

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

AGIRREAZKUENAGA, Iñaki (Coord.): *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, IVAP - Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Oñati, 2011, 581 págs.

La *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, adoptada por la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa el 20 de mayo de 1983, define el término ordenación del territorio como «la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad», y la concibe como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de carácter interdisciplinar y global que busca un desarrollo equilibrado y la organización física del espacio según unas directrices. En España, al igual que ocurre en otros Estados de estructura federal o regional, en virtud de la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía, la ordenación del territorio es, esencialmente, una competencia de las Comunidades Autónomas, las cuales comenzaron, a partir de 1983 (Cataluña), la promulgación de la normativa en la materia y, a partir de 1991 (Asturias), la elaboración y aprobación de los primeros instrumentos de ordena-

ción territorial de carácter general para el ámbito regional.

La obra objeto de la presente recensión, coordinada por el profesor Iñaki AGIRREAZKUENAGA, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, proporciona, desde el rigor científico y la experiencia derivada de la gestión pública, un análisis exhaustivo de los rasgos que definen el modelo territorial vasco: puesto en marcha con la aprobación de la temprana Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio y de las Directrices de Ordenación del Territorio, mediante el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, y que ha tenido su continuidad en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Análisis que se realiza aproximándose al objeto a modo de círculos concéntricos que van de lo general a lo particular: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como gráficamente se recoge en el título de la obra.

El libro reúne nueve capítulos elaborados por un plantel de once autores, que combinan el mundo académico universitario (Derecho administrativo, constitucional y tributario) y el ámbito de la gestión pública del territorio, tanto en el nivel autonómico como local. Junto al capítulo I, que, a modo de introducción, aborda las claves normativas y

competenciales del modelo territorial vasco, otros dos capítulos profundizan en el estudio del citado modelo vasco desde un enfoque autonómico y local (caps. II y VIII); dos capítulos centran su atención en el tratamiento urbanístico del suelo (caps. III y IV); y los cuatros capítulos restantes analizan la problemática autonómica y local en materia de vivienda (caps. V, VI, VII y IX).

El capítulo I, elaborado por el profesor Iñaki AGIRREAZKUENAGA, es un excelente ejemplo de la línea que inspira el conjunto de la obra: sin desatender el estudio de las cuestiones teóricas esenciales de la materia, analiza la dimensión práctica o, si se prefiere, examina los problemas que ha generado el diseño e implantación del modelo territorial del País Vasco, y lo hace articulando su discurso sobre un triple eje: distribución competencial, especialidades de la legislación vasca y estudio de algunas cuestiones prácticas especialmente relevantes en relación con la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. La competencia general autonómica en materia de ordenación del territorio y los instrumentos diseñados y elaborados por el legislador autonómico permiten afirmar, acertadamente, al autor la existencia de un modelo territorial vasco que si bien puede verse condicionado por la capacidad incuestionable del Estado para incidir en la planificación territorial a través de sus títulos competenciales sectoriales, no puede ser ignorado en el sentido de ver reducida la competencia autonómica «a simple capacidad de planificar». La dimensión práctica del estudio se refleja en el examen sobre cómo solucionar las contradicciones entre instrumentos de ordenación territorial y su eventual solución, o del

complejo e interesante caso, por su trascendencia territorial y económica, del puerto exterior de Pasaia. Igualmente resulta destacable el análisis que el autor realiza, en el marco del modelo autonómico en materia de urbanismo (y cuya existencia no parece tan clara), sobre el alcance e interpretación, doctrinal y jurisprudencial, del artículo 149.1.1.º CE y el derecho de propiedad, o sobre el carácter básico que se atribuye al TRLS de 2008 (y con anterioridad a la Ley 8/2007), por cuanto los títulos invocados por el legislador estatal bien reflejan la debilidad del fundamento (art. 149.1.1.º), bien resultan difícilmente justificables (art. 149.1.13.º, 18.º y 23.º). El capítulo se cierra con el análisis del modelo en materia de vivienda, en el que se resalta la sensibilidad social del legislador vasco, pese a los inevitables efectos de la crisis que atravesamos, y que se refleja, entre otros aspectos, en la consolidación con rango legal de la calificación permanente de la vivienda de protección.

El capítulo II, cuyos autores son Iñaki ATXUKARRO y Alfonso SANZ, aborda el análisis del modelo de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco conforme a la siguiente sistemática: un examen previo del sistema legal, seguido de la exposición de su puesta en práctica, y culminado con una valoración del modelo, sus retos y perspectivas de futuro. Los autores estudian, en primer lugar, los pilares que sustentan el modelo de planificación territorial diseñado por la LOT 4/1990, a saber: los instrumentos de ordenación y los mecanismos de coordinación de las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes Administraciones públicas (Comisión de Ordenación del Terri-

torio del País Vasco y Consejo Asesor de Política Territorial). En segundo lugar, se realiza un análisis de la implantación práctica del modelo territorial en el periodo 1990-2010, proceso caracterizado por un «uso efectivo y decidido de los instrumentos de planificación territorial» legalmente previstos, que refleja la idea de la construcción territorial como una tarea colectiva, como una función pública, y que responde a la singular organización política vasca, con cuatro niveles político-administrativos con competencias con incidencia territorial. Los autores concluyen su examen con una valoración globalmente positiva tanto del modelo legal de ordenación y planificación territorial establecido por la LOT 4/1990 como de su puesta en práctica; sin perjuicio, claro está, de señalar algunos de los retos que es necesario acometer para mejorar el modelo: incorporar de forma efectiva el principio de desarrollo sostenible, integrando en la planificación vigente aspectos tales como la movilidad sostenible, el paisaje, la reutilización de espacios ya ocupados por la edificación y que admiten nuevos usos o una utilización más intensiva, o el desarrollo de espacios para actividades económicas más intensivas en conocimiento; o culminar la tramitación de la planificación en elaboración. Y todo ello desde un incremento de la participación social y ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas territoriales.

La visión del marco general competencial se culmina con el trabajo de Maite IRIBARREN, que acomete, en el capítulo VIII, un pormenorizado estudio de las funciones y competencias de los Territorios Históricos y las Diputaciones Forales en mate-

ria de ordenación y gestión del territorio. Tras un primer apartado de carácter introductorio, la autora realiza una descripción de las técnicas de intervención de la Administración foral en el suelo no urbanizable, en concreto: las relativas al control de los usos edificatorios en el medio rural, tanto al autorizar (junto al Ayuntamiento) la vivienda vinculada a una explotación agropecuaria como al fiscalizar aquellas actuaciones específicas de interés público o social dirigidas al medio rural, junto con la necesidad de formular inventarios de los asentamientos tradicionales en el suelo no urbanizable. En los apartados siguientes, la autora examina las funciones de las Diputaciones Forales relativas a la ordenación urbanística, la adquisición, promoción y gestión del suelo, la urbanización y la policía urbanística, culminando el estudio con una referencia a los problemas que suscita la colaboración y concertación institucional. El trabajo permite constatar que las competencias forales en materia de ordenación territorial y urbanística se limitan al plano de la ejecución, y que tras la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, se constata la pérdida por las Diputaciones Forales de la capacidad directiva del proceso urbanizador y edificatorio y, en definitiva, del control del planeamiento general. En este sentido, la autora reclama la necesidad de abrir un debate acerca del papel que han de desempeñar las Diputaciones Forales en la definición y ejecución de un modelo territorial sostenible, que incluya la oportunidad de crear instrumentos de planificación territorial en la escala foral.

El tratamiento del régimen jurídico del suelo en el sistema urba-

nístico vasco constituye el objeto de estudio de los capítulos III y IV, de los que son autores, respectivamente, Iñigo MAGUREGUI y Carmen AGOUES. Las singularidades relacionadas con el estatuto de la propiedad del suelo urbano y urbanizable constituyen la primera parte del capítulo III: el tratamiento del suelo urbano no consolidado en la legislación vasca, que, en opinión del autor, ha optado por una delimitación amplia del mismo y coincidente, en lo sustancial, con el régimen previsto en el TRLS 2008; las particularidades en el derecho de equidistribución (por ejemplo, la exigencia de materializar en forma de parcela urbanística con carácter general, independientemente del destino de dicha parcela); o las limitaciones singulares a las facultades dominicales o las relativas a la obligación de edificar y de mantenimiento de la edificación, son algunas de las cuestiones abordadas. El autor concluye su análisis afirmando que determinadas categorías e instituciones jurídico-urbanísticas que hasta hace poco eran claramente deslindables en su régimen jurídico, aparecen progresivamente y con carácter creciente desdibujadas en la legislación (baste señalar, a modo de ejemplo, la diferencia entre el régimen jurídico tanto del suelo urbano no consolidado como del suelo urbanizable). En la segunda parte del capítulo, el autor focaliza su atención sobre los cuatro vectores que singularizan el modelo urbanístico vasco en relación con el suelo urbano y urbanizable: las políticas públicas del suelo para actuaciones (implantación de actividades económicas) de interés público; la preservación medioambiental del entorno o la ocupación sostenible del suelo; la política

de reequilibrio territorial o regeneración de los tejidos urbanos consolidados; y la política de vivienda, cuyo tratamiento, en opinión del autor, se justifica tanto por imperativo constitucional como por el hecho de que «el problema de acceso a la vivienda se había constituido en la prioridad en muchas agendas políticas de diferentes instituciones, especialmente de Ayuntamientos».

En el capítulo IV se afronta el análisis del tratamiento del suelo no urbanizable y sus singularidades en el modelo vasco, en torno a cuatro cuestiones fundamentales: primera, la recepción del principio de desarrollo sostenible en la legislación vasca y su operatividad como parámetro para la ordenación del suelo no urbanizable. Como señala la autora, en virtud de la aplicación del principio del urbanismo sostenible, el suelo no urbanizable ha de ser preservado de su urbanización, de manera que los planes de ordenación territorial y urbanísticos deberán justificar necesariamente cuáles son las necesidades que exigen la transformación urbanística; el suelo en que no concurra dicha necesidad deberá mantenerse como suelo no urbanizable. La segunda cuestión es la relativa a las categorías de suelo no urbanizable previstas en la legislación vasca (SNU de protección y SNU por inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano) y su encaje en las situaciones básicas del suelo previstas por el TRLS 2008. A este respecto se considera que la clasificación de suelo de la legislación vasca debe reconducirse a la situación básica de suelo rural del TRLE 2008, por lo menos a efectos de valoraciones y de utilización del suelo. El régimen de los usos y actividades en suelo no urbanizable

(usos residenciales, actuaciones de interés público y tratamiento de los núcleos rurales) y el régimen disciplinario constituyen las otras dos cuestiones examinadas. La autora analiza, igualmente, la aplicación del régimen diseñado para el suelo no urbanizable: así, considera que debe valorarse positivamente el esfuerzo realizado en la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio que han supuesto mayores estándares urbanísticos en aras a una mayor protección del suelo no urbanizable; no obstante, es necesario ejercitar con mayor eficacia y coordinación la potestad de inspección y control por parte de las distintas Administraciones para evitar que se consoliden actuaciones que lesionan ilegalmente los recursos ambientales.

La política pública en materia de vivienda, con especial atención al tratamiento de la vivienda protegida, constituye el núcleo de los restantes capítulos que integran la obra coordinada por el profesor Agirreazkuenaga. En el capítulo V, elaborado por Javier BURÓN, se examina lo que el autor denomina «modelo vasco de intervención pública en materia de vivienda»: sus referentes en las políticas públicas desarrollados en la Unión Europea y en el resto del Estado; su marco normativo estatal y autonómico; su presente y su futuro. Un modelo que se caracteriza, entre otros rasgos, por la calificación permanente de la vivienda protegida, con lo que queda al margen del mercado privado pues su destino es la satisfacción del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna; por la existencia de un amplio abanico de tipologías y regímenes de acceso a la vivienda, lo que permite unas políticas públicas más fle-

xibles; y por la aplicación de un conjunto de técnicas encaminadas a velar por la salud del modelo: registro de demandantes de vivienda protegida, procedimientos reglados de acceso para todo tipo de viviendas protegidas, visado público de los contratos de compraventa de vivienda protegida, ejercicio universal del tanteo y retracto para garantizar la inexistencia de mercado secundario o privado de la vivienda protegida, inspección del uso del parque público de vivienda, etc.

En el capítulo VI, Pilar GARRIDO y Miren GORROTXATEGI abordan algunas de las cuestiones de mayor trascendencia para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna: es por ello que, junto a los mecanismos diseñados por la legislación urbanística, examinan las políticas desarrolladas por la Comunidad Autónoma del País Vasco de fomento de la rehabilitación de viviendas y edificios, de intervención sobre áreas degradadas para su recuperación y de movilización de vivienda vacía. En el ámbito de la rehabilitación se destacan las tres piezas clave en este tipo de operaciones: las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), en cuanto elemento definidor del ámbito urbano o rural de actuación; el Plan Especial de Rehabilitación, como instrumento urbanístico en el que se concretan las actuaciones a desarrollar; y las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación, como instrumento de canalización del esfuerzo municipal y de garantía de operatividad, analizándose experiencias concretas de rehabilitación (Bilbao la Vieja y Sestao). En relación con las políticas de movilización de vivienda vacía, cabe destacar la delimitación conceptual que las autoras realizan del término

«vivienda vacía»: entendida como resultado de la ponderación de varios factores, tales como el tiempo de la vacancia, la naturaleza de la vacancia y el estado de conservación de la vivienda; así como los instrumentos de intervención previstos en el País Vasco: de incentivo o fomento, penalizadores y coercitivos.

La política municipal en materia de vivienda protegida es analizada, en el capítulo VII, por Eunáte PRIETO, tomando como punto de partida la doctrina consagrada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual «los Ayuntamientos carecen de capacidad para ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas». En el caso del País Vasco, dicha limitación es superada, en parte, al crear la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, la categoría de «vivienda tasada municipal»: aquella que los ayuntamientos decidan establecer mediante la promulgación de una ordenanza local que regule su régimen de protección pública. Otros dos instrumentos previstos en la legislación urbanística vasca, la aplicación en el planeamiento urbanístico de los estándares de vivienda protegida en suelo urbano no consolidado y urbanizable y la constitución e incremento de los patrimonios municipales de suelo, junto con los planes municipales de vivienda y las estructuras creadas en el ámbito municipal para la promoción de vivienda protegida, permiten, en opinión de la autora, afirmar que estamos asistiendo a la creación del germen de un servicio público de vivienda municipal.

El capítulo IX, con el que se cierra la obra, ha sido elaborado por Aitor ORENA y en él se estudia la cuestión capital de la política fiscal en materia de vivienda. Se analizan

de forma exhaustiva los impuestos relacionados con la política fiscal en materia de vivienda (IRPF, IBI e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), a la vez que se afirma el mayor protagonismo competencial de los Territorios Históricos para aprobar normas forales tributarias (Junta General) y normas fiscales de desarrollo (Diputación Foral), sin perjuicio de la competencia del Gobierno vasco para adoptar medidas financieras tales como préstamos, descuentos bancarios, subvenciones y otras medidas fiscales. Sin duda alguna, el aspecto más relevante del capítulo es el cuestionamiento que el autor realiza sobre la efectividad de algunas de las medidas de política fiscal vigentes: baste, a título de ejemplo, citar, en relación con el IRPF, qué contribuyentes se han de beneficiar de los incentivos para la adquisición o alquiler de vivienda; o, en relación con el IBI, la cuestión del recargo sobre la vivienda no habitual y la compleja delimitación conceptual de esta categoría.

La obra coordinada por el profesor Iñaki AGIRREAZKUENAGA merece, en nuestra opinión, una valoración muy positiva por su estructura, por la calidad de los estudios que la integran, así como por la hábil combinación del enfoque teórico y práctico, aspecto especialmente útil a la hora de abordar los problemas ligados al análisis territorial. En suma, nos encontramos ante un trabajo que nos permite conocer y comprender, en toda su complejidad, los problemas que se derivan de la ejecución práctica de un modelo de ordenación territorial integral, con lo que ello supone de enriquecedor para el mundo académico y para las personas destinadas a ocupar car-

gos de responsabilidad pública y administrativa en el ámbito de la gestión del territorio.

José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ  
Universidad de Oviedo