

Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

RESUMEN: Los entornos urbanos son actores privilegiados para hacer frente a los principales problemas que se plantean en el escenario de cambio global. Sin embargo, es en ellos donde más se constata la falta de respuestas jurídicas a los problemas que desencadenan las dinámicas económicas. El artículo pone de manifiesto que la transición hacia un cambio de modelo urbano precisa de un marco jurídico estatal riguroso, que favorezca una acción concertada y coordinada en todos los niveles y escalas de los plurales factores que confluyen en eso que se ha dado en llamar la ciudad existente, que facilite las actuaciones de regeneración de los tejidos urbanos con un enfoque global e integrador del entero espacio urbano, que promueva simultáneamente todas las dimensiones de la sostenibilidad, la energética, medioambiental, económica, social y cultural, no siendo ya ni útiles ni suficientes, y menos si son especulativas, las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico. Las reformas legislativas aprobadas por el Gobierno español en el año 2011, pretendiendo facilitar la intervención sobre las estructuras urbanas existentes mediante previsiones referidas a las actuaciones de rehabilitación, no proporcionan el marco jurídico claro y riguroso que las mismas precisan.

DESCRIPTORES: Derecho urbanístico. Desarrollo urbano. Sostenibilidad urbana. Rehabilitación. Regeneración urbana integrada.

Recibido: 21.05.2012; Revisado: 08.08.2012
e-mail: mralonso@uniovi.es
Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «La regeneración urbana integrada como instrumento estraté-

gico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico» (DER2011-26446) que dirige la profesora doctora María Rosario Alonso Ibáñez. La autora agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

1. La intervención en la ciudad existente: la relevancia del enfoque integrado en la transición hacia un cambio de modelo urbanístico y los compromisos políticos asumidos por el Gobierno español

El Derecho urbanístico español viene arrastrando, desde los textos decimonónicos, un componente especulativo del que no se ha desprendido todavía. El interés dominante en las primeras actuaciones de reforma interior no fue otro que el formar amplias vías para mejorar la circulación y la estética urbanas. La perspectiva de obra pública aislada —entonces, la apertura de nuevas calles— prevaleció sobre otras finalidades de planificación general del tejido urbano y sirvieron de coartada a operaciones de especulación inmobiliaria que dieron lugar a espacios urbanos sólo aptos para la incipiente burguesía. Igualmente, la incidencia de las presiones especulativas de los propietarios de suelo va asociada a la práctica de los ensanches decimonónicos, que se desarrollan como piezas homogéneas, sin conexiones con el casco histórico. En las primeras normas sobre ensanches estos se concibieron como operaciones urbanísticas para fomentar la edificación, y su práctica coincide con el desarrollo de un urbanismo marginal, que hace proliferar parcelaciones espontáneas en la periferia a fin de proporcionar alojamiento a quienes no podían acceder al ensanche (LÓPEZ RAMÓN, 2009: 24). Es así cómo, desde entonces, existe un desequilibrio normativo que ha favorecido los procesos urbanísticos y edificatorios de la expansión urbanística especuladora, y ha jugado en contra de la intervención y gestión de la ciudad existente, como es bien conocido.

Hoy día la legislación española sigue sin contemplar los procesos de intervención en la ciudad existente de forma adecuada y satisfactoria. En la práctica, las intervenciones que se han ido desarrollando —la mayor parte limitadas a actuaciones de rehabilitación edificatoria— se han amparado en un contexto normativo inespecífico¹ y muy disperso, conformado

básicamente por preceptos procedentes de la legislación urbanística, de la legislación sobre patrimonio cultural, de la legislación sobre edificación, de la legislación sobre propiedad horizontal, de la legislación sobre arrendamientos urbanos, de la legislación tributaria, o de la legislación sobre vivienda. Ha sido precisamente el marco jurídico predispuesto para el fomento de vivienda protegida el que ha incorporado los instrumentos que realmente han impulsado las escasas políticas de intervención en lo existente, como áreas de rehabilitación integral, o áreas de renovación urbana, en combinación con las distintas figuras de planeamiento urbanístico. En cualquier caso, este marco jurídico inespecífico y disperso ha determinado que las intervenciones en la trama urbana lo sean con carácter sectorial, muy a menudo sin articulación con el planeamiento urbanístico y territorial, y raramente al servicio de actuaciones de carácter integrado, donde se combinen actuaciones urbanísticas propiamente dichas con actuaciones de desarrollo económico y de política social.

Por otro lado, aunque en la planificación urbanística tienen cabida las intervenciones rehabilitadoras, y aunque el marco jurídico de la planificación posibilita la integración de factores de muy distinto signo, espaciales, funcionales, económicos, sociales, culturales o ambientales, lo cierto es que las actuaciones rehabilitadoras que se han llevado a cabo, aunque en la mejor de las hipótesis se hubieran desarrollado de manera coordinada, presentan serias deficiencias en el tratamiento de los factores sociales y económicos, esenciales en los procesos de intervención en la ciudad existente, ya se actúe por perímetros urbanos, ya lo sea edificio a edificio. El diagnóstico certero de la problemática socioeconómica de la trama urbana consolidada se convierte en un factor crítico para el éxito de las actuaciones físicas sobre la estructura urbana, ya se trate de reconversión, de renovación, de mejora, de eliminación de la infravivienda, o de mera rehabilitación residencial. Actuaciones todas ellas de muy difícil gestión con los instrumentos jurídicos existentes, entre otras razones porque la dimensión social de las actuaciones urbanas ha sido tradicionalmente obviada por el planeamiento y la gestión urbanística, resultando

¹ Hasta la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1990, que incorpora por primera vez la referencia al deber de rehabilitación como parte del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, ni el texto de la Ley del Suelo de 1975, ni el Texto Refundido de 1976 ni los Reglamentos de 1978 hacían referencia explícita a la rehabilitación urbana, lo cual no fue óbice para que durante la década de 1980 se desarrollaran diversas actuaciones con apoyo en la propia

Ley del Suelo estatal, utilizando de un modo adecuado las figuras y previsiones de dicha norma para amparar actuaciones de carácter rehabilitador del patrimonio urbano, fundamentalmente a través de los Planes Especiales de Reforma Interior como instrumento de planeamiento adecuado para abordar la recuperación del tejido urbano y proceder a la rehabilitación de determinadas áreas o zonas especialmente degradadas (RUBIO DEL VAL, 1990: 26).

la paradoja de que sus principales destinatarios, los ciudadanos, son con mucha frecuencia excluidos de procesos que afectan decisivamente a la calidad de su entorno cotidiano y, por ende, a sus posibilidades de desarrollo personal y comunitario. En el caso de las tramas urbanas más vulnerables este desconocimiento adquiere, es sabido, mayor gravedad.

No vamos a insistir en el presente trabajo en que los retos de la sostenibilidad, el cambio climático y el actual escenario de crisis demandan un cambio de modelo de crecimiento urbano. En muchas otras publicaciones científicas se viene insistiendo suficientemente al respecto. Por el contrario, de lo que tratamos es de poner de manifiesto que la transición hacia un cambio de modelo urbano precisa de un marco jurídico estatal riguroso, que favorezca una acción concertada y coordinada en todos los niveles y escalas de los plurales factores que confluyen en eso que se ha dado en llamar la ciudad existente, que facilite las actuaciones de regeneración de los tejidos urbanos con una visión global e integradora del entero espacio urbano, promoviendo simultáneamente todas las dimensiones de la sostenibilidad, la energética, medioambiental, económica, social y cultural.

Los entornos urbanos, en su más variado y complejo mosaico de formas, son actores privilegiados para hacer frente a los principales problemas que se plantean en el presente escenario de cambio global. Sin embargo, es en ellos donde más se constata la falta de respuestas jurídicas a los problemas que desencadenan las dinámicas económicas, y donde cristalizan en última instancia las potencialidades y las contradicciones de la propia sociedad. El marco de la sostenibilidad urbanística, reducido como está en su tratamiento jurídico a la estricta dimensión medioambiental, no es, digámoslo claramente, el único lugar que debe acoger a los problemas urbanos y sus tensiones, desequilibrios y contradicciones, perdidos como están estos espacios de «territorio» político y competencial claro, y por mucho que el medioambiente y lo urbano deban ser binomios en suma, y no excluyentes.

Los entornos urbanos, en la compleja dimensión que hoy presentan, son el escenario donde se está desarrollando un debate de profunda reconsideración de las políticas públicas que deban ordenarlos, no siendo ni útiles ni suficientes, y menos si son especulativas, las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico. Y menos si, como hemos comenzado señalando, el marco jurídico del urbanismo se presenta desequilibrado, como es el caso.

La toma en consideración de los aspectos sociales, culturales y económicos, junto a los estrictamente medioambientales, deben ocupar, desde un enfoque integrado que asegure una sólida coordinación horizontal, transectorial y vertical de las actuaciones, un papel de protagonismo en la política de, por y para la ciudad existente como nunca antes ha tenido. Y es a estos aspectos que se reconduce el debate tan manido del *desarrollo sostenible* en el ámbito urbano, del crecimiento duradero y garantizador de calidad de vida para los ciudadanos, y no para unos pocos que se beneficien de intervenciones urbanas puntuales. Porque de lo que se trata ya no es sólo de buscar soluciones a «las partes» dentro de la ciudad, sino de no generar más efectos perversos con las intervenciones urbanas puntuales, es decir, de actuar para que funcione de manera integrada el entero sistema urbano, donde «todo» se relaciona con «todo», y donde sin actuar sobre «todo» difícil será hablar de cambios en la buena dirección, en la dirección comprometida por el Gobierno español en el seno de la Unión Europea, que está mostrando el nuevo camino.

En efecto. Los Ministros responsables de las políticas de desarrollo urbano en Europa han enfatizado la importancia de aplicar modelos de desarrollo urbano con enfoque integrado, esto es, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Así quedó reafirmado en la Declaración de Toledo de 24 de junio de 2010, promovida bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Allí quedó reconocido igualmente que el enfoque integrado en las políticas urbanas es una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la estrategia comunitaria Europa 2020. Para afrontar estos importantes retos urbanos se alcanzaron compromisos políticos intergubernamentales y con las instituciones comunitarias, compromisos que se plasmaron en un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, que queda descrito en el *Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa*. Para profundizar en su conocimiento, cfr. BOUAZZA & TROVATO & MATA (2010: 367), ALONSO (2011: 191-194) y VERDAGUER & VELAZQUEZ (2012: 106-110). Se trata de una transformación sustancial del modelo de desarrollo urbano, un cambio de paradigma que está experimentando la cultura urbana europea en todas sus ma-

nifestaciones. Es, además, un cambio de modelo que fue asumido en nuestro país por todas las fuerzas políticas parlamentarias, y en el ámbito comunitario por todos los Estados miembros e instituciones. No en vano, en el paquete legislativo adoptado por la Comisión Europea este mismo año sobre la política de cohesión que se aplicará entre 2014 y 2020², ya incorpora este enfoque como contenido necesario de los nuevos contratos de asociación que la Comisión firmará con los Estados miembros, de manera que los programas que vayan a resultar financiados deben incluir las disposiciones apropiadas para que quede garantizado un enfoque integrado del uso de los Fondos para el desarrollo urbano, en el marco de una estrategia de desarrollo local. Ya no bastará con la mera transformación urbanística de los centros urbanos, con hacer ciudad en las periferias mal urbanizadas, ni con integrar los polígonos de viviendas construidas en los años sesenta y setenta resultantes de políticas públicas que se olvidaron de su población. Todo esto se puede hacer, tenemos instrumentos jurídicos para ello, incluso podemos hacerlo bien, como demuestran los encomiables ejemplos de buenas prácticas que hemos sido capaces de desarrollar en el pasado. Otra cosa es que haya voluntad política o competencia profesional para hacerlo bien. Pero en el nuevo escenario que abre este marco financiero comunitario el desafío es mayor y más difícil, por la novedad de la escala urbana, de las formas urbanas, por la complejidad de los procesos de toda índole que se desarrollan en esa escala, y porque el cambio en la forma de administrar es uno de los mayores obstáculos que afrontan nuestras estructuras administrativas, acostumbradas a actuar por hábitos o por inercia.

El Derecho urbanístico español se enfrenta a la necesidad de un profundo cambio. Este cambio apenas si es perceptible en las leyes urbanísticas que se suceden, sin exceptuar la vigente legislación estatal sobre suelo, por mu-

cho que ésta no se presentara como normativa urbanística. En toda esta normativa sigue privilegiándose la reglamentación al servicio de las actuaciones de urbanización, y por ende, al servicio del negocio inmobiliario, también en su incipiente transformación. Normativa que sigue estando, por tanto, desequilibrada, y alejada de los antedichos y desafíos y compromisos. Por su parte, las reformas legislativas aprobadas por el Gobierno español en el año 2011, aun pretendiendo facilitar la intervención sobre las estructuras urbanas existentes mediante previsiones referidas a las actuaciones de rehabilitación, no proporcionan el marco jurídico claro y riguroso que las mismas precisan, habiéndose desaprovechado la ocasión para haber dejado incorporado en el Derecho interno el enfoque integrado, en los términos del documento de Toledo.

El Derecho público estatal no puede renunciar al papel regulador e impulsor que le corresponde, porque uno de los objetivos básicos de la actividad de regulación precisamente consiste en «contrarrestar que los beneficios privados se acrecienten a costa del deterioro público o de terceros» (VILLAREJO, 2008: 291)³. La necesidad de reivindicar el valor de los mecanismos públicos de regulación estatal se presenta hoy con especial intensidad en la intervención en la ciudad existente, que necesita de principios y reglas claras. Una ojeada a los países de nuestro entorno permite sostener que no es posible sin un importante grado de intervencionismo público una política urbana que tenga por objeto impedir que se rompa bruscamente el tejido social, que garantice el derecho a una vivienda asequible, que equilibre el sector inmobiliario, y que afronte los retos del cambio global. Conceptos como igualdad, diversidad, inclusión, proximidad, capacitación, información, participación, convivencia, cohesión, seguridad, cooperación, coordinación, concertación, transversal, enfoque integrado, necesariamente tendrán que estar presentes en las actuaciones urbanísticas en

² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, COM(2011) 615 final/2. Bruselas, 14.3.2012

³ Todos los males que aquejan a los entornos urbanos contemporánea son fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de esa realidad social que es la ciudad (VILLAREJO, 2008). Desgraciadamente la regula-

ción suele asumir una forma básicamente reactiva, es decir, tratando de enmendar *a posteriori* los problemas o los fallos que presenta la hegemonía del mercado en la organización de esta realidad social. Recalca que, en sentido estricto, no existen bienes puramente privados, pues todos en alguna manera generan externalidades. Debido a ello, la regulación debe ser una actividad indisoluble de aquella otra dedicada a la generación y consumo de los bienes y servicios privados. Por otro lado, el terreno en el que juega la regulación es también el correspondiente a los bienes colectivos y a las expectativas que van generando los diferentes grupos sociales. Es función del Estado preservar y garantizar, dice, una oferta adecuada de bienes comunes, afirmación ésta que adquiere hoy día más trascendencia, si cabe.

los entornos urbanos en los próximos años, y tendrán que venir acompañadas de transformaciones en la organización administrativa y en la gestión urbana, en correspondencia con la complejidad de los desafíos y la amplitud de las interdependencias de las acciones a desarrollar por los distintos poderes públicos. En el ámbito científico se afrontan hoy pocas incertidumbres al respecto.

No realizaremos ahora una mayor reflexión sobre los elementos que nos llevan a plantear la emergencia de un marco jurídico distinto, cómo reenfocar la ordenación urbanística, identificar sus requerimientos, los instrumentos al servicio del nuevo enfoque, sus principios y reglas en el sentido expuesto. Nos limitamos en este momento a analizar las últimas reformas legislativas estatales. Reformas que se llevaron a la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, y al *Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*, convalidado mediante Resolución del Congreso de los Diputados de 14 de julio de 2011.

2. Las actuaciones de rehabilitación

2.1. De la consideración de la rehabilitación como sector estratégico

No puede desconocerse que las actuaciones de rehabilitación se han visto beneficiadas por las medidas de carácter coyuntural que se adoptan por el Estado en el período 2008-2010, con apoyo financiero a la obra pública, mediante inversiones destinadas a dinamizar a corto plazo la actividad económica. Al margen de su mayor o menor efectividad, quisiéramos destacar que es al hilo de estas medidas que va a empezar a considerarse a la *rehabilitación de viviendas* y la *rehabilitación de espacios urbanos* sectores estratégicos de nuestra economía. Así lo hacía el inicial Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un

Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, cuya finalidad no fue otra que:

«mejorar la situación coyuntural de determinados sectores estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo»⁴.

Así lo hacía también la Estrategia para la Economía Sostenible, presentada en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno el 2 de diciembre de 2009, con la que se pretendía renovar el modelo de crecimiento de la economía española, contemplando un conjunto de *grandes reformas modernizadoras*, según se indicaba en la misma.

De la citada Estrategia formaba parte la Ley de Economía Sostenible (en adelante, LES), que se aprueba el 4 de marzo de 2011, y a cuyo título III, referido a la *sostenibilidad ambiental*, y en su capítulo IV, bajo el epígrafe *rehabilitación y vivienda*, se van a llevar las medidas de las que nos ocuparemos en este trabajo. De la Estrategia formaba también parte un Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, cuya aprobación se había adelantado a la propia presentación de la Estrategia, en el Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, y un Fondo para la Economía Sostenible, creado por acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de diciembre de 2009. En el primero se contemplaban:

«inversiones para proyectos y actuaciones que contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental»,

y en el segundo, que en virtud del artículo 112 de la LES se constituía como:

«el instrumento financiero del Estado para el apoyo a los particulares en el desarrollo de los principios y objetivos contenidos en esta Ley»,

incomprensiblemente, sólo se posibilitaban líneas de préstamos para la rehabilitación «de viviendas», y no «de espacios urbanos». Incomprensiblemente también, entre las actuaciones que contribuían a la sostenibilidad no se contemplaban ni las actividades de «rehabilitación de viviendas» ni las de «rehabilitación de espacios urbanos», por seguir utilizando la terminología del Real Decreto-Ley

⁴ Véanse las letras d) y e) del artículo 11 del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre. La posterior ORDEN EHA 3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Em-

pleo, previamente dotado, y su distribución por Departamentos. Con arreglo al mismo, se destinaron 110 millones de euros a la financiación de actuaciones de rehabilitación de viviendas y espacios urbanos, en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado mediante Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

9/2008, que abría, como hemos dicho, la consideración de las mismas como actividades estratégicas⁵.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, plantea la necesidad de un modelo energético —un modelo de consumo y generación de energía que sea compatible con la normativa y objetivos comunitarios y los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático— basado en unos principios —seguridad de suministro, eficiencia económica y sostenibilidad medioambiental— y referido a objetivos nacionales⁶, al servicio de cuya ejecución se contemplan instrumentos específicos, básicamente de planificación para la organización, y precisión de las medidas pertinentes⁷, dotado de un sistema de evaluación y seguimiento⁸. En paralelo a este modelo, se consignan toda una serie de medidas de muy diverso contenido, finalidad y alcance —fomento de la investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética, la transparencia e información a los consumidores, la simplificación de procedimientos administrativos, el ahorro energético de las administraciones públicas—, y varios paquetes, más articulados, con diversos objetivos —la reducción de emisiones, la renovación del régimen de los transportes, la promoción de políticas de movilidad sostenible, y el impulso de acciones de rehabilitación que reúnan determinadas características.

Por lo que se refiere a las actuaciones de rehabilitación, es claro que lo que la Ley perseguía era la reactivación de un sector, el de la construcción, que se estaba viendo especialmente afectado por la caída de la actividad y el empleo. Una finalidad coyuntural, la misma que estaba tras las medidas económicas y fiscales —beneficios tributarios y ayudas económicas directas— que se sucedieron a favor de las actuaciones rehabilitadoras. Y no tanto fomentar una decidida política de regeneración urbana que atendiera a los desafíos que aquejan a los entornos urbanos, en sintonía con las iniciativas que el propio Gobierno estaba im-

pulsando en el contexto europeo que permitirían consolidar un cambio de modelo de desarrollo urbano. La propia Estrategia para la Economía Sostenible lo corroboraba, no contemplaba más medida en este ámbito que:

«una evaluación del sector de la vivienda»,

esto es, un informe que evaluara:

«el ritmo de ajuste del sector de la construcción residencial y la efectividad de las medidas puestas en marcha para acelerar dicho ajuste»,

y un

«Plan de rehabilitación energética de los edificios de la Administración General de Estado».

Ello, a pesar de que la Estrategia cuantificaba como objetivos para 2020 un modelo de vivienda sostenible que destinara el 35% de la inversión a la rehabilitación e incrementara el porcentaje de vivienda en alquiler hasta el 20%, objetivos canalizados sólo en parte, en lo referido a la rehabilitación, fundamentalmente a través de las previsiones del PEVR. Difícilmente pues podía servir todo ese paquete de medidas de política económica y fiscal y de reformas legislativas para la regeneración de los entornos urbanos consolidados, por mucho que en él se contemplaran actividades de rehabilitación. Algunas de estas medidas hay que acogerlas con la simpatía que merecen todas las pretensiones de buena voluntad, pero otras están necesitadas de reformulación. Las analizaremos a continuación.

2.2. El deber estatal de favorecer la rehabilitación y la renovación de la ciudad

Los artículos 109, 110 y 111 de la LES consagran en primer lugar el esfuerzo por favorecer las que allí se llaman *acciones de rehabilitación y de renovación urbana*, utilizando sin mayor rigor ambos términos.

⁵ Descontextualizadas a estos efectos, sí aparecían, en el artículo 9 del citado Real Decreto-Ley 13/2009, actividades de «rehabilitación de centros educativos», o de «rehabilitación de centros penitenciarios», por poner algunos ejemplos.

⁶ Mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto, y reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo establecido para la UE del 20 por ciento en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

⁷ Planes nacionales de ahorro y eficiencia energética, planes de energía renovables, planificación de carácter indicativo del modelo de generación de energía y la planificación energética vinculante prevista en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

⁸ Informes periódicos de seguimiento de los diferentes planes y programas, evaluación cuatrienal de los distintos instrumentos de la planificación indicativa del modelo de generación de energía, la vinculante de las infraestructuras y redes de energía, los planes de energía renovables, y los planes nacionales y programas de ahorro y eficiencia energética.

A tales efectos, en el artículo 109 se impone a la Administración General del Estado, *en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que favorezca las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos residenciales existentes*, pero sólo si estas acciones reúnen una serie de condiciones, aunque no precisa si deben reunirse todas y cada una o sólo alguna de las siguientes:

- «a) Tengan por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos correspondientes, así como, en su caso y complementariamente, de la extensión razonable de los mismos en el ámbito de su periferia inmediata, de acuerdo con criterios de compacidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando en todo caso un marco urbano coherente.
- b) Se articulen preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que, considerando las pertinentes variables de naturaleza, ambiental, económica y social en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que padezcan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto, combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia.
- c) Contribuyan, cuando tengan carácter aislado, al objetivo a que se refiere la letra anterior y a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas variables de naturaleza socioeconómica son inherentes al proceso rehabilitador».

Hay que destacar que el artículo 109 está configurando un deber para la Administración del Estado, pero a diferencia de lo que acontece con la articulación de otros deberes, como el deber de proporcionar información urbana, que delimita el artículo 108, donde sí se concreta la acción que la Administración del Estado debe desarrollar, en el caso que ahora vemos, las acciones para favorecer:

«la rehabilitación y la renovación de la ciudad y los demás núcleos residenciales existentes»,

se formulan en términos inespecíficos y el deber carece realmente de contenido. Tal como está introducido el deber, no deja de ser una mera declaración *ad pompan vel ostetationem*. Y lo mismo sucede con las apelaciones al principio de cooperación interadministrativa y a una actuación coordinada, contenidas en el apartado 6 del artículo 110, a las que tampoco se da contenido⁹. Se puede pues decir que el legislador estatal se desenvuelve en estos preceptos formulando meras normas programáticas —*soft law*— con una técnica jurídica similar a la que se suele utilizar en la normativa medioambiental internacional cuando se persigue el desarrollo y la armonización del derecho interno de los Estados. Pero no es el caso. El Estado dispone de títulos competenciales que le habilitan para poder legislar en esta materia con un mayor alcance.

Una mayor concreción se ha alcanzado en la formulación de un principio de integración de la sostenibilidad urbana en todo tipo de políticas, o en la articulación de la información urbana como una función pública estatal. Veamos.

2.3. El principio de integración de la sostenibilidad urbana en todas las políticas públicas

Ha quedado formulado en el artículo 107 de la LES un principio de integración en todas las políticas públicas, tengan o no impacto territorial, de una serie de fines al servicio de la sostenibilidad del *medio urbano*, medio urbano que la Ley no identifica, y sin que se sepa tampoco si la expresión deba interpretarse como complementaria o no a la de *medio rural*, que sí se define en la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*.

Tampoco en los fines que el precepto contempla se acogen todas las dimensiones de la sostenibilidad urbana. Ciertamente es que no son sólo fines estrictamente medioambientales los que allí se prevén: se da entrada, por ejemplo, a fines que tienen clara dimensión económica¹⁰, otros en los que puede incluso considerarse

⁹ Artículo 110.6 «*Todas las Administraciones Públicas deben cooperar para asegurar la efectiva ejecución de las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, especialmente la aplicación coordinada de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, que sean aplicables por razón de los objetivos perseguidos*».

¹⁰ Véase artículo 107.d): «*Favorezca, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, especialmente las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías*».

se que puedan tener alguna dimensión social¹¹, pero, en general, lo que se observa es confusión, en la medida que la cohesión social, que es la caracterización o concreción más clara de la dimensión social de la sostenibilidad, no está contemplada como *finis para un medio urbano sostenible* sino con un tratamiento jurídico distinto. Cohesión social y sostenibilidad del medio urbano son considerados en este precepto como objetivos —principios— de la acción pública, pero jerarquizados: uno al servicio del otro, el principio de cohesión social se subordina al principio de sostenibilidad urbana, y todos ellos condicionarían a todo tipo de políticas públicas:

«Los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional, formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible».

Parte el legislador estatal de una visión reducida de la sostenibilidad urbana, la misma aproximación reducida que ya se había plasmado en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, donde sólo se tomaron en consideración los aspectos medioambientales a la hora de incorporar el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible.

En efecto. El artículo 2 de la Ley 8/2007, de Suelo (hoy, del texto refundido 2008) positivizó el principio de manera limitada, al no darle contenido a la dimensión económica, social, cultural y energética que la sostenibilidad tiene. Todas las dimensiones de la sostenibilidad deben serle exigibles al desarrollo urbano y territorial, y la regla jurídica debe ser clara y rigurosa al respecto.

Tampoco quedó consagrada en la Ley de Suelo estatal la integración de la sostenibilidad —aun en la sola dimensión medioambiental— en todo tipo de políticas, sólo de las que tienen impacto o proyección territorial. Esto es lo que viene a corregir ahora la Ley de Economía Sostenible, a la par que amplía la consideración de la sostenibilidad con aspectos no estrictamente ambientales.

¹¹ Véase artículo 107.f): «Integre en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios».

¹² Información urbana, como la que pueda contener el Catastro Inmobiliario, por ejemplo, no está articulada al servicio de cualquier política pública, sino al servicio de la

2.4. La articulación de la información urbana como una función pública

Para garantizar la efectividad del principio de integración de la sostenibilidad urbana en todas las políticas públicas se precisa disponer de información urbana. No parece que esta afirmación precise de mayores comentarios, así está ya generalizado en los países de nuestro entorno y en las propias instituciones comunitarias.

En España, hasta la previsión contenida en la disposición adicional primera de la Ley 8/2007, de Suelo, que imponía a la Administración del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas:

«un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo»,

no se había articulado una función pública de información urbana al servicio de todo tipo de políticas públicas¹². Con la creación y puesta en marcha del Sistema de Información Urbana (SIU) por el Ministerio de Vivienda en el año 2008 se vino a cubrir, en parte, ese vacío¹³.

El artículo 108 de la LES viene ahora a avanzar en este punto, imponiendo a la Administración General del Estado un deber, que tendrá que cumplir en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, de definir y promover la aplicación de los criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un:

«sistema informativo general e integrado, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

- a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.
- b) Mapas de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de programas o planes de rehabilitación o de

política tributaria. Lo mismo se puede decir de la información que pueda obtenerse del INE, o del Censo de Población.

¹³ Con anterioridad, el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2006*, publicado por el Ministerio de Vivienda en el año 2007, actualizado cada dos años, venía ya proporcionando información estadística, pero con unos objetivos y unos contenidos diferentes a la que ahora proporciona el SIU.

actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.

- c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, previsto en la disposición adicional primera de la Ley del Suelo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas».

Lo cual quiere decir que todo tipo de estructuras públicas conteniendo información urbana referida a construcciones, edificaciones y ámbitos urbanos precisados de mejora, rehabilitación, renovación, revitalización o regeneración, deberán integrarse en un único sistema informativo «general e integrado».

3. El régimen de las actuaciones de rehabilitación: excesos, contradicciones y confusión

3.1. Los deberes de conservación, rehabilitación y mejora urbana y las órdenes de ejecución

Conviene hacer referencia previa a los términos en que la rehabilitación queda introducida en la legislación estatal sobre el suelo.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, reproduce íntegramente la Ley 8/2007, de 28 de mayo.

Se incorpora a la misma el principio de desarrollo urbano y territorial sostenible —ya introducido en la legislación urbanística de la mayoría de las Comunidades Autónomas— y en la definición de un conjunto de criterios que, sobre la base y en línea de continuación del principio anterior, operan como directivas para el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, como mandatos a la acción de los correspondientes poderes públicos. La Ley estatal establece, en este sentido, criterios básicos de utilización del suelo y principios orientadores de las políticas de ordenación territorial y urbanismo, que no son competencia estatal, pero que necesariamente deben inspirar a aquéllas.

«La falta de maduración paralela de una estrategia clara en punto a lucha contra el cambio climático y política energética superadora de las perspectivas y acciones sectoriales»,

determinó, según Parejo, que la renovación del marco de la política de ordenación territorial y urbanística iniciada en 2007:

«no pudiera completar el giro recuperando la atención al mundo urbano» (PAREJO, 2010: 101).

Es esta toda una declaración de principios, porque, en efecto, la Ley de Suelo, en la redacción inicial dada por la Ley 8/2007, no presta una atención específica a las actuaciones en la ciudad existente, a pesar de que en su Exposición de Motivos se reconocía que:

«la idea de un urbanismo desarrollista, volcado fundamentalmente en la idea de creación de nueva ciudad formaba parte de nuestra historia, pero no necesariamente de nuestro presente, ni de nuestro futuro».

Así, y la cursiva es nuestra, se declara que:

«el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».

No obstante, insistimos, en el articulado de la Ley ningún precepto se predispone directamente para hacer realmente posible la «regeneración de la ciudad existente».

Resulta sintomático, en este sentido, que en la redacción original de la Ley 8/2007 hubiera desaparecido, al hilo de la determinación del contenido urbanístico del derecho de propiedad, el deber de conservación de las edificaciones y construcciones, que hasta entonces habían venido reconociendo todas las leyes urbanísticas estatales. El Real Decreto Legislativo 2/2008 lo añade ahora, pero de matute, es decir, *ultra vires*.

Las facultades para aclarar, regularizar y armonizar que al Gobierno le confería la delegación legislativa conferida en la disposición final segunda de la Ley 8/2007, no amparan, en buena técnica jurídica, lo que ahora deja establecido el artículo 9.1 del texto refundido, esto es, que:

«el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la legisla-

ción urbanística y territorial; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación»¹⁴,

Precisando que este deber:

«constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general»¹⁵.

En consecuencia a la regulación de los deberes de uso, conservación, mejora y rehabilitación de terrenos, construcciones y edificaciones, así introducida, no le alcanza la fuerza de ley propia de la delegación legislativa, al no haberse respetado los límites de la misma, lo que puede determinar problemas desde la consideración de las restricciones que para las situaciones jurídicas subjetivas comporta su regulación con alcance meramente reglamentario, problema que sólo se verá minimizado en la medida que las leyes autonómicas doten a estos deberes de regulación, y sólo hasta donde alcance la cobertura que las mismas presten.

Además, sobre estas actividades van a pivotar las previsiones que vienen de la mano del artículo 111 de la LES. En su apartado 1 se contiene una habilitación a la Administración competente para imponer órdenes de ejecución de obras de mejora, que llevarán aparejada la declaración de utilidad pública o interés social a los efectos de la expropiación, obras de mejora que, en virtud del apartado 2 del mismo precepto, pasan también a tener la consideración de obras necesarias en la legislación sobre propiedad horizontal, lo que contribuye, ciertamente, a facilitar su realización.

El legislador estatal puede y debe incidir en la determinación del contenido de los deberes de conservación, rehabilitación y mejora urbana. La propia Ley de Suelo, en el artículo 9.1, señala el límite del de conservación, pero lo que no le cabe al legislador estatal es invadir la competencia autonómica en materia urbanística. Son de competencia autonómica y o municipal las actuaciones disciplinarias que se deriven del incumplimiento del deber de conservación y mejora (órdenes de ejecución, sanciones, etc.), por tanto, difícilmente puede la Administración estatal resultar ser la Administración competente, única a la que el legislador estatal podría habilitar con funciones disciplinarias.

3.3. Las contradicciones en la definición de las obras de mejora

A los efectos de imposición de órdenes de ejecución, y su consideración como obras necesarias en la legislación sobre propiedad horizontal, el apartado 1 del artículo 111 de la LES pasa a considerar como obras de mejora las que vengan impuestas:

«por motivos turísticos y culturales recogidos en la legislación aplicable», o, «en el supuesto de que la construcción o el edificio de que se trate quede afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas aprobado y en vigor, y se refieran a obras que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por ley a las personas, especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía».

¹⁴ El artículo 21 del Texto Refundido de 1992, recogiendo lo establecido en el artículo 10 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, establecía, exclusivamente, que: «1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana. 2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable».

El artículo 21 del Texto Refundido de 1992 fue derogado

por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. En consecuencia, estaba excluido de la delegación legislativa contenida en la disposición final segunda de la Ley 8/2007.

¹⁵ Esta precisión no formaba parte del artículo 21 del Texto Refundido de 1992, ni se contemplaba en la redacción original del artículo 10 de la Ley 8/2007. Procede del artículo 182.2 del Texto Refundido de 1976: «Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieron en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general». El Texto Refundido de 1976 fue derogado por la disposición derogatoria de la Ley 8/1990, de régimen de suelo y valoraciones.

Como puede observarse, el precepto proporciona un concepto de obras de mejora al que se incorporan no sólo las que en la tradición de la normativa urbanística venían siendo consideradas como tales —esto es, las que vinieran impuestas en la legislación por motivos turísticos o culturales— sino que amplía considerablemente el concepto, llevando al mismo obras que en el artículo 9.1 de la Ley de Suelo, en el artículo 10.1 de la Ley de Propiedad Horizontal¹⁶, o en el artículo 17.1.a) del Real Decreto-Ley 8/2011, como vamos a ver inmediatamente, se consideran obras de conservación, como son las referidas a la seguridad, la habitabilidad, o la accesibilidad.

El artículo 17.1.a) del Real Decreto-Ley 8/2011 entiende por obras de conservación:

«las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable».

Y por obras de mejora, además de las que se realicen por motivos turísticos o culturales, las que se realicen:

«por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiónes contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación».

El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, se dicta, según señala su preámbulo, con la pretensión de:

«introducir mayor claridad en un mercado que se considera básico para la consecución de un modelo de desarrollo más sostenible».

Esta es la motivación que vendría, a juicio del legislador estatal, a justificar la técnica jurídica empleada. La regulación no se ha llevado a una ley sino a una norma elaborada por el Gobierno dotada de fuerza de ley, cuyo ejercicio está por ello sujeto a una serie de límites, de cuyo respeto depende la validez de lo regulado. No entramos en este momento en el debate acerca de la técnica empleada, lo que nos interesa ahora es saber si con su regulación se alcanza realmente la clarificación que pretende. Y el precepto no diferencia con claridad actuaciones de conservación y de mejora. La definición de unas y otras se solapa cuando hacen referencia, al menos, a condiciones de seguridad, habitabilidad o accesibilidad. No permite conocer:

«en qué concretas condiciones son exigibles unas y otras».

Por poner algún ejemplo, ¿a qué título serán exigibles las actuaciones para proporcionar a la edificación confort térmico, la adecuación y mayor eficiencia térmica de las instalaciones, con criterios actuales?, ¿si las consideramos actuaciones de mejora, su imposición a los propietarios vendrían amparadas por la imposición de deberes del artículo 9.1 de la Ley de Suelo estatal, cuando según hemos visto al precepto no podemos dotarle más que de alcance reglamentario?, ¿si las consideramos actuaciones de conservación, podría la Administración competente imponer órdenes de ejecución? A tenor del artículo 111.1 de la LES, sólo sería posible si fueran a título de actuaciones de mejora.

Por otro lado, a la hora de dar contenido a las actuaciones de mejora, lo que deba entenderse por «*motivos de calidad urbana*» o por «*motivos de sostenibilidad del medio urbano*», el artículo 17.1 no diferencia lo que sean unos y otros, atribuyéndoles los mismos efectos: tener la condición de actuaciones de mejora. Sin embargo, unos y otros motivos tienen un contenido propio y diferente. Una cosa es la construcción, el edificio, al que suelen referirse las exigencias de calidad urbana¹⁷ y otra la sostenibilidad urbana, cuya exigencia se proyecta sobre el entero espacio urbano, no sólo sobre las construcciones, según dejan establecido los artículos 2 de la Ley de Suelo y 109 de la LES.

¹⁶ De conformidad con el artículo 10.1 de la Ley 49/1960, de 21 de diciembre, de Propiedad Horizontal: «Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad».

¹⁷ El término *Baukultur* introducido en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles adoptada en 2007, se traduce por «cultura de la construcción», y haría referencia a la calidad arquitectónica, centrada en el edificio o construcción.

En su comprensión, el artículo 17.1 apela exclusivamente a cuestiones referidas a la construcción (la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley de Ordenación de la Edificación y en el Código Técnico de la Edificación), y no a los tejidos urbanos, excluyendo del concepto todo aquello que venga motivado por otro tipo de consideraciones, tanto de carácter medioambiental, como social, cultural o económico, lo que revela de nuevo una aproximación muy reduccionista de la sostenibilidad urbana.

3.4. La falta de claridad en los conceptos referidos a las distintas posibilidades de intervención

Conceptualmente, el apartado 1 del artículo 110 de la LES equipara las actividades de «renovación y la rehabilitación urbanas», y se definen ambas conjuntamente, como actuaciones que:

«suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial»,

pero para que sean tales van a necesitar además que en ellas concurren dos circunstancias: que se trate de actuaciones que se desarrollen con fines de sostenibilidad urbana:

«con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107»;

y que se trate de actuaciones que se desarrollen en determinados ámbitos espaciales:

«en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas».

Claramente, se están identificando actuaciones que suponen intervención en amplias áreas de

nuestras ciudades, en áreas que presenten graves problemas de deterioro en su sentido más amplio, aunque lleven aparejada la rehabilitación residencial individual. Es por ello que, a los efectos de su gestión urbanística,

«tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo, siéndoles de aplicación el régimen legal establecido en dicho texto a las actuaciones de urbanización o de dotación, según sea su objeto»,

según determina el apartado 2 del artículo 110. Esta previsión tiene la innegable virtualidad de despejar las dificultades que se presentaban a la hora de hacer exigibles los deberes de los propietarios de mejora y rehabilitación de las edificaciones en suelo urbano:

«ahora el propietario de suelo urbano queda sometido, por lo que hace a la ejecución de la actuación correspondiente, a régimen idéntico al del propietario de suelo sometido a una actuación de nueva urbanización y, en particular, por lo que hace a la participación en la aludida ejecución y al levantamiento, en su caso, de las cargas que pesan sobre el suelo de que es su titular como contraprestación a la participación en los beneficios derivados de las operaciones de renovación, en régimen de equidistribución con los demás propietarios afectados por ella» (PAREJO, 2010: 122).

Sin embargo, las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas no han quedado concebidas como actuaciones para las que se requiera intervenir con un enfoque integrado, en el sentido de que en ellas deba tomarse en consideración la coordinación de políticas sectoriales y plurales instancias administrativas en presencia. Tampoco están concebidas como actuaciones desde y para el medio urbano en su totalidad. Esto es, la aproximación a la intervención en «partes» de la ciudad desde una perspectiva que contemple las necesidades de la «totalidad», que según dejamos dicho están en la base de las nuevas políticas urbanas, está ausente en la LES¹⁸.

Si se definen como actuaciones que se proyectan sobre amplias zonas o perímetros urbanos, distintas por tanto de la mera intervención puntual, edificio a edificio, no se entiende la confusión a que conducen los términos en que

¹⁸ En contrario, Parejo, para quien «de forma coherente con el marco fijado por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 [...] la renovación y la rehabilitación se conciben

y determinan desde y para el conjunto del medio urbano y, por tanto, de la ciudad como un todo» (PAREJO, 2010: 120).

queda redactado el apartado 4 del artículo 110 —y vuelve a insistir el apartado 1 el artículo 111— que parecen posibilitar la desvinculación del planeamiento urbanístico de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, aislada, edificio a edificio, pero no de las actuaciones de reforma de la urbanización o de las dotaciones, en operaciones de rehabilitación y renovación urbanas, esto es, por áreas. El planeamiento urbanístico será normalmente el marco que pueda acoger todo tipo de actuaciones rehabilitadoras y renovadoras, del signo que sean, pero las posibilidades de planificación, programación e instrumentación independiente de la planificación urbanística que el artículo 110 abre, atribuyéndoles los mismos efectos jurídicos vinculantes que tienen los planes urbanísticos, sería incongruente que quedaran contempladas sólo para las actuaciones de *rehabilitación de construcciones y edificios*, únicas referidas en los apartados 4 del artículo 110 y 1 del artículo 111, y no para otras actuaciones que la renovación y rehabilitación urbanas puede conllevar. En cualquier caso, lo que revelan es la mayor atención que el legislador presta al edificio y la construcción, en detrimento de las otras necesidades que tienen las tramas urbanas.

Así las cosas, el artículo 17.1 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, viene posteriormente a englobar bajo el término *rehabilitación*, las actuaciones de conservación, las actuaciones de mejora y las actuaciones de regeneración urbana, desconociendo que el legislador ya había dejado definidas en la LES las actuaciones de *rehabilitación y renovación urbana*, actuaciones que a los efectos del Real Decreto-Ley no tienen la consideración de actuaciones de rehabilitación, lo que da pie para entender que no se podrán proyectar sobre las mismas el régimen previsto en este Real Decreto-Ley.

A lo que sean actuaciones de conservación y actuaciones de mejora en el artículo 17.1 del citado Real Decreto-Ley ya nos hemos referi-

do. Detengámonos ahora en el concepto de actuaciones de regeneración urbana. El artículo 17.1.c) entiende por actuaciones de regeneración urbana:

«de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior».

Es la primera vez que el ordenamiento jurídico define lo que deba entenderse por *regeneración urbana*, por eso llama la atención la remisión al artículo 110 de la LES, que lo desconoce. Tampoco es un concepto bien identificado en la práctica urbana, que utiliza indistintamente y sin rigor los términos rehabilitación y renovación urbana¹⁹.

La expresión «renovación» o «renovación urbana» se admite para referirse a intervenciones que incluyan actuaciones de demolición y sustitución de los edificios. Así se ha venido utilizando en las reglamentaciones de los Planes Estatales de Vivienda, y así también en el artículo 49 del PEVR 2009-2012, al referirse a las Áreas de Renovación Urbana. La Ley de Economía Sostenible utiliza los conceptos rehabilitación de edificios y renovación urbana, con distintos significados, en el primer caso para referirse a actuaciones en el edificio, en el segundo para referir actuaciones en ámbitos mayores. La renovación urbana en la LES va asociada a actuaciones de *reforma de la urbanización o de las dotaciones*, y pueden incluir

¹⁹ Algunos profesionales, en un esfuerzo por clarificar esta terminología, han propuesto algunas definiciones. Por ejemplo, Rehabilitación de viviendas: «Intervención en uno o varios edificios de viviendas que va más allá de las meras obras de conservación y mantenimiento (aunque las pueda incluir), para su adecuación estructural (estabilidad) y funcional (singularmente en materia de estanqueidad, seguridad, salubridad, accesibilidad, aislamiento térmico, mejora de la eficiencia energética, adecuación de las instalaciones, etc.), con la finalidad de la adaptación del mismo, parcial o totalmente, a las condiciones y exigencias de Ley Ordenación Edificación, CTE y demás disposiciones complementarias». Renovación urbana: «El término "renovación" o "renovación urbana" se admite, de manera bastante generalizada, se refiere a "Intervenciones que incluyen, en su caso, ac-

tuaciones de demolición y sustitución de los edificios y así se utiliza en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en su artículo 49, al referirse a las Áreas de Renovación Urbana (ARU) del Plan Estatal de Vivienda 2009-2012". Proyecto Integrado de Regeneración Urbana: «Conjunto de actuaciones integradas y coordinadas desde diversos departamentos sectoriales de una o varias administraciones, sobre áreas o zonas de un tejido urbano, que conjugan la rehabilitación de edificios, la posible renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, con otras de carácter social, económico y/o ambiental, para su transformación y mejora urbanística, la revitalización económica y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes» (RUBIO DEL VAL, 2010).

actuaciones de *rehabilitación de edificios*, en cuyo caso, *podrán incluir también los espacios comunes privados vinculados a los mismos* (art. 17.2 Real Decreto-Ley 8/2011).

A tenor del artículo 18.1 del Real Decreto-Ley, la demolición o sustitución de edificios se contemplan como actuaciones posibles en las intervenciones de regeneración urbana:

«En particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50 por ciento de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad»,

previsión con la que se supera la limitación que presenta la regulación de las Áreas de Renovación Urbana establecida en la reglamentación de la política de vivienda, que tienen un carácter excesivamente unívoco, al no permitir la convivencia con procesos de rehabilitación dentro del Área.

No parece que con el término regeneración estemos realmente ante una innovación conceptual mediante la cual se haya dado entrada en el ordenamiento a un nuevo concepto jurídico, distinto a los de rehabilitación y renovación urbana de la LES. La remisión que el art. 17.1.c) del Real Decreto-Ley hace al artículo 110 de la LES nos da a entender que para el legislador estatal, regeneración urbana o rehabilitación y renovación urbana son términos que se refieren a lo mismo.

El artículo 18 proyecta sobre las que llama actuaciones de regeneración urbana la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, siéndoles de aplicación en consecuencia el régimen de las actuaciones de urbanización o de dotación que les corresponda, precisión que ya resultaba aplicable a las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana en virtud del artículo 110 de la LES.

Tanto la LES como ahora el Real Decreto-Ley 8/2011 contemplan a unas y otras actuaciones —llámense de rehabilitación y renovación urbana o de regeneración urbana— como intervenciones en «partes» de la ciudad consolidada, en concreto:

«en ámbitos urbanos en los que, se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas».

Pero ni unas ni otras están concebidas como actuaciones desde y para el medio urbano en su totalidad, desde una perspectiva que contemple las necesidades de la «totalidad». Esto es, a su régimen jurídico no se le impone el enfoque integrado. Enfoque que, paradójicamente, no le es desconocido al legislador.

En efecto. El artículo 17.1 señala que:

«tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico».

Precisión que sólo sirve para clarificar qué deba entenderse por enfoque integrado en el ámbito del Derecho interno.

Incomprensiblemente, el enfoque integrado no se impone, ni se fomenta, ni se promueve, ni siquiera es deseable para el legislador. Se desaprovecha así la ocasión que presentaba esta reforma legislativa para dar cumplimiento a los compromisos políticos asumidos en la Declaración de Toledo, el:

«documento más avanzado que pueda razonablemente esperarse en la escala institucional europea en relación con la convergencia entre lo social, lo urbano y lo ambiental (VERDAGUER & VELÁZQUEZ, 2012: 107),

donde la intervención sobre la ciudad existente, el tejido consolidado:

«aparece claramente como la principal vía hacia la sostenibilidad urbana, un hito en sí mismo» (*idem*).

Compromisos cuya integración en el Derecho interno sigue pendiente, necesitada más si cabe al tratarse de aproximaciones que no forman parte de la cultura urbanística en nuestro país, con algunas excepciones, limitadas a la escala de barrio.

3.5. Otras medidas configuradoras de su régimen jurídico

El apartado 3 del artículo 110 de la LES reconoce el derecho de realojo a los usuarios de viviendas o locales donde se realicen obras de rehabilitación:

«los usuarios de viviendas o locales, por cualquier título, en edificios en que se realicen obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que les impidan el uso de unas u otros».

Derecho al realojo o a una compensación económica sustitutoria:

«tendrán derecho al realojo en otra vivienda o el uso de otro local que esté disponible en el propio edificio o en edificios colindantes o cercanos. En el caso de que no se le pueda proporcionar el correspondiente realojo, tendrá derecho a una compensación económica que cubra el daño causado».

Sin embargo, se reconoce el derecho, pero no se regula, no se le dota de contenido. La regulación del derecho de realojo contenida en el texto refundido de la Ley de Suelo de 1992 quedó truncada a consecuencia de la STC 61/1992, y la que ha permanecido en vigor en la disposición adicional 11 del texto refundido de 2008 está incompleta, sólo se contempla para las actuaciones expropiatorias, resultando necesario que se proceda a regular este derecho también en las actuaciones llámense de renovación y rehabilitación urbanas o de regeneración urbana, que comporten intervenciones de rehabilitación edificatoria.

Por su parte, en el apartado 5 del artículo 110 se otorga cobertura para la gestión ágil de estas actuaciones, dando cobertura a agentes rehabilitadores no propietarios de suelo o edificaciones. En cualquier caso, mediante un convenio, donde queden fijados los términos y condiciones de ejecución de las obras. En este sentido, aunque la libertad de pactos entre las partes intervinientes esté garantizada por el ordenamiento jurídico, lo mismo que la formación de consorcios administrativos, y la propia gestión mediante la figura de agentes rehabilitadores está ya contemplada en la legislación de alguna Comunidad Autónoma, las posibilidades que al respecto abre la LES deben ser positivamente destacadas.

También debe ser favorablemente destacada la previsión de afección real, directa e inmediata, en los términos del apartado 3 del artículo

111 de la LES, de las fincas constitutivas de elementos privativos de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario al cumplimiento del deber de costear las obras de rehabilitación, como efecto derivado de la conformidad o autorización del proyecto técnico de las obras o de la orden de ejecución. Y, en general, las aclaraciones contenidas en este Real Decreto-Ley 8/2011, donde se detalla qué sujetos tienen la obligación de realizar actuaciones de rehabilitación y cuáles legitimados para participar en las mismas. Pueden participar, además de las Administraciones competentes, las comunidades y agrupaciones —forzosas o voluntarias— de propietarios, las cooperativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, las empresas, entidades o sociedades que intervengan a cualquier título en dichas operaciones, y las asociaciones administrativas que se constituyan por ellos. Se facilita así la creación de órganos gestores de naturaleza similar a otros existentes para la gestión urbana en la legislación urbanística, que podrán actuar con los fines y facultades en los artículos 19 y 20 del Real Decreto-Ley.

Pero, ¿cuándo pueden imponerse por la Administración las actuaciones de rehabilitación? De entrada, la Administración competente será la que haya asumido competencias en la materia urbanismo, ordenación del territorio o vivienda, por tanto, la Administración autonómica y, en función de las competencias de atribución que tengan en cada territorio, la Administración local. De conformidad con el artículo 18.1 del Real Decreto-Ley 8/2011, las actuaciones de rehabilitación podrán imponerse:

«cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-Ley y en el resto de legislación aplicable».

Parece que el legislador esté pensando exclusivamente en los supuestos en que se ejerciten facultades de disciplina urbanística. Porque si resulta que con la actual legislación urbanística la iniciativa de transformación urbanística —actuaciones de urbanización y dotación— está en manos de los particulares, las posibilidades de intervenir en la ciudad existente siguen dependiendo de la decisión de los propietarios. Lamentablemente, el marco pre-dispuesto por las reformas legislativas analizadas no ha contemplado instrumentos específicos para que las Administraciones puedan promoverla.

4. Bibliografía

- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (2011): «Regeneración urbana integrada», en *Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Madrid.
- BOUAZZA ARIÑO, O. & G. TROVATO & R. MATA OLMO (2010): «Por una gestión y regeneración urbana sostenible e integrada. Crónica de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa», *CyTET*, 164: 367-396.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.
- PAREJO, L. (2010): «De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado: reflexión a propósito del proyecto de ley de economía sostenible», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 14: 101-133.
- RUBIO DEL VAL, J. (1990): *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*, MOPU.
- (2010): «Luces y sombras de la rehabilitación urbana en España. Repaso crítico», ponencia presentada al *Congreso internacional rehabilitación y sostenibilidad. El futuro es posible*, celebrado en Barcelona el 6 de octubre.
- VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C. & I. VELÁZQUEZ VALORIA (2012): «Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética», *CyTET*, 171: 97-113.
- VILLAREJO GALENDE, H.: «Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales», *CyTET*, 156: 273-296.