

## **INFORME DEL SÍNDIC DE GREUGES SOBRE LAS URBANIZACIONES CON DÉFICITS**

### **Motivación, derechos afectados y método de trabajo**

Cada año, en el Informe al Parlamento el Síndic hace referencia a la problemática de las urbanizaciones con déficits urbanísticos, nacidas en los años 60 o 70 del siglo XX, ya que representa un número elevado de las quejas que recibe la institución en materia de urbanismo. En uno de estos informes, concretamente el correspondiente al año 2005, se señaló que más que un problema reincidente se trata de un problema que no ha sido resuelto. La prueba es que la mayor parte de las quejas que recibe el Síndic cada año hacen referencia a urbanizaciones respecto de las cuales ya se ha tramitado alguna queja anteriormente. No todas estas quejas plantean los mismos problemas ni las mismas circunstancias. Ahora bien, existe un común denominador: arreglar los déficits urbanísticos objeto de queja es caro y complejo, y los recursos de los ayuntamientos y de los propietarios son escasos.

Las urbanizaciones de baja densidad, nacidas en los años 60 y 70 del siglo pasado con déficits urbanísticos importantes, constituyen una peculiaridad del proceso de urbanización en España y, en particular, de Cataluña. Su origen, muy a menudo irregular, su destinación inicial como segunda residencia que después pasó a ser vivienda principal, el hecho de concentrar en muchos casos población de bajo poder adquisitivo, el olvido que han sufrido durante muchos años por parte de las administraciones públicas y la incapacidad de acabar de resolver los déficits originarios de estas urbanizaciones, confieren a estas urbanizaciones unas características específicas.

A esta problemática, ya de por sí compleja, se añade la magnitud del fenómeno. Durante largo tiempo no se ha llegado a determinar su extensión, pero los recuentos más fiables apuntan a un total entre 1.800 y 2.300 urbanizaciones esparcidas por toda Cataluña, con una particular concentración en la región metropolitana de Barcelona. Estas urbanizaciones se extienden, como mínimo, sobre una superficie de 50.000 ha (cinco veces el término municipal de Barcelona) y reúnen unas 300.000 parcelas, de las cuales dos tercios ya están consolidadas.

Cabe decir que en muchos casos tanto vecinos como ayuntamientos han invertido muchos esfuerzos en resolver la problemática de las urbanizaciones. Así, algunas de estas negociaciones han podido ir resolviendo parcial o totalmente sus problemas. Sin embargo, los déficits urbanísticos de estos asentamientos distan mucho de estar totalmente resueltos y su uso actual

como lugar de residencia habitual ha provocado que las carencias, suficientemente graves cuando su uso mayoritario era de segunda residencia, sean aún más evidentes.

En el año 2009 la Generalitat dio un primer paso importante para tratar de resolver la problemática de las urbanizaciones. La Ley 3/2009, de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de las Urbanizaciones con Déficits Urbanísticos. Esta ley dotó a estos territorios de un régimen especial en materia urbanística en cuanto a tres temas clave: los estándares urbanísticos, las cesiones y las reservas (capítulo I, artículos 4-10). Además, la Ley establece tres sistemas de financiación: para los ayuntamientos, para las obras de urbanización a realizar y para los parcelistas (capítulos II, III, IV y V de la norma). Los primeros años de vigencia de la Ley permitieron emprender actuaciones de regularización y mejora en 99 urbanizaciones. La crisis económica, sin embargo, ha interrumpido sus efectos: las últimas convocatorias de las líneas de ayudas y subvenciones fueron en 2010.

El problema de las urbanizaciones con déficits parece, pues, que no tenga solución en perjuicio de buena parte de la población que actualmente es residente. De hecho, la falta de servicios a las urbanizaciones ilegales vulnera el derecho a una vivienda digna y adecuado reconocido en el artículo 47 de la Constitución: “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuado. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]”.

En el marco de este mandato constitucional, el Síndic ha considerado que debía hacerse una reflexión sobre los obstáculos que dificultan o impiden la regularización de estas urbanizaciones y recomendar líneas de actuación que ayuden a superarlos. La intención es realizar este análisis desde un punto de vista realista y práctico de acuerdo con las necesidades y capacidades tanto de los particulares como de los ayuntamientos.

Con este propósito, el Síndic ha convocado a varias personas de diferentes ámbitos, las cuales han tenido o tienen contacto o experiencias con esta problemática. Así, se ha invitado a formar parte de este grupo de expertos representantes de la Diputación de Barcelona, de la Asociación Catalana de Municipios, de la Federación de Municipios de Cataluña, del Colegio de Abogados de Barcelona, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Cataluña de la Universidad Internacional de Cataluña, del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona y de un grupo representativo de alcaldes y técnicos de ayuntamientos.

De las reuniones de trabajo que se han llevado a cabo, el Síndic ha extraído una serie de conclusiones que traslada en forma de recomendaciones y sugerencias a las administraciones competentes. Sin embargo, aquí no finaliza la función del Síndic, ya que para dar un impulso al cumplimiento de

estas recomendaciones, el Síndic realizará el seguimiento de las actuaciones que lleve a cabo la Generalitat en este asunto.

## **EXPOSICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA**

En primer lugar, y como presupuesto imprescindible para poder abordar el tema, hay que elegir qué asentamientos o urbanizaciones serán el ámbito al que hará referencia este informe, no tan solo para centrar el estudio, sino también para acotar las recomendaciones y sugerencias que se efectúen.

Por la tipología de las quejas que recibe el Síndic en esta materia, puede utilizarse la misma definición y ámbito de aplicación al que hacen referencia los artículos 1.2 y 3 de la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficits Urbanísticos, que se citan textualmente:

“A los efectos de esta ley se entiende por *urbanización* el 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.” (Artículo 1.2).

“1. La presente ley se aplica a las urbanizaciones que cumplen las siguientes condiciones:

a) Estar integradas mayoritariamente por edificaciones aisladas destinadas a viviendas unifamiliares.

b) Carecer, total o parcialmente, de obras de urbanización o de dotación de los servicios urbanísticos que establece el artículo 27 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, o tener dichos 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.

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 urbanística. 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.

2. Las urbanizaciones situadas en suelo clasificado como no urbanizable en el momento de la entrada en vigor de la presente ley sólo pueden ser regularizadas si un plan de ordenación urbanística municipal modifica su clasificación urbanística.

3. En ningún caso pueden ser objeto de consolidación:

a) Las urbanizaciones situadas en suelo no urbanizable de especial protección de conformidad con los planeamientos territorial o urbanístico o con la legislación sectorial, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5.3 de la presente ley.

b) Las urbanizaciones situadas en otros tipos o clases de suelo, si lo impiden el planeamiento territorial o un plan director urbanístico.” (Artículo 3)

Consecuentemente, se tratará de parcelaciones y asentamientos anteriores en muchos casos a la Ley del Suelo de 1975 o, cuando menos, anteriores a la Ley sobre Protección de la Legalidad Urbanística Catalana (Ley 9/1981, de 18 de

noviembre). Estas leyes regulan la manera de crear sectores pensados de forma anticipada y racional para que sean adecuados y dignos. Así, se establece un régimen jurídico para cada tipo de suelo, se prevén unas obligaciones que deben cumplir los propietarios y unos sistemas de reparto de cargas y beneficios que aseguren la equidad y la participación de la colectividad en los beneficios que se generen. También se determinan unas reservas de suelo para espacios libres y equipamientos con el fin de dotar a dichos sectores de un entorno adecuado y digno.

Pero cuando entraron en vigor estas normas, dichas parcelaciones ya estaban iniciadas, ya se habían vendido, se habían trazado sus calles y se había comenzado a edificar. Esta situación de hecho presenta problemas propios que las leyes urbanísticas no han sido capaces de resolver. Además, el paso del tiempo ha añadido obstáculos y enquistado algunos de estos problemas, mientras la normativa urbanística también iba evolucionando. Para legalizar, o cuando menos, para regularizar estos asentamientos debería tenerse en cuenta estas singularidades.

Las quejas que el Síndic recibe en materia de gestión urbanística ponen de manifiesto los obstáculos con los que se encuentran los propietarios y las administraciones cuando se quiere legalizar las urbanizaciones desde las leyes urbanísticas. Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden mencionarse algunos, a modo de ejemplo:

- La imposibilidad de urbanizar de acuerdo con proyectos de obras referidos a servicios concretos, siempre y cuando sea posible, o de gestionar servicios provisionales. De acuerdo con la Ley de Urbanismo, hay que gestionar la urbanización del sector mediante el correspondiente proyecto de urbanización completo y el proyecto de reparcelación sin poder seleccionar y realizar aquellas obras de implantación de los servicios más necesarios o más básicos.
- La obligación de reservar suelo para sistemas con independencia de las necesidades o de las características del asentamiento. A modo de ejemplo, reservas para zonas verdes y espacios libres en urbanizaciones situadas en zonas boscosas o en espacios naturales protegidos.
- La exigencia de un nivel de calidad de los servicios (en cuanto a puntos de luz de alumbrado público, canalización de aguas pluviales, depuradoras, soterramiento de la red de suministro eléctrico y de telefonía, etc.) excesivamente alto y, por lo tanto, con fuerte repercusión en los costes.
- Cabe destacar también los problemas que se generan con la necesaria participación de las empresas suministradoras de servicios en las obras de urbanización (presupuestos excesivos, obras desproporcionadas a las necesidades de la urbanización, retrasos, etc.).

- La exigencia de proyectos de reparcelación para legalizar urbanizaciones cuando las obras ya están acabadas de acuerdo con el proyecto de urbanización y los propietarios han costado el gasto. Proyectos en los que deben incluirse las indemnizaciones que corresponden a los promotores de la urbanización que en su día no cumplieron con sus obligaciones urbanísticas.

Asimismo, se remarca la existencia de problemas en el ámbito registral:

- por una parte, se constata que una técnica urbanística para controlar y sancionar las situaciones de irregularidad es el cierre registral a los títulos de propiedad o de declaración de obra nueva; así se impide el acceso al registro de la realidad privada;

- por otra parte, como se trata del acceso de determinados títulos en el registro no existe una unidad de criterios.

El hecho de que aquellas segundas residencias se hayan convertido en el domicilio habitual de muchas familias ha puesto de relieve la necesidad de servicios de primerísima necesidad: transporte, sanidad, educación, etc. Teniendo en cuenta la extensión de suelo que ocupan las urbanizaciones en el municipio, sus características geográficas, socio-económicas, la prestación de estos servicios por parte de los ayuntamientos supone una carga económica importante.

También se ha constatado que el problema de estas urbanizaciones hasta a la Ley de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficit Urbanísticos (Ley 3/2009, de 10 de marzo) fue un problema exclusivo de los ayuntamientos. Sin embargo, la regularización de las urbanizaciones no la pueden asumir las corporaciones locales en solitario. Necesitan apoyo, asesoramiento y colaboración de la Administración de la Generalitat. No sólo la falta de recursos suficientes de los ayuntamientos, sino también, en ocasiones, el rigor en la aplicación de la legislación urbanística obstaculiza la resolución práctica de los problemas que dificultan la regularización. Así, los ayuntamientos también necesitan este apoyo en la negociación con las empresas suministradoras.

Hay que partir de dos premisas cuando se trata la problemática de las urbanizaciones con déficit: por una parte, estamos ante unas situaciones reales, concretas y actuales, por lo que las actuaciones que se emprendan deben estar dirigidas a buscar soluciones que impliquen a todas las partes afectadas: propietarios, administraciones y promotores; por otra parte, hay que pensar que se trata de una realidad que no puede ser extinguida ni obviada, pero debe reducirse y circunscribirse, y debe ser considerada con la debida cautela, ya que el tratamiento especial que necesita produce distorsiones y desequilibrios respecto al resto de sectores de los municipios.

## **CONCLUSIONES: RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS**

A partir de la problemática expuesta y para afrontar el problema de la regularización de las urbanizaciones con déficits urbanísticos, el Síndic formula las siguientes recomendaciones:

### **1. La creación de un catálogo que recoja las urbanizaciones incluidas en el ámbito de actuación del que partimos**

El problema de las urbanizaciones con déficits se concreta en tantas realidades diversas como urbanizaciones existen. Hay que conocer, pues, cada una de estas realidades, sus problemas, sus necesidades y sus posibilidades.

Hay estudios que se han ido elaborando desde diferentes perspectivas (catastral, geográfica, sociológica). Es necesario que esta información circule para que pueda utilizarse a la hora de tomar decisiones.

La creación de un catálogo de las urbanizaciones en Cataluña que englobe esta información, elaborado conjuntamente por la Generalitat, cada uno de los ayuntamientos y otros organismos o entidades que puedan tener a su disposición información, sería una herramienta útil para que las administraciones competentes afrontaran el problema de cada municipio con las urbanizaciones con déficits de su término.

Asimismo, en la elaboración de las fichas que correspondan a cada urbanización puede hacerse, en aquellos municipios que han podido acogerse a las ayudas previstas en la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficit Urbanísticos, el balance de lo que ha sido su aplicación y de evaluar sus resultados en la parte que ha podido ser ejecutada.

### **2. La flexibilización de la normativa urbanística para adaptarla a las necesidades y circunstancias de cada urbanización**

En tanto que realidades diversas, cada urbanización necesita una adaptación de la normativa urbanística a sus circunstancias para que el proceso de regularización no se vea frente a un callejón sin salida o a dificultades difíciles de resolver. Esta flexibilización supondría una adaptación de los estándares urbanísticos, de las cargas y las obligaciones urbanísticas, incluso de los instrumentos urbanísticos establecidos por la Ley a las necesidades de cada sector.

Esta flexibilización debería llevarse a cabo con la máxima cautela en tanto que debería evitarse que un menor rigor en la aplicación de la normativa no fuese en beneficio de los promotores originales de la urbanización, en el caso de que éstos no hubiesen cumplido con sus obligaciones o facilitasen actuaciones de especulación. Hay que tener en cuenta también que un tratamiento especial de determinadas urbanizaciones puede producir distorsiones y desequilibrios respecto al resto de urbanizaciones o sectores dentro del mismo municipio.

Al igual que se recomienda adaptar las soluciones urbanísticas a las características de cada urbanización, sería conveniente que los instrumentos de planeamiento se redactasen de manera singularizada y evitando redactar de acuerdo con modelos estandarizados, los cuales, en la práctica, resultan de difícil o imposible ejecución.

### **3. La creación de una comisión de evaluación y de gestión de la problemática de las urbanizaciones**

Esta comisión tendría como objetivo ser el lugar de encuentro entre las diferentes administraciones y agentes implicados en la problemática de las urbanizaciones y su gestión. A imagen de la Comisión de la Gestión del Fondo de Fomento del Programa de Barrios y Áreas que requieren atención especial, prevista en la Ley 2/2004 (art. 9), podría estar integrada, de manera paritaria, por una representación del Gobierno de la Generalitat, las entidades municipalistas y los colegios profesionales (Colegio de Arquitectos, Colegio de Abogados, Colegio de Arquitectos Técnicos). Cuando se creyese conveniente podría invitar-se a las empresas y las agencias responsables de los suministros básicos (Agencia Catalana del Agua, empresas eléctricas, empresas de telecomunicaciones).

Las actividades de la Comisión podrían ser las siguientes:

a. Realizar un balance de la aplicación de la Ley 3/2009, con la participación de los alcaldes concernidos. A partir de aquí podrían formularse nuevas propuestas de actuación y, en su caso, de modificación normativa.

b. Impulsar uno de los planes directores urbanísticos destinado al tratamiento de las urbanizaciones, ya previstos en el planeamiento territorial vigente (en particular el plan territorial metropolitano). Este ejercicio, que podría tener el carácter de iniciativa piloto, podría servir para explorar algunas de las soluciones previstas en la ley en cuanto al planeamiento urbanístico que requieren tratamiento supramunicipal (accesos, creación de nuevas centralidades, sectores discontinuos).

c. Desempeñar las funciones de carácter arbitral previstas en el artículo 11 de la Ley 3/2009 para aquellos casos en los que la recepción de las obras de urbanización por parte del ayuntamiento resulten conflictivas o litigiosas.

d. Estudiar las normativas sectoriales vigentes que afectan a las urbanizaciones (prevención de incendios forestales, ciclo del agua, telecomunicaciones) y realizar, si procede, propuestas de modificación y mejora.

e. Asesorar e informar a las comisiones de urbanismo en la aprobación del planeamiento que afecte a urbanizaciones de las incluidas en el catálogo.

f. Estudiar y asesorar (o autorizar) las adaptaciones, o excepciones de la normativa, a los casos concretos.

#### **4. Medidas en relación con el Registro de la Propiedad**

- Se propone que se desarrollen las actuaciones que intensifiquen la colaboración entre los ayuntamientos, la Generalitat y los registradores de la propiedad para que estos últimos, mediante un interlocutor único designado por su organización corporativa, puedan colaborar de manera activa en la aplicación efectiva de las soluciones que la legislación vigente establece para regularizar e inscribir urbanizaciones, en la propuesta de nuevas medidas legislativas y, fundamentalmente, en el desarrollo, formalización e inscripción registral de las actuaciones que tengan por objeto la mejora y la adecuación a la legalidad urbanística de estos asentamientos.
- Igualmente, se propone que se fomente una interpretación de la legislación reguladora de la inscripción registral de los derechos de propiedad sobre parcelas o edificaciones en situación irregular que limite los supuestos de bloqueo registral, o prohibición de inscribir estos derechos, a los estrictamente imprescindibles para la protección de la seguridad de las personas, la protección del medio ambiente y el mantenimiento o restablecimiento de la legalidad urbanística; y que se posibilite en el resto casos que los derechos de propiedad sobre estos suelos y edificaciones, en la medida en que estén válidamente constituidos y dada su relevancia para el desarrollo del derecho constitucional a una vivienda digna, puedan ser inscritos, sin perjuicio de que esta inscripción se comunique a las administraciones competentes en materia de disciplina urbanística, a fin de que adopten las medidas correspondientes.

**5. Hacer un mayor uso del planeamiento supramunicipal como herramienta para:**

- agrupar los intereses y las necesidades de urbanizaciones situadas en los límites municipales para racionalizar la gestión de servicios en zonas fronterizas, con un intento de abaratar costes;
- establecer, cuando proceda porque las condiciones de los sectores afectados lo permitan, zonas de densificación positiva.

**6. Fomentar la participación activa, comprometida y responsable del conjunto de propietarios de las urbanizaciones en proceso de regularización**

Esta participación debe reflejar:

- a) En el momento de elaborar la ficha que corresponda a cada urbanización del catálogo. Se trata de conocer las condiciones sociales y económicas de la población de cada sector, sus necesidades, sus intereses y sus prioridades.
- b) En el momento de diseñar los instrumentos de planeamiento. En este sentido, hay que tener en cuenta que, por una parte, es la fuente de información más precisa de las necesidades de la población; y por otra parte, el hecho de restablecer su vínculo con el entorno asegura la conservación y el mantenimiento de lo que constituye su hábitat. Para que pueda darse una participación de calidad es necesario que el ciudadano confíe tanto en sus capacidades como en la transparencia y la honestidad del proceso, del que debe sentirse protagonista. También será necesario que su intervención tenga efectos, algunos de los cuales deben ir en la dirección en que ha proyectado su participación.
- c) Facilitar la máxima información y transparencia a los propietarios durante la fase de gestión.

**7. Mediante los instrumentos de planeamiento ya previstos por la ley, buscar soluciones imaginativas para que estas urbanizaciones puedan alcanzar unos niveles adecuados de calidad de vida y sostenibilidad ambiental**

Una vez evaluadas las necesidades de cada urbanización y determinadas las características físicas, sociales y económicas que la definen, se podrán estudiar las formas de hacerlas más sostenibles y, mediante una renovación del planeamiento, prever las actuaciones futuras para canalizar el próximo ciclo de crecimiento en favor de la regeneración de las urbanizaciones.

La densificación es una herramienta que puede servir, en determinados sectores, para:

- Mejorar la calidad urbana por el hecho de que en las urbanizaciones que se aproximan a los estándares deseables de un tejido residencial más compacto, las infraestructuras públicas (transporte, equipamientos educativos y sanitarios y espacios públicos) son coste-eficientes y se favorece la mezcla de usos (se consolida el comercio), la movilidad del peatón (acceso a pie a los servicios diarios) y, en definitiva, se intensifica la vida cívica.
- Generar recursos municipales para reinvertir en la resolución de los déficits de urbanización.

El planeamiento puede utilizar la densificación:

- selectiva: o sea, densificación en lugares estratégicos de la urbanización en general (las puertas, el centro y las vías maestras). A menudo, en estos lugares ya existen procesos espontáneos de concentración de servicios (restaurante, farmacia, tiendas de alimentación, centro deportivo);

-progresiva: para atender las necesidades actuales de los residentes mediante la revisión de los parámetros urbanísticos como, por ejemplo, entre otros, la reducción de la dimensión de la parcela mínima, la flexibilización del tipo residencial favoreciendo la edificación de unidades plurifamiliares, la admisión de usos compatibles con la residencia como pequeños comercios, talleres y oficinas.

### **8. La Generalitat, en ejercicio de sus competencias en materia de energía, debe prestar apoyo tanto a los ayuntamientos como a los propietarios en sus relaciones con las empresas suministradoras de servicios**

Supervisar y exigir que las empresas respeten lo dispuesto en el artículo 43 y siguientes del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

En definitiva, se trataría de que se ejerciesen, en el ámbito de las urbanizaciones en proceso de regularización, las competencias que el artículo

3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Garantía y Calidad del Suministro Eléctrico, atribuye al Gobierno y a la Administración de la Generalitat.

**9. Estudiar la posibilidad de admitir otros sistemas de depuración, diferentes a la implantación de estaciones de depuración de aguas residuales que sean más baratos, sostenibles y ecológicos**

Según la jurisprudencia, la construcción y puesta en funcionamiento de las estaciones depuradoras tal y como están previstas y reguladas en la normativa actual, en tanto que forma parte del sistema de saneamiento de aguas residuales, es un requisito necesario para considerar el suelo como urbano consolidado y permitir la edificación. Sin embargo, los costes de implantación tanto para los propietarios como para las administraciones competentes son demasiado elevados, dada la situación actual de crisis económica.

**10. Para dar impulso al cumplimiento de estas recomendaciones, y a fin de realizar el seguimiento de las actuaciones que emprenda la administración competente, se fija un plazo de seis meses para concretar con la Administración y los actores políticos las medidas que hay que adoptar y el programa de aplicación de estas medidas.**