

JORNADA DE DEBATE

"NUEVOS ESCENARIOS TRAS LA LEY 3R'S"

PAMPLONA, 22 Y 23 DE NOVIEMBRE 2013

CONCLUSIONES GENERALES

INDICE

1. VALORACION GENERAL DE LA LEY

1. Aspectos generales: diagnóstico y medidas, normas y gestión. Necesidad de replantear las bases de intervención en suelo urbano.
 - a) Adecuado diagnóstico sobre el proyecto de futuro de la ciudad, insuficientes bases para alcanzarlo.
 - b) La relevancia de la acción en este sector frente a la formulación de leyes.
2. ¿Excesivas metas para una legislación urbanística?
 - a) Excesivas metas. Revulsivo de la economía
 - b) La necesidad de políticas transversales en la potenciación de la rehabilitación como sector de la economía.
3. Sombras y luces de carácter formal.
 - a) Texto complejo y confuso. Abunda en la excesiva complejidad de la normativa territorial.
 - b) Excesiva concreción en las técnicas. Dudas sobre su alcance competencial.
4. Escenarios de aplicación.
 - a) Escasa aplicación
 - b) Las dificultades de potenciar un sector dependiente del sector público en un período de restricciones presupuestarias

2. LEY Y NUEVOS CONCEPTOS: LA REHABILITACIÓN, COMO NUEVO PARADGIMA JUNTO A LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN. NUEVOS PARADIGMAS Y NUEVOS DEBERES.

1. Rehabilitación como técnica urbanística: el cambio de paradigma
2. Nuevas técnicas y nuevas cargas: del propietario del suelo al propietario de la vivienda. Las dificultades para su aplicación
3. Un enfoque excesivamente físico de la rehabilitación y regeneración. La importancia de los aspectos sociales en el urbanismo

3. EFECTOS SOBRE EL PLAN URBANÍSTICO

1. Relación entre nuevos enfoques y planeamiento.
2. Posibles propuestas y contenidos de los planes.
 - a) Figuras mixtas plan/programa/financiación.
 - b) La necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los planes
 - c) Planes sectoriales de energía

4. LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y LA GESTIÓN

1. Una nueva visión de la gestión: el propietario de vivienda y el suelo urbano consolidado
2. Rehabilitación y gestión urbanística: su financiación
3. Nuevos paradigmas /nuevos actores en la gestión
 - a) Las dificultades que las previsiones de la Ley se cumplan: las dificultades de que agente rehabilitador y comunidades de propietarios lideren las nuevas políticas
 - b) El renovado papel de la Administración
 - c) Urbanistas y nuevos enfoques del urbanismo

1. VALORACIÓN GENERAL DE LA LEY 3R'S

1. Aspectos generales: diagnóstico y medidas, normas y gestión. Necesidad de replantear las bases de intervención en suelo urbano.

- a) Adecuado diagnóstico sobre el proyecto de futuro de la ciudad, insuficientes bases para alcanzarlo.

La Ley de las 3R's acierta en el diagnóstico al poner un énfasis especial en las oportunidades económicas que se plantean y señala adecuadamente que el proyecto de futuro de la ciudad está en su transformación interior, en sus tres escalas de actuación. Pero la Ley no alcanza a resolver el marco económico en el que se pueda desarrollar y además abunda en técnicas de difícil aplicación. La crisis económica actual obliga a pensar en nuevas perspectivas, que generen un corpus instrumental nuevo, con nuevos métodos e instrumentos de intervención más sencillos, claros y transparentes.

- b) La relevancia de la acción en este sector frente la formulación de leyes.

La intervención en la ciudad consolidada y en concreto la promoción de la rehabilitación _constituye una materia que fundamentalmente corresponde a una adecuada gestión, y fundamentalmente constituye un problema de financiación, coordinación e incentivación de los posibles agentes intervinientes. En este contexto, la Ley puede solventar algunos obstáculos –vr gr. La legislación sobre propiedad horizontal- o crear técnicas o previsiones que potencien dicha acción -los usos de espacios comunes previsión de plusvalías- pero no se debe olvidar que se trata de un sector en el que lo importante es la acción. En este sentido se recuerda que normas creíbles y una efectiva voluntad de cumplirlas por parte de las Administraciones.

2. ¿Excesivas metas para una legislación urbanística?

- a) Excesivas metas. Revulsivo de la economía

La Ley plantea la rehabilitación como un sector para regenerar la economía lo cual genera serias dudas dado que en España ha sido muy dependiente de la subvención pública y en concreto de los Planes de vivienda y rehabilitación que actualmente están condicionados por los pagos por lo que se plantean dudas sobre las posibilidades reales de alcanzar los objetivos de la Ley en cuanto el doble objetivo de la rehabilitación como revulsivo de la economía y como medio para alcanzar de los objetivos de ahorro energético aparecen como poco realistas.

- b) La necesidad de políticas transversales en la potenciación de la rehabilitación como sector de la economía.

Dado que el objetivo fundamental es incentivar un sector de la economía como es la construcción y en definitiva pretende ser un motor de empleo, no parece que pueda

resultar suficiente plantarlo exclusivamente a través de una Ley sectorial de naturaleza urbanística ya que dicho objetivo exigiría una perspectiva horizontal y transversal más amplia y entre otras exige formar un empleo más especializado en rehabilitación.

3. Sombras y luces de carácter formal.

- a) Texto complejo y confuso. Abunda en la excesiva complejidad de la normativa territorial.

El texto normativo resulta en parte complejo y en ocasiones confuso (modifica normas que nada tiene que ver con el objetivo declarado de la Ley). En este sentido lleva a cabo diversas modificaciones puntuales de leyes colaterales resultando por ello poco clara en contenidos y alcance; además, abunda en el problema de hipertrofia de nuestro ordenamiento que desde hace tiempo exige una labor de simplificación del ordenamiento jurídico.

Resulta en este sentido relevante el anuncio de la Comunidad Autónoma de Valencia a través de su Director General de Urbanismo de llevar a cabo una labor de simplificación de la legislación urbanística y territorial.

- b) Excesiva concreción en las técnicas. Dudas sobre su alcance competencial.

Se trata de una Ley declarativa de paradigmas urbanos y ciudad de futuro pero que de haberse mantenido en este plano, abierta a soluciones y experimentos que aún están por hacer, reproduce técnicas que se han manifestado inadecuados.

Desde la Generalitat de Catalunya se plantean también dudas sobre el alcance competencial del Estado para llevar a cabo la regulación tan exhaustiva que no deja un ámbito de decisión política propia a las Comunidades Autónomas.

4. Escenarios de aplicación.

- a) Escasa aplicación

En los meses de vigencia de la Ley ha tenido escaso eco en las Comunidades Autónomas, tanto en el desarrollo reglamentario, como en la modificación del planeamiento, como, en fin, en nuevas experiencias de gestión.

- b) Las dificultades de potenciar un sector dependiente del sector público en un período de restricciones presupuestarias.

La experiencia en materia de regeneración y renovación urbana pone de manifiesto que han tenido éxito algunas intervenciones como consecuencia de la amplia participación del sector público. Dentro de este marco coyuntural económico de restricción de fondos públicos resulta difícil plantear una revitalización del sector de la construcción fundada en los pilares tradicionales de actuación en este sector.

Como alternativa cabe pensar en una participación amplia del sector privado pero cabe pensar que se tratará de un contexto muy específico, tal como aquellos sectores de la ciudad con renta media y alta o como las áreas turísticas a través de operaciones urbanísticas de regeneración y renovación de áreas (hotelera).

No obstante, aunque no parece factible un cambio radical en la tendencia, la Ley constituye un paso más en la atención por la ciudad consolidada y en la que aunque no supongan un impacto muy evidente en el conjunto de las ciudades los ejemplos pilotos, y pequeñas actuaciones como los casos de Castilla León, Navarra, o Aragón que puede tener un carácter extensivo en cambios de mentalidad a medio o largo plazo.

c) Necesidad de desarrollo reglamentario y del planeamiento.

En todo caso, las nuevas políticas exigen un eslabón intermedio entre la Ley y las intervenciones como es su previsión en el planeamiento y posiblemente su previo desarrollo reglamentario. Se propone en caso de aprobar desarrollos reglamentarios por parte de las Comunidades Autónomas –como es el caso de la aragonés actualmente en elaboración- no entrar en excesivo detalle en la reglamentación de la Ley para no hacer inviable la aplicación del Código Técnico de la Edificación ya que ambas reglamentaciones hacerse compatibles.

2. LEY Y NUEVOS CONCEPTOS: LA REHABILITACIÓN, COMO NUEVO PARADGIMA JUNTO A LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN. NUEVOS PARADIGMAS Y NUEVOS DEBERES.

1. Rehabilitación como técnica urbanística: el cambio de paradigma

Aunque la Ley es, en parte, continuidad de Leyes anteriores y entre otras de la Ley de economía sostenible, constituye un eslabón más claro en la atención que exige las intervenciones urbanísticas sobre la ciudad consolidada de las que se resaltan dos aspectos de su contenido:

- a) Se considera de esta manera positiva la incorporación de la rehabilitación puntual de edificios como objeto de los procesos urbanísticos de transformación y gestión pues suponía una laguna en las previsiones legales; En este sentido, resulta necesario tener presente la distinción de la Ley 3 R entre renovación regeneración y rehabilitación en el que este último va a tener un mayor protagonismo a través de procesos urbanísticos.
- b) Asimismo se valora positivamente la flexibilización del régimen de acuerdos de las Comunidades de Propietarios que hasta ahora constituían un obstáculo por su rigidez.

2. Nuevas técnicas y nuevas cargas: del propietario del suelo al propietario de la vivienda. Las dificultades para su aplicación

La Ley supone un aumento de cargas y deberes del propietario de la vivienda ya que imputa a estos destinatarios las obras correspondientes a los deberes de conservación en el que ha introducido la eficiencia energética.

Este incremento de las cargas del propietario puede perjudicar a las rentas bajas si no se prevén ayudas suficientes, agravando aún más la situación de las familias afectadas por la crisis, especialmente de aquéllas que residen en ámbitos marginales.

Por ello cabe augurar que La Ley sólo sirve o para espacios con posibilidad de generar recursos o para ciudadanos con rentas suficientes o con grandes consumos de energía.

3. Un enfoque excesivamente físico de la rehabilitación y regeneración. La importancia de los aspectos sociales en el urbanismo

Se detecta en el planteamiento de la Ley un enfoque en el que los aspectos físicos y legales adquieren una relevancia excesiva con olvido de los aspectos sociales. Por lo que resulta importante recordar el carácter integral de toda política de regeneración urbana y la necesidad de que el ciudadano se encuentre en el centro de las políticas urbanas. Es importante que el planeamiento investigue las necesidades (del ciudadano) y se preocupe por su viabilidad. Resulta, en este sentido, preocupante la actual dinámica urbana en el que se ha detectado un aumento de la brecha o diferencias sociales y económicas por barrios

3. EFECTOS SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1. Relación entre nuevos enfoques y planeamiento.

- a) Los cambios introducidos por la Ley respecto a la intervención en la ciudad consolidada exige nuevos contenidos del plan general: de esta manera deberá definir y delimitar áreas objeto de rehabilitación o renovación y establecer prioridades de acuerdo con criterios objetivos. Se plantea una duda que deberá ser analizada con detenimiento ¿Cómo incluimos las dinámicas de estos nuevos protagonistas en el plan general?
- b) Esta necesidad de definir áreas de rehabilitación, distintas de las de regeneración y renovación, incrementará la complejidad de los contenidos de los planes generales de ordenación urbana.

Por ello, el tratamiento del suelo urbano consolidado adquiere un mayor protagonismo y exigirá un diagnóstico y tratamiento con un mayor grado de detalle ya que deberá tener en cuenta la realidad del ámbito en el que se actúa. Parece en todo caso que deberá establecer un diagnóstico sobre el estado del parque inmobiliario, la

situación económica y social de sus propietarios para establecer vías de financiación pública o privada.

2. Posibles propuestas y contenidos de los planes.

a) Figuras mixtas plan/programa/financiación.

La nueva regulación exigirá nuevas figuras mixtas de planes/programas/gestión que incluyan tanto contenidos de ordenación, como de gestión y financiación; planes independientes que puedan incluso modificar el plan general que permita adaptar los contenidos del plan general, en función de las necesidades de gestión, financiación pública y privada.

En ellos debe hacerse un planteamiento claramente diferenciado de las técnicas y principios de la rehabilitación y de la renovación.

b) La necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los planes.

La aplicación de la Ley exigirá instrumentos de planeamiento flexibles que permitan cambios de uso para permitir rentabilizar espacios en ciudades densas; mejorar condiciones de usos en bajos (trasteros) todo ello a fin de que, dentro de planeamientos racionales, permitan generar plusvalías con la obligada reinversión en la rehabilitación.

c) Planes sectoriales de energía

Las decisiones urbanísticas al nivel de planeamiento y ordenación de las ciudades han estado tradicionalmente desvinculadas de las previsiones del suministro de energía o de alternativas al suministro tradicional, apareciendo su solución en el momento de la gestión y no de la ordenación. A la vista del renovado papel de la energía en el contexto de la ciudad las infraestructuras de energía deben ser objeto de planificación específica se manera que coordine redes y planificación urbanística.

4. LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y LA GESTIÓN

1. Una nueva visión de la gestión: el propietario de vivienda y el suelo urbano consolidado

- a) La Ley introduce un cambio importante en la intervención en la ciudad consolidada ya que plantea objetivos cuyos destinatarios son los propietarios de las viviendas y locales.
- b) Ello conlleva un cambio importante en las formas de entender los deberes y gestión en el suelo urbano consolidado lo que incluso plantea la posible eliminación del carácter consolidado/no consolidado del Suelo ya que los

ámbitos de rehabilitación como áreas de gestión en ningún caso podrían plantearse como suelo urbano no consolidado.

2. Rehabilitación y gestión urbanística: su financiación

El problema más importante para generalizar la aplicación de los nuevos paradigmas de la rehabilitación como objetivo del urbanismo es cómo financiar la gestión tal como se planteó en la Jornada de Zaragoza celebrada en el 2012.

- a) Por una parte, se constata una evidente dificultad de atraer inversión a la rehabilitación a gran escala dado que donde no hay plusvalía resulta difícil atraer la inversión.

En todo caso, dentro de las políticas de renovación y rehabilitación debe diferenciarse:

- Las áreas de renovación en los que existencia una transformación e intervención en espacios públicos
- La intervención de rehabilitación puntual de edificios. Y dentro de esta:
 - a. Aquellas rehabilitaciones que se llevan a cabo bajo la perspectiva de redistribución social
 - b. Aquellas que tienen por objeto fundamental llevar a cabo una política de ahorro energético.

Dentro de estas últimas la financiación debe partir de criterios distintos: en el primer caso únicamente cabe pensar en una financiación fundamentalmente pública y en el segundo caso la financiación debe fundarse en fuentes privadas, bien de los propios beneficiados, bien indirectos a través de financiación “ad hoc” que tengan por específico objeto el ahorro energético.

- b) En todo caso, las técnicas cada día más complejas de recuperación de plusvalías en las intervenciones en suelo urbano han terminado por resultar en muchos casos prácticamente inviables cuando los problemas a resolver son especialmente complejos como los que aparecen en la reforma interior. Por ello las intervenciones en suelo urbano exigirían una revisión del sistema tradicional del régimen de cesiones y plantear nuevos paradigmas en este campo fundados en un sistema fiscal y en concreto del catastro.
- c) Pero además el binomio juego edificabilidad a cambio de recuperación de plusvalías no solo ha llegado a su techo como técnica sino que además es insuficiente en cuanto únicamente tiene en cuenta la plusvalía que se genera en momento inicial de la promoción pero no las que se producen a lo largo de la vida del inmueble. Por ello, el sistema debería tener en cuenta el modo americano, no solo el beneficio que se produce con la transformación inicial del suelo o con la rehabilitación del edificio sino también las modulaciones que en su valor se producen a lo largo del tiempo.

3. Nuevos paradigmas /nuevos actores en la gestión

- a) Las dificultades que las previsiones de la Ley se cumplan: las dificultades de que agente rehabilitador y comunidades de propietarios lideren las nuevas políticas

En la Ley, los nuevos destinatarios de los procesos urbanísticos relativos a la rehabilitación son el agente urbanizador y las comunidades de propietarios si bien en ambos casos resultará complicado que lleven a cabo la labor encomendada; en el caso del agente urbanizador por la ausencia de plusvalías para atraer al sector privado y en el caso de las comunidades de propietarios por cuanto existe una experiencia generalizada sobre las dificultades que entraña su gestión. A pesar de que no están citados expresamente en la Ley, las posibilidades reales de aplicación de las nuevas políticas dependerán en realidad de la activa participación en la gestión de nuevos agentes como son las empresas eléctricas y Entidades financieras.

Sobre este nuevo modelo existen ejemplos en contexto español, como es el caso de las intervenciones en Tudela explicadas durante la Jornada, que han puesto de manifiesto que dependen de su integralidad –con los nuevos actores, bancos y empresas suministradores- transparencia en la información y mentalización a los destinatarios. En el entorno europeo también existe ejemplos de buenas prácticas de que estas políticas pueden llevarse a cabo a gran escala como es el caso de Alemania en el que se ha puesto de manifiesto que la inclusión de nuevos actores en la ciudad como son las empresas grandes y pequeñas de la energía puede dar buenos resultados.

- b) El renovado papel de la Administración.

En todo caso la complejidad, diversidad de actores en la rehabilitación, bancos y empresas suministradores, comunidades de propietarios, constructores- exige un renovado papel de las Administraciones no solo como titular del tradicional “Spending Power” sino por su papel de liderazgo que genere en este contexto complejo la debida transparencia en la información y mentalización a los destinatarios y potencie acuerdos entre los interesados.

- c) Urbanistas y nuevos enfoques del urbanismo

También en este complejo contexto, los urbanistas tenemos un papel esencial y debemos asumir la responsabilidad de constituirnos en agentes de las acciones concretas, intermediarios, con independencia de cambios normativos que pueden no ser estrictamente necesarios. Se remarca el papel del urbanista como técnico experto que debe aportar visiones objetivas que fundamenten y sostengan el debate político.

Han participado en el debate y elaboración de las conclusiones todos los asistentes a la Jornada. La redacción ha estado a cargo de Ignacio Pemán, Pablo Molina, Sebastián Grau, Rafael Fernández, Ricard Pié, Josep Bernis, Álvaro Gómez-Ferrer y Juan Barrado.