



MEMORIA RELATIVA AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA DE CONSERVACIÓN, REHABILITACIÓN Y ESTADO RUINOSO DE LAS EDIFICACIONES (OCRERE)

1. ANTECEDENTES

La Constitución española recoge en su artículo 9.2 que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En observancia de la previsión constitucional, el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece la obligación de posibilitar la participación activa de los posibles destinatarios en la elaboración de las normas.

A tal efecto el artículo 133 del la LPAC regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, señalando que, con carácter previo a la elaboración de la norma, se suscitará una consulta previa en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente puedan verse afectados por la misma.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Ley, la Junta de Gobierno aprobó, mediante Acuerdo de 20 de octubre de 2016, las Directrices sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, las cuales deben aplicarse al procedimiento de aprobación de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones (OCRERE)

Desde que se aprobó en 1999 la OCRERE, se han publicado dos reformas posteriores en 2002, 2004 y, posteriormente, con fecha 30 de noviembre de 2011, se aprobó una nueva Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de fecha 30 de noviembre de 2011 (B.O.C.M. nº 306 de 26 de diciembre de 2011) que introdujo una serie de modificaciones normativas que afectaban básicamente a la delimitación de los deberes de conservar y rehabilitar, a las consecuencias del incumplimiento de dichos deberes y a los procedimientos administrativos para exigir su cumplimiento y garantizar su restitución.

No obstante lo anterior, desde entonces se han producido nuevos cambios legislativos sustanciales a nivel estatal y autonómico que amplían el contenido del deber de conservación de los edificios y, en consecuencia, modifican el



procedimiento y la documentación exigida para justificar su cumplimiento, circunstancias que hacen aconsejable acometer la tarea de redactar una nueva Ordenanza. En un primer momento, se produjo la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y, posteriormente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuyo Título III se recoge el Informe de Evaluación de los Edificios, que unifica en un único documento la evaluación del estado de conservación de los edificios, de las condiciones básicas de accesibilidad universal para el acceso y utilización de los mismos -determinando si los edificios son susceptibles o no de incorporar ajustes razonables para satisfacerlas- y la certificación de la eficiencia energética, estableciendo además su obligatoriedad, los sujetos que han de encargarlo y el calendario para su implantación, previendo que las Comunidades Autónomas regulen algunos aspectos del mismo.

En cumplimiento de esta previsión, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 103/2016 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid.

Todas estas novedades normativas hacen necesaria la aprobación de una nueva Ordenanza que incorpore los instrumentos y requerimientos que dichas normas han introducido en la materia, con el ánimo de proteger más eficazmente la calidad de vida de los ciudadanos en términos de sostenibilidad ambiental y cohesión social y territorial, dando cumplimiento de este modo a los objetivos de impulso de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN RESOLVER

1) Integración de la ITE en el IEE:

En los municipios que cuenten con Inspección Técnica de Edificios (ITE), como es el caso de Madrid, con el objeto de evitar duplicidades se prevé en el Decreto 103/2016 de 24 de octubre que el IEE integre la ITE como parte del mismo.

No obstante, existen diferencias entre la regulación de la ITE y el IEE que precisan hacer ajustes en la regulación municipal de la Inspección Técnica de Edificios. Así, el IEE se establece como obligatorio solo para los edificios de tipología residencial vivienda colectiva, a diferencia de la ITE, que obliga a todos los edificios sin efectuar distinción.

Por otra parte, deben arbitrarse mecanismos para coordinar los plazos que operan respecto de cada uno de los documentos, puesto que el objeto de la ITE



es la determinación del estado de conservación de todos los edificios con independencia de su uso, con una antigüedad superior de 30 años mientras que el de IEE es de 50 años, en un plazo no superior a 5 años y con una periodicidad de 10 años.

Asímismo, la normativa municipal debe recoger el modo de presentación del IEE teniendo en cuenta que ya se ha aprobado por la Comunidad de Madrid una Orden que regula el registro del IEE en la que se concreta el modo y lugar de la presentación del IEE.

a) Implantación del requisito de “*accesibilidad universal*”

El TRLSRU incluye, entre los deberes del derecho de propiedad, la obligación de conservarlos en unas determinadas condiciones; entre las que se encuentra la accesibilidad universal junto con las de seguridad, salubridad y ornato.

En la OCRERE actual solo se contempla la accesibilidad existente pero no las posibles adaptaciones que necesitarían los elementos de accesibilidad universal para que cumplan con la normativa en vigor (Código Técnico de la Edificación), que deben preverse en un plazo máximo establecido por la normativa estatal.

Según la Disposición Adicional 3ª del RDL 1/2013 Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su inclusión Social, los plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones son los siguientes:

- Para espacios y edificios nuevos: 4 de diciembre de 2010.
- Para espacios y edificios existentes con anterioridad al 4 de diciembre de 2010 que sean susceptibles de ajustes razonables: el 4 de diciembre de 2017.

Dado que en 2017 vence definitivamente el plazo para exigir las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en edificios existentes susceptibles de ajustes razonables debe definirse qué se entiende por tales, considerando que deben ir referidos a aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, sin que supongan una carga desproporcionada.

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada,



en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

A fin de fijar criterios objetivos para determinar aquellas medidas que suponen un ajuste razonable o no, en la actualidad, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, está elaborando un borrador para un nuevo Documento de Apoyo del DB SUA que marcará unas pautas comunes que permitan tasar, en la medida de lo posible, los citados ajustes razonables.

En definitiva, debe concluirse que resulta necesario la aprobación de una nueva Ordenanza que incorpore los instrumentos y requerimientos que dichas normas estatales y autonómicas han introducido en la materia, de modo que la normativa municipal garantice el cumplimiento de los principios de accesibilidad universal, seguridad, salubridad y ornato, así como eficiencia energética, de los edificios que conforman el parque inmobiliario de la ciudad de Madrid.

3. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

En desarrollo de las necesidades descritas anteriormente, el Ayuntamiento de Madrid se plantea valorar la aprobación de una nueva Ordenanza, teniendo en cuenta que existe un escenario normativo estatal y autonómico que exige incorporar los nuevos criterios e instrumentos que suponen una modificación sustancial de la materia.

En primer lugar, deben trasladarse a la normativa municipal los criterios de **accesibilidad universal**, por lo que la nueva Ordenanza deberá proceder a su inclusión como una de las condiciones que conforman el deber de conservación de las edificaciones y que, conforme al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, será exigible a los espacios y edificaciones existentes al 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de “*ajustes razonables*”, a partir del 4 de diciembre de 2017.

Por otra parte, ha de recogerse la figura del **Informe de Evaluación de Edificios** (IEE), de reciente implantación, articulándolo con la Inspección Técnica de Edificios existente en el municipio de Madrid lo que, como veremos, plantea una serie de dificultades que la nueva Ordenanza debe resolver, dado que el ámbito de la ITE es más amplio que el del IEE que, como ya hemos visto, sólo se exige para edificios de tipología residencial colectiva.



De acuerdo con lo establecido por el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, el Informe de Evaluación de Edificios ha de contener:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio (que coincide con el contenido de la ITE conforme se regula en la actual OCRERE).
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio.

La obligación de disponer del IEE corresponde a los propietarios únicos de edificios, las comunidades de propietarios y las agrupaciones de comunidades de propietarios de:

1. Los edificios de tipología vivienda residencial colectiva con una antigüedad superior a 50 años desde la fecha de finalización de las obras de nueva planta o de rehabilitación con reestructuración general.
2. Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética.
3. El resto de supuestos cuando la normativa municipal establezca especialidades de aplicación del citado informe en función de su ubicación, antigüedad, protección, tipología y uso predominante, o cuando así lo determinen los Servicios Técnicos Municipales por haber detectado deficiencias en el estado de conservación de un edificio.

En aras de una simplificación administrativa y de trámites burocráticos para el ciudadano, la implantación del IEE requerirá articular procedimientos que habiliten la **comunicación e información telemática**, haciendo efectivos los principios de información, coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas

La comunicación telemática permitirá que la documentación que se presente en el Ayuntamiento (la ITE) como parte integrante del IEE sea remitida a la Comunidad de Madrid sin necesidad de que el administrado tenga que acudir a ambas administraciones. De esta forma se evitarán duplicidades y también se aprovecharán mecanismos ya existentes en el Ayuntamiento, como es el Registro de Edificios de acceso público, que estaría coordinado con el

Registro de IEE, asegurando de esta forma los principios de información, coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, facilitándose así también la información al ciudadano en relación con la sostenibilidad y calidad del medio urbano y el parque edificado.

4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA APROBACIÓN

Como ya se ha puesto de manifiesto y, a fin de no reiterar lo expuesto anteriormente, la necesidad de aprobar una nueva regulación municipal viene determinada por la entrada en vigor de una serie de disposiciones estatales y autonómicas que hacen necesaria su adaptación a las exigencias recogidas por éstas, con un plazo máximo de adaptación que vence en diciembre de 2017.

La primera de estas exigencias es la incorporación de la “accesibilidad universal” en los términos recogidos por la normativa estatal y autonómica y su inclusión como una de las condiciones a cumplimentar dentro del deber de conservación de las edificaciones, ya que en la actualidad, la OCRERE recoge el término “accesibilidad” en unas exigencias que no se corresponden con las recogidas por las leyes de aplicación y su inclusión será exigible para los espacios y edificaciones existentes al 4 de diciembre de 2010 que sean susceptibles de “ajustes razonables”, a partir del 4 de diciembre de 2017.

Por otra parte, ha de recogerse la figura del Informe de Evaluación de Edificios (IEE), articulándolo con la Inspección Técnica de Edificios existente en el municipio de Madrid.

5. OBJETIVOS DE LA NORMA

Los objetivos que se pretende cumplir con la aprobación de la nueva Ordenanza, son los siguientes:

- a) Determinar los sujetos obligados por el deber de conservación:

Por lo que se refiere a los sujetos obligados por el deber de conservación, la OCRERE atribuye actualmente de forma genérica a los propietarios de los terrenos, construcciones y edificios el deber de conservarlos.

Ésta referencia genérica debe incluir además expresamente a las comunidades de propietarios, a las agrupaciones de comunidades de propietarios y a los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la línea de lo establecido por la normativa estatal.



b) Delimitar el contenido del deber de conservación:

La Ordenanza actual enumera dentro del contenido del deber de conservación los conceptos de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro, señalando además las condiciones mínimas para su cumplimiento.

No obstante lo anterior, con la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), se amplía ostensiblemente el contenido del deber de conservación al exigir que se garantice además el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad, entendida como “accesibilidad universal”, así como el grado de eficiencia energética de los edificios.

En este sentido, el artículo 29 del citado texto legal señala el contenido mínimo del Informe de Evaluación permitiendo que el Informe de ITE municipal sea suficiente para evaluar el estado de conservación y, en su caso, la accesibilidad universal, pudiendo surtir los efectos del IEE si se complementa con la certificación energética.

Por su parte, mediante Decreto 103/2016, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid, en el que deberán estar inscritos con carácter previo todos los edificios que deseen optar a la concesión de cualquier tipo de ayuda relacionada con los programas estatales de fomento de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana.

Ello plantea la conveniencia de arbitrar en la OCRERE los mecanismos necesarios para facilitar la gestión del IEE en el Ayuntamiento de Madrid, abriendo la posibilidad de su presentación telemática, dado el volumen del parque inmobiliario de Madrid, en aras de facilitar la gestión del IEE a los madrileños, así como la consideración del informe de la ITE como parte integrante del mismo.

c) Determinación del límite del deber normal de conservación.

El artículo 15 del TRLSRU establece que el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Asimismo, añade que en los casos de inexecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, en cuyo caso, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente.

La normativa de la Comunidad de Madrid no ha hecho uso de esta facultad, manteniendo el porcentaje del 50% como límite máximo del deber de conservación en el artículo 168 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Por este motivo, la OCRERE, al regular el alcance del deber de conservación debe respetar el criterio recogido en la ley autonómica.

d) Delimitar el contenido del deber de rehabilitación.

Dentro del concepto de rehabilitación urbana, la normativa estatal ha incorporado una serie de instrumentos que tienen como objetivo primordial la regeneración y renovación de los tejidos urbanos.

Por ello, la regulación municipal debe incluir dentro del deber de conservación también las obras de mejora o incluso las de rehabilitación junto con las obras de habitabilidad, seguridad, salubridad y ornato público.

e) Determinación del valor de sustitución del edificio o construcción.

La nueva Ordenanza debe recoger los criterios para calcular el valor de sustitución del edificio o construcción, que determina a su vez el límite del deber de conservación.

Tanto la Ley autonómica en sus artículos 168 y 171, como la propia Ordenanza en el artículo 8, utilizan el concepto de “*valor de un edificio o construcción de nueva planta*”, lo que supone el mantenimiento de ese deber de conservación en valores constantes en relación con los costes que en cada momento tenga la actividad de construcción.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 13 de marzo de 2013 ha señalado que no es el valor actual del inmueble la referencia que en puridad debe considerarse para declarar una finca en estado de ruina, sino que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 171.1 a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la referencia que ha de considerarse es lo que costaría construir un nuevo edificio de similares características e igual superficie útil.

f) Establecimiento de un calendario de Inspección periódica de edificios y construcciones

Dado que el Informe de Evaluación de Edificios se exige solo para los edificios con tipología residencial de vivienda colectiva, debe establecerse un calendario de inspecciones periódicas a fin de determinar:

- La evaluación del estado de conservación del edificio.
- La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal.
- Y la certificación de la eficacia energética.

g) Simplificación de los procedimientos incorporados en la Ordenanza

Se está valorando la posibilidad de simplificar los procedimientos que establece la Ordenanza para evitar dilaciones, favoreciendo el cumplimiento voluntario del deber de conservación con el fin de evitar en la medida de lo posible llegar al procedimiento de declaración de incumplimiento.

Así, se pretende arbitrar mecanismos que favorezcan a los propietarios que asuman voluntariamente el deber de conservación de los edificios, sin necesidad de proceder a dictar una orden de ejecución.

Por su parte, contra el incumplimiento de una orden de ejecución se pretende mantener el instrumento de las multas coercitivas que, según la experiencia acumulada, está resultando de gran eficacia para evitar acudir a la ejecución subsidiaria, aclarando con mayor precisión la compatibilidad de las mismas con otros medios de ejecución forzosa.

Dado que la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento supone un coste para el erario público, únicamente debe utilizarse en determinados supuestos y siempre que no se supere el límite establecido para la situación legal de ruina.

Por su parte, en los supuestos de situación legal de ruina urbanística con incumplimiento reiterado del deber de conservar o rehabilitar por parte del propietario, se está valorando la necesidad de acudir a mecanismos más eficaces que eviten dejar en manos del propietario incumplidor la decisión de demoler el inmueble o de llevar a cabo su rehabilitación, evitando el riesgo más que probable de que el propietario continúe incumpliendo sus obligaciones, manteniendo el inmueble en condiciones de abandono y degradación.

En definitiva, se plantea la necesidad de dotar a la ciudad de una nueva Ordenanza que incorpore los instrumentos y requerimientos que ha introducido la normativa estatal y autonómica en la materia, con el ánimo de proteger más eficazmente la calidad de vida de los ciudadanos en términos de sostenibilidad ambiental y cohesión social y territorial, dando cumplimiento de este modo a los objetivos de impulso de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, al tiempo que ofrece soluciones eficaces y socialmente consensuadas que garanticen los principios de accesibilidad universal, seguridad, salubridad y ornato, así como eficiencia energética de los edificios que conforman el parque inmobiliario de la ciudad de Madrid.



En vista de todo lo expuesto, procede elevar al Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbanos Sostenible, para su posterior elevación a la Junta de Gobierno, la siguiente propuesta de

ACUERDO

“PRIMERO.- Someter a consulta pública previa la modificación de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones durante un plazo de 30 días naturales.

SEGUNDO.- El presente Acuerdo surtirá efectos desde el día de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.

La Jefa del Departamento de Desarrollo
Normativo

La Jefa del Servicio Jurídico de
Desarrollo Normativo y Recursos

Begoña Couto Tubío

M^a del Pilar Fernández de la Cuerda

Conforme
La Subdirectora General de Régimen Jurídico

Sara Emma Aranda Plaza

V^oB^o
La Secretaria General Técnica

Soledad Muñoz Fernández



PREGUNTAS PARA SOMETER A CONSULTA PÚBLICA

- 1** ¿Consideras que las inversiones en conservación de los edificios suponen una mejora de su calidad y de las condiciones de confort y habitabilidad?
- 2** ¿Compartes la idea de que la falta de conservación de los edificios afecta a la seguridad del conjunto de los ciudadanos?
- 3** ¿Sabes que el deber de conservación de los edificios corresponde a sus propietarios?
- 4** ¿Consideras que el sistema concienciación, anticipación y disciplina y realización de obras de conservación derivadas de la Inspección Técnica de los Edificios (ITE) ha funcionado eficazmente?
- 5** ¿Estás de acuerdo con ampliar las comprobaciones de la Inspección Técnica de los Edificios (ITE) con pruebas y ensayos, con el fin de asegurar la seguridad de todos, aunque suponga un aumento de su coste?
- 6** La ley obliga a la instalación de medidas de accesibilidad en los edificios (colocación de ascensores, rampas, etc), ¿ves viable lograr un consenso entre los vecinos de tu edificio para lograrlo? ¿cuánto estarías dispuesto a invertir para mejorar la accesibilidad de tu vivienda?
- 7** ¿Crees que el estado de conservación de las fachadas de los edificios afecta a la imagen de tu ciudad?
- 8** ¿Tienes otras sugerencias para la mejora de la ordenanza?