
Los nuevos instrumentos jurídicos para la transformación urbanística de la ciudad consolidada.

[BIB 2014\443](#)

Juan Martínez Calvo.

Socio. Deloitte Abogados

Publicación: Actualidad Jurídica Aranzadi num.879/2014 parte Comentario

Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2014.

La [Ley 8/2013, de 26 junio \(RCL 2013, 979\)](#), de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha introducido novedades importantes en materia de gestión urbanística en suelo urbano. Se trata de una reforma normativa de gran importancia para el futuro de la actividad inmobiliaria y urbanística en general. En efecto, no parece probable que en un futuro cercano sea posible ni necesario crear nueva ciudad, pero sin duda la rehabilitación y mejora de la existente ha sido, y es, una asignatura pendiente.

Si como parece que apuntan los indicadores económicos, la mejora de la situación económica comienza finalmente, es importante plantear en la actividad inmobiliaria nuevos objetivos, que no repitan los esquemas y errores de la fase del boom inmobiliario, que se centró en la construcción de nueva ciudad y olvidó, en general, la mejora y renovación de la existente.

Como decimos, en los últimos 15 años se ha invertido mucho, más de lo necesario seguramente, en crear nueva ciudad, en transformar el suelo rural en nuevos espacios edificados. Sin embargo los centros de las ciudades existentes, fuera de las zonas históricas, no han sido transformados ni mejorados de forma suficiente. Una de las razones de esto es la rigidez y complejidad que la normativa urbanística y de propiedad (ya de por sí rígida y compleja) en todo lo relativo a la transformación y mejora de la ciudad ya construida. Es cierto que los equipamientos públicos y ciertas mejoras de saneamiento han llegado a casi todas las ciudades pero es necesario hacer planteamientos mucho más ambiciosos. En muchos casos, la demolición y reconstrucción (total o parcial) de la ciudad puede ser una opción urbanística, social y económicamente ventajosa. Sin embargo, como decimos, los ejemplos son escasos y prácticamente todos ellos han partido de la Administración Pública como financiadora y ejecutora plena de las operaciones. Adicionalmente alguna de las más destacadas se ha centrado en espacios con valores culturales relevantes (el Cabañal en Valencia, por ejemplo), lo que ha hecho que sean precedentes poco exitosos.

Lo que la Ley referida permitirá será, sin embargo, una transformación de la ciudad existente que pueda originarse en la iniciativa particular, que cuente con instrumentos de equidistribución adecuados, basados en dos pilares básicos: realojo durante la obras de construcción y regla general de entrega de nuevas viviendas a los propietarios de las derruidas o mejoradas.

Es un imperativo que estas operaciones, ambiciosas y con implicación y participación de los propietarios, se pongan ya en marcha y nos permitan mejorar de forma estructural nuestras ciudades. Debemos recordar que las grandes urbes españolas se han construido en lo que hoy es la segunda corona de las mismas, básicamente entre los años 60 y 70, con calidades urbanísticas que no son siempre las deseables y sobre las que se ha incidido relativamente poco en estos últimos 50 años.

Todo ello se ha debido también a la insuficiencia de los recursos legales para la planificación y gestión urbanística en suelo urbano, materia a la que las leyes de urbanismo no han dedicado casi

ninguna previsión. Esta es la cuestión que se afronta en la nueva ley de rehabilitación urbana que, por tanto, debe ser valorada de forma muy positiva.

De forma sintética, puede decirse que la regulación urbanística actúa sobre tres ámbitos conceptuales: la planificación urbanística, en la que se define qué tipo de transformación del suelo y qué edificaciones pueden construirse; la de gestión urbanística, que se refiere a los procesos para realizar estas transformaciones y cómo equidistribuir derechos y cargas sobre los propietarios del suelo reclasificado o recalificado y, por último, la de disciplina, en la que mediante la técnica básica de la licencia se controla el proceso de construcción o cambio de uso.

La Ley 8/2013 ha incorporado importantes novedades fundamentalmente en las dos primeras fases del proceso urbanístico. La plena eficacia de la Ley exigirá adaptaciones en la normativa autonómica en materia de urbanismo, sin perjuicio de que algunas de sus previsiones son de aplicación directa.

Las novedades más destacadas son las siguientes.

En la fase de planificación urbanística: se regula la nueva figura de los «ámbitos de gestión y actuación de regeneración y renovación urbana». Se trata de planes de ordenación urbanística que regulan los ámbitos y objetivos sobre los que se llevará a cabo la actuación de regeneración y renovación.

Dichos planes tienen las siguientes características:

En primer lugar se señala que los planes de regeneración y renovación que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente deberán determinar un ámbito de actuación, que podrá ser continuo o discontinuo.

En todo caso deben incluir el avance de la equidistribución que sea precisa. Este es un punto clave de cualquiera de estos planes, pues determinará la distribución, entre todos los afectados, de los costes y beneficios de la actuación. Es importante señalar que en el avance de la equidistribución se prevé la participación de sociedades que intervengan en la operación para recibir una determinada retribución, lo que introduce la cuestión del agente rehabilitador, figura que deberá ser desarrollada en la normativa de las Comunidades Autónomas.

Plan de realojo temporal y definitivo. Se trata de un aspecto relevante y que implica la previsión que tiene la Ley de realización de traslados de domicilios incluso con carácter permanente, lo que pone de manifiesto que la Ley es ambiciosa en los objetivos de transformación urbana.

Prevé la posibilidad de ocupar espacios libres o de dominio público, lo que para un uso no común o general está prohibido en nuestras leyes patrimoniales. Igualmente este plan permite la habilitación del uso de espacios privados comunes de uso privativo.

Dicho plan deberá contar para su aprobación (art. 11) con una memoria de viabilidad económica que, entre otras cosas debe asegurar que a los propietarios se les garantice un adecuado equilibrio de beneficios y cargas.

Su contenido básico debe incluir.

Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos.

Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimando costes de inversión, ayudas públicas, indemnizaciones que correspondan y sujetos responsables de costear las redes públicas.

Análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y justificación de que generará ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta.

Horizonte temporal que garantizaría la amortización.

Evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación.

La aprobación de estos planes tiene una serie de efectos de la mayor trascendencia. Esta es la clave de estos procesos, pues la aprobación de la delimitación espacial del ámbito de rehabilitación edificatoria produce:

Declaración de utilidad pública o interés social a los efectos de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.

La habilitación para la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público para instalar ascensores o elementos de accesibilidad.

Determina la afección real directa e inmediata de todas las fincas incluidas en el plan al cumplimiento del deber de costear las obras.

En la fase de gestión urbanística.

La regla general prevista en la Ley 8/2013 es la de que las Administraciones Públicas pueden utilizar para la ejecución de los planes a los que nos hemos referido, todas las modalidades de gestión directa e indirecta en «la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística».

Independientemente de la forma de gestión, lo que en todo caso será de aplicación, independientemente del modelo de gestión directa o indirecta que se utilice, es lo siguiente: (i) En el proceso expropiación no será preciso el consentimiento del propietario para el pago en especie, previsión muy relevante para la viabilidad de estos procesos (ii) En la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración Pública esta sustituirá al titular del inmueble asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitar a su cargo; previsión esta última que no está claro qué añade respecto al régimen general de ejecución subsidiaria.

Continúa el [artículo 13](#) con una referencia a la posibilidad de gestión de las obras directamente o por medio de convocatoria en concurso público. No es muy clara esta mención, pues la regulación jurídica de los modos de gestión urbanística prevén la manera en la que dentro del mismo se debe regular este tipo de licitación. En realidad parece que hay una matización a una parte del procedimiento de gestión.

En todo caso en el supuesto de gestión indirecta de las obras se establecen unos requisitos mínimos de los pliegos:

Criterios aplicables para su adjudicación, que en la medida que se trata de un concurso público implican la objetividad y concurrencia. Dichos criterios deben incentivar preferentemente los términos ventajosos para los propietarios afectados, el incentivo de la colaboración con los mismos y la eliminación de obras de infravivienda, accesibilidad o eficiencia energética entre otros.

Porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal, lo que constituye la garantía básica para los propietarios particulares.

Se prevé que los propietarios puedan presentar una oferta a dichos concursos constituyéndose como asociación administrativa que se regirá por la normativa aplicable a las entidades urbanísticas de conservación.