

NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA REHABILITACIÓN Y LA REGENERACIÓN URBANA

JULIO TEJEDOR BIELSA

SUMARIO: I. LA REHABILITACIÓN, ACCESORIA Y DESESTRUCTURADA.– II. NORMAS AUTONÓMICAS ESPECÍFICAS PARA LA INTERVENCIÓN SOBRE BARRIOS.– III. ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA IMPULSAR LA REHABILITACIÓN.– IV. LAS BARRERAS: REGULACIÓN INESTABLE, INADAPTADA Y TÉCNICAMENTE CUESTIONABLE.– V. OBJETO Y OBJETIVOS DE LA REHABILITACIÓN EN CONEXIÓN CON EL URBANISMO Y LA CIUDAD.– VI. EL CAMINO HASTA UNA NORMATIVA DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA.– VII. SUJETOS DE LA REHABILITACIÓN. PROPIEDAD, PROMOCIÓN Y, UNA VEZ MÁS, EQUIDISTRIBUCIÓN: 1. Propiedad y deber de conservación. Hacia el deber de rehabilitar. 2. Rehabilitación, propiedad y libertad de empresa. Obligación e iniciativa. 3. Propiedad horizontal y rehabilitación. El problema de las mayorías.– VIII. PLANES, PROGRAMAS U OTROS INSTRUMENTOS ORDENADORES.– IX. GESTIÓN DE LA REHABILITACIÓN. LA CUESTIONABLE TRASLACIÓN DE LA LÓGICA EQUIDISTRIBUTIVA.– X. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y CONVENIOS.– XI. REFERENCIA A LA FISCALIDAD DE LA REHABILITACIÓN. REMISIÓN.– XII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En España la acción pública y privada sobre la ciudad se ha orientado habitualmente a la expansión urbana, al ensanche, primando la edificación de nueva planta sobre la intervención en la ciudad y la edificación existente. La regulación del deber de conservación, estrechamente conectada con la ruina de los edificios, que constituye su límite, ha sido insuficiente para lograr el mantenimiento de la ciudad histórica en adecuado estado de conservación. Además, salvo en casos concretos, y relativamente recientes, no se ha afrontado la regulación o la gestión organizada de la rehabilitación y regeneración urbana, la intervención global sobre la ciudad existente para recuperar el tejido urbano en su conjunto. En los últimos años, sin embargo, la crisis parece haber impuesto una profunda reflexión a este respecto que ha conducido a la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, entre otras normas, que incorpora a nuestro ordenamiento nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana.

Palabras clave: deber de conservación; ruina; rehabilitación urbana; regeneración urbana.

ABSTRACT: In Spain public and private action on the city has usually focused on urban expansion, to the «ensanche», giving priority to the building of new plant on the intervention in the city and the existing building. The regulation of the duty of conservation, closely connected with the ruin of buildings, which is its limit, has been insufficient to achieve the maintenance of the historic city in proper condition. In addition, except in specific cases, and relatively recent, there has not been faced the regulation or the organised management of rehabilitation and urban regeneration, the global intervention on the existing city to recover the urban fabric as a whole. In recent years, however, the crisis appears to have imposed a profound reflection in this regard which has led to the adoption of the law 8/2013, on June 26, rehabilitation, regeneration and renewal urban, among other rules, incorporating new instruments of planning and management of rehabilitation and urban regeneration to our legal system.

Key words: conservation of the buildings; urban improvement; urban renewal; duties of the owner of a building.

I. LA REHABILITACIÓN, ACCESORIA Y DESESTRUCTURADA

Es lugar común en nuestro país la afirmación de la configuración de la legislación urbanística, antes estatal y hoy autonómica, como legislación de ensanche, como normas impulsoras de un modelo de acción sobre la ciudad y el territorio que tiende a la expansión, al consumo de suelo, a la extensión de la ciudad para atender nuevas necesidades manifestadas en forma de demanda financiable sin consideración alguna a la posibilidad de satisfacerlas con el tejido urbano ya existente. Al abandono por el urbanismo de la ciudad interior, excepto acaso para operaciones de renovación urbana que trasladan a ella los esquemas del ensanche con mayor flexibilidad y expectativa de aprovechamiento (sobre ellas CERVERA PASCUAL, 2013), se suma una regulación de la rehabilitación, tanto en su vertiente puramente arquitectónica como en la integral orientada a lograr la regeneración de la ciudad existente, caracterizada históricamente en España por su fragmentación, su carácter accesorio respecto de otras políticas y, dada su vinculación parcial a los planes de vivienda, por su contingencia.

La rehabilitación, en el amplio sentido apuntado comprensivo de ciudad y edificación, ha sido la gran ausente de la normativa urbanística hasta fechas recientes, limitada a una escasa regulación de las actuaciones de reforma interior, dirigida fundamentalmente a la intervención sobre la trama urbana y que obvia, en general, la intervención sobre la edificación existente y el impacto que la misma puede tener sobre conceptos como aprovechamiento, espacios libres o urbanización. La apuntada deriva histórica de la legislación urbanística española hacia el ensanche supuso el abandono de técnicas operativas para la reforma interior, bien es cierto que concebidas con objetivos muy distintos de

los actuales, como la expropiación por franjas laterales gestionada directamente o mediante concesión. La ausencia de instrumentos urbanísticos operativos dirigidos a favorecer y canalizar la rehabilitación de la ciudad o su renovación, más allá de los planes especiales introducidos en la normativa estatal de los setenta, no ha impedido que de la legislación y el planeamiento urbanístico se derivasen auténticas obligaciones de rehabilitación, habitualmente proyectadas sobre concretos edificios o, a lo sumo, entornos y basadas en las determinaciones resultantes de los catálogos o en la regulación, cada vez más amplia y ambiciosa cualitativa y cuantitativamente, del deber de conservación.

A la imprecisión de la normativa urbanística se une tradicionalmente su falta de conexión con la normativa sobre propiedad horizontal, siendo que será tal régimen jurídico el ordinariamente aplicable en la gran mayoría de intervenciones que se realicen sobre entornos urbanos o barrios de ciudades de una mínima entidad. Y tampoco la normativa fiscal favorecía este tipo de procesos, al orientarse la práctica totalidad del gasto fiscal en el ámbito de las políticas de vivienda a favorecer el acceso a la vivienda en propiedad y, a la postre, la promoción de vivienda de nueva construcción para venta o, tan sólo ocasionalmente, el alquiler. El corolario de esta situación venía constituido por unos planes de vivienda contingentes, mucho más que los complejos procesos de regeneración urbana, que vienen incorporando subvenciones y sistemas de financiación a la rehabilitación que abarcan tanto la rehabilitación aislada, de cuestionable eficacia y alcance para la recuperación sistemática de la ciudad existente, como la rehabilitación en áreas, con denominación y régimen de fomento diverso en función de sus características y del compromiso de administraciones e interesados.

Y no muy diferente era la situación respecto de la normativa técnica de edificación pues, preocupado el código técnico de la edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (en adelante CTE), por la obra de nueva planta, apenas acertaba a modular su alcance sobre la rehabilitación, remitiendo al criterio del proyectista y generando notable inseguridad jurídica, al establecer lacónicamente, y de forma manifiestamente insuficiente e insegura, que «igualmente, el CTE se aplicará a las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en edificios existentes, siempre y cuando dichas obras sean compatibles con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados. La posible incompatibilidad de aplicación deberá justificarse en el proyecto y, en su caso, compensarse con medidas alternativas que sean técnica y económicamente viables» (art. 2.3 CTE).

No en vano, no faltaron iniciativas para reducir la ambigüedad del citado precepto mediante estudios, instrucciones o criterios orientativos, ni iniciativas para su reforma, concretada hoy en las disposiciones final undécima y

derogatoria única, apartado segundo, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante L3R). Las novedades más relevantes se concentran, precisamente, en la modificación del art. 2. Así, en primer lugar, se elimina la definición del concepto de «obras de rehabilitación», derogándose el artículo 2.5 CTE, adoptándose el concepto de «intervención en los edificios existentes» conforme a la modificación de la letra b) del art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante LOE), mucho más abierto y omnicompreensivo (redactado por la disposición final tercera, apartado uno, L3R). Así, tendrán la consideración de edificación a efectos de la LOE «todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio».

También la flexibilidad en la aplicación del CTE se ve afectada por la reforma. Si por un lado se amplía, al preverse que la incompatibilidad de la aplicación del CTE puede derivar, a criterio del proyectista, no sólo «con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados» sino también de que «no sea urbanística, técnica o económicamente viable» (art. 2.3, párrafos segundo y tercero); por otro se impide expresamente que se reduzcan las condiciones preexistentes en relación con las exigencias básicas cuando aquéllas no alcancen éstas y nunca por debajo de ellas cuando sean superiores (art. 2.4, párrafo quinto). Resulta evidente el propósito de introducir flexibilidad en la aplicación del CTE en las obras de intervención en edificios existentes. Pero se mantiene, a mi juicio, el carácter accesorio que la intervención sobre la edificación y la ciudad existente ha tenido para el legislador cuando se ocupa del sector inmobiliario. Falta reflexión sobre las exigencias técnicas de la obra de intervención sobre edificios existentes.

Con la L3R, y otras normas autonómicas recientes, se está abordando al fin la regulación sistemática de la intervención sobre la ciudad y la edificación existentes. Y es que era notable, y denunciada por la doctrina, como ha venido ocurriendo en general en las políticas de vivienda, la inexistencia de una adecuada regulación de la rehabilitación, tanto desde la perspectiva urbanística como edificatoria. Y falta aún una indispensable programación de la rehabilitación, basada en la definición de objetivos a largo plazo y de medidas para alcanzarlos que, con carácter horizontal, han de articularse necesariamente sobre una serie de ámbitos y sectores normativos diversos de manera armónica. No basta una planificación entendida más como estructuración de un sistema de fomento para un periodo de tiempo determinado que

como un instrumento de programación de estas complejas políticas públicas conectadas, además, con el derecho a la ciudad en general y el derecho a la vivienda en particular. En tanto la rehabilitación no sea algo más que la resultante de un conjunto de medidas de fomento incorporadas al plan de vivienda en curso será difícil afrontar con éxito los retos que hoy día suscitan numerosos entornos de nuestras ciudades y pueblos. Es preciso superar la idea de planes contingentes y asumir la más ambiciosa de programación, de planificación estratégica, a medio y largo plazo, de la intervención sostenida sobre la ciudad. Las técnicas de intervención han de imponerse sobre la financiación para que la política de vivienda en general y la de rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana en particular tengan continuidad. En esta línea, propugnada en la Carta de Leipzig (adoptada por los ministros de desarrollo urbano y cohesión territorial de la Unión Europea en dicha ciudad, en su reunión de 24 y 25 de mayo de 2007), han avanzado comunidades como Cataluña, Castilla y León o Andalucía o, directamente mediante planes directores, el País Vasco. El futuro de la intervención sobre la ciudad existente pasa por una percepción y abordaje integrado de los problemas, comprensiva de acciones en materia urbanística, energética, social, de movilidad, empleo o participación. A este respecto, resultan de gran interés las conclusiones del Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre «La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana», de 26 de mayo de 2010, al igual que las del Comité de las Regiones en su Dictamen sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa, de 9 de junio de 2010.

La omisión de una planificación estratégica de las políticas urbanas de vivienda y de rehabilitación por parte del Estado y de la mayoría de Comunidades permite explicar su falta de continuidad y aun improvisación, que contrasta con lo ocurrido en el entorno europeo (RODRÍGUEZ ALONSO, 2011: 181-131), tan sólo han paliado esta situación notables esfuerzos de gestión en algunas ciudades. La peculiar distribución competencial en estas materias no resulta inocua, pues si priva al Estado de competencia suficiente para adoptar tal planificación estratégica, aunque la tenga en otras materias, actúa condicionando el acceso autonómico y local a la financiación estatal con normativas contingentes y las comunidades autónomas, a la postre, ven limitadas sus competencias por esta vía. Pese a la existencia de órganos de cooperación como la conferencia sectorial de vivienda, la conferencia multilateral de vivienda o las comisiones bilaterales de seguimiento, en la práctica tampoco desde una perspectiva colaborativa se ha abordado con decisión el diseño e implementación de una planificación estratégica en la materia que, con la firmeza que sea precisa, identifique las líneas de acción y objetivos de estas políticas. El día a día de estos órganos, especialmente de la conferencia sectorial y multilateral, pone de manifiesto que sus sesiones son en la mayor parte de las ocasiones

de puro trámite administrativo y alarde político. La L3R, sin gestión, sin un impulso decidido a la programación concertada de actuaciones, no podrá por sí misma corregir la situación. Una vez más el legislador español, acaso consciente de la escasez de recursos que sustenten las normas y de estructuras eficaces de gestión, entrega la ciudad a las fuerzas del mercado sin delimitar nítidamente los roles de operadores públicos y privados y confiándolo todo a la equidistribución [arts. 8, 9 y 13 y, específicamente, 10.2.a) L3R].

II. NORMAS AUTONÓMICAS ESPECÍFICAS PARA LA INTERVENCIÓN SOBRE BARRIOS

Varias comunidades autónomas han regulado específicamente la intervención en barrios o entornos urbanos delimitados en atención a sus características y problemática común, en barrios degradados, desfavorecidos o, en general, precisados de una especial atención (una caracterización de los mismos en BRUQUETAS CALLEJO, MORENO FUENTES, F. J. y WALLISER MARTÍNEZ, 2005: 23-30, donde analizan los planes especiales de reforma interior del Raval, en Barcelona, y de Lavapiés, en Madrid, el plan de desarrollo local de Trinitat Nova, en Barcelona, y el plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera, en Madrid, pp. 35-44). La característica común de dichas regulaciones es la aplicación de acciones integradas a problemas complejos, como los que presentan los barrios degradados, que sólo pueden afrontarse coordinando las acciones de todas las administraciones implicadas bajo un liderazgo claro, con participación ciudadana y colaboración público-privada, e integrando acciones de desarrollo económico, empleo, igualdad, urbanísticas y de vivienda y otras que pudieran resultar adecuadas en función de las características de la población implicada y su problemática social (BRUQUETAS CALLEJO, MORENO FUENTES, F. J. y WALLISER MARTÍNEZ, 2005: 49-63).

En Cataluña la aprobación y aplicación de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, financiada por el Estado (al margen del plan estatal), la Comunidad y los municipios permitió impulsar la cultura de la regeneración urbana por toda la Comunidad con resultados cuantitativos y cualitativos muy positivos (MIER y BOTEY: 2009: 35-36; NEL'LO, 2008: 233-253; y, en general, NEL'LO, 2009). Tras las primeras cinco convocatorias se indujo en noventa y dos proyectos de rehabilitación integral una inversión de novecientos noventa millones de euros, de los cuales cuatrocientos noventa y cinco fueron aportados por Estado y Comunidad (PICORELLI y SABORIT, 2009: 75-80). De las actuaciones realizadas el cuarenta y siete por ciento lo fueron en cascos antiguos, el treinta por ciento en barrios de vivienda construidos en los años sesenta y setenta y el veintitrés por ciento restante a áreas urbanizadas en zonas sin previo planificación.

La mayor parte de la financiación se destinó a intervenciones de mejora del espacio público y dotación de zonas verdes, seguida de la dotación de equipamientos, la rehabilitación de elementos comunes de edificios, mejora de accesibilidad o eficiencia energética y programas de dinamización económica y social de los entornos afectados, siempre con una concepción transversal de las intervenciones que constituye una de las ideas fuerza del plan catalán (AMILL, BERGA, CASCANTE, OBIOLS, SALA y TORRES, 2009: 115-128).

Posteriormente, inspirándose en el modelo catalán, se aprobaron la Ley extremeña 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de Illes Balears. La Ley balear 2/2009 responde a unos planteamientos que no se alejan en lo sustancial de los de la normativa catalana. No trata, por ello, únicamente de favorecer la rehabilitación de los edificios en sí misma sino como un instrumento más de acción para la recuperación, la «atención especial de un barrio» afectado por problemas demográficos, problemas económicos o sociales especialmente graves o de desarrollo social del barrio o, finalmente, por procesos de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental motivados por factores diversos, como la obsolescencia del parque edificado, su inadecuación a las necesidades actuales de la población, la falta de equipamientos y espacios públicos u otros análogos. En tales circunstancias la norma balear propone medidas de fomento, fundamentalmente, dirigidas a los ayuntamientos o consorcios que creen con la administración autonómica, y que podrán financiar actuaciones urbanísticas, arquitectónicas, de vivienda, económica y sociales que detalla a título enunciativo, aunque notablemente amplio ya, el propio texto legal.

La norma extremeña, en términos muy parecidos a la balear, trata de implicar y coordinar a todas las administraciones públicas y a las que denomina entidades de iniciativa social, que define como «aquellas que teniendo un carácter social, careciendo de ánimo de lucro y con base territorial en la Comunidad Autónoma de Extremadura, desarrollen programas y actuaciones financiadas con fondos públicos, en una o varias de las zonas de atención especial». Se consideran zonas de atención especial aquellas zonas urbanas residenciales geográficamente diferenciadas en las ciudades extremeñas de más de veinte mil habitantes en las que coincidan factores determinantes de exclusión social tales como degradación del espacio urbano y deficiencias de accesibilidad, comunicación, equipamientos y servicios públicos; importantes problemas sociales y económicos como grandes carencias formativas, altos índices de absentismo escolar, alta tasa de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social y débil o nula tasa de actividad económica; o inexistencia de estructuras de convivencia vecinal, relaciones de conviven-

cia conflictivas así como importantes tasas de inseguridad ciudadana. Las actuaciones integrales abarcan acciones en las áreas de servicios sociales, sanidad, educación, urbanismo y vivienda, formación y empleo, comercio y empresa, seguridad ciudadana, participación social, ocio y juventud u otras y se detallarán en los programas de actuación integral que elaborarán los ayuntamientos mediante los comités zonales de coordinación de cada zona, programas que se integrarán en el plan de actuación integral de la Comunidad. Resulta patente el cambio del centro de atención y de la concepción de las políticas urbanas para proyectar e impulsar acciones integrales que atiendan problemáticas que van más allá de lo estrictamente urbanístico o de los problemas de acceso o conservación de las viviendas mediante acciones que integran todas las perspectivas relevantes de intervención administrativa (una caracterización de los mismos en BRUQUETAS CALLEJO, MORENO FUENTES, F. J. y WALLISER MARTÍNEZ, 2005: 30-34).

Aun cuando no lo haya hecho mediante una norma específicamente dirigida a la regulación de la intervención sobre barrios, la comunidad autónoma de Aragón ha abordado la regulación de las actuaciones de rehabilitación urbana en los arts. 190bis a 190quinques, entre otros preceptos, de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (en adelante LUA), introducidos mediante la Ley 4/2013, de 24 de mayo, de modificación de la anterior. Concebidas como una modalidad de actuación urbanística, junto a las de urbanización e intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, las actuaciones de rehabilitación urbana incluyen «tanto las de rehabilitación edificatoria como las de regeneración o renovación urbana, conforme a lo establecido en la normativa básica estatal y en el artículo 190bis de esta Ley y disposiciones reglamentarias que la desarrollen» [art. 125.3.b) LUA]. Se proyectan sobre «ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos» e incluyen las actuaciones de rehabilitación edificatoria, las de regeneración urbana y las de renovación urbana (art. 190bis.1 LUA). Para detallarlas se regula un instrumento flexible, el programa de rehabilitación urbana, que las detallará en sus aspectos fundamentales (art. 190ter LUA), y formará parte del plan general «como un documento con autonomía propia dentro del plan o integrado en las normas urbanísticas y ordenanzas y en los planos de ordenación correspondientes» (art. 190quáter.1 LUA). El punto débil de la nueva regulación, una vez más y al igual que ocurre con la L3R, será la financiación. En línea con la invocación de la equidistribución en la L3R, basada fundamentalmente en la revisión de los parámetros urbanísticos preexistentes, y la regulación en dicha norma de la memoria de viabilidad económica (art. 11 L3R), la norma aragonesa establece que «en todo caso, se exigirá memoria económica que justifique la viabilidad de la actuación y los parámetros urbanísticos de aplicación» [art. 190ter.2.f) LUA].

III. ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA IMPULSAR LA REHABILITACIÓN

Tradicionalmente, centrada como estaba la actividad inmobiliaria en la urbanización y edificación de nueva planta, la administración pública ha venido estimulando la rehabilitación mediante medidas de fomento integradas en los planes de vivienda. Para ello declara la vivienda o la rehabilitación protegidas mediante el correspondiente acto administrativo de calificación definitiva y verifica el cumplimiento de la normativa que las disciplina. Pero, además, la administración, ante un sector inmobiliario retraído, ha actuado también como gestora de concretas actuaciones de rehabilitación. Históricamente, por tanto, la administración pública ha desarrollado actividad de fomento, policía y servicio público en relación con esta materia. Pero resulta evidente la primacía del fomento sobre la policía y el servicio público. Y hoy el fomento de la rehabilitación, además de dirigirse directamente a impulsar la recuperación de entornos urbanos, contribuye a la reorientación de lo que queda del otrora poderoso y pujante sector inmobiliario hacia la rehabilitación. En palabras del nuevo plan estatal, aprobado mediante Real Decreto 233/2003, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (en adelante PEV), «el nuevo Plan se orienta a abordar la difícil problemática actual, acotando las ayuda a los fines que se consideran prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que en términos de sostenibilidad y competitividad, y con soluciones y líneas de ayuda innovadoras, puedan reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual» (último párrafo del apartado I de su exposición de motivos) de manera que uno de los objetivos del plan es «contribuir a la reactivación del sector inmobiliario» (apartado III de su exposición de motivos). Se atiende de este modo lo propugnado por la Comisión Europea en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(2012) 433final, de 31 de julio de 2012] sobre «estrategia para una competitividad sostenible del sector de la construcción y de sus empresas» que incluye como la primera de las medidas a corto plazo para ello «fomentar la renovación de edificios y de mantenimiento de infraestructuras» vinculada estrechamente a la eficiencia energética de los edificios. Sobre esta cuestión volveremos posteriormente.

Han sido muchas y diversas las líneas de subvenciones públicas previstas en los planes de vivienda estatal y autonómicos en materia de rehabilitación (IGLESIAS GONZÁLEZ, 2010: 349-381; MUÑOZ CASTILLO, 2000: 21-74). El modelo estatal, complementado por algunas Comunidades, es el aplicado en el conjunto del país con escasas variantes. Así, a los préstamos convenidos, de escaso uso, se unen habitualmente las subvenciones públicas, con regímenes diferen-

ciados para la rehabilitación aislada (programa RENOVE en el anterior plan estatal o programa de fomento de la rehabilitación edificatoria en el actual) o integrada (en áreas de rehabilitación integral o de casco histórico en el plan anterior o en ámbitos de regeneración y renovación urbana en el actual). En todo caso, al igual que en el urbanismo el ensanche primaba sobre la atención a la ciudad consolidada, en los planes de vivienda la construcción de vivienda sujeta a regímenes de protección pública resultaba claramente prevalente sobre la rehabilitación, lo que se manifestaba con claridad desde la perspectiva presupuestaria, tanto si analizamos el gasto directo como si examinamos el gasto fiscal. La política de vivienda de nueva construcción estaba al servicio del impulso al sector de la construcción.

Un punto de inflexión puede suponer el PEV. Se propugna en él un «cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido», no sin reconocer «los escasos recursos disponibles» (penúltimo párrafo del apartado I de su exposición de motivos), cifrados en unos 2.500 millones de euros para todo el cuatrienio. Para ello, el impulso al alquiler, a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas son los ejes fundamentales del plan. Pero, a diferencia de los anteriores, desaparece el apoyo a la promoción de vivienda protegida de nueva construcción para venta o la autopromoción colectiva en régimen cooperativo o análogo, aunque sí se han incluido ayudas para el fomento de la creación de parque público de vivienda protegida para alquiler, de difícil viabilidad financiera (arts. 14 a 18 PEV). El cambio, de consolidarse en el futuro las nuevas líneas maestras del plan, resultaría profundo y, ahora sí, respondería al propósito de alterar sustancialmente el modelo de funcionamiento de nuestro sector inmobiliario y de la práctica urbanística. Los programas que diseña el PEV son coherentes con su propósito general, y se centran en el alquiler (ya sea para fomentar el de viviendas existentes ya para incrementar el parque público de alquiler) y la rehabilitación (edificatorio, regeneración urbana). Además, entre otras novedades, incorpora programas instrumentales entre los que destaca, a mi juicio, el de apoyo a la implantación del informe de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los edificios, que trata de impulsar las inspecciones técnicas subvencionando parte del coste que han de asumir quienes las realicen en sus edificios. En todo caso, una vez más cae en el error de no enmarcarse en un contexto programático y normativo más amplio y estable, que diseñe políticas y, en la medida de lo posible, les proporcione estabilidad. Para ello hubiera resultado esencial, a mi juicio, que las perspectivas financiera y de fomento se hubiesen incorporado expresamente a la otra gran iniciativa normativa estatal de los últimos meses, la L3R quebrando así su permanente imagen de provisionalidad y contingencia, que tanta incertidumbre e inseguridad genera en ciudadanos y operadores del sector, públicos o privados.

Probablemente por ello, es decir, por la ausencia de una normativa integradora de instrumentos, objetivos y financiación, la acción administrativa de fomento de la mejora de la edificación, en sentido amplio, adolece de clara falta de coordinación. Junto a las ayudas propias de los planes de vivienda, en los últimos años se han establecido programas de fomento desde otras perspectivas sectoriales que, en ocasiones, se solapaban con los programas de vivienda. Ha sido bastante evidente, a este respecto, la falta de coordinación de iniciativas que se proyectan sobre el mismo patrimonio edificado, tal cual ha ocurrido en muchas comunidades autónomas, por ejemplo, con las subvenciones para mejora de la eficiencia energética de los edificios gestionadas habitualmente desde las áreas de industria.

Por otra parte, y dejando al margen las diversas experiencias de gestión directa de la rehabilitación, aunque por cuenta de terceros, desarrolladas en diferentes municipios españoles, la actuación administrativa se ha basado, además de en la acción de fomento, en técnicas de policía tales como la clarificación de la normativa de edificación aplicable a la rehabilitación desarrollando el código técnico de edificación, la actuación inspectora para la exigencia de cumplimiento del deber de conservación, el establecimiento y regulación de la inspección técnica de edificios o, ahora, del informe sobre el estado del edificio (arts. 4 a 6 L3R y 33 a 36 PEV) o la simplificación de las técnicas de autorización para la realización de actuaciones de rehabilitación. En particular, desde esta última perspectiva, resulta sorprendente comprobar, por un lado, que en un ámbito productivo como éste no se hayan aplicado de manera generalizada las técnicas de autorización impulsadas por la normativa europea e incorporadas a la normativa española de procedimiento administrativo común, como son la declaración responsable o la comunicación previa, ésta última de creciente aplicación en el ámbito urbanístico. Probablemente, la articulación de las políticas de vivienda esencialmente sobre la base de medidas de fomento, con los correspondientes efectos presupuestarios, explica que técnicas como las señaladas no se utilicen habitualmente en este ámbito. Pero también resulta asombrosa, por otro lado, la escasa articulación entre procedimientos urbanísticos y de vivienda, en particular la calificación, que comportan el análisis y pronunciamiento administrativo sobre un mismo proyecto constructivo desde diferentes ópticas que, sin embargo, podrían perfectamente compatibilizarse en una sola sede. Lo mismo ocurre en cuanto a las determinaciones de planeamiento que, llegando más allá de la simple previsión del uso residencial protegido, hacen referencia a concretas tipologías que, frecuentemente, desaparecen o son sustituidas en los sucesivos planes de vivienda, más dinámicos que el planeamiento urbanístico.

Finalmente, acaso por no resultar éste un ámbito atractivo para el sector privado, volcado en la urbanización y construcción de nueva planta, también

la administración ha actuado como gestora de procesos de rehabilitación y regeneración urbana en los últimos años. Desde luego, así ha ocurrido en el marco de la normativa citada de intervención en barrios. Existen ejemplos muy notables en los que el liderazgo público ha supuesto la transformación de barrios antes incursos en procesos de degradación que parecían difícilmente reversibles. Resultan aleccionadoras intervenciones como la impulsada mediante el plan especial de reforma y reordenación del barrio de La Mina, un barrio edificado en los primeros años setenta socialmente degradado de manera rápida y grave a finales de los años ochenta. La actuación, que combinó rehabilitación y remodelación, generó nuevas viviendas, intervino sobre los equipamientos, la urbanización, el comercio, la movilidad e incorporó programas de inserción socio-laboral, de conciliación de la vida familiar y laboral, de desarrollo económico local, de participación y desarrollo comunitario, de mejora de la convivencia y civismo o de apoyo educativo, entre otros. Demostró, en suma, que es posible afrontar la realidad de la ciudad existente aun partiendo de situaciones de franco deterioro social y urbano (sobre esta actuación, JORNET, LLOP y PASTOR, 2009: 121-172). En la misma línea puede citarse, aunque los amplios estudios no se hayan visto correspondidos por una amplia ejecución de las actuaciones proyectadas al sobrevenir la actual situación, los trabajos desarrollados en Zaragoza en relación con diversos conjuntos urbanos de interés, construidos entre los años 1945 y 1965 y comprensivos de más de ocho mil viviendas sociales (RUBIO DEL VAL y RUIZ PALOMEQUE, 2006).

IV. LAS BARRERAS: REGULACIÓN INESTABLE, INADAPTADA Y TÉCNICAMENTE CUESTIONABLE

Resulta sorprendente que en España, frente al auge y desarrollo técnico de las técnicas urbanísticas vinculadas al ensanche, que desbordan ampliamente los estrechos límites de las concepciones más conservadoras de la propiedad, en relación con la ciudad existente y con las actuaciones de rehabilitación o regeneración urbana haya sido tan escaso, y dificultoso, su desarrollo. La regulación de la propiedad horizontal y del propio planeamiento urbanístico amplifican los problemas ya graves que la falta de acuerdo, los hechos consumados o los derechos adquiridos que han de afrontarse en estas actuaciones producen por sí mismos.

No es de extrañar, por ello, que se hayan formulado auténticos compendios de problemas a los que la intervención sobre la ciudad existente ha de enfrentarse, auténticas barreras para estas prácticas (gráfica expresión la de «barreras» que tomo de RUBIO DEL VAL, 2011: 5-20). Precisamente el análisis y conocimiento de dichas barreras, entre las cuales RUBIO DEL VAL distingue las barreras legales (urbanísticas, regulación de la política de vivienda, propiedad

horizontal, fiscalidad), económicas (baja capacidad económica de afectados, escasa financiación), sociales (participación, tejido asociativo, trabajo social) y culturales, permiten estructurar y afrontar el análisis de las más recientes iniciativas legales y propuestas de reforma en la medida en que contribuyan o no eficazmente a levantarlas. Actualmente, si nos atenemos a la normativa vigente, cabe afirmar que la situación ha mejorado, pero la dispersión, falta de coherencia interna y lagunas todavía existentes en la misma hacen que el escenario resultante todavía no sea el deseable.

En relación con las barreras urbanísticas se han regulado técnicas de urbanismo operativo, o de rehabilitación operativa si se prefiere, que se pretenden aptas para el suelo urbano, flexibilizando también el rigor de la normativa y del propio planeamiento urbanístico cuando de impulsar estas actuaciones se trata. En esta línea supusieron notables avances diversas normas anteriores a la L3R que ésta ha integrado y modificado afrontando además la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante LS) y diversas normas autonómicas. Asimismo se ha progresado con la modificación del régimen de la ruina en diferentes comunidades autónomas limitando su carácter fáctico y, consecuentemente, ampliando el alcance económico del deber de conservación cuando no proceda declararla, su vertiente cuantitativa, pero ampliando también el tipo de obras que el propietario ha de afrontar incluyendo las de rehabilitación, su faz cualitativa. Incluso, como explicaré, se ha regulado la expropiación forzosa para la realización de actuaciones de rehabilitación. Pero las técnicas desarrolladas se fundamentan, de nuevo, en la distribución equitativa de beneficios y cargas entre los propietarios afectados, como en el urbanismo de ensanche, y, lógicamente, en el juego de las mayorías y en la presencia de plusvalías, lo que ha sido duramente criticado. Precisamente desde esta perspectiva, son importantes las modificaciones de la normativa de propiedad horizontal, también tendentes a evitar bloqueos previendo mayorías que permitan adoptar acuerdos o incluso obviando estos. El viraje de las políticas de vivienda, por lo demás, parece irremediable por razones sustantivas y presupuestarias conforme a lo ya señalado.

Mayores dificultades cabe detectar para levantar las barreras económicas pues no parece que la actual coyuntura vaya a contribuir a reforzar la solvencia de una población que, ya antes, carecía de la suficiente para afrontar por sí misma estos procesos. Del mismo modo, tampoco parece previsible a corto plazo que fluya con normalidad el crédito hacia el sector inmobiliario, si desease actuar como gestor de estos procesos, o directamente a particulares. Y tampoco parece posible que los presupuestos públicos suplementen los déficits de la población afectada o las actuales carencias del sistema financiero, aunque su participación resulta indispensable (RICHARDSON, H. W., 1975, pp. 139-158,

refiriéndose a la renovación urbana en sentido estricto). Sólo la combinación de ayudas públicas procedentes de fuentes diversas (planes de rehabilitación, eficiencia energética de la edificación...), aportaciones de los particulares y financiación puede permitir superar las barreras económicas (al respecto CUCHÍ y SWEATMAN, 2011: 32-34; y 2012: 45-54). El escenario, desde esta perspectiva, no está despejado. Y algo parecido puede afirmarse en relación con las barreras sociales o culturales. Su dependencia de los recursos públicos hace difícil ciertas políticas, pero eso no impide avanzar en programas de participación y desarrollo comunitario, acciones educativas u otras con una dependencia presupuestaria menos intensiva.

Pero, aun reconociendo mejoras innegables en la normativa anterior a la L3R, resultaba imprescindible consolidarlas afrontando la sistematización de la normativa aprobada hasta el momento, excesivamente dispersa. No parece ser lo más adecuado para afrontar la situación proporcionando la seguridad jurídica indispensable para que el sector financiero e inmobiliario apueste por ese ámbito de actividad (TEJEDOR BIELSA, 2012: 227-246; ALONSO IBÁÑEZ, 2012: 648-652) regular estas cuestiones, a veces de forma contradictoria, en la normativa estatal de suelo, en la urbanística y de vivienda autonómica, en la estatal de propiedad horizontal o en la estatal tributaria, además de en normas diversas como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES en adelante), la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, modificado en varias ocasiones, la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, o los Reales Decretos leyes 6/2010, de 9 de abril, u 8/2011, de 1 de julio, entre otras normas. Sin un marco regulatorio claro, estable, con objetivos definidos y coherentes, no habrá plan de acción posible para impulsar la rehabilitación ni la regeneración urbana (CUCHÍ y SWEATMAN, 2011: 47).

Proporcionar ese nuevo marco regulatorio, al menos en parte, ha sido uno de los propósitos de la L3R que, directamente o mediante la modificación de la LS, entre otras normas, aborda la regulación sistemática del deber de conservación, sus límites y el informe de evaluación de los edificios como instrumento fundamental para garantizarlo (regulada antes inspección técnica de edificios por el Real Decreto-ley 8/2011), por un lado, y de lo que denomina actuaciones de rehabilitación edificatoria y actuaciones de regeneración y renovación urbanas (reguladas hasta la L3R en el Real Decreto-ley citado y, especialmente, en la LES), por otro. La L3R afronta la regulación sistemática de tales actuaciones distinguiendo su tipología, los sujetos obligados a realizarlas, la forma de ordenación y evaluación de su viabilidad económica y las formas y sujetos gestores y modalidades de gestión, cuestiones que, aun recogidas ya

en la normativa vigente, lo están sin precisión conceptual ni sistemática. Incluye, además, una amplia reforma de la normativa estatal vigente sobre suelo, de alcance y contenido desigual y objetivos no excesivamente precisos.

El anteproyecto de Ley de Castilla y León de regeneración urbana (fechado a 30 de enero de 2013) incorpora medidas profundamente transformadoras de la práctica urbanística, algunas claramente inspiradas en la Ley aragonesa 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, como el fomento del crecimiento compacto, con prohibición expresa de nuevos núcleos no autorizados por planeamiento territorial (art. 34.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificado), o la reversión a la clase de suelo rústico de los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no delimitado cuya ordenación pormenorizada no se haya aprobado definitivamente antes del transcurso de cinco años desde la entrada en vigor de la nueva norma (disposición transitoria tercera del Anteproyecto de Ley). Pero lo que más interesa del Anteproyecto castellano-leonés es su coherencia en la regulación del urbanismo, limitando crecimientos innecesarios y primando la compacidad, para lograr que la regeneración urbana pase al centro del debate y la práctica urbanística. Planteado como una reforma de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, el anteproyecto castellano-leonés imbrica la regeneración urbana en los instrumentos de planificación y gestión propiamente urbanísticos, sin regular otros específicos.

En todo caso, esta renovación normativa no es un simple capricho. Como ha señalado la doctrina, resulta imprescindible una regulación de la rehabilitación que, asumiendo su complejidad, como lo es el conjunto de la edificación existente, incorpore la idea de que «rehabilitar no consiste en intervenir en un momento dado en un edificio, sino gestionar el modelo de habitabilidad a lo largo del tiempo en un escenario de bajo impacto ambiental» (CASALS-TRES, ARCAS-ABELLA y PAGES-RAMÓN, 2011: 31). Y dicha concepción de la rehabilitación se enmarca en un contexto más amplio, pero perfectamente compatible e integrador, el de revitalización de zonas degradadas, cuyo objetivo no es otro que «situar sobre el terreno estrategias de regeneración que permitan detener el deterioro del tejido urbano y social, preservar sus valores patrimoniales, reforzar la cohesión social y favorecer la actividad económica» (RUBIO DEL VAL, 2011: 7), todo ello en el apuntado contexto de bajo impacto ambiental, que pone en primer plano las exigencias de eficiencia energética de la edificación.

La rehabilitación y regeneración urbana son la clave para un nuevo modelo de satisfacción del derecho a la vivienda que optimice el parque y los recursos existentes, minimice el impacto ambiental y genere actividad suficiente para mantener en pie indefinidamente una parte sustancial del sector inmobiliario. Las barreras normativas se están superando, poco a poco. Las barreras que subsisten, acaso las decisivas, son las económico-financieras que, al igual que

ocurrió con el modelo de urbanismo expansivo, condicionan las alternativas normativas para la rehabilitación y regeneración urbanas.

V. OBJETO Y OBJETIVOS DE LA REHABILITACIÓN EN CONEXIÓN CON EL URBANISMO Y LA CIUDAD

Rehabilitación edificatoria y regeneración urbana tienen hoy sustantividad propia y no pueden seguir siendo concebidas como mero apéndice de las políticas urbanísticas o de vivienda, como acciones que se dirigen al individuo y a sus concretas necesidades de mejora de la vivienda que ocupa. La rehabilitación es hoy un imperativo social, colectivo, que ha de ser afrontado desde esa perspectiva, íntimamente integrado con la acción urbanística, como instrumento central para la acción sobre la ciudad y como alternativa económica para un sector inmobiliario agotado. Pudiera decirse que nuestras ciudades futuras serán rehabilitadas o no serán, serán regeneradas o no serán. Son demasiados los entornos urbanos, los barrios, degradados o en proceso de degradación, las áreas urbanísticas vulnerables (al respecto resulta ilustrativo el atlas de vulnerabilidad urbana del Ministerio de Fomento, accesible en su web) sobre los cuales resulta indispensable actuar antes de que tales procesos sean irreversibles. La intervención sobre edificios obsoletos, sobre entornos con riesgos ciertos de degradación urbanística y social, con déficits dotacionales o dotaciones obsoletas o inadecuadas para las necesidades de la población actual, sobre un parque edificado energéticamente ineficiente, no puede depender únicamente de la voluntad individual de sus propietarios o de subvenciones públicas coyunturales y limitadas.

En ese contexto, el mandato de sostenibilidad incorporado en la normativa estatal sobre suelo está llamado a tener consecuencias muy concretas sobre las dinámicas de uso del parque edificado y la práctica de planeamiento. Las decisiones de ordenación no pueden resultar ajenas al devenir de la ciudad existente y, en particular, al análisis del grado de ocupación y de conservación de la edificación existente, sea cual sea su uso. Ningún sentido tiene, en un contexto en el que el suelo se regula como un recurso natural cuyo consumo ha de limitarse a lo estrictamente necesario, transformar nuevos espacios para generar nueva edificación destinada a usos para los cuales existe espacio vacante ordenado, urbanizado y edificado. Resulta difícilmente justificable generar nuevos costes de establecimiento y mantenimiento de servicios que acaban repercutiéndose total o parcialmente sobre las haciendas públicas para dotar nuevos espacios urbanizados llamados a soportar edificación innecesaria. La motivación de las decisiones de ordenación debe conectar el estado de la ciudad existente, su estado de conservación y su grado de ocupación efectiva con la determinación de clasificación de nuevos suelos.

La L3R ha mantenido con algunas modificaciones de interés los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo. Incluye por ello unos objetivos transversales que afectan a las acciones y políticas de todas las administraciones públicas (art. 3 L3R, con el precedente del art. 107 LES). Las políticas públicas han de propiciar un medio urbano sostenible que haga posible el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes (ya no se hace referencia al ruido) y de gases de efectos invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión. La vivienda, lejos de contemplarse aisladamente, se ubica, analiza y cualifica en su entorno, tal y como se propuso hace ya diecisiete años en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat de 1996, como demuestra la inclusión entre tales fines de referencias a las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos y la garantía de acceso universal de los ciudadanos a las mismas y de su movilidad, por un lado, o mandatos con clara proyección sobre la potestad de planeamiento, como los que plantean la integración de usos compatibles con el residencial, entre otros. Además, la L3R ha incluido y potenciado entre estos fines objetivos de política económica, orientando estas políticas a favorecer y fomentar la dinamización económica y social, favorecer la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable o valorar la perspectiva turística.

Para lograr los objetivos propuestos, en todo caso, es importante el análisis de la realidad de ciudades y pueblos, todavía hoy muy insuficiente. La disposición adicional primera L3R mantiene el sistema informativo general e integrado al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible creado en su día mediante el art. 108.a) y b) LES, un sistema que, sobre bases necesariamente cooperativas entre administraciones, incluía censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación y mapas de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de programas o planes de rehabilitación o de actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.

Pero, pese a lo anterior, resulta fácilmente constatable una tradicional desconexión entre planeamiento urbanístico, reservas para vivienda protegida, planes de vivienda y rehabilitación y acciones de regeneración urbana. No es habitual que el planeamiento general analice, regule y coordine todas las acciones sobre el territorio que ordena, muy diversas desde las perspectivas señaladas. Puede afirmarse sin temeridad ni exageración que unos y otros ins-

trumentos, a pesar de sus evidentes interrelaciones, han venido diseñándose y aprobándose de manera inconexa cuando no contradictoria. No es infrecuente que el mismo municipio que impulsa grandes procesos de urbanización que determinan, en contextos demográficos estancados o regresivos, el vaciamiento del centro de los núcleos existentes, proponga y participe en programas de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que, en un contexto normalizado de crédito (no el actual), difícilmente resultan competitivos. No es fácil corregir tal situación, dado que puede comportar recíprocos condicionamientos en materias tradicionalmente muy sensibles para las administraciones competentes. Y no lo es porque, impuestas nuevas condiciones a las decisiones de planeamiento, la ausencia de motivación suficiente determinará su improcedencia y, consecuentemente, la frustración de expectativas e intereses económicos que, superada la actual situación de crisis, volverán a ser poderosos.

Hoy día, para adoptar decisiones de clasificación y calificación de suelo residencial, en el marco de un uso racional de los recursos naturales, que minimice el consumo de suelo y lo ponga al servicio del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada previsto como principio rector de la política social y económica en la CE, las decisiones de planeamiento deberán motivarse exhaustivamente y por referencia a tales criterios, entre otros. La motivación deberá partir de datos que, frecuentemente, se han obviado en las memorias de planeamiento y que, a la postre, no se consideraban a la hora de programar suelos y crecimientos. Entre ellos, a mi juicio, resultará indispensable analizar detenida y exhaustivamente la situación del parque inmobiliario en el municipio correspondiente considerando elementos como la antigüedad de la edificación existente, residencial o de otros usos, sus características constructivas y estado de conservación, los programas de vivienda y su adecuación a las demandas determinadas por la situación demográfica, el estado y suficiencia de los servicios de la edificación para atender a la población que acoge, el estado y suficiencia de las redes públicas y equipamientos existentes valorando igualmente su adecuación para atender las necesidades de la población actual (vivienda en su entorno, programa hábitat). Pero también deberá prestarse atención a las dinámicas de ocupación y flujos de población concretando la existencia de vivienda vacía susceptible de ser ocupada y sus características, la existencia de vivienda sobreocupada, independientemente de que se trate de vivienda nueva o antigua, la concentración de población que pudiera requerir intervención social en zonas determinadas o la expulsión de la población histórica; así como a la segmentación social o generacional que produce la propia evolución de la ciudad, especialmente cuando el envejecimiento del parque edificado es paralelo al envejecimiento de la población que lo ocupa. En suma, cualquier motivación debiera basarse en necesidades acreditables y fundadas de vivienda u otros productos inmobiliarios considerando todas las variables anteriores y otras, como las puramente económicas o de mercado, pues el

planeamiento debe dimensionar su capacidad para atender esas necesidades y no conveniencias puramente especulativas o la generación de mercados que, por ineficientes, ni corrigen las prácticas especulativas ni atemperan los precios de los productos inmobiliarios.

La degradación progresiva del parque edificado, el envejecimiento de la población en zonas de la ciudad consolidada y la profundización en procesos de segregación social, los déficits o inadecuación de los equipamientos a las necesidades dinámicas de una población (falta de flexibilidad del planeamiento) que cambia sus prioridades y necesidades no son siempre bien atendidos ni afrontados por el planeamiento. Frecuentemente, el planeamiento urbanístico olvida la ciudad consolidada salvo para fijar su aprovechamiento, habitualmente al alza con las consecuencias que ello tiene para el parque edificado existente. La vivienda, en tales entornos urbanos precisados de regeneración, deja de ser adecuada para satisfacer las necesidades de la población que la ocupa, incluso aunque su estado de conservación sea aceptable, y, frecuentemente, presenta problemas serios de accesibilidad (falta de ascensores) y evidentes de eficiencia energética (sistemas de calefacción inexistentes u obsoletos, aislamientos inexistentes o degradados). Tales entornos, cuando existe presión y dificultades de acceso, pueden acabar generando problemas extremos de lo que la normativa catalana del derecho a la vivienda denomina uso inadecuado de la vivienda, ya sea su abandono, ya la sobreocupación del parque edificado y el deterioro de la convivencia. Asimismo, la ausencia de un adecuado seguimiento social, desde la perspectiva de la población, o patrimonial, desde la perspectiva de la edificación, genera prácticas coactivas como el *mobbing* inmobiliario y acelera procesos de gentrificación.

Si los problemas actuales de la ciudad consolidada, en parte debidos a la expansión hacia la periferia acaecida en los últimos años, en parte a procesos demográficos de migración y envejecimiento difíciles de revertir, resultan bastante evidentes, no son tanto las soluciones propuestas a los mismos. Éstas son diversas y se han centrado tanto en modificaciones de la regulación urbanística de los cascos en el planeamiento con objeto de hacer más atractiva la promoción inmobiliaria de nueva planta en ellos, como en políticas gestoras de los procesos de rehabilitación de edificios y regeneración urbana o de movilización del parque de vivienda vacía existente.

Desde la primera perspectiva, a mi juicio, cabe afirmar la exposición de la ciudad existente a otro tipo de insostenibilidad interior, no menos dañina y con efectos directos sobre la población que ocupaba los cascos históricos. La artificiosa y voluntarista alteración de normas urbanísticas y, en particular, de las normas zonales que le afectan para incrementar, y mucho, su aprovechamiento, constituye en la práctica y en defecto de medidas efectivas de protección de la edificación existente, una agresión a la ciudad histórica, abocada a la piqueta y

a la reedificación. Tales cambios se concretan, a la postre, en el aumento de la edificabilidad y el cambio de la tipología de vivienda, pasando habitualmente de unifamiliar adosada o en hilera a plurifamiliar en bloque. Una fisonomía urbana de baja más una o, ocasionalmente, bajo cubierta, deja paso a baja más dos, baja más tres o incluso mayores alturas y aprovechamientos. El solar que albergaba una familia pasa a albergar a seis. La estética urbana que la historia había impuesto deja paso a una ciudad deconstruida permitida por el plan, a una especie de cacofonía urbana que únicamente el tiempo, de nuevo, podrá armonizar.

La insostenibilidad de esta ciudad radica en la ausencia de reordenación del viario y los espacios libres, en la omisión de mayores dotaciones o en la reflexión sobre la capacidad de las existentes para dar respuesta a las necesidades actuales de la población o a las previsibles de la que puede llegar a incorporarse o, aun cuando la magnitud de la población lo exija y existan problemas de movilidad, sobre la falta de sistemas de transporte público eficientes. El régimen de las actuaciones de dotación, modalidad de actuación de transformación urbanística cuyo objeto es incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito cuando no requieran la reforma o renovación de la urbanística de éste [art. 14.1.b) LS], podría resultar útil en supuestos de revisión o modificación de planes generales con sustanciales incrementos de aprovechamiento mediante la alteración de las normas zonales en el sentido anteriormente expuesto o la realización de modificaciones aisladas (ROGER FERNÁNDEZ, 2011: 21-25). Es muy importante, en todo caso, distinguir estas actuaciones de dotación de las actuaciones de reforma interior cuyo régimen, por sus propias características y cargas, debiera resultar necesariamente más flexible [arts. 14.1.a,2 y 16 LS]. Las primeras, al poner de manifiesto mayor aprovechamiento, exigen las correspondientes cesiones dotacionales y de aprovechamiento tomando como base el incremento, aun cuando sea con alternativas para el cumplimiento; las segundas, en cambio, en la medida en que impliquen operaciones de cirugía urbana en las que el equilibrio entre beneficios y cargas puede quedar seriamente comprometido, pueden ver reducidas las cesiones y restantes cargas que han de soportar.

Por contra, estos procesos de densificación que conducen a un uso más eficiente del suelo transformado urbanísticamente, adecuadamente regulados y plasmados en un planeamiento que atienda a toda la variada problemática que generan pueden ser un magnífico camino para alcanzar objetivos como la recuperación urbanística, social y económica de determinados entornos, la reurbanización del suelo evitando un mayor consumo de suelo y optimizando su aprovechamiento, la generación de vivienda de calidad, bien dotada, es

decir con un programa adecuado a las necesidades de los ciudadanos, con los servicios necesarios en los edificios e integrada en espacios urbanos con los servicios y dotaciones precisos, y la reversión de procesos de segregación social sea de la índole que sea (generacional, económica, étnica...). Puede también ser un instrumento eficaz para evitar la proliferación de vivienda vacía (al respecto, ESCAJEDO, GARRIDO y GORROTXATEGUI, 2011: 10-35), que se sitúa ahora como uno de los fines comunes de las políticas públicas para hacer el medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo [art. 3.b) L3R]. Pero la densificación del suelo urbano, que requerirá mayores servicios y dotaciones para atender a la nueva población, ha de computarse necesariamente como crecimiento, en competencia con el ensanche, que debiera limitar salvo necesidad acreditada. Al tiempo, la previsión de nuevos espacios urbanizables debiera quedar condicionada en su extensión y aprovechamiento al logro de la eficiencia, de manera que mayores densidades comportasen un menor consumo de suelo.

Mejorar el aprovechamiento urbanístico de la ciudad consolidada, por tanto, no es una alternativa rechazable en sí misma. Puede resultar muy útil en múltiples supuestos e implica un uso más eficiente de suelos incorporados a la ciudad que, en ocasiones, están infrutilizados evitando nuevos consumos de suelo. Pero no puede ser la única acción para afrontar los problemas de la ciudad existente. Es indispensable combinarla con el impulso decidido de la rehabilitación y la regeneración urbana, basada en una regulación adecuada de la protección de la edificación existente, la inspección técnica de edificios y el deber de conservación. De este modo, puede equilibrarse la lógica tendencia del sector inmobiliario al derribo de la edificación existente para reedificar en las mejores condiciones urbanísticas y económicas con la conservación de nuestro patrimonio urbanístico e inmobiliario. A estas cuestiones, por su relevancia y reciente regulación, dedicaré los dos epígrafes siguientes.

VI. EL CAMINO HASTA UNA NORMATIVA DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

En los últimos meses, muy probablemente como consecuencia del total colapso del sector inmobiliario impulsor de la economía del país en el último siglo, que ha arrastrado en su caída a su soporte financiero, parece estar superándose, por fin, la percepción social y normativa de la rehabilitación como política accesoria de la urbanística o de las políticas de vivienda (ALONSO IBÁÑEZ, 2012: 640-643). Por muy imperfecta que resultase la forma en que fue inicialmente aprobada la nueva normativa de rehabilitación y regeneración urbana, por discutibles que resultasen algunos de sus contenidos, tras la L3R algunos de esos problemas se han superado, aunque hayan surgido otros, y

existe ya un cuerpo normativo que afronta la regulación autónoma del régimen jurídico de la rehabilitación. Así, si desde una perspectiva fiscal se ha mejorado el tratamiento de la rehabilitación o reducido tipos de gravamen, desde la operativa se trasladan al ámbito de la rehabilitación y la regeneración urbana técnicas urbanísticas distributivas y expropiatorias impulsando comunidades rehabilitadoras o regeneradoras al modo de las tradicionales comunidades reparcelatorias del urbanismo de ensanche. Desde el punto de vista público, las iniciativas expuestas impulsan una nueva cultura de planificación de la ciudad que incluya su regeneración y no sólo su expansión. De nuevo, renovando una constante en las políticas urbanas de nuestro país, se trata de lograr que el urbanismo conjugue el saneamiento y reforma interior, ahora en forma de rehabilitación y regeneración urbana mucho menos agresiva con la propia ciudad que antaño, con el ensanche.

No es extraño, por estas y otras razones, que hayan sido múltiples las normas que en los últimos años y hasta la reciente aprobación de la L3R han abordado la rehabilitación y la regeneración urbana. La gran caída de la actividad inmobiliaria de urbanización y promoción de vivienda de nueva construcción reforzó la rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración urbana como nuevos nichos de negocio que, además, fueron impulsados desde los planes de vivienda en ejecución que chocaron en sus objetivos de vivienda protegida de nueva construcción con la ausencia de crédito y, en cambio, alcanzaron elevados niveles de ejecución en las líneas de rehabilitación, tanto aislada como en áreas, ya fuesen de rehabilitación integrada o de casco histórico del último plan estatal completado. Abundando y tratando de reforzar esa reorientación, querida además por el sector que ve en ella «una oportunidad para lograr paliar, a corto plazo, las consecuencias de la caída del subsector de la edificación y, a medio, sentar las bases de una economía sostenible de la actividad constructiva de reforma y rehabilitación» (CEOE, 2010: 17-19) se aprobaron en los últimos años diversas medidas en la materia incorporadas a la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, la LES, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, el Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, y el 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 la simplificación administrativa.

Algunas de tales medidas, que se analizan a lo largo del presente trabajo, proceden de un borrador de anteproyecto de Ley de calidad y sostenibilidad del

medio urbano de 2011 (ALMU en adelante), que no prosperó, pero que sirvió de base a un nuevo borrador de anteproyecto, ya tras el cambio de Gobierno, el Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas cuya primera versión se fechó a junio de 2012 (se cita como ALRU), que ha dado como resultado la L3R. Concebida como norma complementaria de la LS, la primera de dichas propuestas proponía garantizar la calidad y sostenibilidad del medio urbano mediante la aplicación de un sistema de indicadores o criterios básicos mínimos, procedentes en gran medida del *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, que habrían sido objeto específico de las evaluaciones e informes ambientales, territoriales y de movilidad a las que está sujeto el planeamiento. En tal contexto ya el ALMU proponía trasladar al medio urbano, a la ciudad existente si se prefiere, el estatuto de propietarios y ciudadanos ya establecido en la LS. Lógicamente, el centro de atención en el ALMU no era el desarrollo mediante la urbanización del suelo sino una exigente regulación de los deberes de conservación, por un lado, y mejora y rehabilitación, por otro, y optimizar en la mayor medida posible los procedimientos para exigir su cumplimiento, que podría corresponder a los mismos propietarios o titulares de derechos de uso individualmente considerados, a las comunidades o cooperativas de propietarios, respecto de los elementos comunes o a la administración, subsidiariamente en caso de incumplimiento, pudiendo elevarse en este caso el alcance económico del deber de conservación. En estrecha conexión con lo anterior el ALMU incorporaba también una regulación de la inspección técnica de edificios que había de aplicarse en los municipios capitales de provincia, con población superior a veinticinco mil habitantes y en aquellos que las Comunidades Autónomas incluyesen en las áreas o entornos metropolitanos que pudiesen delimitar o, en general, en cualesquiera otros que estas señalasen. Tal regulación fue establecida luego mediante el Real Decreto-ley 8/2011 (arts. 21 y 22) y está en la base de la regulación del informe de evaluación de los edificios de la L3r (arts. 4 a 6).

Pero quizá la propuesta más novedosa del ALMU, que lo convierte en antecedente directo del ALRU y de la propia L3R, fue la referente al régimen jurídico de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana, a la que dedicó su título II. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria conjunta eran las intervenciones para la conservación, mejora o rehabilitación de los edificios y, en su caso, de los espacios comunes privativos vinculados a éstos, que estén incluidos en ámbitos, continuos o discontinuos, delimitados por la Administración. Las actuaciones de regeneración urbana se configuraban, en cambio, como el conjunto de intervenciones desarrolladas mediante planes, programas u otros instrumentos reguladores, referidas a un ámbito homogéneo expresamente delimitado, que en todo caso articularan intervenciones de conservación, mejora o rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con la mejora de la urbanización del espacio público y/o las

dotaciones. Las actuaciones de regeneración urbana se cualificaban por ser integradas cuando, además de su objeto general, articulasen medidas sociales, ambientales y económicas sobre su ámbito y se hallasen enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria formulada mediante planeamiento urbanístico o un instrumento de regeneración urbana integrada (art. 12.1 ALMU). En la LES y el Real Decreto-ley 8/2011 se incorporaron con variantes y no sin contradicciones algunos de estos conceptos.

De manera más sencilla y clara, sin duda, el ALRU distinguía las actuaciones de rehabilitación edificatoria, integradas por las obras y trabajos de mantenimiento e intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios privativos vinculados a los mismos, de las actuaciones de regeneración urbana, que junto a las obras de rehabilitación edificatoria afectan a la urbanización material del ámbito de que se trate, y de las actuaciones de renovación urbana, que define como las de reurbanización del ámbito correspondiente y la realización de obras que afecten a la urbanización material del ámbito, vinculadas a la ejecución de obras de edificación en las que predominen las de nueva construcción en sustitución de la edificios previamente demolidos (art. 8). Puede detectarse una cierta atenuación del carácter integral de las actuaciones de regeneración urbana, muy presente en los arts. 110 LES y 17.1 Real Decreto-ley 8/2011, tanto al identificar los ámbitos en los que han de desarrollarse como al concretar las acciones que han de llevarse a cabo, incluyendo medidas sociales, ambientales y económicas.

Puede afirmarse que la aprobación de la L3R constituye un hito fundamental en la construcción de nuevas políticas de intervención sobre el medio urbano y la ciudad y la edificación existentes. Desde el ALMU hasta la L3R fueron varias las normas aprobadas en esta materia, siempre de carácter fragmentario, contradictorio en ocasiones. La L3R, en cambio, tiene mayor potencial integrador y precisión conceptual que las normas que deroga, aun cuando la barrera entre la LS y la nueva regulación que establece formalmente se mantenga, dando lugar a la fragmentación de la regulación en materias fundamentales como el deber de conservación. Conceptualmente, el objeto de las actuaciones que regula la L3R son las actuaciones sobre el medio urbano, definidas «como aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad o habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos» (art. 7.1 L3R). Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria (art. 7.2 L3R).

Tanto el ALMU, el ALRU, la LES y el Real Decreto-ley 8/2011, primero, como la L3R, después, han tratado de introducir la máxima flexibilidad en la gestión de unas y otras actuaciones ampliando su base subjetiva otorgando el protagonismo a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a cooperativas o incluso a agrupaciones forzosas (arts. 14 a 17 ALMU; 9 y 16 ALRU; 8 y 15 L3R), regulando su financiación incorporando los créditos refaccionarios (arts. 18 y 19 ALMU; disposición adicional séptima, entre otros preceptos, ALRU; desaparecida en la L3R) y arbitrando fórmulas específicas de cooperación interadministrativa (arts. 20 y 21 ALMU; 18 y 19 ALRU; 16 a 19 L3R).

VII. SUJETOS DE LA REHABILITACIÓN. PROPIEDAD, PROMOCIÓN Y, UNA VEZ MÁS, EQUIDISTRIBUCIÓN.

1. Propiedad y deber de conservación. Hacia el deber de rehabilitar

Casi en todas las ciudades españolas un observador atento y conocedor razonable del régimen jurídico del deber de conservación y la ruina podría identificar algún inmueble cuyo propietario está promoviendo, por acción u omisión, la ruina en cualquiera de sus modalidades. Ciertamente, el propio Tribunal Supremo, acaso cegado acriticamente por su propia jurisprudencia sobre el carácter fáctico de la situación legal de ruina, llegó a afirmar que «la ruina es la mera constatación objetiva de una situación, independientemente de las causas dolosas o culposas que hubieran dado lugar a ella, respecto de las cuales podrán emplearse distintos medios de defensa al objeto de impedir los efectos propios de la correspondiente declaración o de lograr un resarcimiento por los que sean inevitables, mas nunca utilizarlas como motivos excluyentes de su declaración» [SSTS de 28 de diciembre de 1994 (Arz. 10398), 18 de marzo y 1 de abril de 1996 (Arz. 2036 y 2931), 27 de enero de 1998 (Arz. 1879). Se cita la de 18 de marzo de 1996].

Pero si la afirmación del Tribunal Supremo resultaba coherente con la normativa entonces vigente, obviando posibles apelaciones al abuso de derecho, no debiera ocultarse que tales conductas, torticeramente dirigidas a lograr el incumplimiento del fin para el que la ley impuso el deber de conservación utilizando la situación legal de ruina, producen daños concretos a terceros, los ocupantes del inmueble arruinado, y a los intereses generales, en forma de destrucción del legado urbanístico y edificatorio del país. Son ya muchas las normas autonómicas que han tratado de salir al paso de esas prácticas. Llega ahora el turno del Estado, gracias a la nueva percepción de las políticas urbanas, imbuidas ahora en sostenibilidad y regeneración introduciendo estí-

mulos fiscales, en forma de reducción de impuestos indirectos y desgravaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y regulando desde sus competencias la rehabilitación de edificios y la regeneración urbana.

El régimen tradicional del deber de conservación y la ruina no ha resultado del todo eficaz ni para garantizar la efectiva conservación del parque edificado, que era abandonado a su suerte en los periodos de expansión, ni para preservar los derechos de la población existente en los cascos históricos, que se han visto sometidos a procesos de gentrificación, en las mejores zonas, con acoso inmobiliario en muchas ocasiones, o de sobreocupación, en muchas otras menos atractivas para la promoción. Especialmente preocupante ha sido, por sus efectos sociales y por la población que habitualmente lo sufría, el acoso inmobiliario, que se plasma en prácticas coactivas y en el incumplimiento más o menos manifiesto del deber de conservación que incumbe a los propietarios para lograr, ruina mediante, la extinción de contratos de arrendamiento. En los momentos álgidos del ciclo no escaseaban prácticas absolutamente rechazables, incluso muy posiblemente delictivas por coactivas, como el deterioro deliberado de elementos estructurales de inmuebles parcialmente ocupados por inquilinos a los que se quería expulsar, la ocultación de fachadas tras lonas protectoras en procesos de restauración que no se iniciaban o concluían nunca, aun cuando se contase con licencia urbanística, o prácticas análogas. El garantista derecho urbanístico actuaba en estos supuestos a favor de los acosadores, amparados por plazos para la ejecución de las licencias que solicitaban e incumplían, y la lentitud del poder judicial, del todo ineficaz para hacer frente rápidamente al acoso.

La normativa urbanística y de vivienda de diferentes Comunidades (Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Aragón) ha avanzado imponiendo regulaciones en esta materia que dificultan la utilización del régimen del deber de conservación y ruina en manifiesto fraude de ley y perjuicio de terceros, así como la incorrecta utilización del parque edificado (TEJEDOR BIELSA, 1999: 231-232; GARCÍA ALVAREZ, 2007: 43-52). El carácter fáctico de la situación legal de ruina, repetidamente declarado por el Tribunal Supremo, ha hecho que ninguna relevancia tenga la conducta del propietario del inmueble, aun con dolo, determinante de la ruina (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1994, Arz. 10398, y 18 de marzo de 1996, Arz. 2931). El régimen jurídico tradicional de la ruina, y las dificultades para hacer efectivo el deber de conservación, han sido un caldo de cultivo adecuado para el acoso inmobiliario.

La normativa estatal trató también de paliar en alguna medida esta situación, en un primer momento mediante la LES (art. 111) y el Real Decreto-ley 8/2011 (arts. 17 a 22) y, tras él, a través de la reforma de la LS por la L3R (disposición final duodécima de ésta, que da nueva redacción al art. 9 LS).

En concreto, en lo que respecta al deber de conservación, el Real Decreto-ley 8/2011 previó la posibilidad de imponer actuaciones de conservación, mejora y regeneración urbana en los ámbitos continuos o discontinuos que delimitase la administración (art. 18.1). La rehabilitación englobaba, pues, las actuaciones de conservación, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato; las de mejora, en conexión con el artículo 111 LES, que comprendían las que se realizasen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad o sostenibilidad del medio urbano; y las de regeneración urbana, en relación con el artículo 110 LES, que se desarrollaban sobre ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones como a los edificios, orientadas a alcanzar la efectividad de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional (art. 17.1 Real Decreto-ley 8/2011).

La normativa reciente ha tratado de introducir una mayor precisión y coherencia conceptual en materia de rehabilitación, incluyendo en tal concepto genérico un gran número de especies que quedarían bajo su ámbito y podrían gestionarse mediante las nuevas técnicas operativas que se regulan. Hasta la simplificación realizada mediante la L3R la situación, sin embargo, no había mejorado en exceso, frustrando las aspiraciones del sector inmobiliario. Aun queda recorrido, no obstante, para la unificación de conceptos mediante una adecuada coordinación conceptual con la normativa fiscal, en conjunto, e incluso entre normas fiscales específicas como las reguladoras del impuesto sobre la renta de las personas físicas o el impuestos sobre el valor añadido (CEOE, 2010: 41-42, y 2013: 23-25).

En cualquier caso, puede afirmarse que el deber de conservación, tras la L3R y su reforma de la LS, avanzando en la senda marcada por normas anteriores, ha quedado notablemente realzado en la normativa estatal que, además de incorporar una concreta regulación de su límite legal, que cifra 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», lo extiende cualitativamente para cubrir las condiciones legales de «seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» (art. 9.1 LS), incorporando así en su ámbito, entre otras, las obras para la mejora de la eficiencia energética de la edificación (art. 10 L3R).

2. Rehabilitación, propiedad y libertad de empresa. Obligación e iniciativa

La transformación del sector de la construcción en España es una condición imprescindible para una recuperación económica saneada. Resultaría irresponsable insistir en un sistema que, como al actual, abocaría al país en el futuro a nuevas burbujas financieras e inmobiliarias basadas en crecimientos irreflexivos del suelo urbanizable o urbanizado que el mercado no puede absorber en plazos razonables, un sistema que, por lo demás, bancos y cajas no pueden financiar sosteniblemente ni las administraciones públicas mantener razonablemente. Para ello, es esencial transformar las políticas urbanas, y urbanísticas, atendiendo las exigencias del principio de desarrollo sostenible mediante indicadores concretos que permitan evaluar su eficacia, eficiencia y sostenibilidad económica, territorial, social y ambiental conforme a las propuestas plasmadas, por ejemplo, en el *Libro blanco de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico en España*. No se trata simplemente de impedir un modelo de negocio inmobiliario y de ejercicio de las potestades públicas de ordenación territorial y urbanística como el vigente en la que se ha dado en llamar «década prodigiosa», sino de plantear alternativas concretas a un sector que está inmerso en un proceso de reconversión más que en una simple crisis.

Parece indispensable promover y potenciar la conversión de la rehabilitación, en todas sus modalidades, en el fundamental ámbito de negocio para un sector inmobiliario que, como el español, está en riesgo de total colapso, si no colapsado. Los planes generales pueden programar la regeneración de la ciudad y vincular la plusvalía del crecimiento o de la densificación a la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana. A este respecto, aun cuando sea mediante instrumentos impulsados desde las políticas de vivienda cuyas propuestas, poco a poco, el planeamiento urbanístico va haciendo suyas resultan extremadamente interesantes las diversas iniciativas de regeneración urbana de barrios impulsadas en diversas Comunidades, a algunas de las cuales se ha aludido anteriormente. El volumen de ayudas públicas preciso para impulsar inicialmente estas actuaciones y mostrar su viabilidad no debe ocultar su posible rentabilidad social, urbanística y, con las debidas cautelas, económica.

Al igual que se han puesto de manifiesto desequilibrios entre las modalidades de acceso a la vivienda que es conveniente corregir, el sector de la rehabilitación residencial tiene en España un peso inferior al que posee en el entorno europeo y la regeneración urbana constituye, salvo atendiendo a las iniciativas públicas más recientes, un ámbito extraño al sector inmobiliario. No existe un sector profesional de los procesos de regeneración urbana integrada o rehabilitación de edificios. La normalización del sector de la construcción residencial, volviendo a cifras de producción de vivienda acordes con las nece-

sidades del país, debe ir acompañada de un crecimiento sostenido del sector de la rehabilitación y regeneración urbana. Al respecto, anticipando la propuesta de la Comisión Europea en la citada Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(2012) 433final, de 31 de julio de 2012] sobre «estrategia para una competitividad sostenible del sector de la construcción y de sus empresas», resultan de gran interés las aportaciones del grupo de trabajo sobre rehabilitación que propone un plan de acción para la reconversión del sector de la promoción inmobiliaria hacia la rehabilitación que podría permitir, a su juicio, que diez millones de viviendas estuviesen rehabilitadas en España en 2050, con una inversión de ciento sesenta mil millones de euros en eficiencia energética y un ahorro acumulado en 2030-2050 de trescientos mil millones de euro por eficiencia energética y emisiones (CUCHÍ y SWEATMAN, 2011: 46-49). En términos de empleo, cuantifican dieciocho empleos nuevos estables por cada millón de euros invertido en renovación de viviendas (CUCHÍ y SWEATMAN, 2011: 45).

Pero la llamada al sector inmobiliario a la actividad de rehabilitación no debe alterar la lógica de su regulación, basada en la proyección del deber de conservación sobre la ciudad y la edificación. El legislador español ha querido que el deber de conservación sea a la rehabilitación lo que históricamente los deberes de urbanizar y edificar han sido en la expansión. Es por ello que la realización de las obras resultantes de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 7.1 L3R) incumbe *prima facie* a los propietarios, las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios o las cooperativas de viviendas, siempre como resultado de la propiedad, e incluso, también por ese título, a las Administraciones públicas «cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal de los propietarios de asumir su coste» (art. 8 L3R). Es también por esa vinculación entre propiedad y rehabilitación, mediante el deber de conservación, por la que «la iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios. En concreto, estarán legitimados para ello las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores» (art. 9.1 L3R). Asimismo, también la propiedad subyace en la prioridad de las actuaciones que «partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella» (art. 9.2 *in fine* L3R).

Esta regulación de la promoción de la iniciativa para la ordenación de las actuaciones de rehabilitación o renovación urbana permite evitar bloqueos

derivados de la aplicación del régimen de propiedad horizontal y abrir estas actuaciones a la iniciativa empresarial, coherenciándola con la propiedad, algo que suscitó un intenso debate en relación con la obra de urbanización. Veamos cómo logra tales objetivos. En primer lugar, frente a la tradicional atribución del deber de conservación al propietario, actualmente están obligados a la realización de las actuaciones de conservación, mejora y regeneración, hasta donde alcance el deber legal de conservación, tanto los propietarios como los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o resultante de los criterios subsidiarios legalmente establecidos, las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios o cooperativas de propietarios, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario y de los condominios [art. 8.a) L3R]. Para ello se han introducido relevantes modificaciones en la normativa sobre propiedad horizontal, entre otras, que facilitan la promoción.

Además, resulta destacable la amplia habilitación legal a comunidades y agrupaciones de comunidades para actuar en derecho realizando cualesquiera operaciones inmobiliarias, incluso crediticias, relacionadas con los deberes que se les imponen. Deberán constituir un fondo de conservación, mejora y regeneración para cubrir los impagos que pudieran producirse, ser beneficiarias directas de cualesquiera medidas de fomento, simplificándose así notabilísimamente su gestión administrativa, otorgar por sí solas escrituras de modificación del régimen de propiedad horizontal relativas a elementos comunes o privativos para ajustarlo al resultado de la actuación de que se trate o actuar, en el seno de los procedimientos de gestión de las actuaciones de rehabilitación, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios que las integran de acuerdo con los estatutos (art. 15.3 L3R). Esta habilitación contribuye también a simplificar los problemas en la gestión de subvenciones públicas que, de ser asignadas individualmente a los comuneros y no globalmente a la comunidad, pueden resultar en extremo ineficientes al perjudicar la situación de alguno o algunos de los comuneros al conjunto [art. 15.3.e) L3R].

Por último, se ha establecido que «la participación en la ejecución de las actuaciones previstas en esta Ley se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios» otorgándose de este modo preferencia a esta forma de gestión de las actuaciones sobre el medio urbano [art. 15.2 y 10.2.a) L3R], tendiendo presente, además, que «la conformidad o autorización administrativas correspondientes a cualesquiera de las actuaciones referidas en el apartado 1, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cual-

quiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística» (art. 12.2 L3R). Por esa vía se prevé que estén también legitimados para participar en las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas, junto a las personas y entidades ya señaladas, desarrollando previsiones recogidas en normas urbanísticas de diversas Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Aragón, entre otras), empresas, entidades o sociedades no propietarias (art. 15.1 L3R), que podrán asumir, tanto en la gestión directa por concurso como en la indirecta por los propietarios, la realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado [arts. 10.2.a), 11.c) y 13.3 L3R]. De este modo, se da entrada en la rehabilitación y regeneración urbana al agente rehabilitador, concebido como empresario gestor de la misma, por cuenta de los propietarios y en virtud del acto administrativo de otorgamiento en competencia de tal condición.

En todo caso, la aplicación conjunta de normas autonómicas tendentes a garantizar el cumplimiento del deber de conservación convirtiendo la ruina en excepción que acaece a pesar del ejercicio diligente de dicho deber, quebrando su carácter fáctico, con las medidas incorporadas en la L3R dirigidas a resolver los bloqueos derivados de la normativa sobre propiedad horizontal y a articular procedimientos técnico-jurídicos que permitan imponer la rehabilitación y las medidas fiscales de estímulo y transparencia, puede abrir nuevas vías de regeneración de ciudades y pueblos y de negocio para el sector inmobiliario y la construcción. En la diversificación de la actividad está su futuro y, probablemente, el de nuestras ciudades y pueblos.

3. Propiedad horizontal y rehabilitación. El problema de las mayorías

La rehabilitación no escapa a la naturaleza multifronte de la actividad inmobiliaria muy directamente vinculada al régimen de propiedad horizontal. De hecho, para la viabilidad de los novedosos procedimientos de gestión, como ha demostrado la práctica, resultan esenciales las modificaciones introducidas en la LPH. La Ley 19/2009 profundizó en la flexibilización del régimen de mayorías para la adopción de acuerdos iniciado por normas anteriores previendo uno específico para supuestos no contemplados anteriormente de establecimiento o supresión de equipos o sistemas que tengan por objeto mejorar la eficiencia energética o hídrica del inmueble que, incluso cuando supongan la modificación del título constitutivo o de los estatutos, podrán ser acordados

con el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación (17.3 LPH). En la misma línea avanzó la LES conforme a la cual las obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano «tienen, a los efectos de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, el carácter de necesarias que deben ser obligatoriamente costeadas por los propietarios de la correspondiente comunidad o agrupación de comunidades, no siéndoles de aplicación las reglas del artículo 17 de dicha Ley y debiéndose limitar el acuerdo de la Junta correspondiente a la distribución de la derrama pertinente y la determinación de los términos de su abono» (art. 111.2 LES).

La L3R incluye inequívocamente entre las obras obligatorias, que no requieren acuerdo previo de la Junta de Propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, cuando vengan impuestas por las administraciones públicas o solicitadas a instancia de los propietarios, «los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes incluyendo en todo caso [...] cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación», «las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal [...]» (art. 10.1.a) y b) LPH). De igual modo, se consideran obligatorias «la ocupación de elementos comunes del edificio o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores», «la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el artículo 17.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana» y «los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas» (art. 10.1.c), d) y e) L3R].

Priman en la L3R y, tras ella, en la LPH, el deber de conservar y rehabilitar conforme a lo establecido en la nueva norma sobre las condiciones subjetivas de los obligados, lo cual puede plantear no pocos problemas, teniendo presente las características de la población afectada, la aplicación de la lógica equidistributiva y, conforme a la misma, que «los pisos o locales quedarán afectos al pago

de los gastos derivados de la realización de dichas obras en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el artículo 9 para los gastos generales», así como que «los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa» [arts. 12.2 y 10.2.c) y b) LPH]. Si no resulta habitual la ejecución sobre el inmueble afecto, no parece que vaya a serlo, sin graves costes sociales al menos, cuando derive de la ejecución de actuaciones de rehabilitación o regeneración urbana. No obstante, si se advierte la posibilidad de que la gestión de tales actuaciones puede ser asumida por empresas no propietarias, constituyendo asociaciones administrativas que se regirán por la normativa aplicable a las entidades urbanísticas colaboradoras, los problemas pueden agudizarse.

Resulta sorprendente la escasa atención que ha merecido esta cuestión a la hora de concretar el contenido mínimo de la memoria de viabilidad económica de estas actuaciones (art. 11 L3R), cuando las condiciones subjetivas de los particulares incluidos en las mismas resultarán sin duda decisivas para garantizar su viabilidad. Se limita la nueva norma a prever que la memoria deberá incluir «el análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites legales del deber de conservación» [art. 11.c) L3R]. Resultará difícil, si no imposible, impulsar estas actuaciones contra los mismos, a través de sanciones o ejecutando sus pisos o locales.

VIII. PLANES, PROGRAMAS U OTROS INSTRUMENTOS ORDENADORES

La cultura urbanística española, como las propias políticas de vivienda, obligan a considerar la conveniencia de una adecuada programación y planificación, necesariamente precedida de estudios rigurosos, como una de las fundamentales mejoras de las técnicas de gestión de la regeneración urbana y la rehabilitación, superando así la tradicional postergación de la ciudad consolidada tras el ensanche propia de la legislación urbanística española. Para ello, las experiencias realizadas hasta el momento pueden constituirse en un inestimable banco de pruebas, que pone de manifiesto la necesidad imperiosa de abordar esto procesos desde una perspectiva integral, jurídica, económica, social y técnica que, aún más, pone de manifiesto la necesidad de programación, de coordinación del conjunto de actuaciones precisas para conservar y rehabilitar el tejido urbano y la edificación existentes (en este sentido, BRUQUETAS, MORENO y WALLISER, 2005: 49-63; RUBIO DEL VAL, 2011: 18-20).

Pieza clave de los últimos planes de vivienda ejecutados, que mantiene el PEV, ha sido el establecimiento de medidas de fomento de la rehabilitación, tanto aislada como en áreas. Pero la perspectiva adoptada, como he señalado ya, era fundamentalmente estática, de una administración que aportaba recursos para impulsar unas actuaciones que correspondían a otros, que ni siquiera estaban programadas de manera adecuada, algo que no se ha superado totalmente con la L3R que sólo de forma muy indirecta alude al fomento y no lo conecta con los planes cuatrienales de vivienda. Quizá tal forma de abordar la regulación del fomento de la rehabilitación resultase coherente con una legislación urbanística y de vivienda que han venido prestando históricamente poca atención a la rehabilitación (hoy comprensiva de conservación, mejora y regeneración urbana) salvo, acaso, desde la perspectiva de la ordenación de las actuaciones de reforma interior. Y ello pese a la evidente conexión de la acción rehabilitadora con técnicas urbanísticas como el deber de conservación y la ruina, entre otras (GONZÁLEZ VARAS, 1998: 169-204; TEJEDOR BIELSA, 1999: 240-246; GARCÍA GARCÍA, 2000: 121-170; GARCÍA-ALVAREZ, 2007: 96-102). Los últimos planes de vivienda, al potenciar la rehabilitación en áreas e incluir disposiciones relativas a su gestión y objetivos, apuntaban ya modificaciones en ese *statu quo*. Pero hoy día, superada la dispersión normativa, la L3R y el PEV determinan un claro cambio de tendencia. Contamos con un completo régimen jurídico que determina, según he expuesto, quiénes pueden ser promotores de la rehabilitación y hasta dónde alcanzan sus deberes en relación con la misma, pero también concreta en qué ámbitos, cómo se planifica o programa, cómo se ejecuta y qué incidencia puede tener sobre elementos comunes de los edificios, sobre elementos privativos o sobre espacios libres o de dominio público.

La LES planteó implícitamente la identificación en programas, planes u otros instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios de los ámbitos afectados por las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas (arts. 110.4 y 111.1 LES). El Real Decreto-ley 8/2011 exigió específicamente en relación con las actuaciones de regeneración urbana que la administración delimitase su ámbito, que podía ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluir en el mismo intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afectasen a más del cincuenta por ciento de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad (art. 18.1 Real Decreto-ley 8/2011). Una y otra norma establecieron que actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas, por un lado, y actuaciones de rehabilitación de regeneración urbana, por otro, tendrían la consideración de actuaciones de transformación urbanística con los efectos establecidos en el artículo 14.1 TRLS2008 (arts. 18.1 *in fine* Real Decreto-ley 8/2011 y 110.2 LES, respectivamente). En la LES parecía primar la intervención en áreas sobre la aislada [art. 109.c) LES], algo lógico si se pretende impulsar la regeneración de la ciudad como

esfuerzo colectivo, que confirmaba en gran medida la normativa posterior (art. 17 Real Decreto-ley 8/2011) y que, sin embargo, se diluye una vez más tras la L3R y el PEV. Estas acciones han de ser producto de la cooperación interadministrativa (art. 18 L3R), plasmada en su caso en los correspondientes convenios (art. 17 y 13.3 *in fine* L3R).

La L3R, que deroga las anteriores, distingue los supuestos en los que ha de alterarse la ordenación urbanística de aquellos otros en que no ocurra así. Para los primeros garantiza que «las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación», si bien, con propósito flexibilizador y agilizador, «tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística». Para los segundos establece que «las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el artículo anterior, y a elección del Ayuntamiento» (art. 10.1 L3R).

Pieza básica en ambos casos constituye la memoria de viabilidad económica, que debe analizar urbanística, económica, financiera, temporalmente y desde la perspectiva de la sostenibilidad para la hacienda pública las actuaciones a las que se refiera [art. 11 L3R]. El acuerdo de delimitación, preciso también en ambos supuestos, resulta clave para el proceso de gestión e incluirá el avance de equidistribución y el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso (art. 10.2 L3R). La ordenación de estas actuaciones resulta especialmente importante dado el alto nivel de recursos públicos que deben comprometerse. Por otra parte, la elaboración de estos planes o programas, y la gestión de estos procesos mediante oficinas permanentes, aporta impagables estudios de los entornos a los que afectan que permiten perfeccionar las acciones públicas y privadas y ordenarlas temporalmente. Resulta indispensable, desde esta perspectiva, lograr que una secuencia coherente de intervención en la ciudad consolidada. No puede abordarse todo al mismo tiempo tras décadas de olvido.

Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas comparten objeto en la mayoría de ocasiones y pueden reconocerse hoy como instrumentos fundamentales para la consecución de un medio urbano sostenible. En los últimos años la aportación intensiva de subvenciones públicas a las acciones de reha-

bilitación de edificios y viviendas, aisladamente o en áreas, ha contribuido a impulsar y extender cierta conciencia institucional y ciudadana en la materia. El abandono histórico de la ciudad consolidada a las fuerzas del mercado ha provocado el deterioro de los cascos históricos y la falta de renovación generacional de sus habitantes. En la ciudad histórica han venido siendo comunes viviendas con programas obsoletos o inadecuados, en edificios con redes y servicios deteriorados o inservibles, sin ascensores, en entornos urbanos con su urbanización envejecida y equipamientos limitados o que no responden a las necesidades de una población que ha cambiado sus características por el transcurso del tiempo. Frecuentemente, además, la población residente en dichos entornos es de avanzada edad y escasos recursos o, alternativamente, presenta problemas sociales de índole muy diversa. En municipios en situación de regresión demográfica la situación todavía es más grave pues, simplemente, los cascos históricos están vacíos y un gran número de viviendas abandonadas a su suerte en procesos de deterioro progresivo. Todo ello ha hecho que históricamente la intervención sobre ese parque edificado resulte más costosa y menos atractiva que la continua expansión de la ciudad. Las normas citadas tratan de establecer medidas que reviertan en lo posible la situación y equilibren expansión y renovación urbana.

En todo caso, parece deseable que los procesos de regeneración urbana no se vean coartados por la introducción de trámites innecesarios que produzcan mayor complejidad. Subordinarlos al sistema de planificación urbanística como regla general resulta absolutamente inadecuado y, sin duda, perjudicaría su programación y, a la postre, su viabilidad. Acierta por ello la L3R, como las normas que la precedieron, al facultar y no obligar a que los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, puedan contenerse en el planeamiento urbanístico habilitando que puedan aprobarse también en forma independiente por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias, sumamente más ágil que los procedimientos de aprobación de planeamiento urbanístico. Es cierto que, ocasionalmente, serán necesarias modificaciones del planeamiento urbanístico, de mayor o menor calado, para facilitar o hacer viables las intervenciones sobre la edificación existente y el proceso de regeneración urbana. Es el caso de la ocupación de espacios libres o zonas verdes públicas o privadas por la edificación para sustentar elementos comunes de los edificios rehabilitados, los incrementos de edificabilidad para lograr nuevos aprovechamientos con los que financiar la rehabilitación, la reordenación de zonas concretas del espacio sujeto al proceso de regeneración urbana para la consecución de nuevos espacios dotacionales. Frecuentemente bastarán modificaciones de las normas urbanísticas para afrontar estos procesos, fundamentalmente porque tradicionalmente han sido concebidas para la edificación de nueva planta. En el futuro las normas urbanísticas, el planeamiento en su conjunto, debieran

incorporar la flexibilidad con la que instrumentos como el código técnico de edificación contemplan la rehabilitación. Y es que regeneración urbana y rehabilitación tienen sustantividad propia y lo urbanístico debe considerarse como elemento accesorio, junto a otros, de la actuación de regeneración urbana. La complejidad que estos procesos han de enfrentar exige la máxima flexibilidad en la gestión.

Junto a la L3R, el PEV refuerza la idea de programación y planificación de estas actuaciones. Ya al regular el contenido de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas hace especial hincapié en la planificación estratégica del plan (art. 3 PEV) y, en relación con las actuaciones de regeneración urbana establece criterios de asignación preferente a favor de actuaciones obligatorias impuestas por la Administración competente para actuar de manera integrada sobre ámbitos obsoletos o degradados, que se trate de actuaciones de regeneración urbana integrada, entendiéndose por tal, la que aúne propuestas de regeneración social, económica y ambiental del ámbito de que se trate, que la actuación afecte a ámbitos incluidos en conjuntos históricos que gocen de la declaración como tales, o tengan ya expediente incoado al efecto, según la legislación aplicable y cuenten con un plan especial de conservación, protección, rehabilitación, o figura similar establecida por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, y dispongan al menos de la aprobación inicial en el momento de la solicitud, que exista cofinanciación procedente de otras Administraciones Públicas o que la propuesta de actuación incluya modalidades innovadoras de financiación que garanticen una mayor aportación de fondos privados sin repercutir directamente sobre los propietarios [art. 27.2 PEV].

IX. GESTIÓN DE LA REHABILITACIÓN. LA CUESTIONABLE TRASLACIÓN DE LA LÓGICA EQUIDISTRIBUTIVA

No queda en el ámbito de la planificación o programación el paralelismo de la nueva regulación de la rehabilitación con lo urbanístico. También desde la perspectiva de la gestión de las denominadas actuaciones de renovación o regeneración urbanas se utilizan las técnicas urbanísticas con las cuales se asimilan. La normativa derogada por la L3R llegaba a identificarlas expresamente con las actuaciones de transformación urbanística, sean de dotación o de urbanización según sus características (art. 110.2 LES, en relación con el 14.1 TRLS2008). En cambio, la L3R evita establecer tal asimilación, eliminando su carácter expreso, de manera que será conforme a los criterios establecidos en el art. 14.1 LS como habrá de determinarse la naturaleza urbanística de las actuaciones de mejora del medio urbano reguladas en la L3R, que, a mi juicio, podrán ser tanto de urbanización [art. 14.1.a).2 LS] como edificatorias [art. 14.2.b) LS].

La administración podrá utilizar para gestionar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas «todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística» (art. 13.1 L3R). En cualesquiera supuestos de iniciativa pública o en los de ejecución subsidiaria cabrá pues la gestión directa o indirecta, si bien el art. 14.3 L3R regula especialmente ésta última imponiendo los concursos públicos para la ejecución de estas actuaciones, en cuyas bases se «determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal». En los concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios que formen parte del correspondiente ámbito previamente constituidos en asociación administrativa, sin que ostenten preferencia alguna para la adjudicación. No obstante, la adjudicación sí tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, salvo en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución, tal como se regula en el artículo 9.2 LS, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética. En todo caso, lo establecido en la L3R deberá integrarse con las normas urbanísticas autonómicas que regulan la figura del agente edificador o rehabilitador.

Podrán también suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento (art. 14.3 *in fine* L3R).

La LES amplió las potestades de la administración para dictar órdenes de ejecución (art. 111.1 LES). Así, sin perjuicio de lo que establezca la normativa urbanística, la administración podía ordenar la realización de obras de mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano siempre que una construcción o edificio quedase afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas y se refiriese a obras «que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por la ley a las personas,

especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevinidas 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» (art. 111.1 LES). Podía igualmente la administración imponer la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de la obligación de ejecutar actuaciones de conservación, mejora y regeneración, directamente o aplicando cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a su elección, pudiendo ampliarse en estos supuestos el alcance del deber de conservación, si así lo establecía la normativa autonómica, hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente (art. 18.3 Real Decreto-ley 8/2011).

La L3R mantiene esta última regla en el segundo párrafo del art. 9.2 LS con idéntica remisión a la normativa autonómica. En cambio, respecto de la primera cuestión, la L3R pudiera ampliar excesivamente la facultad de la administración de imponer actuaciones sobre el medio urbano mediante orden de ejecución al no distinguirlas en modo alguno de otras obras vinculadas al deber de conservación al modificar el art. 9.2 LS, que prevé que «la Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con la legislación estatal y autonómica aplicables». No obstante, a mi juicio, en modo alguno puede interpretarse la genérica previsión de la LS, especialmente atendiendo a la remisión a la legislación aplicable, como un régimen de excepción respecto del previsto en la L3R. Y es que mal podrá dictarse orden de ejecución en relación con actuaciones sobre el medio urbano si no se dan los presupuestos legales para concretarlas y, entre ellos, especialmente, las alteraciones de planeamiento, programas u otros instrumentos de ordenación o los acuerdos administrativos de delimitación de ámbitos de actuación o autorización de actuaciones aisladas previstos en el art. 10 L3R.

Conviene tener presente que la reciente regulación de la rehabilitación, al tiempo que incide según hemos visto sobre el régimen de la propiedad horizontal para remover obstáculos que la práctica había puesto de manifiesto favoreciendo la adopción de acuerdos en esta materia, establece igualmente la afección real directa, inmediata y con la misma preferencia y prioridad que la afección al pago de cuotas de urbanización, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras derivada de la conformidad o autorización administrativas del proyecto técnico o, en su caso, la orden administrativa de ejecución que las ordene [art. 12.2 L3R o 10.2.c) LPH]; un régimen especial de ocupación de los elementos comunes del edificio o el complejo inmobiliario privado por

obras e instalaciones de rehabilitación [art. 15.3.f) L3R]; o la declaración de utilidad pública o interés social de la expropiación de elementos privativos para la ejecución de estas actuaciones de rehabilitación en determinadas circunstancias [art. 15.3.g) L3R].

Asimismo, por último, desde la perspectiva urbanística y patrimonial pública se han introducido tres novedades relevantes. En primer lugar, cuando la ejecución de estas actuaciones requiera necesariamente la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, la L3R, como la LES, declara tal circunstancia causa suficiente para su desclasificación y, en su caso, desafectación y enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para espacios libres y dotaciones públicas, así como la funcionalidad del dominio público, en los casos en que se trate de la ocupación de cualquiera de los espacios citados [art. 12.1.b) L3R]. En segundo lugar, la ocupación de suelo por las instalaciones del ascensor, tales como vestíbulos, descansillos y acceso a viviendas derivados de la instalación, así como del subsuelo y vuelo correspondientes, objeto de la desclasificación como espacio libre y, en su caso, desafectación del dominio público a la que se acaba de aludir, no será computable en ningún caso a efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o la vía pública (art. 10.3 L3R). En tercer lugar, se regula con notable amplitud la posibilidad de pago obligatorio en especie de los justiprecios expropiatorios pues «no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio expropiatorio en especie, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes [art. 13.2.a) L3R].

X. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y CONVENIOS

Dejando al margen la regulación de la colaboración público-privada, a la que me he referido anteriormente, presente tanto en la dispersa normativa vigente actualmente como en L3R y el PEV, alguna mención específica conviene realizar a la necesidad de coordinación interadministrativa en las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas y, en conexión con ambas cuestiones, de los convenios entre administraciones, de éstas con particulares o, en general, entre los sujetos gestores de las actuaciones objeto del presente trabajo.

La LES previó en este sentido que todas las administración públicas deben cooperar para asegurar la efectiva ejecución de las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, especialmente en lo relativo a la aplicación coordinada de las medidas, fondos, ayudas y beneficios, incluidos los procedentes de fondos comunitarios, que resulten aplicables en función de los objetivos de la actuación (art. 110.6 LES). Ciertamente, el carácter integrado de tales actuaciones y, consecuentemente, la implicación de programas de diferentes ámbitos sectoriales (social, económico, empleo, urbanístico, edificatorio, participación, entre otros) hace que confluyan múltiples administraciones u órganos, lo cual acentúa la necesidad de coordinación de acuerdo con una programación clara y concertada. Además, la propia situación de concurrencia competencial en este ámbito, muy acentuada y compleja, que permite actuar a la administración general del Estado, a la autonómica y a la municipal, confirma tal necesidad.

Conforme a la L3R, y según ratifica el PPEV, podrán beneficiarse de la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente y teniendo prioridad en las ayudas estatales vigentes, las actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan por objeto la conservación, rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas según las defina la normativa estatal, la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para la ordenación y la gestión de las actuaciones reguladas en la normativa estatal y, en especial, de aquellos que tengan por finalidad actuar sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemas de naturaleza análoga que combinen variables económicas, ambientales y sociales, y aquellas otras actuaciones que, con independencia de lo anterior, tengan como objeto actuar en ámbitos de gestión aislada o conjunta, con la finalidad de eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios (art. 18.1 L3R).

El ALRU preveía de manera razonable, dada la escasez de los recursos económicos disponibles como consecuencia del actual escenario de restricciones presupuestarias, que la Administración General del Estado, para fomentar la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial, convocase, a iniciativa propia o de las Comunidades Autónomas o de los municipios interesados, procedimientos mediante los cuales se asignasen fondos con el objeto de seleccionar, en competencia y mediante criterios objetivos y públicos, actuaciones conjuntas e integradas de rehabilitación edificatoria, regeneración o renovación urbanas en cuya ejecución participará, aplicando las políticas públicas de su competencia, bajo la fórmula cooperativa que se estableciese al efecto con el resto de las Administraciones Públicas implicadas (art. 19.2. ALRU). Aun cuando dicha previsión ha desaparecido en la L3R, el

PEV ha establecido un programa piloto específico de proyectos para el fomento de ciudades más sostenibles cuyo objeto es la financiación de la redacción de proyectos piloto y de propuestas particularmente innovadoras que alimenten el laboratorio de ideas en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que serán seleccionados mediante un procedimiento abierto y en régimen de concurrencia competitiva, mediante las oportunas convocatorias realizadas por el Ministerio de Fomento (art. 37.1 y 4 PEV y, en general, sobre este programa piloto, arts. 37 a 40 PEV).

La LES reguló, muy sucintamente, los convenios para la rehabilitación o regeneración urbana, admitiendo tanto los convenios interadministrativos, que podían dar lugar a consorcios u otras entidades, incluidas empresas públicas, gestoras, como, muy especialmente, los de dichas entidades con los propietarios de edificios, pisos o locales, las comunidades de propietarios o las agrupaciones de éstas. Estos convenios para la rehabilitación y regeneración urbana podían tener por objeto «los términos y condiciones de su ejecución», incluyendo «las ayudas públicas previstas» (art. 110.5 LES). La L3R, de nuevo proponiendo una sustancial mejora de la regulación actual, se refiere a estos convenios, manteniendo las mismas referencias subjetivas, acaso ampliadas por una genérica remisión a todos los sujetos legitimados para intervenir en la gestión de la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas (arts. 17.1 y 19.1 L3R), y precisando notablemente su contenido (arts. 17 y 19.1 L3R).

Los convenios podrán tener por objeto la organización de la gestión de la ejecución, que podrá revestir la forma de consorcio o de sociedad mercantil de capital mixto, incluso con participación privada minoritaria, el procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución cuando no la asuma directamente una de las Administraciones actuantes o el consorcio o la sociedad constituidos al efecto y los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación de que se trate, los cuales podrán, a su vez, ser concretados mediante acuerdos entre el gestor responsable de la actuación y cualesquiera de los sujetos intervinientes en la gestión (art. 19.1 L3R). Estos convenios tendrán carácter jurídico-administrativo, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con ellos (art. 19.2 L3R).

Además, en el marco de dicha actividad consensual se incluye la posibilidad de que los diferentes sujetos implicados en la gestión y ejecución de estas actuaciones celebren contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas; contrato de permuta o cesión de terrenos y/o parte de la edificación sujeta a

rehabilitación por determinada edificación futura; contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación u obras de mejora y regeneración urbana; y convenio de explotación conjunta del inmueble o partes del mismo (art. 17 L3R).

XI. REFERENCIA A LA FISCALIDAD DE LA REHABILITACIÓN. REMISIÓN

Un conjunto importante de medidas de fomento de rehabilitación se han centrado en su fiscalidad, concretamente en el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre la renta de las personas físicas, como expresión de las implicaciones que para la normativa tributaria tiene el principio rector del artículo 47 de la Constitución (al respecto BUENO MALUENDA, 2010: 1-34, y, especialmente, el trabajo incluido en este número monográfico).

El Real Decreto-ley 6/2010 introdujo una deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas que, inicialmente limitada a contribuyentes cuya base imponible fuese inferior a 53.007,20 euros anuales, se aplicaba sobre el importe de las obras realizadas en la vivienda habitual o en el edificio en que se encuentre, pagadas antes del 31 de diciembre de 2012, que tuviesen por objeto la mejora de la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente, la utilización de energías renovables, la seguridad y la estanqueidad, y en particular la sustitución de las instalaciones de electricidad, agua, gas u otros suministros, o favorezcan la accesibilidad al edificio o las viviendas, así como las de instalación de infraestructuras de telecomunicación que permitan el acceso a internet y a servicios de televisión digital (art. 1). Posteriormente, el Real Decreto-ley 5/2011 modificó esta deducción ampliando el umbral de renta de los contribuyentes destinatarios hasta los 71.007,20 euros anuales e incluyendo las obras realizadas en cualesquiera viviendas o edificios en que se encuentren, habituales o no, en línea con lo solicitado por la CEOE (2010: 9). En ambas normas, por lo demás, se impuso como criterio determinante de la base de la deducción para luchar contra la economía sumergida en este subsector la exclusiva inclusión de las cantidades satisfechas mediante tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuentas en entidades de crédito, a las personas o entidades que realicen tales obras, excluyendo las abonadas mediante entregas de dinero de curso legal, admitiendo pues sólo medios de pago que, en definitiva, garanticen la trazabilidad y efectividad del mismo. Tal previsión ha quedado superada por la prohibición de pago en metálico establecida en los supuestos previstos en el

artículo 7 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

El Real Decreto-ley 6/2010 introdujo también diversas modificaciones en la regulación de la rehabilitación en el impuesto sobre el valor añadido (y en el impuesto general indirecto canario) ampliando el concepto de rehabilitación estructural, regulando las obras análogas y complementarias, para reducir los costes fiscales de la rehabilitación, permitiendo además la aplicación del tipo reducido de gravamen a todo tipo de obras de mejora y rehabilitación de la vivienda realizadas hasta el 31 de diciembre de 2012 (arts. 2 y 3). Actualmente, tras la reforma de la normativa del impuesto sobre el valor añadido mediante Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se mantiene el tipo reducido de gravamen en los supuestos previstos en el artículo 91.2.10 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido. Dicho precepto prevé la aplicación del tipo reducido para las ejecuciones de obra de renovación y reparación realizadas en edificios o partes de los mismos destinados a viviendas, cuando el destinatario sea persona física, no actúe como empresario o profesional y utilice la vivienda a que se refieren las obras para su uso particular, o cuando el destinatario sea una comunidad de propietarios; la construcción o rehabilitación de la vivienda a que se refieren las obras haya concluido al menos dos años antes del inicio de estas últimas; y la persona que realice las obras no aporte materiales para su ejecución o, en el caso de que los aporte, su coste no exceda del cuarenta por ciento de la base imponible de la operación.

Quizá, complementariamente, se echa de menos un régimen fiscal específico del impuesto de sociedades para las sociedades inmobiliarias cuya actividad mayoritaria sea la rehabilitación de inmuebles, análogo al que se ha establecido recientemente para las sociedades de alquiler.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2012): «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011», *Ciudad y Territorio*, n.º. 174.
- AMILL, J., BERGA, C., CASCANTE, G., OBIOLS, M., SALA, A. y TORRES, Y. (2009): «La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris», en NEL'LO, O. (Dir.) *La llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.

- BRUQUETAS CALLEJO, M., MORENO FUENTES, F.J. y WALLISER MARTÍNEZ, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*, Fundación Alternativas, 67/2005.
- BUENO MALUENDA, C. (2009): «El reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna», en el volumen colectivo *La vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, La Ley, Madrid, 2009. Se cita por la edición digital.
- CASALS-TRES, M., ARCAS-ABELLA, J. y PAGÈS-RAMÓN, A. (2011): «Habitabilidad, un concepto en crisis. Sobre su redefinición orientada hacia la sostenibilidad», *Informes de la Construcción*, vol. 63 Extra.
- CERVERA PASCUAL, G. (2013):, *La renovación urbana y su régimen jurídico, con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*, editorial Reus, Madrid.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (2010): *La reactivación de la economía a través de un cambio en la reforma de viviendas y en la rehabilitación de edificios*, abril de 2010.
- CUCHÍ, A. y SWEATMAN, P. (2011): *Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda*, GBCe y Fundación CONAMA.
- (2012): *Informe GTR 2012. Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda*, GBCe y Fundación Conama.
- ESCAJEDO, L., GARRIDO, P. y GORROTXATEGUI, M. (2011): «La política de movilización de vivienda vacía en España», *Realidad urbana*, 3/2011.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (2007): *La ruina en el derecho urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, Thomson-Aranzadi, Pamplona.
- GARCÍA GARCÍA, M.J. (2000): *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, Pamplona.
- GONZÁLEZ VARAS, S. (1998): *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010): «La planificación de la vivienda protegida», en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid.
- JORNET, S, LLOP, C. y PASTOR, J. E. (2009): «La rehabilitación/remodelación de la ciudad existente. El Plan Especial de Reforma y Reordenación del Barrio de La Mina y documentos complementarios», en el volumen colectivo *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2009.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) (2010): *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Barcelona.
- MIER, M.J., BOTEY i equip de l'Oficina de Barris (2009): «Quatre anys d'aplicació de la Llei de Barris», en NEL'LO, O. (Dir.), *La llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- Ministerio de Fomento, *Atlas de vulnerabilidad urbana*, en http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/
- Ministerio de Vivienda (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico en España*, Madrid.
- MUÑOZ CASTILLO, J. (2000): *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid.
- NEL'LO, O. (2008): «Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de barris de Catalunya», en Josep Maria LLOP i Xavier VALLS (Coords.), *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, Barcelona, Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Diputació de Barcelona.
- (2009) (Dir.): *La llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- PICORELLI, P. y SABORIT, V. (2009): «La inversió pública induïda per l'aplicació del Programa de barris», en NEL'LO, O. (Dir.), *La llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2011): «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos», *Boletín CF+S*, n.º. 47-48 [Sobre la (in) sostenibilidad en el urbanismo].
- TEJEDOR BIELSA, J.C. (1999): «Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad», *Revista aragonesa de administración pública*, n.º. 14.
- (2012): *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Madrid.
- RUBIO DEL VAL, J. (2011): «Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación», *Informes de la Construcción*, vol. 63 Extra.
- RUIZ PALOMEQUE, L.G. y RUBIO DEL VAL, J. (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de conjuntos urbanos de interés*, SMRUZ, Zaragoza.