

LA ORDENACIÓN DE LAS URBANIZACIONES DEFICITARIAS: A PROPÓSITO DE LA LEY 3/2009, DE 10 DE MARZO, DE REGULARIZACIÓN Y MEJORA DE LAS URBANIZACIONES CON DÉFICITS URBANÍSTICOS EN CATALUÑA

Por Francisco Bengoetxea Arrieta y Jordi Viguer Pont. Abogados del Departamento de Derecho Inmobiliario y Urbanístico de Uría Menéndez

La reciente ley catalana sobre urbanizaciones deficitarias pretende dar respuesta a uno de los problemas endémicos de nuestro territorio. El legislador catalán propone abordar esta problemática desde una perspectiva integral y flexible, que intenta hacer compatible los objetivos de regularización con las posibilidades reales de adaptación de estas urbanizaciones.

1. Introducción

Entre finales de los años cincuenta y principios de los ochenta del siglo XX, la emergencia de la economía española potenció el desarrollo de urbanizaciones aisladas en las cercanías de las grandes ciudades. Buena parte de estas áreas residenciales, inicialmente pensadas para acoger segundas residencias y que, en la actualidad, se destinan en gran medida a vivienda habitual, se implantaron en el territorio a través de procesos de urbanización precarios. Se ha calculado que unas 400 de estas urbanizaciones se encuentran en suelo no urbanizable, por lo que fueron construidas sin el adecuado proceso de planeamiento, gestión y ejecución urbanística, ya que la mayoría se desarrollaron entre la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y la Ley de Protección de la Legalidad Urbanística de 1981. Por tanto, las citadas urbanizaciones sufren graves carencias en los servicios y dotaciones más importantes, como saneamiento o energía.

La regularización de estas urbanizaciones ha constituido una reivindicación histórica de los parcelistas y también una preocupación constante de los ayuntamientos. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico no preveía instrumentos jurídicos específicos para poder afrontar las deficiencias estructurales de estas áreas, especialmente en lo que se refiere a la dotación de servicios. Esta situación ha desembocado en el uso impropio de instituciones jurídicas, como los proyectos de obras ordinarias financiados con contribuciones especiales, para afrontar los procesos de urbanización pendientes.

Por otra parte, las crecientes exigencias de nuestro ordenamiento urbanístico en materia de reservas, cesiones y estándares han alejado las posibilidades reales de adaptación de dichas urbanizaciones de los objetivos previstos en las normas.

La Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos¹ (en adelante, la “Ley” o “Ley 3/2009”), pretende dar una respuesta específica a las necesidades de las urbanizaciones precarias. Se estima que la Ley afectará aproximadamente a unas 2.000 urbanizaciones con capacidad para unas 600.000 ó 700.000 personas.

Como veremos seguidamente, el legislador catalán ha realizado un necesario juego de equilibrios a la hora de ordenar la regularización de estas urbanizaciones, flexibilizando

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña el 19 de marzo de 2009, número 5342.

considerablemente los nuevos instrumentos de planeamiento que se dicten al efecto. Por otra parte, los objetivos de política territorial y urbana previstos en la Ley se complementan con una serie de medidas positivas de apoyo a los ayuntamientos, en una clara apuesta por la resolución de esta problemática pendiente en nuestro panorama urbanístico.

2. Objeto, finalidad y ámbito de la Ley

Como ya se ha avanzado en la introducción, esta Ley tiene por objeto establecer las medidas e instrumentos para posibilitar la regularización de las urbanizaciones con déficits urbanísticos de servicios y urbanización. Asimismo, incluye la definición legal de urbanización, por la que entiende cualquier ámbito de suelo donde se ha iniciado un proceso de transformación con el objetivo de implantar en él un área o zona residencial de baja densidad. En definitiva, de lo que se trata es de favorecer la finalización de las obras de urbanización y el establecimiento de los servicios para conseguir que, en la medida de lo posible, estas urbanizaciones se integren en el municipio y se mejore la calidad de vida de sus residentes. No obstante, debe tenerse en cuenta que la Ley propone favorecer, siempre que sea posible y deseable para aminorar los costes y el impacto ambiental, la reducción del ámbito inicial previsto para estas urbanizaciones.

En cuanto al ámbito de aplicación, cabe destacar que sólo serán objeto de regularización aquellas urbanizaciones que cumplan con las siguientes condiciones: a) estar integradas mayoritariamente por edificaciones aisladas destinadas a viviendas unifamiliares; b) carecer, total o parcialmente, de las obras de urbanización o de la dotación de los servicios urbanísticos que establece el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (el “TRLUC”), aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, o tener dichas obras y servicios en un estado manifiestamente precario, que no permita dar un adecuado servicio al ámbito; c) disponer de obras de urbanización que no hayan sido objeto de recepción por parte del Ayuntamiento; y d) haberse implantado en el territorio entre la entrada en vigor de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y la entrada en vigor de la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, de Protección de la Legalidad Urbanística².

3. Ordenación y exigibilidad de los deberes urbanísticos esenciales: cesiones obligatorias

Como bien ilustra la Exposición de motivos de la Ley, el desarrollo de las urbanizaciones durante los años cincuenta y ochenta del pasado siglo se realizó, en buena parte, prescindiendo de las obligaciones básicas que corresponden al proceso de urbanización. Los promotores de esas urbanizaciones se limitaron a la mera parcelación de sus terrenos para, seguidamente, proceder a su inmediata enajenación a los particulares. De este modo, las carencias habituales de este tipo de urbanizaciones consisten en la falta de dotaciones públicas y la insuficiencia de los servicios urbanísticos. A pesar del tiempo transcurrido, el legislador autonómico insiste en la necesidad de que los deberes urbanísticos esenciales sean satisfechos. Sin embargo, la Ley 3/2009 no desconoce las dificultades que la exigencia de estas obligaciones puede conllevar, tanto desde el punto de vista práctico como, también, desde la perspectiva de los terceros adquirentes de las parcelas.

² A tal efecto, se entiende por implantación el proceso principal de transformación física y parcelación del suelo con el objetivo de crear un ámbito residencial.

A continuación analizaremos las particularidades que establece esta nueva norma respecto a los derechos y deberes urbanísticos que considera esenciales para cumplir con la finalidad de la Ley.

3.1. Ordenación urbanística, cesión de sistemas y aprovechamiento

El legislador ha partido de la situación actual de ocupación del territorio, justificando así el establecimiento de un régimen especial, respecto al TRLUC, en cuanto a la clasificación del suelo, la gestión del planeamiento, los estándares urbanísticos, las obligaciones de reserva, los derechos de los propietarios y los servicios urbanísticos a implantar.

A este respecto, se establece con carácter general en los artículos 6 y 7 de la Ley que (i) los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar las urbanizaciones tienen que establecer reservas para sistemas de comunicaciones, equipamientos comunitarios y espacios públicos, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística; (ii) los propietarios de urbanizaciones ubicadas en suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado han de ceder, obligatoria y gratuitamente, el suelo reservado por el planeamiento para sistemas urbanísticos; y (iii) los propietarios de suelo integrado en urbanizaciones objeto de regularización, clasificado como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable delimitado, tienen el deber de ceder a la Administración actuante, gratuitamente, el suelo urbanizado correspondiente al porcentaje del aprovechamiento urbanístico del sector o del polígono de actuación que establece la legislación urbanística.

No obstante, en el artículo 4.2 de la Ley se prevén dos excepciones a este régimen general de regularización³: (i) en las urbanizaciones situadas en suelo urbano o urbanizable que tengan establecida la ordenación pormenorizada, ya sea por el planeamiento general, ya sea por el de desarrollo, y no sea preciso modificarla para su regularización, los derechos y obligaciones urbanísticos serán los establecidos en los citados instrumentos (que, con toda probabilidad, serán menores a los exigidos actualmente por el TRLUC o, incluso, menores que los exigidos por la legislación vigente en su momento); y (ii) en el caso de que se considere que la ordenación detallada de estas urbanizaciones debe modificarse para su correcta regularización, el instrumento de planeamiento urbanístico general estará habilitado para decidir si puede mantenerse o no el anterior régimen de obligaciones y derechos establecidos por el planeamiento. Por tanto, en estos casos, no se aplicará el régimen de cesión de sistemas y aprovechamiento urbanístico del vigente TRLUC -por remisión de los artículos 6 y 7 de la Ley-.

Nos da la impresión de que las dos excepciones que acabamos de analizar resultarán aplicables en muchos supuestos, de forma que en la práctica la congelación de deberes urbanísticos se puede convertir en el régimen de derechos y obligaciones más aplicado en la regularización de las urbanizaciones, sobre todo si se tiene en cuenta que este apartado 2 del artículo 4 se ha introducido, a nuestro juicio, para mitigar el régimen general de derechos y obligaciones inicialmente previsto en el proyecto de Ley.

³ Este apartado 2 no se incluía en el proyecto aprobado por el Gobierno de la Generalidad el 25 de junio de 2008 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña el 14 de julio de 2008.

Adicionalmente, en el caso de que se modificase el plan de ordenación urbanística municipal para reclasificar una urbanización localizada en suelo no urbanizable (teniendo en cuenta la excepción referida al suelo de especial protección), debe tenerse en consideración que sí resultaría de aplicación el régimen previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley.

Por último, otra medida de ordenación que hay que tener en cuenta es la prevista en el artículo 5.1 de la Ley 3/2009, que permite a los instrumentos de planeamiento urbanístico general modificar la clasificación o calificación del suelo ocupado por estas urbanizaciones con el objetivo de impedir su edificación en las zonas no edificadas, mediante la clasificación como suelo no urbanizable o sistema de espacios libres públicos. Por tanto, si el parcelista no ha conseguido edificar, podría verse privado definitivamente de esta posibilidad.

3.2. Procedimiento para la cesión de aprovechamiento urbanístico

Sin perjuicio de la modulación que pueda producirse del porcentaje de cesión por aplicación del artículo 4 -según se ha analizado en el apartado anterior-, el legislador pone de manifiesto las dificultades que puede entrañar esta aportación de terrenos en las urbanizaciones que dispongan de edificaciones consolidadas.

Para ello, la Ley permite que la cesión de suelo con aprovechamiento pueda sustituirse por su equivalente económico. Esta previsión constituye una nueva excepción al régimen general en materia de cesiones de suelo con aprovechamiento. Debe tenerse en cuenta que, en el ordenamiento urbanístico catalán, la monetarización del aprovechamiento urbanístico objeto de cesión es excepcional y se limita a aquellos supuestos en que la ordenación urbanística da lugar a una parcela única e indivisible (artículos 43.3 y 45.3 del TRLUC).

Además, la Ley permite que el suelo con aprovechamiento pueda ser utilizado para financiar el desarrollo o mejora de infraestructuras de la propia urbanización. De este modo se excepcionan las previsiones del artículo 156 del TRLUC, que obliga a incorporar los suelos con aprovechamiento al patrimonio municipal de suelo y de vivienda. La solución del legislador parece totalmente razonable, ya que, por lo general, los municipios con urbanizaciones deficitarias no tienen graves problemas de oferta residencial y, sin embargo, requieren de grandes inversiones para la dotación de infraestructuras.

4. Viviendas de protección pública

El artículo 6.2 de la Ley es claro al establecer que las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública que establece la legislación urbanística sólo tienen que preverse si, eventualmente, los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar la urbanización admiten un incremento de techo o de densidad residencial respecto al establecido en el planeamiento urbanístico a cuyo amparo se llevó a cabo la operación de transformación del suelo o, de no haber ninguno, respecto a las condiciones medias de densidad y techo de las parcelas y edificaciones existentes. En este caso, los porcentajes de reserva se aplican sobre el incremento de techo residencial o sobre el techo correspondiente al incremento de densidad.

5. Servicios urbanísticos básicos

En ocasiones los instrumentos de planeamiento vigentes no resultan adecuados para afrontar la regularización de la urbanización de las urbanizaciones deficitarias, motivo por el cual resulta necesario redactar nuevos planes urbanísticos o modificar los existentes. Uno de los aspectos centrales a la hora de redactar los nuevos instrumentos de planeamiento es la previsión de los servicios urbanísticos básicos, ya que esa es justamente la principal carencia de este tipo de urbanizaciones.

Además hay que tener en cuenta que, en estos supuestos, la ordenación de los servicios urbanísticos debe hacer frente a dificultades adicionales. No se está operando sobre un entorno urbanizable, sino sobre una realidad parcialmente urbanizada que ya parte de una red de servicios existente. Por otra parte, y a diferencia de los suelos no consolidados situados dentro de la trama urbana, estas urbanizaciones suelen ubicarse en localizaciones aisladas en entornos forestales, hecho que dificulta la interconexión con las redes generales. Además, la singular ubicación de las urbanizaciones tiene un considerable impacto en su entorno natural, por lo que cualquier trazado de infraestructuras debe ser especialmente medido.

Atendiendo a estas particularidades, el artículo 8 de la Ley introduce unos criterios generales que tienen que guiar la nueva ordenación de servicios urbanísticos, como son la consideración de la urbanización existente, el impacto ambiental y paisajístico, y los criterios de sostenibilidad.

Por último, debemos resaltar que el artículo 11 prevé la constitución de una junta evaluadora de las obras de urbanización con el fin de resolver las discrepancias que pudieran surgir en el cumplimiento de la Ley y, en particular, sobre la corrección de las obras de urbanización ejecutadas y la procedencia de su recepción por los ayuntamientos. Esta junta estará integrada por representantes del departamento competente en materia de urbanismo, por el Ayuntamiento, por las entidades que representen a los parcelistas y por las juntas de compensación. Esta junta deberá constituirse cuando así lo exijan sus posibles integrantes, y sus pronunciamientos tendrán carácter de informe preceptivo (pero no vinculante) cuando actúe a instancia de cualquiera de sus miembros.

6. Ámbitos discontinuos

Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a las cesiones obligatorias y gratuitas, la Ley permite expresamente que se puedan establecer sectores o polígonos discontinuos. Incluso se permite que los ámbitos discontinuos puedan abarcar áreas correspondientes a varios municipios si así lo acuerdan o si lo establece un plan director urbanístico. La técnica de los ámbitos de gestión discontinuos no es desconocida en el ordenamiento urbanístico catalán. El artículo 112 del TRLUC reconoce que los polígonos de actuación urbanística puedan ser físicamente discontinuos.

La novedad radica en el tipo de ámbitos territorialmente discontinuos que, en virtud de esta nueva regulación, pueden integrarse en un mismo sector o polígono. El artículo 10 de la Ley prevé que se puedan aunar ámbitos de urbanizaciones no consolidadas y áreas en las que el ordenamiento urbanístico prevea desarrollos residenciales o de otro tipo. De este modo, y a través de la técnica de los ámbitos de gestión discontinuos, el legislador intenta que las

urbanizaciones deficitarias puedan beneficiarse de la inercia de otros ámbitos urbanísticos con mayor capacidad para afrontar los costes de cesión.

7. El programa de adecuación como instrumento para la regularización de la urbanización. La nueva comisión de seguimiento

Las urbanizaciones deficitarias constituyen una realidad territorial compleja, tanto en lo que se refiere a nivel técnico como social. La técnica urbanística constituye, sin lugar a dudas, el principal elemento para afrontar la regularización de estos ámbitos singulares, pero no es la única actuación que puede acometerse. El desarrollo de proyectos de obras locales, la modificación del régimen de prestación de los servicios públicos existentes y la habilitación de programas de subvenciones son algunas de las medidas complementarias que suelen desplegarse por parte de la Administración.

La Ley introduce la figura del programa de adecuación como instrumento marco, a través del cual se analizan las necesidades de las urbanizaciones y se ordenan las distintas actuaciones que deben emprenderse. Así, el programa de adecuación debe valorar si la regularización de la urbanización requiere de la aprobación o modificación de un plan urbanístico y del alcance que debe tener dicho plan. Igualmente, el programa debe establecer las medidas necesarias para regularizar la situación registral de las urbanizaciones, en caso de que sea necesaria.

La elaboración del programa de adecuación le corresponde a los ayuntamientos, quienes pueden hacerlo con sus propios medios, a través de los servicios de una empresa privada o con el auxilio de la Administración supramunicipal (Consejo Comarcal o Diputación Provincial) o de una entidad colaboradora. Debe señalarse que la aprobación del programa de adecuación es voluntaria, si bien constituye un requisito para aquellos municipios que quieran acogerse a las medidas de financiación previstas por la Ley.

Por lo que se refiere a la tramitación, el artículo 12 de la Ley prescribe la necesidad de que el programa de adecuación sea aprobado por el pleno del Ayuntamiento, previa audiencia de los interesados. La participación pública tiene una importancia capital en este tipo de actuaciones, ya que por su naturaleza, lejos de generar plusvalías, exigen de una considerable inversión económica por parte de los propietarios (e.g. cesiones, cuotas de urbanización). Si los propietarios afectados pueden participar y colaborar, desde buen principio, en la definición de las medidas de regularización se reducen las posibles discrepancias en las siguientes actuaciones.

Los programas de adecuación no sólo constituyen un instrumento de diagnóstico y planificación, sino que también sirven como testigo para el seguimiento de las actuaciones desarrolladas a su amparo. El artículo 15 de la Ley prevé la creación de comisiones de seguimiento de los programas, compuestas por representantes de la Administración de la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento y los vecinos afectados.

8. Medidas económicas para garantizar el cumplimiento de la Ley

Otro de los aderezos imprescindibles en este tipo de legislaciones es el relativo a las medidas económicas que permitan ejecutar sus previsiones, para lo cual deberá tenerse en cuenta la situación física de las urbanizaciones e, incluso, la situación económica de sus propietarios. En concreto, las medidas incluyen (i) la creación de un fondo para fomentar la formulación y

ejecución de programas de adecuación de las urbanizaciones, cuya dotación se establecerá en el presupuesto anual de la Generalidad y sus destinatarios serán los ayuntamientos afectados, que podrían llegar a recibir incluso el importe total de las actuaciones pretendidas; (ii) la financiación de la ejecución de la urbanización mediante la convocatoria pública de una línea de ayudas para aquellos ayuntamientos que hubieran formulado un programa de adecuación (las ayudas consistirán en préstamos del Instituto Catalán de Suelo); y (iii) la Generalidad podrá establecer una línea de ayudas para financiar las cuotas de urbanización de los titulares de las parcelas que se regularicen, los cuales deberán cumplir los siguientes requisitos: a) tener más de sesenta y cinco años, formar parte de una unidad familiar monoparental o de una familia numerosa, o encontrarse en situación de dependencia, b) tener el domicilio habitual en la parcela objeto de la liquidación de la cuota de urbanización y no disponer de otra vivienda en propiedad; y c) tener unos ingresos familiares ponderados que no superen los establecidos por la convocatoria.

Por último, hay que tener en cuenta la Disposición transitoria, que establece que sólo pueden acogerse al sistema de ayudas y financiación los ayuntamientos y titulares de parcelas que cumplan las condiciones determinadas en la Ley, siempre y cuando en el momento de su entrada en vigor las urbanizaciones se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 3 y hayan iniciado el proceso de adecuación para dotarse de todos los servicios urbanísticos según las prescripciones de la nueva normativa. Es decir, deberá acreditarse que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, las urbanizaciones reunían los requisitos del artículo 3 y, además, ya existía una actividad de regularización impulsada a instancia de los ayuntamientos o los parcelistas.

9. Previsiones respecto a las urbanizaciones que no pueden regularizarse

A pesar de la flexibilidad con que la Ley permite abordar el fenómeno de las urbanizaciones deficitarias, hay algunos supuestos que cuya regularización queda vetada. Por una parte, el artículo 3.3 de la Ley excluye la regularización de las urbanizaciones situadas en suelo no urbanizable de especial protección, de conformidad con las previsiones de la legislación territorial o del planeamiento territorial o urbanístico. Sin embargo, en aquellas urbanizaciones que, tras su implantación, hayan sido parcialmente clasificadas como suelo no urbanizable de especial protección o declarados espacios naturales protegidos, se permite que allí se concentren los suelos de cesión destinados a espacios libres y zonas verdes (artículo 5.3).

Tampoco procederá la regularización de las urbanizaciones cuando lo prohíba el planeamiento territorial o un plan director urbanístico. Pueden existir razones de política territorial, por ejemplo, la supresión de continuos urbanos o la evitación de riesgos naturales, que lleven a excluir la regularización de determinadas urbanizaciones. En estos casos, la justificación detallada de los motivos de exclusión será especialmente necesaria.

A parte de regular los supuestos en que no cabe regularizar las urbanizaciones, la Ley establece una serie de actuaciones que deben adoptarse dentro del planeamiento en estos casos. Se trata, en definitiva, de una suerte de régimen de “fuera de ordenación” que se aplica a toda la urbanización afectada.

Así, el planeamiento general debe prever la reducción del ámbito de la urbanización o su extinción completa, estableciendo los mecanismos necesarios para la consecución de este

objetivo. Igualmente, debe establecerse el régimen transitorio para las construcciones, instalaciones y los usos existentes en la urbanización. Este régimen transitorio deberá respetar las previsiones generales del artículo 102 del TRLUC en materia de edificios y usos fuera de ordenación o con volumen disconforme.

OPINIÓN

La reciente aprobación de la Ley catalana hace una llamada de atención sobre el fenómeno de las infraurbanizaciones. Las urbanizaciones precarias constituyen uno de los males endémicos de nuestro territorio, no sólo desde una perspectiva ambiental y paisajística, sino también en cuanto a su impacto sobre los recursos municipales. Como bien se desprende de la nueva Ley, la adecuación de las urbanizaciones exige de un ingente esfuerzo por parte de las Administraciones y, aún con todo, en muchas ocasiones no se podrá alcanzar una regularización total.

Desafortunadamente, los males del urbanismo extensivo no se reducen a las urbanizaciones precarias de la época del desarrollismo. La práctica urbanística reciente nos sigue surtiendo de proyectos sobredimensionados, que desconocen las externalidades que genera la construcción extensiva. Las nuevas urbanizaciones adolecen de contingencias menos llamativas, pero igualmente relevantes a medio y largo plazo. El mantenimiento de los servicios urbanos, la gestión de los riesgos naturales y los efectos sociales del aislamiento del medio urbano son algunas de las cuestiones que tendrán que resolverse en un futuro no muy lejano.

Las medidas de regularización como las adoptadas por el Gobierno catalán son encomiables y resultan realmente necesarias para enmendar los déficits existentes. En cualquier caso, el deber y auténtica razón de ser del urbanismo es anticiparse a estos problemas por medio de una planificación urbana sostenible. Esperemos que se trate de una lección aprendida.