

Las intervenciones urbanísticas en la ciudad existente: aproximación al diseño desde el Plan General de las herramientas de gestión del suelo urbano

Daniel Antúnez Torres

Introducción

Las presentes consideraciones parten del actual y mayoritario reconocimiento, sea como opción política o como reflexión disciplinar, de la necesidad de intervenir preferentemente en la ciudad existente en detrimento de las políticas urbanísticas que fomenten el crecimiento o ensanche de la ciudad, mediante nueva colonización de suelo rural. El objetivo último es avanzar algunas ideas sobre el ajuste de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de su marco regulador a esa directriz política de mejora, reforma, renovación, recualificación, rehabilitación... de la urbanización (ciudad) existente. Para ello se aborda una aproximación a las posibles formas, modos y opciones de instrumentalizar estas políticas y a sus consecuencias básicas en orden a la gestión-ejecución del proceso urbanístico, así como a sus implicaciones económico-financieras y patrimoniales. Se centran estas cuestiones en el actual sistema urbanístico andaluz y en su relación con el marco básico estatal de suelo.

Uno de los más importantes y a la vez recurrentes problemas de la ordenación urbanística en suelo urbano, ha sido el de diseñar y articular mecanismos para la efectiva ejecución de las propuestas de transformación urbanística ordenadas desde el plan en este suelo. Esta perentoria necesidad se ha agudizado siempre en los periodos de crisis económica como el presente, cuando la coyuntura económica no demanda crecimiento y, en cambio, se hace necesario digerir los festines de la anterior etapa de crecimiento, dentro de la habitual evolución cíclica económica. Sólo como muestra, en el marco de los ya más de 150 años de dilatada y sin duda fructífera evolución de nuestro sistema urbanístico, podemos recordar la introducción de las técnicas de las áreas de reparto, aprovechamiento tipo y transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU), como novedosas herramien-

tas para la gestión del suelo urbano por los planes generales (realmente de la transformación de este suelo urbano). Estas técnicas se plantearon inicialmente desde la propia experimentación de algunos planes generales, sin previo marco regulador que las amparase, y son posteriormente recepcionadas por la ley (en la reforma de la ley de régimen de suelo de 1990 y posterior TRLS1992); proceso éste más habitual de lo que quizá pueda pensarse y que invita siempre a reflexionar y proponer nuevas soluciones a los actuales problemas urbanísticos desde los propios instrumentos de planeamiento, aun cuando ello suponga tensar en cierta medida el marco de la ley vigente.



■ Fig. 1. Inicio del artículo publicado en la revista Ciudad y Territorio núm. 3/79 julio-septiembre de 1979.

Aproximación a la situación actual

Dentro del ámbito de Andalucía, determinadas circunstancias permiten hoy avanzar, quizá con una mayor claridad que hace unos años, una cierta sistemática en las formas y modos de articular las transformaciones urbanísticas en suelo urbano por el planeamiento. Así, podemos referir los siguientes hitos:

- La anterior LRS1998 estableció una, a nuestro criterio, útil diferenciación dentro del suelo urbano: distingue claramente los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado (SUC) frente a los de suelo urbano no consolidado (SUNC). Este último régimen de deberes refleja lo propio de un proceso de transformación urbanística (cesiones, reparto de plusvalías, asumir costes de urbanización en conjunto...). En definitiva lo que hace es identificar y diferenciar como SUNC el suelo urbano sobre el que el plan establece y ordena actuaciones de transformación urbanística.
- La inicial redacción de la LOUA, aprobada a finales de 2002, en lógica congruencia con el marco estatal de suelo antes referido, incorpora como categorías diferenciadas las de SUC y SUNC, dentro de la clase de suelo urbano (art. 45.2 LOUA). Además mantiene la posibilidad de delimitar áreas de reparto, aprovechamiento medio y transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU) en suelo urbano. Significativamente estas técnicas solo van a tener cabida en SUNC (solo donde el plan prevé transformaciones urbanísticas). En la LOUA se reconoce pues tanto el marco estatal vigente entonces como el anterior marco urbanístico, que con todas sus vicisitudes y ajustes, no era otro que el del TRLS1992. Este reconocimiento histórico aporta cierta claridad para interpretar lo regulado inicialmente por la LOUA. El TRLS1992. Al

introducirse las TAU, se incorpora como novedad una herramienta de gestión del suelo urbano no sistemático (es decir, fuera de Unidades de Ejecución y al margen de los tradicionales Sistemas de Actuación Urbanística). En el marco del referido TRLS1992 esto era claro y se hizo común diferenciar una ejecución sistemática frente a una ejecución asistemática. Esta última no comporta, por no requerirlo, la reforma o renovación integral de la urbanización de un ámbito, que no era otro que el de la Unidad de Ejecución. Sin embargo, esta claridad del TRLS1992 no tuvo tan nítido reflejo en la LOUA, resultando criterios algo más confusos que abonaban diferentes interpretaciones. En todo caso, en el marco de la LOUA, el SUNC debía poder dar cabida tanto a ejecuciones sistemáticas (transformación urbanística más intensa con alteración de usos, aprovechamientos y tramas urbanas, exigiéndose cambios sustanciales en el parcelario original), como a ejecuciones asistemáticas (también con cambio de usos y aprovechamientos, pero respetándose sustancialmente el parcelario original).

El nuevo y vigente marco estatal de suelo (LS2007 y posterior TRLS2008) aporta fundamentalmente, y en lo que aquí interesa, una diferenciación en la situación de hecho del suelo (suelo rural frente a suelo urbanizado) y a su vez define y clasifica de forma más precisa las intervenciones urbanísticas que se derivan de los planes y que vayan más allá de lo que es propiamente el campo edificatorio. Esta última aportación es valorable positivamente pues da una mayor seguridad y precisión terminológica, lo que no es poco en el marco urbanístico actual. El esquema resultante es el siguiente (art. 14 TRLS2008):

ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

DE NUEVA URBANIZACIÓN
(De suelo rural a suelo urbanizado)

DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN (De suelo urbanizado a suelo urbanizado)

ACTUACIONES DE DOTACIÓN

(De suelo urbanizado a suelo urbanizado)

- El texto vigente de la LOUA, especialmente tras la última modificación de 2012, permite integrar de forma más precisa los presupuestos del TRLS2008 con el marco propiamente urbanístico y de planeamiento de la LOUA. Ciertamente, ello permite proponer un panorama de articulación del suelo urbano más claro y ello

centra el objeto de estas líneas. La nueva redacción dada al apartado B del art. 45.2, así como el nuevo apartado 3 añadido al art. 55, ambos sobre SUNC, permite clarificar las opciones resultantes en cuanto a las formas y modos de articular la intervención en suelo urbano por el plan general.

Texto Refundido Ley de Suelo 2008			LOUA - Art. 45.2.B. - SUNC	
ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN	DE NUEVA URBANIZACIÓN	Sector - Plan Parcial de Ordenación (PPO).	[Apartado a.]
		DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN	Área o Ámbito de Reforma Interior - Plan Especial de Reforma Interior (PERI).	[Apartado a.]
	ACTUACIONES DE DOTACIÓN		Sin planeamiento de desarrollo - Posibilidad de TAU, si se delimita Área de Reparto.	[Apartado a.]

Consideraciones finales.-

Interesa destacar que las intervenciones que proponga el plan general en suelo urbano deben responder y a su vez quedar articuladas, según el marco del régimen de derechos y obligaciones que se derivan de las dos categorías de suelo urbano (consolidado y no consolidado), y de la propia regulación de las actuaciones de transformación urbanística dada por el TRLS2008. Asimismo de estas dos categorías de suelo se deriva la posibilidad o no de utilización de determinados instrumentos de planeamiento de desarrollo y herramientas de gestión, sin cabida para otros. En consecuencia, puede establecerse lo siguiente:

- Se hace incompatible que el Plan General considere el suelo como SUC y a su vez plantee actuaciones de transformación urbanística en éste. Diríamos que va contra la propia razón de ser del SUC. La transformación tendría difícil encaje en el régimen de esta categoría de suelo y, además, el plan se vería huérfano en orden a articular mecanismos de gestión que garantizaran mínimamente la viabilidad de la ejecución. El reconocimiento desde el Plan General del SUC conlleva asumir en gran medida su estructura urbana, al menos en cuanto a la morfología de las tramas, a la tipología edificatoria, a los usos y actividades que ya se dan y a los niveles de dotaciones que existan. Por tanto, se mantienen sustancialmente la parcelación, los usos y las intensidades de usos que se heredan. ¿Qué queda pues en SUC? Queda básicamente una actuación sobre el patrimonio edilicio existente, sea en orden a su adecuado uso, conservación, rehabilitación, renovación, protección... y una intervención sobre el espacio público ya existente, también en orden a su mejora, renovación, recualificación, protección... También resta la actuación puntual o singular (es decir, parcela a parcela) desde el sector público en orden a la obtención de nuevas dotaciones públicas (con un coste directo para la administración, mediante expropiación, compra-venta, permutas...). Estas actuaciones, al derivar en una mejora de la ciudad existente, podrán generar a medio plazo un incremento en los valores urbanos. Estas plusvalías inducidas no tienen mecanismo urbanístico de recuperación en esta categoría de suelo, la recuperación o participación en ellas de la sociedad deberá articularse básicamente mediante instrumentos fiscales.
- La lectura que debe hacer el plan es por tanto finalista. Es el SUNC el suelo urbano sobre el que el Plan General plantea Actuaciones de Transformación Urbanística y no otro. Actuaciones por tanto con previsible generación de plusvalías inmediatas y evaluables desde las propias determinaciones de ordenación del plan. Los caminos posibles para articular las propuestas de transformación urbanística son los tres indicados en el cuadro anterior ya expuesto. Así, tendremos:
 - a. Si pueden reconocerse vacíos urbanos relevantes (y esta relevancia denota, sin perjuicio de otras características, una cierta escala que excluye el vacío de ámbito reducido), podrá plantearse una renovación urbana (una nueva urbanización en suelo urbano, con cambios intensos), que deberá ser compatible con su ordenación mediante el instrumento PPO (con todo lo que ello conlleva en orden a las reservas de suelos dotacionales, a la ejecución sistemática del sector delimitado, a la equidistribución... entre otros factores propios de este instrumento PPO).
 - b. De darse parcialmente sólo algunos de los requisitos anteriores (vacío, escala, intensidad del cambio...) podemos estar ante actuaciones de reforma interior. Según

el Art. 45.2.B.b LOUA, justificadas “...por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento.” Esta opción sigue siendo una transformación urbanística que, como la anterior, se califica además de Actuación de Urbanización. Por tanto se sitúa dentro de la técnica de ejecución sistemática del plan y conlleva un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación (art. 8.1.c. TRLS 2008), también puede exigir cierta reserva de suelo o su compensación, para que se destine a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (art. 10.1.b y DT.1^a - TRLS2008), proyectos de urbanización conjuntos y justificación expresa de la sostenibilidad ambiental, económica y de otras previsiones sectoriales (art. 15 TRLS2008).

- c. Finalmente solo resta la vía de actuar parcela a parcela (no se requiere la reforma o renovación integral de la urbanización, como en los dos supuestos anteriores), aunque pueda, y deba en general, estar actuándose sobre un conjunto de parcelas. La causa que justifica esta vía es, como recoge el art. 45 LOUA es “...un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente.”, y exige que se obtenga finalmente un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de

urbanización existentes. Esta forma de actuar reconoce la generación expresa de plusvalías inmediatas y con cierta intensidad (parece que al menos “...cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente -art. 45 LOUA.”), siempre como consecuencia de las nuevas condiciones de ordenación propuestas.

- Con estas posibilidades, y con las herramientas de planeamiento y de gestión que se derivan de ellas, debe igualmente el Plan General articular su propuesta de incorporación de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable. Ello es así dado que, de acuerdo con el D. 2/2012, lo normal es la incorporación del asentamiento como suelo urbano no consolidado, siendo posible como suelo urbanizable solo si tiene un menor nivel de consolidación y es contiguo a los núcleos existentes. La clasificación como suelo urbanizable de asentamientos desligados de los núcleos existentes tiene en todo caso carácter excepcional y exige mayores requisitos. En la práctica, la clasificación del asentamiento como suelo urbanizable va a derivar, en cuanto a los instrumentos de ordenación y de gestión, en un tratamiento equivalente a su consideración como SUNC en sectores del apartado a) anterior (PPO).

Es previsible que la situación mayoritaria sea la consideración del asentamiento como SUNC y, dentro de esta categoría, se opte por el apartado b) anterior. Posiblemente la vía del apartado c) resulte residual, dada la incompatibilidad de este supuesto con una reforma o renovación integral de la urbanización y su límite claro en el respeto de la parcelación existente. Se adivina en todo caso la dificultad que existirá para articular los tradicionales sistemas y mecanismos, tanto de ordenación como de ejecución y que son los que se derivan de los planes de desarrollo indicados, sobre

las realidades territoriales de estos asentamientos en suelo no urbanizable. No olvidemos que la consideración como SUNC significa partir de realidades altamente consolidadas por la edificación, al menos las dos terceras partes del espacio apto para la misma según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a un mínimo de servicios urbanísticos básicos (art. 13.5, D. 2/2012, en su remisión al art. 45.1.b LOUA, como suelo urbano que debe ser). Ciertamente alta consolidación teórica, pero bajo parámetros reales de baja densidad, dispersión, alto consumo de suelo privado, carencias en infraestructuras y dotaciones y de espacio libre para acogerlas. Tampoco podemos obviar que el resultado de la incorporación del asentamiento es el reconocimiento de una Actuación de Transformación Urbanística, que debe ser objeto de posterior ejecución y que, por su propia naturaleza, conlleva el surgimiento de plusvalías. La ordenación propuesta debe generar plusvalías, sin perjuicio de la participación o recuperación de éstas por la administración, y debe ser objeto de ejecución posterior. Nuestro sistema urbanístico garantiza la viabilidad de las intervenciones que transforman la ciudad existente o crean nueva ciudad, solo generando a su vez nuevas plusvalías urbanísticas inmediatas (incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el preexistente).

Se hace necesario reflexionar desde el contexto disciplinar y de regulación urbanística sobre la dificultad de encajar el marco indicado a la regularización de los asentamientos urbanísticos en SNU. Es necesario abordar y ajustar a estas realidades tanto los tradicionales mecanismos de ejecución y equidistribución, que son los que se derivan de los planes de desarrollo indicados, como los propios instrumentos de ordenación reseñados. La incorporación de estos asentamientos, siguiendo el marco del D. 2/2012, exige una ejecución sistemática del ámbito (preferentemente sistemas de

cooperación o compensación), con todo lo que supone de participación en las plusvalías, equidistribución, cesiones, urbanización conjunta... Está por ver la efectiva viabilidad de estos procesos.

Abreviaturas utilizadas.

- LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía,
- D. 2/2012: DECRETO 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- TRLS2008: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
- LS2007: LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- LRS1998: LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- TRLS1992: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- SUC: Suelo Urbano Consolidado.
- SUNC: Suelo Urbano no Consolidado.
- SNU: Suelo no Urbanizable.
- PPO: Plan Parcial de Ordenación.
- PERI: Plan Especial de Reforma Interior.
- TAU: Transferencias de aprovechamiento urbanístico.