

NOTAS/COMENTARIOS SOBRE LA INCLUSIÓN DEL RÉGIMEN DE REGENERACIÓN, RENOVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS EN EL MARCO DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO.

Ignacio Pemán Gavín, Abogado

Junio 2012

I.- COMPARACIÓN HISTÓRICA DE LOS TÉRMINOS MÁS IMPORTANTES QUE AFECTAN A LA REGULACIÓN DEL SUELO URBANO.

1.- Introducción.

La legislación urbanística o de vivienda ha desarrollado una terminología que no resulta fácil de entender. Términos como regeneración, recientemente reforma o rehabilitación, se emplean con unos perfiles que en mi opinión no siempre son claros, en especial en los casos en los que, además, se les intenta atribuir un régimen jurídico específico en cuanto a sus derechos y deberes.

Es cierto que, parte de la dificultad, surge del propio contexto de progresiva complejidad del régimen de suelo urbano. En efecto, el legislador urbanístico ha desarrollado desde la Ley 6/1998, la posterior reforma del 2007 y el legislador autonómico 5/1999 y la posterior reforma del año 3/2009 un régimen nuevo en suelo urbano a partir de nuevos conceptos (suelo urbano consolidado y no consolidado, actuaciones de transformación subdivididas en las de urbanización o de dotación, términos como rehabilitación integral) que han constituido un lenguaje de difícil acceso.

Podría decirse que el intento del legislador de trasladar al suelo urbano los derechos y deberes y el principio de equidistribución que en su origen surgieron únicamente para el suelo urbanizable le ha llevado a intentar clasificar las diferentes supuestas de la realidad urbano, bajo esta perspectiva lo que ha terminado por oscurecer la ya de por sí, la complejidad del lenguaje urbanístico.

Como hace años señalaban García de Enterría y Bassols Coma, el intento de fundar nuestro urbanismo en un régimen de cesiones patrimoniales en lugar de un régimen tributario, ha terminado por crear un sistema ineficiente cuya ineficiencia se pone de manifiesto a medida que intentamos abundar en la complejidad de las situaciones del suelo urbano.

Como decía, a partir de términos asentados y de nítidos perfiles en las legislaciones de los años 70 -como reforma interior a efectos del planeamiento urbanístico- o Áreas de Rehabilitación Integral -a efectos de financiación en los primeros Reales Decretos de los años 80- se han añadido en los últimos años un conjunto de términos que carecen de perfiles claros y que tienen el peligro de abundar en la actual falta de claridad del régimen del suelo urbano.

Por eso creo que conviene recordar los términos que han incorporado las legislaciones de última generación y que resulta necesario que todos tengamos en cuenta a efectos de poder incorporar alguna sugerencia que no chirrié con el contexto jurídico.

1.- Suelo urbano consolidado y no consolidado. LEY 6/98 y LUA 5/99.

El primer antecedente, salvo error, se encuentra en el Artículo 14 de la Ley 6/98 sobre Deberes de los propietarios de suelo urbano:

1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificados en plazo si se encontrarán en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes: a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.....

El artículo 13 de la LUA 5/99 recogió este planteamiento que no está exento de dificultades aunque en mi modesta opinión debería estar muy restringido a los supuestos de terrenos que se incorporan por primera vez a la ciudad o generan una plusvalía importante como consecuencia del cambio de ordenación.

Suelo no consolidado: lo vincula a las actuaciones integradas y en el que la LUA incluye las actuaciones de dotación, al entender que la cesión o sustitución en metálico de las cesiones correspondientes se materializa a través de una reparcelación

Suelo urbano consolidado, el resto queda definido por exclusión.

2.- Actuaciones de transformación urbanística

El TRLS 2008 incorpora asimismo una nueva propuesta terminológica intentando aplicar la equidistribución a todo tipo de nueva ordenación que conlleva en suelo urbano una plusvalía:

- Actuaciones de urbanización
 - De nueva urbanización
 - Reformar o renovar una urbanización previa
- Actuaciones de dotación

3.- Gestión

La Ley 5/1999 distinguía de forma clara y sencilla entre Unidades de Ejecución y obras aisladas y la posterior LUA 3/2009 intentó coordinar legislación básica del Estado con la de desarrollo autonómico en los siguientes términos (artículo 125)

- Suelo urbano consolidado. Actuaciones aisladas.
- Suelo urbano no consolidado/actuación dotación. Reparcelación
- Resto suelo urbano no consolidado. Actuaciones integradas/Unidades de Ejecución.

En la nueva Modificación propuesta cabe distinguir los siguientes aspectos:

- El artículo 13 distingue entre las actuaciones de transformación urbanística:

- a) Actuaciones de urbanizaciones
- b) Actuaciones de reforma interior:
 - i. Conservación y mejora
 - ii. Las de regeneración urbana
 - iii. Las de renovación de usos
- c) Las actuaciones de dotación simplemente un aumento de edificabilidad

- El artículo 125 alternativas de ejecución/actuaciones urbanísticas:

- a) Actuaciones aisladas
- b) Actuaciones integradas
 - a. las de urbanización,
 - b. actuaciones de reforma interior y rehabilitación integral
- c) Actuaciones de rehabilitación urbana
 - a. Rehabilitación edificatoria
 - b. De Actuaciones de regeneración urbana. No serían actuaciones integradas. Obsoletos. Proyecto técnico
 - c. De reforma o rehabilitación integral. Son actuaciones integradas. No consolidado
- d) Actuaciones de dotación

- Artículo 155 Actuaciones de rehabilitación urbana:

- a) Rehabilitación edificatoria
- b) De actuaciones de regeneración urbana. No serían actuaciones integradas. Obsoletos. Proyecto técnico
- c) De reforma o rehabilitación integral. Son actuaciones integradas. No consolidado

II.- COMENTARIOS

A.- Dificultades para deslindar con precisión los términos relativos a la rehabilitación. Rehabilitación versus regeneración.

Quizás entre todos ellos, el término “rehabilitación integral” resulte a mi entender el que más problemas conlleva de deslinde conceptual y su superposición con el regeneración urbana. El primero parece referirse en la a las actuaciones de transformación y el segundo a actuaciones puntuales a través de proyectos técnicos.

Salvo error, su ambiguo sentido tiene su origen en la Ley 5/99, cuyo artículo 102 –referente al aprovechamiento urbanístico– señaló las actuaciones de rehabilitación integral como una excepción a la cesión del 10% de aprovechamiento. Hasta donde yo sé, se incluyó esta referencia como un inciso improvisado una vez finalizado el texto normativo y sin una reflexión previa sobre su delimitación conceptual. No hubo en su momento una debida reflexión sobre su alcance y ahora creo que se arrastra.

Rehabilitación integral, desde un punto de vista semántico sugiere –al menos me sugiere– la idea de una intervención en los edificios con objeto de

renovarlos, de rehabilitarlos, y por tanto me sugiere una idea contraria a la posible a demolición o sustitución de edificios.

Pero tal como está en la modificación propuesta de la ley, parece referirse al supuesto contrario, es decir reforma total de un área, a un cambio sustancial en la ordenación preexistente, es decir con afección a la trama urbana y sustitución de los mismos. Así, visto el texto más parece referirse a un supuesto de reforma interior que tradicionalmente ha hecho referencia a estas operaciones de cirugía en el suelo urbano que a la conservación de los edificios y por tanto de la trama. El propio hecho de que lo vincule a una operación integrada (es decir sistemática, es decir, vinculada a una Unidad de Ejecución, es decir, a una Reparcelación, es decir, a una reestructuración de la propiedad) parece abundar en esta idea.

Quizás esté equivocado, pero si no lo estoy, su denominación como rehabilitación debería ser sustituida por el de reforma interior integral.

B.- Propuestas para un objetivo complejo.

a) Depuración semántica.

En cualquier caso los términos rehabilitar, reformar, regenerar o renovar pueden resultar un tanto confusos y se utilizan de una forma en ocasiones indistinta con todos los problemas que ello conlleva.

Creo oportuno que nuestra sistemática debería recordar su contenido a partir del alcance de los términos a partir de la Real Academia de la Lengua:

Rehabilitar Habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado.

Renovar Hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado/ Remudar, poner de nuevo o reemplazar algo.

Integral Global, total.

Regenerar Dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo.

Reformar Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.

No cabe duda de que su propio contenido semántico implica una cierta superposición de contenidos lo que dificulta su uso en clave jurídica y habría por ello que intentar partir de definiciones precisas.

b) Definición por nuestra parte de las realidades sobre las que se quiere intervenir desde la perspectiva estricta de la rehabilitación.

En segundo lugar creo que deberíamos hacer un intento de precisar la realidad en la que se quiere intervenir, aún a sabiendas de que la realidad es siempre más compleja. Entiendo que son fundamentalmente dos:

- i. Si el objetivo es la modificación de la ordenación y en concreto en la trama urbana del que surgen nuevos espacios públicos o dotaciones.
- ii. Si el único objetivo es recuperar o rehabilitar los edificios sin sustituciones ni creación de nuevos espacios públicos.

c) Definición de las posibles necesidades respecto a aumentos de edificabilidad para mejorar el edificio o incluso financiar la rehabilitación.

En función de una previsión de una mayor edificabilidad sobre la situación preexistente pienso y teniendo en cuenta las dos situaciones descritas en el apartado anterior las situaciones pueden ser muy variadas:

- En el caso de reforma interior, puede existir o no un aumento de edificabilidad sobre el preexistente derivado de la nueva ordenación. No cabe duda de que podrían demolerse todos los edificios y mantener o disminuir la edificabilidad preexistente. Posiblemente el famoso artículo 102 de la Ley 5/99 estuviera pensando en este supuesto. Pero como decía antes no creo que su calificación formal sea la de rehabilitación integral.
- En el supuesto de rehabilitación arquitectónica, también puede o no concurrir un aumento de edificabilidad. El supuesto más común de mayor aprovechamiento sería el derivado de redefinir elementos comunes (terrazas, elementos comunes, aprovechamientos sobre la última planta, nuevos vuelos), o incluso el más complejo y polémico de aumento de una planta pueda conllevar un mayor aprovechamiento. Los casos de aparcamientos subterráneos no conllevarían una mayor edificabilidad (aunque sí plusvalías si parte se venden a terceros) al no computar los aprovechamientos bajo rasante.

Entiendo que lo lógico sería que en caso de vinculación del nuevo aprovechamiento a la rehabilitación del edificio, carece de sentido la aplicación de los conceptos de cesiones de aprovechamiento urbanístico.

Por su parte, las previsiones de nuevas dotaciones o sus sustitución en metálico únicamente estarían justificados en caso de un efectivo impacto poblacional que pudieran conllevar un déficit dotacional. Pero en el caso de que lo fuese lo que quizás no sea oportuno es permitir la mayor edificabilidad.

d) Gestión

La gestión también exige describir las efectivas necesidades:

- El caso de que, aún con recuperación puntual de edificios, la intervención conlleve una reforma sustancial de la ordenación con previsiones de nuevos espacios libres o dotaciones, exigirá una reparcelación, lo cual conllevará su condición de actuación integrada (en nuestro ordenamiento jurídico existe una cierta equivalencia).

- En caso de que el objetivo sea únicamente rehabilitar los edificios dentro del ámbito (rehabilitar de forma integral podríamos decir ahora sí), la gestión podría resultar específica. La mayor preocupación de estos supuestos es la previsión de un deber amplio de rehabilitar a efectos de permitir la imposición de las obras a través incluso del agente rehabilitador. No se necesitaría una Reparcelación material, aún cuando se podría pensar en una posible Reparcelación económica a efectos de equidistribuir las cargas de la rehabilitación de los edificios o de la reurbanización.