha demostrado través de las instalaciones de “district heating” o sistemas similares. Es por ello que es necesario generar economías de escala aprovechando la escala urbana,

generalmente a nivel de barrio, para mejorar los rendimientos energéticos del edificio a rehabilitar.

6.5 Vivienda.

La división del documento entre medio físico, medio rural y medio urbano, ha dejado a la vivienda relegada a un apartado del capítulo dedicado al medio urbano, cuando es un tema transversal que afecta a cualquier parte habitada del territorio. En el enunciado estricto del apartado 8.5, la vivienda queda relegada a una cuestión cuantitativa, mientras que a lo largo de todo el texto se hacen menciones expresas a la calidad del espacio residencial, ya sea a escala del edificio o del entorno urbano, ya sea desde una perspectiva de género, de salud, o paisaje.

Su encuadre dentro del capítulo dedicado al medio urbano, obliga a introducir en el mismo un tema transversal como la segunda residencia y los alojamientos turísticos, que afecta medio rural tanto como al urbano. Del mismo modo, la vivienda rural, que debería ser un elemento clave en cualquier programa de desarrollo rural, queda completamente fuera del esquema propuesto.

Dentro del esquema planteado por el documento-base, la única fórmula para hablar de forma transversal de medio rural y urbano consiste en crear un capítulo específico sobre Hábitat Urbano que incluya también la vivienda. No parece que la cuestión de la vivienda carezca de importancia social y económica, y tampoco ambiental para merecer un punto específico.

CAPÍTULO 8 **DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE**

8.1 Modelo ciudad-región

Debe hacerse una reflexión sobre el modelo económico que se persigue con la implantación del modelo territorial que se plantea en las DOTs y para ello es necesario abrir un capítulo específico.

CAPÍTULO 10 **GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS**

- 10.1 Agua
- 10.2 Energía
- 10.3 Materias Primas
- 10.4 Residuos
- 10.5 Calidad del Aire
- 10.6 Uso del Suelo

Entendemos que los capítulos AGUA Y ENERGÍA del Documento Base deberían recogerse en uno específico de RECURSOS junto a otros temas que también deben tener entidad propia en el establecimiento de un modelo por su implicación en la sostenibilidad del mismo y su fuerte repercusión en el territorio, por ejemplo la obtención de materias primas renovables y no renovables, la gestión de los residuos, la calidad del aire con implicación directa en la salud, el uso del suelo.

Las Guías de Edificación Sostenible tanto para el ámbito de la edificación residencial, de los espacios industriales, edificios comerciales, urbanizaciones... con una implantación de más de

diez años en nuestra comunidad autónoma pueden aportar contenido a la implicación territorial de la gestión sostenible de los recursos de cara a compartir en nuestros planeamientos de desarrollo una visión común.

ANEJO II. MARCO NORMATIVO

Agenda Territorial Europea 2020

La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, fue aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungria). Entre los retos identificados, cabe destacarse el referido a los cambios demográficos por su relevancia para la cuestión de la vivienda , entre las prioridades definidas, se encuentra el fomentar un desarrollo integrado en las ciudades y las regiones rurales

VII Programa Marco de Medio Ambiente

El VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente, aprobado en 2013 y con vigencia hasta 2020 bajo el lema «vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», define entre sus objetivos prioritarios aumentar la sostenibilidad de las ciudades europeas, lo que implica tener en cuenta su interrelación con el territorio y trabajar de forma coordinada en distintos ámbitos administrativos y sectoriales.

Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, conocida como Ley 3R, propone superar las tradicionales dificultades para intervenir en el suelo urbano consolidado de la normativa urbanística vigente con los objetivos declarados de fomentar la regeneración urbana para favorecer la sostenibilidad (económica, social, ambiental), la eficiencia energética y accesibilidad, aunque su énfasis está en la sostenibilidad económica.

Una cuestión relevante es el cómputo de edificabilidades, pues la ley plantea la posibilidad de eximir en determinadas actuaciones en suelo urbanizado de los deberes generales de cesión de suelo, tanto de carácter dotacional como el correspondiente a la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (Art. 16.4 TRSL). También se admite la posibilidad de ocupar superficies de espacios libres o dominio público para instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal.

En todo caso, la principal innovación de la ley reside en el procedimiento de delimitación del ámbito a intervenir, que viene determinado fundamentalmente por la viabilidad económica, con nuevos criterios de reparto de cargas y beneficios, una equidistribución no basada en aportaciones, sino en costes, en la que pueden participar:

- Las Administraciones Públicas competentes, y entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas.

- Las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios; propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento.
- Las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones.
- Cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto.
- Asociaciones administrativas que se constituyan por los anteriores.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo

Al margen de fijar todo el marco normativo para la Ordenación del Territorio de la CAE, las reservas de vivienda protegida, o los estándares dotacionales, esta ley define una serie de mecanismos para facilitar la densificación de ámbitos urbanos, a través de la clase de “suelo urbano no consolidado por edificación” (artículo 11) y procedimientos de aumento de la edificabilidad (artículo 105)

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

La Ley 3/2015 de Vivienda define, entre los principios rectores de la política de vivienda, varios directamente relacionados con la promoción de la rehabilitación y la regeneración urbana. Por otra parte, el Capítulo VII de la misma, dedicado a la intervención en la edificación y entornos consolidados, traslada al ordenamiento urbanístico de la CAE gran parte de los mecanismos definidos en la Ley 8/2013 estatal.

Artículo 2. Principios rectores de la política de vivienda en Euskadi

Cohesión territorial en la distribución equilibrada de la previsión y aplicación de las medidas de fomento, promoción y rehabilitación, procurando a su vez una oferta variada y suficiente de viviendas y alojamientos dotacionales.

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.

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 medioambiental, teniendo en cuenta los principios del diseño universal.

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

Programa Marco Ambiental de la CAE 2020

Uno de los seis objetivos estratégicos del programa está dirigido a la sostenibilidad del territorio, donde se señala la necesidad de proteger el capital natural (donde debe incluirse el suelo)

y de regenerar los tejidos urbanos a través de la política territorial. Dentro de este objetivo, se define una actuación principal en el ámbito de la regeneración urbana.

Objetivo estratégico 4. Incrementar la sostenibilidad del territorio

Línea de actuación 4.4: Potenciar un uso responsable de la energía, agua, residuos y suelos en el territorio.

Plan Director de Vivienda 2013-2016

Frente a planes anteriores, este plan plantea una apuesta por el alquiler y la rehabilitación urbana para atender un mercado de la vivienda condicionado por la crisis, priorizando las actuaciones de alquiler de vivienda frente a la propiedad, potenciando las actuaciones sobre el parque edificado, y promoviendo la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, especialmente aquellas actuaciones que tienen como objetivo la mejora de la sostenibilidad y el ahorro energético.

Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016

Los objetivos principales del plan son aumentar la eficiencia energética de las viviendas y edificios, mejorar las condiciones de accesibilidad, y reforzar la cohesión social e incentivar la creación de empleo, definiendo una política de rehabilitación con un enfoque integrado, que contemple tanto la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad universal como el acompañamiento social.