



Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2010, por la que se concluye la reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas en la que ponen de manifiesto la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto y Ciérvana.

Antecedentes

1. Varias personas han acudido al Ararteko para trasladarnos desde diferentes puntos de vista el deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto y Ciérvana.

Uno de los aspectos que mencionan es el deficiente estado urbanístico en el que se encuentra el barrio. Así, aluden a la carencia histórica de servicios municipales, de equipamientos adecuados y la degradación de las edificaciones, debido a la dificultad de realizar reparaciones, por su consideración como fuera de ordenación urbana, al estar incluida la zona como suelo no urbanizable por el Plan General de Ordenación Urbana.

Algunas de las edificaciones, en situación de ruina y abandonadas, han sido ocupadas ilegalmente por personas sin título alguno. Esa circunstancia ha dado lugar, en momentos puntuales, a la aparición de problemas de convivencia que los vecinos y vecinas han venido denunciando ante el ayuntamiento.

Esta queja se une a otras reclamaciones en las que, partiendo de la situación de deterioro de los inmuebles y del entorno urbano, los vecinos ponen de manifiesto las serias dificultades para la prestación de servicios públicos municipales en el barrio como el alumbrado, la limpieza de las vías públicas y los problemas de movilidad que plantean las barreras arquitectónicas existentes.

En definitiva, el objeto principal de estas reclamaciones está dirigido a que el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana promueva la regeneración urbanística que permita la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en este barrio. Los vecinos consideran que este proceso debe ser participativo, garantizando, en todo caso, su derecho a la vivienda de manera adecuada y en un entorno que preserve la idiosincrasia del barrio de Santa Juliana. Asimismo, hasta que el proceso de regeneración urbanística concluya, se deberán hacer los esfuerzos pertinentes para asegurar unas condiciones dignas de habitabilidad y convivencia social.





2. Como consecuencia de la instrucción de esas quejas, el Ararteko ha venido interesándose por el progreso de esta cuestión llevando a cabo varias visitas y reuniones con algunas de las personas residentes, con el responsables del área de urbanismo del ayuntamiento y con otras administraciones concernidas por este proceso de regeneración, como es el caso del actual Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.

Dentro de ese proceso esta institución se dirigió en enero de 2009 al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y al entonces Departamento de Vivienda y Servicios Sociales del Gobierno Vasco para darles traslado de una serie de consideraciones sobre las posibilidad de una actuación integral y coordinada de estas administraciones que impulse el proceso de regeneración social del barrio.

En relación con la información obtenida hemos podido confirmar que la regeneración urbana tiene encaje en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Abanto y Ciérvana que recientemente ha concluido. El pleno de 29 de julio de 2010 ha aprobado definitivamente este documento tras ser informado por la Comisión de Ordenación del Territorio.

La actuación prevista para el barrio es la clasificación del suelo como urbanizable residencial -SUR-GA-02. Santa Juliana- para su posterior urbanización y la construcción de nuevas viviendas (95 vivienda libres y 140 viviendas de protección oficial) en las que se realojarán las personas afectadas por los edificios a derribar (142 viviendas). Está previsto su desarrollo mediante un plan parcial que, conforme a las previsiones del programa de actuación, se pospone al segundo cuatrienio.

Por otro lado para avanzar en la promoción de este plan el anterior Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco nos manifestó su voluntad de colaborar con el ayuntamiento mediante la firma de un convenio que sirviera para sentar las bases del desarrollo de este sector. Ese documento preveía que la gestión de este sector se llevase a cabo por el Departamento de Vivienda garantizando el realojo de los ocupantes legales, manteniendo las edificaciones que puedan ser consolidadas y evitando la segregación socio-espacial del barrio. Esa intervención pública se desarrollaría por el sistema de expropiación, en varias fases que posibilitasen comenzar con la construcción de las viviendas requeridas para los realojos. También incluía un estudio social sobre el proceso de realojo y un seguimiento de las realizaciones que deriven.





Con posterioridad la institución ha trasladado al actual Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes sus consideraciones sobre el interés social y urbano de esta regeneración en la que se debe garantizar el realojo de sus ocupantes legales, mejorar la calidad de vida y el entorno urbano y favorecer la integración social de los residentes que puedan estar en situación de exclusión.

Por su parte el Departamento de Acción Social de la Diputación nos ha trasladado su disposición a participar en los aspectos sociales y de participación pública que resulten de su competencia en las posibles mesas de coordinación u otros organismos que se creen al efecto.

A la vista de estos antecedentes hemos procedido a hacer una serie de consideraciones sobre las reclamaciones trasladadas a esta institución:

Consideraciones

1. El problema que nos trasladan estos vecinos y vecinas del Barrio de Santa Juliana parte de la necesidad imperiosa de impulsar medidas que promuevan la regeneración social y urbana del barrio.

La situación urbanística del barrio surge con la creación de un conjunto de viviendas unifamiliares en los terrenos situados en la ladera sur-oeste del concejo de Santa Juliana de una forma espontánea sin una ordenación urbanística que previese un control administrativo en las edificaciones, los espacios y las dotaciones de servicios suficientes. Estas carencias se han ido agudizando con el transcurso del tiempo. Debido a su condición de suelo no urbanizable no ha sido posible llevar cabo obras de rehabilitación integral del barrio ni de reforma de las edificaciones existentes. La falta de servicios públicos se ha sido supliendo mediante actuaciones de los propios afectados y del ayuntamiento que han paliado algunos aspectos (alumbrado, pavimentación de calles). En cambio persisten problemas estructurales como las carencias de urbanización, de dotaciones públicas y de accesibilidad y movilidad dentro del barrio y con el resto del municipio.

A ello se han unido problemas de convivencia derivados del proceso de abandono de algunos inmuebles ocupados por personas que, en algunos casos, han provocado molestias al resto de personas vecinas. El ayuntamiento ha tratado de evitar estas situaciones promoviendo el cierre o derribo de las edificaciones abandonadas y dificultando el empadronamiento de las nuevas familias residentes. Estas medidas han sido cuestionadas por



las personas afectadas y han dado lugar a actuaciones del Ararteko por resultar, en algunos supuestos, contrarias al ordenamiento jurídico.

En los últimos años es preciso mencionar que se han dado pasos significativos para avanzar en las soluciones que demanda el barrio de Santa Juliana. El Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, en colaboración con el Gobierno Vasco, ha manifestado su voluntad de poner en marcha una actuación urbanística integral que implique la eliminación de las edificaciones existentes y su sustitución por edificios de vivienda colectiva de baja densidad. El ayuntamiento ha incluido la intervención urbanística del barrio en la revisión del plan general de ordenación urbana que se acaba de aprobar recientemente posibilitando el comienzo de las labores de regeneración.

La propuesta municipal ha sido recibida con desigual grado de aceptación. Un colectivo de vecinos parte de la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad del barrio y de sus viviendas dentro de un proceso que garantice un realojo ordenado de los vecinos y vecinas del barrio. Otro grupo de vecinos plantean la regeneración urbana pero manteniendo la situación parcelaria y la tipología de vivienda de baja densidad existente.

Hay que poner de manifiesto el consenso que existe entre administraciones y vecinos en la necesidad urgente de una intervención pública dirigida a analizar el estado de deterioro actual del barrio, valorar la efectividad de las medidas que ya han sido puestas en marcha y planificar y coordinar la regeneración social y urbana del barrio.

Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo esta necesidad es cada vez más acuciante, puesto que a pesar de las previsiones y propuestas de planes de actuación de las administraciones, no se ha logrado avanzar en su ejecución. Asimismo la actuación incluida en el plan general está prevista para su desarrollo en el segundo cuatrienio.

En consecuencia, debemos significar la necesidad prioritaria de una intervención integral en el barrio que ponga remedio al deterioro social y urbanístico que viene padeciendo en los últimos años. A juicio de esta institución este proceso debe sustentarse tomando en consideración los aspectos sociales, urbanísticos y de participación.

2. Desde un punto de vista social la situación urbanística actual solamente puede dar lugar a un aumento de la conflictividad vecinal y a un deterioro de las relaciones sociales.





La imposibilidad de realizar reformas en las viviendas y las carencias de servicios públicos esenciales está llevando a alguna de las familias ocupantes a dejar el barrio. Estas viviendas son adquiridas u ocupadas por nuevas familias en situación de exclusión social grave, en algunos casos de etnia gitana. Un proceso de regeneración social requiere la intervención de personal especializado en acompañamiento social a grupos vulnerables.

En este contexto, en los barrios en donde haya personas que pertenecen a grupos vulnerables, no hay que olvidar que son necesarias medidas desde diversos ámbitos (sociales, escolares, laborales, sanitaria...).

Esas medidas pueden ir unidas a otras intervenciones de disciplina urbanística dirigidas a garantizar un adecuado estado de las edificaciones que evite daños a las personas y bienes siempre y en todo caso que se garanticen los derechos que asisten a los moradores de las viviendas.

La prestación de servicios esenciales que requiere el barrio (alumbrado, limpieza, uso de los espacios públicos existentes y el mantenimiento de unas adecuadas condiciones de seguridad...) ayudaría a evitar una mayor degradación hasta el momento que concluya la intervención urbanística en ciernes. Por ello es fundamental promover la elaboración de un plan de intervención dirigido a garantizar la prestación de los servicios esenciales que requiere el barrio mientras se concluyen las actuaciones urbanísticas previstas.

3. Desde la perspectiva de regeneración urbana hay que partir de la situación urbanística actual.

El barrio dispone de un conjunto de viviendas que en su mayoría no han sido construidas de acuerdo con la legalidad urbanística y no han sido dotadas de unas características constructivas y de habitabilidad adecuadas. Asimismo, hay que destacar el déficit total existente en el entorno urbano del barrio de dotaciones públicas, equipamientos o de unos servicios urbanísticos mínimos. En todo caso es posible identificar situaciones diferentes en cuanto tamaño de parcela y de edificación que pueden tener un tratamiento distinto conforme a las opciones de nueva ordenación que establece el planeamiento.

El proceso de reordenación urbanística no es ilimitado y debe partir de las exigencias que recoge la legislación urbanística en cuanto a estándares urbanísticos, en especial respecto a la edificabilidad mínima y máxima, la reserva de suelo para vivienda protegida y para las dotaciones públicas y equipamientos.





Las posibilidades de actuación urbanística en esta zona están incluidas en la revisión del plan general de ordenación urbana del desarrollo del Barrio de Santa Juliana.

El sector SUR-GA-02 Gallarta-Santa Juliana tiene por objeto la regeneración urbanística mediante la constitución de un sector urbanizable residencial que prevé el derribo de las viviendas existentes y la construcción de nuevas viviendas, en especial de protección oficial, la obtención de espacios libres y dotación de equipamientos comunitarios. Este plan incorpora una serie de parámetros vinculantes como son la densidad máxima (35 viviendas/Ha), número de viviendas (235) así como la altura máxima (14 metros a la cornisa) o el número de plantas (baja + 3 + bajo cubierta).

Para desarrollar este plan es necesario tramitar un plan parcial donde recoja una ordenación pormenorizada que defina la ubicación de las parcelas a edificar, los espacios libres y las vías de comunicación interior.

Otra referencia de interés es la incluida en la evaluación del impacto ambiental de este nuevo desarrollo, donde se han incorporado una serie de medidas que también deben ser atendidas. El plan parcial debe incorporar una ordenación urbanística que se adapte a la topografía del barrio a fin de evitar su impacto paisajístico, debe concentrar las edificaciones en las zonas de menores afecciones permitiendo la continuidad de los espacios verdes. Las edificaciones deben evitar las agrupaciones de aspecto uniforme, diversificando las tipologías y alineaciones y adecuarse al entorno de los núcleos tradicionales.

Si bien esas exigencias legales impiden valorar otras propuestas de ordenación urbanística del barrio que no tengan como punto de partida la ordenación incluida en la SUR-GA-02, la tramitación del plan parcial va a permitir estudiar las diferentes opciones de ordenación pormenorizada.

4. Merece una mención especial en este proceso de regeneración urbana la necesidad de establecer una apuesta clara y decidida por el realojo de todas aquellas personas ocupantes legales.

El plan de realojos de los vecinos del barrio de Santa Juliana es la piedra angular de este proceso de regeneración urbana. Por ello, es importante un esfuerzo en clarificar el contenido de este derecho conforme a las previsiones legales (Disposición adicional segunda de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo).





Una correcta delimitación del plazo de puesta en vigor del plan de regeneración es esencial para determinar los casos en los que la ocupación legal de la vivienda puede generar el derecho de realojo y sirve para evitar reclamaciones indebidas. Sólo una intervención pública y ágil puede prevenir la concentración de personas y colectivos con riesgo de exclusión social en estas áreas urbanas degradadas y el deterioro de los inmuebles durante ese periodo transitorio.

El ayuntamiento debe evitar e impedir el uso de técnicas para favorezcan el derribo de las edificaciones con el único objetivo de facilitar la gestión urbanística cuando esas medidas impliquen desalojos de personas sin una salida digna. Ello no obsta para que en los casos que sea requerida por motivos de seguridad una intervención para el derribo de las edificaciones el ayuntamiento proceda conforme a las reglas previstas en legislación urbanística.

La declaración de ruina de un edificio debe situarse dentro del contexto de la obligación del propietario de mantener su vivienda en unas condiciones adecuadas que permita su uso y disfrute. En todo caso, la declaración de ruina, la orden de desalojo y la demolición de un edificio no deben utilizarse impropiaemente como una técnica de gestión urbanística que permita facilitar la labor del promotor urbanístico y menos para cercenar derechos de los ocupantes legales que pueden ver por esta vía como desaparece su vivienda, se extingue su derecho a realojo y deben tratar de acceder a una nueva vivienda con sus exiguos medios.

5. Otra cuestión relevante para esta institución es la necesidad de establecer mecanismos adecuados que favorezcan la participación ciudadana y la colaboración administrativa.

La participación es un activo que debe ser tenido presente por las administraciones para escuchar las propuestas de los vecinos que traten de solventar la situación de deterioro que presenta actualmente el barrio desde las distintas perspectivas e intereses.

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





Las administraciones deben promover programas de participación ciudadana específicos, como los previstos en el artículo 108 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Así, sesiones abiertas al público para exponer las decisiones propuestas por la administración y sus posibles alternativas, material divulgativo sobre los instrumentos urbanísticos en tramitación y sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía o incluso, en casos de graves controversias, la posibilidad de establecer cauces de participación activa para el conjunto de la población. En estos programas y en las actividades a desarrollar las administraciones deben dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible. Un instrumento válido para conseguir las aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones urbanísticas son los Consejos Asesores de Planeamiento Municipal que se ha constituido en muchos ayuntamientos de nuestra Comunidad. Así mencionaremos que el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana ha creado el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal como un espacio municipal de información y debate de los agentes sociales, económicos y ambientales sobre asuntos de índole urbanística. Es por tanto un instrumento idóneo para realizar esa labor de información, participación y consulta sobre la situación del barrio de Santa Juliana.

Si bien la iniciativa debe ser pública, las personas afectadas deben participar de manera activa en este proceso. Es fundamental realizar un esfuerzo mayor en trasladar información suficiente y constante sobre los procesos y procedimientos en los que se va a definir la ordenación pormenorizada del barrio.

6. Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes la regeneración urbana y social del barrio de Santa Juliana es una labor que alcanza a varias administraciones públicas.

Es importante destacar el compromiso del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco en la intervención urbanística prevista mediante la concertación con el ayuntamiento de medidas para el impulso de la gestión urbanística y la promoción de vivienda protegida principalmente dirigida al realojo de los ocupantes legales.

Por su parte el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia ha manifestado su voluntad de participar en los aspectos sociales que resulten de su competencia en las posibles mesas de coordinación u otros organismos que se creen al efecto.





Conforme a ello es importante destacar la necesaria coordinación de políticas públicas mediante la creación de un órgano estable de planificación y seguimiento en el que se prevean fórmulas que permitan la participación vecinal.

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por ese ayuntamiento y de las consideraciones jurídicas efectuadas, debemos formular las siguientes:

Conclusiones

- Es necesaria avanzar de forma prioritaria en la intervención integral en el barrio que ponga remedio al deterioro social y urbanístico que viene padeciendo en los últimos años el Barrio de Santa Juliana.

Esta institución observa la voluntad decidida del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana para avanzar en las soluciones que demanda el barrio de Santa Juliana.

Hay que poner de manifiesto el consenso que existe con otras administraciones, como es el caso del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en la necesidad urgente de una intervención pública.

- Para ello las administraciones competentes (Ayuntamiento; Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco y, en la medida que se determine el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia) deben establecer un plan concreto de medidas de intervención social y urbanística, con un apartado específico sobre los realojos de los ocupantes legales del barrio, dirigido a solucionar los problemas de convivencia surgidos en el barrio de Santa Juliana que tenga en cuenta nuestras anteriores consideraciones.

Sería positiva la creación de un órgano estable para la planificación y seguimiento de forma coordinada de las distintas medidas en el que se prevean fórmulas que permitan la participación vecinal.

En cualquier caso deben crearse cauces para informar a los vecinos y vecinas sobre las medidas previstas para la regeneración urbana del barrio, sobre los derechos y obligaciones que van a implicar a los propietarios del terreno y, en especial, sobre el contenido del derecho de realojo para los ocupantes legales de las viviendas.





Asimismo el desarrollo concertado del sector S.GA.02 Gallarta-Santa Juliana debe ser una prioridad tanto para el ayuntamiento como para el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.

Durante la tramitación de la ordenación pormenorizada de este sector debe elaborarse un programa de participación ciudadana en el que puedan plantearse las distintas propuestas dentro del marco de ordenación estructural ya aprobado.

