

Breve análise da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas

Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Brief an approach to the Law 8/2013, of the 26th of june, of urban rehabilitation, regeneration and renewal



JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA

Alumno del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
xosemanuel.gonzalez@gmail.com

Recibido: 10/10/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *A promulgación da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible constitúe a primeira tentativa para regular de xeito completo o deber de rehabilitación urbanística e as operacións para a renovación e rexeneración dos tecidos urbanos, aspectos todos eles obxecto dunha regulación fragmentaria ata entón na lexislación estatal e urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente veu completada a súa regulación nesta materia co RDLei 8/2011, do 1 de xullo, non chegou a desplegar efectos prácticos froito, ao meu xuízo, da súa accidentada aprobación e, especialmente, do contexto de crise económica no que se ditou.*

Recentemente, a aprobación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas supón unha nova tentativa de abordar de xeito máis completo e detallado a regulación do instituto da rehabilitación urbanística e das actuacións de rexeneración e renovación urbanas, tentando superar as eivas e lagoas que tanto a Lei de economía sostible como o RDLei 8/2011, do 1 de xullo presentaban.

O interese no estudo desa norma vén dado, como se dixo, porque pretende regular de modo completo (entendido sempre desde a perspectiva limitada das competencias estatais) a rehabilitación urbanística. Doutro lado, ao perfilar ese deber, estase definindo e poñendo de relevo novos matices e arestas configuradoras do complexo dereito de propiedade inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, rexeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Resumen: *La promulgación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible constituye la primera tentativa para regular de manera completa el deber de rehabilitación urbanística y las operaciones para la renovación y regeneración de los tejidos urbanos, aspectos todos ellos objeto de una regulación fragmentaria hasta entonces en la legislación estatal y urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente vino completada su regulación en esta materia con el RD Ley 8/2011, del 1 de julio, no llegó a desplegar efectos prácticos fruto, a mi juicio, de su accidentada aprobación y, especialmente, del contexto de crisis económica en el que se dictó.*

Recientemente, la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas supone una nueva tentativa de abordar de manera más completa y detallada la regulación del instituto de la rehabilitación urbanística y de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, intentando superar las taras y lagunas que tanto la Ley de economía sostenible como el RD Ley 8/2011, del 1 de julio presentaban.

El interés en el estudio de esa norma viene dado, como se dijo, porque pretende regular de modo completo (entendido siempre desde la perspectiva limitada de las competencias estatales) la rehabilitación urbanística. De otro lado, al perfilar ese deber, está definiéndose y pone de relevo nuevos matices y aristas configuradores del complejo derecho de propiedad inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, regeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Abstract: *The enactment of Law 2/2011, of the 4 of March, of sustainable economy the first attempt for regular of complete way constitutes the duty of urbanistic rehabilitation and the operations for there newal and regeneration of the urban fabrics, aspects all of them object of a fragmentary regulation until then in the autonomous state and urbanistic legislation. This norm, which later came his regulation completed in this matter with the RD Law 8/2011, of the 1 of July, fruit, to my judgment, of his troubled approval and, especially, of the context of economic crisis in which it was dictated did not get to display practical effects.*

Recently, the approval of Law 8/2013, of the 26 of June, of urban rehabilitation, regeneration and renewal it means a new attempt of tackling in a more complete and detailed way the regulation of the institute of the urbanistic rehabilitation and of the performances of urban regeneration and renewal, tempting to surpass the defaults and lagoons that the Law of sustainable economy as well as the RDLaw 8/2011, of the 1 of July presented.

The interest in the study of that norm comes given, as it wassaid, because it intends to regulate the urbanistic rehabilitation in a complete way (understood always from the limited perspective of the state competences). On the other hand, when outlining that duty, is being defined and new nuances and configurator edges of the right complex of property are made of relay.

Key words: *rehabilitation, urban regeneration, urban renewal, urban duties.*

Índice: *I. Introducción. II. Delimitación del deber de rehabilitación. III. Origen y evolución del deber de rehabilitación. IV. La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. 1. Cuestiones previas. 2. Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas. 2.1. Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. 2.2. Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana. 2.3. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4. El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas. 2.4.1. Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3. Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3.1. Efectos generales. 2.4.3.2. Efectos específicos. 2.5. La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.1. Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano. 2.5.2. Sistemas de ejecución. 2.5.3. Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución. 2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas. 2.5.4. Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.3. La cooperación interadministrativa. 2.5.5. Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.5.1. El derecho de realojo. a) Sujetos. b) Objeto. c) El procedimiento. 2.5.5.2. El derecho de retorno. V. A modo de conclusión. VI. Bibliografía.*

I Introducción

La reciente promulgación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LR, en adelante), constituye la primera y más importante tentativa de regulación detallada y autónoma (entendido este adjetivo como fuera de una ley del suelo), del régimen jurídico de la rehabilitación de viviendas y de la renovación del espacio urbano.

E intenta, según parece, definir unas bases firmes sobre las que se asiente la regulación de estas dos instituciones del Derecho Urbanístico.

Pero la trascendencia de la LR excede, a mi juicio, con mucho la que resulte inherente a la regulación de la rehabilitación y de las operaciones de regeneración urbana para, de modo detallado, definir los contornos del derecho de propiedad inmobiliaria y delimitar su contenido (fundamentalmente mediante la imposición de deberes y cargas) de un modo tan completo que podríamos decir que lo reformula. No puede olvidarse, a este respecto, que la LR tiene el carácter de legislación básica o de aplicación general, en virtud de los títulos competenciales al amparo de los que se dictó (Disposición final 19ª).

Como cualquier norma, la LR es hija de su tiempo y singularmente del especial contexto de crisis económica en el que se haya sumida España desde finales del año 2007. Así, si la anterior legislación urbanística (LS 1956, TRLS 1976, TRLS 1992 y LSV 1998) perfilaban un modelo urbanístico expansivo, en el que lo esencial era la “creación de ciudad” a través de la transformación de suelo y la difusión de la ciudad del centro a las afueras, la LR parece que pretende invertir los términos favoreciendo, no el desarrollo de suelo, sino la recuperación del ya transformado, buscando que, de algún modo, la ciudad se repliegue sobre sí misma y “vuelva” al centro. Todo eso en el marco de unas políticas públicas que, contra las soluciones “expansivas”, optan por alternativas más sostenibles (o no, como veremos) ambiental y económicamente¹.

La LR es el fruto tardío de dos normas novedosas, a mi modo de ver, un tanto confusas y, tal vez por eso, poco comprendidas en las que, no obstante, se contenían las líneas maestras de su regulación: la Ley 2/2011, del 4 de marzo, de economía sostenible (LES, en adelante) y el RD Ley 8/2011, del 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 simplificación administrativa. Así, mientras que la LES se ocupaba fundamentalmente de regular la rehabilitación de viviendas y las operaciones de regeneración urbana el RD Ley 8/2011 ponía el acento en los instrumentos mediante los cuales se harían efectivas aquellas actuaciones y en su procedimiento de ejecución.

II Delimitación del deber de rehabilitación

El deber de rehabilitación de las edificaciones puede caracterizarse como un lógico desarrollo del tradicional, y muy antiguo, deber de conservación de las edificaciones, presente ya, por ejemplo, en el Código de las Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio”.

La rehabilitación de edificios, en tanto en cuanto supone un “plus” obligacional para el propietario, quien ya no ha de limitarse a la actuación preventiva de “conservar” sino que, constatado el deterioro del inmueble, tiene que desarrollar una actividad reactiva encaminada a devolverle a la construcción su funcionalidad originaria, se va abriendo paso en nuestro ordenamiento a medida que la sociedad logra un mayor nivel de desarrollo económico. Esta circunstancia hace que, por un lado, los poderes públicos se sientan legitimados

1 Sobre las ideas- fuerza que articulan la LR vid. Corchero, Miguel y Sánchez Pérez, Lucía. *La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística nº 122. 2013. Págs. 4 a 9.

para exigirle a los propietarios el cumplimiento de una obligación mucho más onerosa que la de mera conservación y, por otro lado, se adquiriera el convencimiento de la conveniencia para el interés general de que los titulares de un derecho tan valioso como lo es edificar, deban asumir, de modo correlativo, unas mayores cargas que las que venían soportando.

Porque si los propietarios del suelo ostentan el derecho a edificar sobre (o bajo) su superficie (el derecho de propiedad se materializa *usque caelos et ad inferos* –desde el cielo y hasta el infierno–), medido en la cantidad de aprovechamiento que el planeamiento urbanístico les atribuye, resulta lógico que, de modo parejo, asuman una serie de obligaciones de naturaleza urbanística estrechamente ligadas a la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente (“*La función social de estos derechos [propiedad privada y herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*” – art. 33.2 CE) como es el deber de conservar/rehabilitar las edificaciones².

III Origen y evolución del deber de rehabilitación

Como ya se ha apuntado, el deber de rehabilitación urbanística no es más que una natural evolución del deber de conservación de las edificaciones tradicionalmente presente en nuestro Derecho. En este sentido, ya el Libro de las Siete Partidas de Alfonso X hace referencia en el título XXXII de la Tercera Partida, a la obligación de conservación de las edificaciones, evitando su demolición, siempre que su estado lo permita³.

De modo más reciente, el Derecho privado consagró la obligación de conservación de la edificación a cargo de su propietario en el art. 389 CC, al exigirle a aquel el cumplimiento del deber de mantener el inmueble en el debido estado de conservación y seguridad⁴.

En lo referido a la legislación urbanística, ya la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana del 12 de mayo de 1956 (LS 1956, en adelante) ya detalla en su art. 168.1 que “*los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos*”, precisando que los costes de cumplimiento de ese deber serán por cuenta del propietario cuando se mantengan en los límites del deber legal de conservación y por cuenta de la Administración que los ordenase cuando lo rebasen para obtener mejoras de interés general (art. 169.2 LS 1956). En términos idénticos se pronunciaba el RD 1346/1976, del 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Con la promulgación de la Ley 8/1990, del 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (LRUVS, en adelante) hace su aparición formal en el Derecho urbanístico español el deber de rehabilitación. Así, su art. 10.1, además de imponerles a los propietarios de construcciones y terrenos las conocidas obligaciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato, dice que “*quedarán sujetos igualmente a cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y patrimonio arquitect-*

2 Vid. Fernández Carballal, Almudena. *El decoro urbanístico en Galicia*. EGAP. 2006. Pág. 22.

3 Vid. Robles Reyes, Juan. *De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas*. Anales de Derecho nº 19. Universidad de Murcia. 2001. Pág. 191 y ss.

4 Art. 389 CC: “*Si un edificio, pared, columna o cualquier otra construcción amenazase ruína, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa de la misma*”.

*tónico y **rehabilitación urbana***". Previsión que, de modo idéntico, recogerían posteriormente tanto el RD Legislativo 1/1992, del 26 de junio aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana como la Ley 6/1998, del 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Del mismo modo, en las tres normas citadas se reitera la previsión ya comentada del art. 169.2 LS 1956 acerca del alcance para el propietario del deber de conservación.

En Galicia, la Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG, en adelante) delimitó y precisó con mayor detalle en su art. 9.1 el deber de conservación a cargo de los propietarios de los inmuebles indicando que deberán *"mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y **de la rehabilitación**"*. No obstante, aunque menciona la rehabilitación urbanística, mantiene este concepto ligado al deber de conservación y sin darle categoría autónoma entre los deberes que configuran el derecho de propiedad inmobiliaria.

La Ley 8/2007, del 28 de mayo, del suelo (LS, en adelante) implica una mayor definición del contenido y alcance del deber de rehabilitación, ahora ya claramente diferenciado del de conservación, al precisar que el derecho de propiedad del suelo comprende con carácter general (esto es, con independencia de la situación de "rural" o "urbanizado" en la que se encuentre y de su clasificación) el deber de *"realizar los trabajos de mejora y **rehabilitación** hasta donde alcance el deber legal de conservación"* (art. 9.1 LS).

El vigente RD Legislativo 2/2008, del 20 de junio, texto refundido de la Ley del suelo (TRLR, en adelante) no aporta novedades a las previsiones de la LS sobre el deber de rehabilitación. No obstante, matiza de algún modo su carácter absoluto y general al eliminar la referencia de su carácter independiente de la clasificación urbanística del suelo.

Va a ser con la aprobación de la Ley 2/2011, de economía sostenible (LES, en adelante) cuando la delimitación legal del deber de rehabilitación experimente un verdadero impulso normativo, sentando las más amplias bases sobre las que esa institución del Derecho urbanístico se pretende afirmar.

La LES dedicaba el Capítulo IV de su Título III (arts. 107 a 111) a regular la rehabilitación urbanística, perfilando su contenido a través de la diferenciación entre actuaciones de rehabilitación de edificaciones *sensu stricto* y actuaciones de renovación urbana, definiéndolas como aquellas que *"suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107 en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacitación, el trabajo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas"*.

Para la efectividad de las actuaciones que describe la LES arbitra una batería de medidas, instrumentadas a través de los *"programas, planes e instrumentos ordenadores de la rehabilitación"*, destinadas a lograr los fines de rehabilitación y renovación previstos en la ley. Así, se contienen previsiones novedosas en nuestro Derecho como la afección real de



inmuebles a las cargas da rehabilitación, la declaración de utilidad pública o interés social de las obras necesarias para la instalación de ascensores o la desafección *ope legis* de suelo de titularidad pública con esa misma finalidad.

La regulación de la LES en materia de rehabilitación y renovación urbana, prolia y un tanto confusa, mereció un desarrollo a través del RD Ley 8/2011, del 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Norma esta que se centró en la regulación de los instrumentos a través de los que habían de hacerse efectivas las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana y en el modo de ejecución de esos instrumentos.

Tanto las previsiones de la LES como del RD Ley 8/2011 en esta materia perdieron su vigencia con la reciente aprobación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas cuyo estudio va a centrar el objeto de este ensayo.

IV La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

1 Cuestiones previas

La LR se erige como una pieza básica del sistema de rehabilitación urbanística que regula el informe de evaluación de los edificios (IA, en adelante), pues será el instrumento que permita conocer su estado de conservación, evaluar sus condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio y determinar si éste es susceptible o no de realizar “ajustes razonables” para satisfacerlas y, finalmente, la certificación de eficiencia energética del edificio (art. 4.2 LR⁵), así como acreditarlas. En consecuencia, el informe de evaluación de los edificios será el elemento que permitirá apreciar la concurrencia o no de los supuestos fácticos que habilitan para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación o renovación urbana, según las define el art. 7 LR.

5 Art. 4.2 LR: “El informe de evaluación que determine os extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un informe de inspección técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y producirá los mismos efectos que el informe regulado por esta ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá producir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.”

Según establece la DT 1ª LR, la obligación de disponer del informe de evaluación de los edificios, “*sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y del que dispongan las ordenanzas municipales*”, alcanza a:

- a) Edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años.
- b) A los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética.
- c) Al resto de edificios, cuando así lo establezcan las normativas autonómica o municipal.

Los plazos en los que los edificios han de disponer de dicho informe se prevén también en la DT 1ª:

- a) En el caso de edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, el plazo máximo será de cinco años a contar desde la fecha en la que alcancen los 50 años de antigüedad, excepto en el caso de que dispusieran de inspección técnica vigente “realizada de conformidad con su normativa aplicable” anterior a la entrada en vigor de la LR, caso en el que resultará exigible con la primera revisión de la inspección técnica de edificios (ITE, en adelante), siempre que no se superen los 10 años desde la entrada en vigor de la LR, debiendo completarse el IA con los aspectos ausentes en la ITE.
- b) Tratándose de los edificios para los que solicitaron ayudas públicas para obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética, deberán obtener el IA con anterioridad a la solicitud.
- c) En los restantes supuestos, es necesario entender que será la normativa autonómica o local la que establezca los plazos de obtención del IA.

El IA tiene unos contenidos y fines parcialmente coincidentes con los del ITE, por lo que la LR prevé que cuando aquel informe o instrumento semejante ya evalúe los aspectos relativos al estado de conservación del edificio y las condiciones básicas de accesibilidad, el ajuste de éstas a la normativa vigente y la posibilidad de realizar ajustes razonables que las satisfagan, se pueda complementar con una certificación de eficiencia energética. El ITE así conformado producirá los mismos efectos que el IA (art. 4.2 *in fine* LR). En la misma línea, el apdo. 2 de la DT 1ª prevé que el ITE (o instrumento análogo que pudiera existir en las comunidades autónomas y ayuntamientos) se integre en el IA. Precisa la ley que, en todo caso, el ITE se tendrá por reproducido cuando se realizara conforme a las exigencias de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes que las contempladas en la LR.

En cualquier caso y de un modo, a mi juicio, redundante por cuanto supone inútil reiteración, la LR también dispone que el ITE o análogo, cuando contenga todos los elementos requeridos por las normativas autonómicas o local, podrá surtir los efectos que de la misma deriven, tanto en lo relativo a la subsanación de las deficiencias detectadas como en lo tocante a su arreglo en sustitución y la costa de los obligados y sin perjuicio de las medidas sancionadoras procedentes conforme a la legislación urbanística.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El IA realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios de un edificio o complejo inmobiliario extiende sus efectos no sólo a la totalidad de las viviendas (como podría pensarse al ser la obligación de disponer del IA de los propietarios de edificaciones de tipología residencial colectiva) sino también a todos los locales del edificio o complejo inmobiliario (art. 4.3 LR).

En cuanto a la vigencia de la IA, la LR la fija en 10 años, sin perjuicio de que las comunidades autónomas y los ayuntamientos puedan establecer un período menor.

La actividad de intervención de la Administración a través del IA se articula a través de dos medidas:

- a) Por un lado, en la creación por las Comunidades Autónomas de un Registro Único al que los obligados a la realización del IA deberán remitir copia de éste. En el mismo registro se depositarán también los informes que acrediten la realización de las obras de subsanación de las deficiencias en materia de accesibilidad y eficiencia energética en los casos en los que el IA integre el correspondiente a la ITE o análogo y de éste se derivase la necesidad de tal subsanación.

En este punto puede plantearse si no sería conveniente, una vez creado el registro y delimitado su contenido que al mismo pudieran acceder también los informes sobre subsanación de las deficiencias a que nos venimos refiriendo que derivasen de los ITE o análogos en el caso en que en ellos no se integre el IA, pues como hemos visto, del tenor de la ley se desprende que el acceso se limita a los informes de verificación de la ejecución de obras que tengan su origen en ITE en los que se integrase el IA (art. 4.6 LR).

- b) Por otro lado, el incumplimiento de la obligación de obtener en tiempo y forma el IA dice la ley que tendrá la consideración de infracción urbanística, con el mismo carácter y consecuencias que las atribuidas al incumplimiento del deber de obtener el ITE.

2 Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas

2.1 Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas

Las actuaciones sobre el medio urbano, comprensivas tanto de las operaciones de rehabilitación como de las de renovación y regeneración urbanas, se definen en el art. 7.1 LR *“de conformidad con lo dispuesto en esta ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística”*.

Así, son operaciones de rehabilitación *“aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones”*. Como fácilmente aprecia, la norma no define en qué consisten las *“obras de rehabilitación”*, por lo que puede constituir una buena orientación la definición legal consignada en el art.

122.7 del RD Legislativo 3/2011, del 14 de noviembre, texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSF, en adelante), según el cual *“son obras de rehabilitación aquellas que tienen por objeto reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y dotándola de una nueva funcionalidad que sea compatible con los elementos y valores originales del inmueble”*.

Por otro lado, el art. 7.1 LR define las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas como las que, comprendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria del modo anterior definidas, afectan además a *“tejidos urbanos”*, precisando la norma que podrán incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Esto es, las operaciones de renovación o regeneración urbana son las que comprendiendo actuaciones de rehabilitación *sensu stricto* inciden también sobre las dotaciones públicas y, en su caso, es necesario entender, sobre los sistemas generales existentes en el ámbito en el que se desarrollan.

El apartado 2 del referido art. 7 LR precisa un nuevo elemento de diferenciación entre los dos tipos de actuaciones descritas: las operaciones de regeneración y renovación urbana podrán comprender medidas de tipo social, ambiental y económico cuando tengan por objeto el desarrollo de una actuación estratégica global y unitaria en el ámbito de la actuación. Todo ello en orden a la consecución de los fines detallados en el art. 3 LR⁶, a los que se han de orientar las políticas públicas para el medio urbano que *“los poderes públicos”* formularán y desarrollarán según los principios de *“sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional”*.

2.2 Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana

El art. 8 LR detalla de modo pormenorizado quiénes tienen la consideración de obligados a ejecutar las obras mediante las que se desarrollarán las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, excediendo tal relación de sujetos de la tradicional correspondiente a los obligados al cumplimiento de los deberes de conservación, seguridad, salubridad y ornato. Así, si en este último supuesto la legislación urbanística imponía, con carácter general, esta

6 Los fines a los que han de orientarse las políticas públicas sobre el medio urbano, detallados en el art. 3 LR, podrían sintetizarse en los siguientes:

- a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas del domicilio habitual en ámbitos urbanos *“seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente”*.
- b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c) Mejorar la calidad y funcionalidad de las dotaciones y servicios públicos y fomentar su eficiencia económica y ambiental.
- d) Favorecer, mediante la implantación de las dotaciones, equipamientos y servicios públicos la radicación de actividades económicas generadoras de empleo.
- e) Garantizar la movilidad y el acceso universal a las dotaciones, equipamientos y servicios públicos.
- f) Integrar en los tejidos urbanos los usos compatibles con el uso residencial que sean necesarios para su equilibrio, fomentando la diversidad de usos, la proximidad de las dotaciones y servicios públicos a los residentes y la cohesión e integración social.
- g) Fomentar la protección de la atmósfera y el empleo de materiales, productos y tecnologías que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases generadores del efecto invernadero en la construcción, así como el uso de materiales reciclados y reutilizados que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos.
- h) Priorizar el uso de las energías renovables y favorecer la eficiencia y el ahorro energéticos.
 - i) Permitir y mejorar los usos turísticos responsables.
 - j) Poner en valor el patrimonio urbanizado y edificado que posea valor histórico o cultural.
 - k) Contribuir a un uso racional del agua y fomentar la eficiencia en el uso de este recurso a través del ahorro y la reutilización.

obligación a los propietarios (p.e. art. 9 LOUG⁷), por el contrario el art. 8 LR la extiende, “además de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación”, de modo concreto a:

- a) Los propietarios y titulares de derechos de uso, en este último caso limitada a la “proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación”. Y faltando tal contrato o no pronunciándose sobre ese extremo la obligación de costear las obras se atribuirá al propietario o al usuario atendiendo a si las obras tienen o no naturaleza de reparaciones menores motivadas por el uso diario, atendiendo para eso a la normativa reguladora de la relación contractual (aunque puede no nacer de un contrato –usufructo legal o testamentario, p.e.–) y, si es el caso, a las proporciones inscritas en el Registro de la Propiedad relativas al inmueble y a sus elementos anexos de uso privativo.
- b) Las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, en su caso, y cooperativas de viviendas. No obstante, en este supuesto, la obligación únicamente se predica de los elementos comunes del edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios.

Sigue aclarando el precepto que los gastos en los que se incurra se atribuirán a los propietarios de las fincas o elementos privativos de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos.

La lectura de la norma suscita la duda acerca de la virtualidad de la obligación impuesta a las cooperativas de viviendas, pues parece que una vez constituido el régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario y existiendo la correspondiente comunidad de propietarios, aquella ha de ser bien limitada.

- c) Las Administraciones Públicas, únicamente en los supuestos (y a ellos hay que entender limitada también la obligación) de que las actuaciones afecten a elementos propios de la urbanización y los propietarios de inmuebles no tengan la obligación de asumir su coste, cuando financien las actuaciones con fondos públicos y en caso de ejecución subsidiaria de la actuación a costa de los obligados.

La obligación a cargo de las Administraciones Públicas de costear las obras de las actuaciones de renovación urbana y rehabilitación se configura así con un carácter mayoritariamente residual y subsidiario: en un caso cuando afecte a elementos de la urbanización y los propietarios del ámbito no deban asumir tal carga, cuando haga uso de la potestad de ejecución subsidiaria y cuando tenga la consideración de entidad financiadora de la operación. Es necesario entender que la obligación a cargo de las Administraciones Públicas no se limita a los supuestos descritos, sino que también

7 Art. 9 LOUG:

“1 Los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones deberán: [...]b) Mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

2. Los propietarios de inmuebles y edificaciones en suelo rústico y en suelo de núcleo rural, además de los deberes establecidos en el número anterior, estarán obligados a realizar las obras necesarias para la protección del medio rural y ambiental.

3. El deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebase el límite del contenido normal de aquel que, en caso de las construcciones, estará representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo”.

ha de existir cuando aquellas tengan la consideración de “propietarios” de inmuebles comprendidos en el ámbito de la actuación. Entender lo contrario implicaría una atribución desproporcionada de cargas a los sujetos privados titulares de derechos de propiedad o uso en un ámbito en el que la Administración también fuera titular de esos derechos. Siguiendo la misma lógica, debe entenderse que la obligación a cargo de la Administración subsiste cuando la propiedad recaía sobre bienes que tuvieran naturaleza demanial.

2.3 La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR enumera en su art. 9.1 a los sujetos a los que le reconoce la iniciativa para proponer (no para establecer o fijar) la ordenación de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, valiéndose de una clasificación dual: por un lado las Administraciones Públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas y, por otro lado, los sujetos privados propietarios o titulares de otros derechos reales o de aprovechamiento (hai que entender que no materializado).

Con una llosa redacción que identifica a los titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes en la operación por cuenta de cualquiera de los legitimados, el precepto citado le reconoce el derecho de iniciativa en la ordenación de la operación de modo específico a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a las cooperativas de viviendas “*constituídas al efecto*”, a los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones o fincas y a los ya mencionados titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes por cuenta de los anteriores.

Se echa en falta en el precepto referido una mayor claridad en la definición del alcance de la iniciativa de ordenación pues su lectura conduce a concluir que la ordenación se ha de referir al detalle de las reglas y normas que han de regir las actuaciones, mas nada se dice acerca de quién puede proponer o iniciar el procedimiento para llevar a cabo aquellas actuaciones. Al respecto, el art. 9.2 LR parece aclarar en parte esta cuestión al detallar que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas que aseguren la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana que sean precisas y, “*en su caso formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan*”. Es decir, parece que se limita a las Administraciones Públicas la posibilidad de iniciar el procedimiento para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación urbana, mas eso sólo podrá tener lugar “*cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética*”. Sin embargo, la amplitud y generalidad de los supuestos (subsumibles sin mucha dificultad en el objeto legal de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana) habilitaría a la Administración para hacer uso de aquella posibilidad en cualquier caso, lo que nos podría llevar a entender que únicamente a la Administración le competiría la iniciativa para activar las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas.

No obstante, una interpretación integradora y teleológica de la norma ha de permitirnos concluir que el reconocimiento a los sujetos de derecho privado enumerados en el art. 9.1 LR del derecho a “*proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria*”

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

y las de regeneración urbana” ha de comprender también la posibilidad de formular los instrumentos precisos para la ejecución y desarrollo de las actuaciones. Y esto sería de este modo porque el art. 9.2 LR dice que las Administraciones Públicas formularán tales instrumentos “en su caso”, es decir, no siempre, sino cuando sea preciso dentro del marco delimitado por la propia LR.

Por otro lado, negar tal posibilidad habiendo considerado que las actuaciones de renovación y regeneración urbanas pueden tener la consideración de operaciones de transformación urbanística, como más adelante se detallará, chocaría frontalmente con la previsión contenida en el art. 6.5 TRLS⁸ (en la redacción dada por la propia LR), que reconoce tanto a los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística, como a los particulares, sean o no propietarios, en los casos de que se adjudicase la participación privada, el derecho a redactar y presentar para su tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos. Asimismo, y en apoyo de lo dicho, no puede dejar de mencionarse que el último párrafo del art. 10.1 LR le atribuye a los sujetos antes mencionados la propuesta de delimitación del ámbito de actuación conjunta o la identificación de la actuación aislada de que se trate, sin perjuicio de que la elección recaiga en el ayuntamiento. En consecuencia, las dudas que se pudieran suscitar acerca de la cuestión que se examina deben quedar despejadas teniendo en cuenta esa previsión y más, como veremos a continuación, que el presupuesto para el desarrollo de las operaciones a las que nos venimos refiriendo precisarán, en unos casos, de la modificación puntual de los instrumentos de planeamiento (caso en el que la iniciativa privada queda fuera de toda duda) y, en los restantes la delimitación del ámbito o la identificación de la actuación aislada.

El reconocimiento de esa posibilidad en ningún caso comprometería la dirección pública del procedimiento pues como ya se ha expuesto, la iniciativa de ordenación no excedería de lo que constituye una propuesta.

En otro orden de cosas, el examen del art. 6.5 TRLS puede llevarnos a criticar la amplia habilitación a los sujetos privados para hacer uso de la iniciativa de la ordenación. Como venimos de exponer el TRLS únicamente contempla la iniciativa privada en las operaciones de transformación urbanística a favor de personas distintas a los propietarios en los supuestos de iniciativa pública “en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada”; por el contrario la LR la extiende a los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, a las cooperativas constituidas al efecto y a las sociedades y entidades que actúen por cuenta de los anteriores o de los propietarios. Esta previsión, que contradiría lo dispuesto en el TRLS si caracterizamos a las actuaciones de renovación y regeneración urbanas como operaciones de transformación urbanística, puede dar lugar en su aplicación práctica a la aparición de fricciones o posibles situaciones de indefensión para los propietarios de los inmuebles cuando la iniciativa sea ejercida por otros sujetos legitimados.

La dirección pública del procedimiento de ejecución de las operaciones, sin perjuicio de lo que se ha expuesto, viene reforzada por la consignación explícita de la obligación de adop-

8 Art. 6.5 TRLS: “5. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se le faciliten, por parte de los organismos públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de expropiación forzosa”.

tar las medidas que aseguren, no sólo la realización de las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas, sino también la ejecución de las obras de conservación que sean precisas (art. 9.2 LR).

2.4 El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas

2.4.1 Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR no regula de un modo detallado los instrumentos que han de constituir el supuesto habilitador para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. No obstante, el análisis de su art. 10.1 permite diferenciar dos supuestos y, en consecuencia, dos tipos de instrumentos distintos:

- a) Las actuaciones sobre el medio urbano que supongan una modificación de la ordenación urbanística vigente. En este caso, la LR dispone que se *"observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación"*. Es decir, la viabilidad legal de las operaciones de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas precisará de la tramitación de una modificación puntual de la figura de planeamiento correspondiente. Modificación que, junto a la delimitación del ámbito afectado, introducirá la ordenación detallada de la operación, incluyendo el procedimiento y mecanismos para la equidistribución de las cargas y beneficios, en su caso.
- b) En las actuaciones para las que no se requiera la modificación de la ordenación urbanística el art. 10.1 *in fine* LR señala que únicamente requerirá la delimitación del ámbito de la actuación, tenga éste el carácter de aislada o no, caso este último en el que podrá ser discontinua.

En cualquiera de los supuestos, y con carácter previo a la aprobación de los instrumentos o adopción de los acuerdos correspondientes, ha de incorporarse una memoria justificativa de la viabilidad económica de la actuación, medida ésta consonante a los siguientes parámetros:

- rentabilidad.
- adecuaciones a los límites del deber legal de conservación.
- adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivadas de la actuación para los propietarios incluidos en el ámbito de la actuación.

La memoria de viabilidad económica, regulada en el art. 11 LR, deberá contener los siguientes elementos:

- a) Un estudio comparado entre los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, los propuestos, señalando el precepto que deberá referirse a las determinaciones relativas a la edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y a la modificación, si es el caso, de las redes públicas. El estudio deberá analizar de modo específico la repercusión, en aras de la consecución de los objetivos de rentabilidad, equilibrio económico y no su-



peración de los límites del deber legal de conservación, la incidencia de las variaciones que se operen como resultado de los incrementos de edificabilidad o densidad, la introducción de usos urbanísticos nuevos o la posibilidad de utilización diferenciada del suelo, su vuelo y del subsuelo.

- b) Las determinaciones económicas básicas referidas a los valores de repercusión para cada uso urbanístico propuesto, la estimación de la inversión necesaria (que incluirá las ayudas públicas a la operación, directas e indirectas, y las indemnizaciones correspondientes) y la identificación de los sujetos que deban costear las redes públicas.
- c) El análisis de las inversiones que pueda atraer la actuación y la justificación de que serán capaces de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte de la transformación física del ámbito, con la garantía del menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares “medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación”.

En este documento, dice la norma, se hará constar también la participación, en su caso, de empresas rehabilitadoras o de prestación de servicios cuando participen en la financiación de la actuación, bien directamente bien mediante la consecución de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El detalle del horizonte temporal necesario para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La evaluación de la capacidad económica de las Administraciones Públicas para “asegurar” la financiación y el mantenimiento de las redes públicas, cuando le competa, y su impacto en las haciendas públicas.

Contenidos todos ellos que cuadran perfectamente con los principios de eficiencia en la asignación de los recursos públicos y sostenibilidad financiera de las inversiones consagradas para el actual contexto económico por la Ley orgánica 2/2012, del 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEOSF, en adelante)⁹.

Por otra parte, el examen del art. 11 LR pone de relieve dos aspectos:

1. La necesidad de intentar justificar, siquiera teóricamente, la viabilidad económica de la operación, haciéndola pivotar, por un lado, en la incidencia económica que pueda suponer la modificación de los parámetros urbanísticos del ámbito y, por el otro, en los ahorros que se puedan conseguir en la modificación de las redes/dotaciones públicas existentes y en sus amortizaciones previstas.
2. El imperativo de justificar que los costes de las actuaciones no han de superar los correspondientes a los equivalentes al deber legal de conservación a cargo de los propietarios del ámbito. Este punto merece, por su importancia, un breve comentario acerca del alcance de ese deber.

⁹ Art. 7.3 LOEOSF: “3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos, los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El deber de conservación no se configura en nuestro Derecho como de alcance ilimitado, pues entender lo contrario conduciría a la solución inícuca de obligar a los propietarios de los inmuebles a asumir costes mayores, en ocasiones, que el valor del inmueble de que se trate. En ese sentido, ya la LS 1956 establecía que las obras ordenadas por motivos de interés turístico o estético *“se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieran en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasasen para obtener mejoras de interés general”* (art. 169.2), previsión recogida de modo semejante en la legislación urbanística posterior.

La LS cuando configura de modo autónomo al de conservación el deber de *“realizar los trabajos de mejora y rehabilitación”* establece que el límite económico del cumplimiento de ese deber comprende *“hasta donde alcance el deber legal de conservación”* (art. 9.1), previsión consignada de modo semejante en el vigente TRLS.

El límite del deber legal de conservación¹⁰ se vio fijado en el supuesto legal de ruína económica pues, debiendo declararse la ruína por ese motivo carece de sentido imponer la realización de las obras de reparación o rehabilitación necesarias¹¹.

Siguiendo el criterio expuesto, el art. 9.3 LOUG intenta resolver esta cuestión al disponer que *“el deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebasen el límite del contenido normal de aquel que, en el caso de las construcciones, está representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo”*. Decimos que la LOUG intenta resolver este problema, más no lo hace totalmente, porque únicamente explicita una solución para el caso de las construcciones; en los restantes supuestos, el límite será el *“del contenido normal”* del deber de conservación. La trascendencia verdadera de esta remisión a un concepto jurídico indeterminado como es el de *“contenido normal”* se revela cuando como en la LR el límite del deber legal de conservación se refiere a operaciones complejas que afectan a construcciones, dotaciones y servicios. En efecto, el art. 11 LR hace depender la justificación de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano, entre otros, *“de su adecuación a los límites del deber legal de conservación”*. Asimismo, entre los extremos a los que se ha de referir la memoria de viabilidad económica, el mismo precepto dispone que el estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y propuestos para alcanzar *“la no superación de los límites del deber legal de conservación”*.

De lo expuesto se concluye que ha de justificarse, a través de la memoria de viabilidad económica, que los costes de las actuaciones sobre el medio urbano no superan el límite del deber legal de conservación. Pues bien, el tenor del precepto hace surgir dudas acerca de su virtualidad real puesto que, pudiendo comprender las actuaciones sobre el medio urbano obras de implantación o refuerzo de dotaciones urbanas y, en su caso, de demolición y sustitución de edificaciones existentes por otras nuevas, parece difícil justificar que su coste no

10 Sobre el alcance del deber legal de conservación y su tratamiento por la jurisprudencia, vid. Sánchez Goyanes, Enrique (dir.). *Derecho urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2006. Págs. 961 a 984.

11 Vid. STS del 02/12/1999, en la que se deja sentado que *“[...] si el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público integra el contenido normal del derecho de propiedad, ese deber tiene su límite o momento de cese en la situación de ruina, pues cuando resulta procedente la demolición se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación, el cual no es obstáculo para la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional, con la finalidad de atender la seguridad e incluso salubridad del edificio en tanto esté habitado o en pie”*.

excede del deber legal de conservación. Al respecto, es necesario recordar que, tal y como se ha expuesto, ese límite viene marcado en su margen superior por el supuesto de ruína económica, determinado en el caso de Galicia por la mitad del coste de reposición del bien o nueva edificación de características similares, con exclusión del valor del suelo.

Sin perjuicio de las precisiones que al respecto deberá necesariamente realizar la legislación urbanística se impone, a mi juicio, y a fin de intentar conciliar los extremos expuestos, una interpretación integradora de la norma en el sentido de entender que la comparación entre los costes de la actuación y la valoración de los beneficios de la misma (edificabilidad, intensidad, nuevos usos, derechos de superficie, etc...) debe arrojar, como máximo, unos mayores costes iguales al límite del deber legal de conservación. Este razonamiento parte de la premisa de considerar que las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas nacen del cumplimiento de un deber integrante del estatuto del derecho de propiedad inmobiliaria como es el de rehabilitación urbanística. Es decir, las actuaciones sobre el medio urbano no son operaciones de transformación urbanística *sensu stricto* que tienen por objeto crear ciudad sino, por el contrario, regenerar o rehabilitar la ciudad ya creada. Todo eso de modo análogo a como el propietario de un edificio, nacido de una operación de transformación urbanística y de un proceso de equidistribución, debe asumir los costes necesarios para mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y ornato.

Ahondando en el estudio del procedimiento para la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, no podemos dejar de referirnos a la cuanto menos curiosa previsión que introduce el art.10.1 LR habilitando a la legislación urbanística aplicable (autonómica) para que, cuando sea precisa una modificación puntual del planeamiento, regule la aprobación de ciertos programas o instrumentos de ordenación por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias. Literalmente, el precepto dispone que *"no obstante, tal legislación (la urbanística) podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación (puntual), o independiente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística"*.

Si bien el precepto únicamente habilita a la legislación urbanística para aplicar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias a los planes o programas que determine, parece que con la intención de agilizar su aprobación, no parece lo más correcto que tal procedimiento resulte aplicable a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. Y esto por dos razones:

1. La primera es que, estando perfectamente regulada la aprobación de las figuras de planeamiento, parece una solución extravagante y que produce una dispersión de procedimientos introducir nuevos procedimientos para su aprobación, aplicables, según el tenor de la norma, cuando se refieran a actuaciones de rehabilitación o renovación urbana y sea necesario modificar la ordenación urbanística vigente.
2. En segundo lugar, la pretendida agilidad a alcanzar posiblemente no sea tal en tanto en cuanto, como se viene de exponer, esta solución sólo sería aplicable en los supuestos en los que debe tramitarse una modificación de la ordenación urbanística. En este caso, los resultados, medidos en tiempo de tramitación, probablemente sean similares que aplicando los procedimientos actualmente regulados para la aprobación de los

correspondientes instrumentos de planeamiento toda vez que la aprobación previa o simultánea de aquélla es condición previa para la viabilidad de la actuación pretendida.

A mi juicio, la regulación contenida en la LR al respecto de la definición de los instrumentos necesarios para el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano adolece de falta de concreción. La técnica legislativa debería permitir, sin necesidad de invadir las competencias autonómicas en materia de urbanismo, delimitar siquiera genéricamente el tipo de instrumentos (o planes o programas) que han de sustentar las actuaciones referidas. En otro caso, esa falta de definición únicamente supondrá un retraso en la puesta en marcha de las actuaciones sobre el medio urbano, al tiempo que puede introducir un factor de dispersión y complejidad no imprescindible para su ejecución, al ser abordada esta cuestión por las distintas normativas autonómicas.

2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Teniendo en cuenta que cuando las actuaciones sobre el medio urbano precisan de una modificación de la ordenación urbanística han de tramitarse según el procedimiento de modificación del instrumento de planeamiento de que se trate, la LR se limita a regular el procedimiento en el supuesto que se articula mediante la delimitación del ámbito de la actuación o se autorice la actuación aislada.

En esos supuestos, el art. 10.2 LR dispone que se deberán garantizar las notificaciones requeridas *“por la legislación aplicable”*, sin concretarse, por lo menos, si tales notificaciones han de alcanzar sólo a los propietarios existentes en el ámbito o también a los titulares de otros derechos e intereses legítimos. (A modo de comparación, en los procedimientos de equidistribución, la LOUG restringe la notificación a los titulares catastrales). Asimismo, la ley dice que se someterá el acuerdo al trámite de información pública *“cuando sea preceptivo”*.

La trascendencia del trámite de notificación viene no sólo del hecho de poner en conocimiento de los interesados (sean quienes sean) el inicio del procedimiento para la ejecución de una operación de rehabilitación o renovación urbana, sino también del contenido que la misma ha de incorporar:

- a) El avance de la equidistribución de cargas y beneficios derivados de la operación *“que sea precisa”*, dice la norma.
- b) El plan de realojo, temporal y definitivo, y de retorno.

2.4.3 Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.4.3.1. Efectos generales

La LR describe una serie de efectos que potencialmente pueden desplegar las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas para la mejor consecución de los fines de las políticas públicas destinadas a alcanzar un medio urbano más sostenible,



eficiente y competitivo (véanse los fines de la ley descritos en el art. 3 LR), y que pueden sintetizarse en la habilitación para la ocupación de los espacios libres o de dominio público o de las superficies comunes de uso privativo de los inmuebles en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario, se trate del suelo, vuelo o subsuelo, con el fin de instalar ascensores o elementos destinados a conseguir el objetivo de accesibilidad universal. La ocupación únicamente será posible cuando no resulte viable técnica o económicamente otra solución y siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres o de dominio público. (Art. 10.3 LR).

El apdo. 4 del art. 10 LR extiende la habilitación para la ocupación al supuesto en el que el fin a conseguir sea la realización de obras que reduzcan por lo menos un 30%, en cómputo anual, la demanda energética de calefacción o refrigeración del edificio y para las actuaciones que el citado apartado describe.

La ley puntualiza en su art. 10.5 que cuando las actuaciones descritas recaigan sobre inmuebles declarados de interés cultural o afectos a algún régimen de protección, deberán buscarse soluciones innovadoras tendentes a la preservación de los valores que lo han hecho merecedor de esa protección.

La ley dispone que los instrumentos de ordenación urbanística, en aras de la efectividad de esa posibilidad, introducirán previsiones del tenor del no cómputo a efectos de volumen edificable, distancias a lindes, edificaciones o vía pública o alineaciones de esas ocupaciones, o bien otras destinadas a favorecer el mismo fin y que prevea la legislación urbanística.

2.4.3.2. Efectos específicos

La aprobación de la delimitación del ámbito sobre el que se ha de materializar la actuación de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas, una vez firme en vía administrativa, precisa el art. 12.1 LR, da lugar al surgimiento de una serie de consecuencias sumamente trascendentes encaminadas a hacer viable la actuación por cuanto, por un lado, se despliega un arsenal de potestades administrativas exorbitantes y, por otro lado, produce una serie de efectos sobre los bienes de titularidad municipal que superan los límites establecidos hasta ahora por la legislación patrimonial y urbanística. Esos efectos, detallados en el art. 12 LR, serían los siguientes:

- a) La declaración de utilidad pública o interés social a efectos de expropiación, venta o sustitución forzosa de los bienes y derechos de los que sea preciso disponer para la ejecución de la operación.
- b) La sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, sin perjuicio de aquellos otros diferentes que le pueda atribuir la legislación aplicable, de los bienes y derechos necesarios para desarrollar la actuación.
- c) Habilita para ocupar la superficie de los espacios libres o de dominio público municipal indispensables para la instalación de ascensores o elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal.

Para el mismo fin, se opera por ministerio de la ley la cesión del uso del vuelo sobre tales superficies *“por el tiempo en que se mantenga la edificación”* o, en su caso y

también *ope legis*, la recalificación urbanística, desafectación y enajenación directa a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente.

Efectos estos que suponen una excepción al régimen jurídico ordinario de los bienes de las Entidades Locales (contenido, además de en la legislación básica de régimen local, en la Ley 33/2003, del 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas y en el RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales) pues, en un caso, se habilita para el uso privativo de bienes demaniales o se enajenar derechos de uso sobre el suelo de los mismos, prescindiendo del procedimiento ordinario de concurrencia y, en otro caso, se opera una recalificación urbanística de la superficie afectada (el espacio libre o dotación muda a suelo urbano, según es necesario entender), se produce la alteración de su calificación jurídica (pasando de bien demanial a patrimonial) y tal superficie se enajena directamente (sin concurso ni subasta, como es ordinario) a favor de la comunidad o agrupación de propietarios correspondiente.

Estas medidas suponen una excepción clarísima al rígido y formalista régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas, en general, y de las Entidades Locales, en particular, especialmente en tanto afectan a bienes de dominio público cuya gestión ha de adecuarse a unos procedimientos legalmente establecidos y taxados (autorizaciones y concesiones¹²) y que para cambiar de naturaleza (desafectación¹³) requieren de la tramitación de un procedimiento complejo. Ese carácter excepcional de la previsión se atenúa, por otra parte, al limitarse a un supuesto de hecho muy concreto: la instalación de ascensores u otros elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal a los edificios y a la necesidad de que concurren dos circunstancias: la primera, “siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente” y la segunda, que el suelo afectado esté incluido en la delimitación aprobada y firme en vía administrativa de un ámbito para la ejecución de una actuación de rehabilitación o renovación urbana.

Conviene mencionar que el régimen excepcional expuesto resulta aplicable únicamente a los bienes de titularidad municipal; correspondeéndole la titularidad a otras Administraciones Públicas la aprobación firme de la delimitación del ámbito únicamente legítima a los ayuntamientos para solicitar la cesión de uso o la desafectación, la cual se tramitará, si resulta procedente, con arreglo a la legislación patrimonial correspondiente. Es decir, al contrario de lo que acontece con los bienes de titularidad municipal, tratándose de los de otras Administraciones la ley, de modo un tanto incomprensible, no atribuye ningún efecto práctico a la aprobación definitiva de la delimitación del ámbito de las operaciones sobre el medio urbano. A mi juicio, con las cautelas debidas atendiendo al tipo de bien de que se tratara y a sus concretas afectación y destino, no debería existir impedimento alguno para que tales bienes recibieran un tratamiento semejante a los de titularidad municipal en el mismo supuesto de hecho y tratándose de conseguir los mismos fines.

12 Vid. art. 86 Ley 33/2003, del 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

13 Vid. art. 69 LPAP y art. 8 del RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales.

d) Habilita para el inicio de las actuaciones de ejecución de la operación de que se trate.

El acuerdo administrativo aprobatorio de cualquiera de las actuaciones descritas, dice el apdo. 2 del art. 12 LR, determina “*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, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras*”.

Aunque el precepto dice que tal afección se produce con la autorización o conformidad administrativa de cualquiera de las actuaciones descritas, lo cierto es que parece lógico entender que se refiere al de inicio de las actuaciones de ejecución pues en el trámite procedimental las restantes actuaciones (expropiaciones, autorizaciones para ocupaciones de espacios libres o de dominio público o cesión de uso de vuelo, etc...) necesariamente han de ser posteriores a aquel.

El art. 12.2 LR detalla que la afección real de los elementos privativos de los regímenes de propiedad horizontal o complejo inmobiliario 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 el pago de cuotas de urbanización¹⁴.

La fijación de un régimen de afección real de los elementos privativos de los complejos inmobiliarios e inmuebles en régimen de propiedad horizontal ha de juzgarse como un elemento plenamente acertado y que ha de erigirse como fundamental a los efectos de garantizar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano. A la vez, pone de relieve una vez más, la asimilación de este tipo de actuaciones a las de transformación urbanística.

2.5 La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.1 Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano

La promulgación de la LR reabre, de algún modo, la vieja cuestión de la llamada “descategorización” del suelo urbano. Esto es, de la posibilidad de reclasificar como “no consolidado” el suelo urbano que tiene la consideración de “consolidado” en el planeamiento con ocasión o, mejor dicho, para hacer posible la implantación de nuevas o mayores dotaciones urbanas (y el consiguiente incremento de la edificabilidad como fin último o disimulado).

La “descategorización” se configura como un mecanismo mediato que permite, como es fácilmente imaginable, llevar a cabo procesos de transformación urbanística en ámbitos,

14 Vid. art. 19 RD 1093/1997, del 4 de julio, aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en el que se indica que “*Quedarán afectos al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constaran inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la aprobación del proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a los que se refiere el artículo 73 de la Ley general tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que consten anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección*”.

como ya se ha dicho, clasificados inicialmente como suelo urbano consolidado en los que, por estar “terminada” la ciudad, tales procesos de transformación están excluidos *per se*.

Pues bien, la LR abre de nuevo el debate por cuanto tiene por objeto regular las actuaciones sobre el medio urbano que tienen por objeto la ejecución de obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, caracterizadas éstas como las que afectan tanto a edificios como al tejido urbano e incluyendo, en su caso, la sustitución de edificaciones previamente demolidas. Y estas actuaciones pueden recaer sobre ámbitos aislados o, en lo que más interesa a la cuestión que se examina, sobre ámbitos de delimitación conjunta.

Mediante las actuaciones sobre el medio urbano en ámbitos de delimitación conjunta se articulan operaciones complejas en tejidos urbanos degradados con el fin de conseguir los fines definidos en el art. 3 LR, fundamentalmente la consecución de viviendas accesibles y energéticamente eficientes en un medio urbano seguro, salubre y accesible, así como la implantación, refuerzo y mejora de la calidad de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarios. La ejecución de esas operaciones puede conllevar no sólo la demolición de viviendas y la implantación o mejora de dotaciones urbanas sino una auténtica reurbanización del ámbito.

La jurisprudencia es estricta, en el sentido de prohibir la “descategorización” del suelo urbano “consolidado” que se llevaba a efecto mediante la reclasificación de ese suelo como “urbano no consolidado”, vía revisión o modificación puntual del planeamiento general y, corrientemente, mediante la remisión de su ordenación detallada a un plan especial de reforma interior (PERI). La cuestión no es baladí pues, como puede entenderse fácilmente, los procesos de transformación urbanística cargan sobre los propietarios del suelo los costes del establecimiento o refuerzo de las dotaciones urbanas e implican la reversión en la comunidad de parte de las plusvalías generadas durante el proceso, mediante la obtención por el ayuntamiento del 10 % del aprovechamiento. Por el contrario, tratándose de suelo urbano consolidado, los costes de la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas recaen esencialmente sobre el ayuntamiento¹⁵ por cuanto al estar terminada la ciudad no cabe imponer a los propietarios del suelo las cargas inherentes al proceso necesario para conseguir ese “remate” de lo urbano.

Como hemos dicho, la jurisprudencia viene manteniendo un criterio unánime y tajante, en el sentido de vedar las operaciones de transformación urbanística sobre el suelo urbano clasificado inicialmente por el planeamiento general como “consolidado”. Así, por ejemplo, la STS del 23/09/2008 (recurso de casación 4731/2004) deja sentado en su Fundamento de Derecho 5º que “[...] que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y luz pública, y que están plenamente consolidados por la edificación –sobre ninguno de estos aspectos se ha suscitado la controversia– habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urba-

15 Art. 166.1 LOUG (“Obtención de los sistemas generales”): “Los terrenos destinados a sistemas generales que deban implantarse sobre suelo rústico o urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

Art. 167.1 LOUG (“Obtención de terrenos destinados a dotaciones locales”): “Los terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones locales en suelo urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

no no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes –que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida– los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos haya sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo consiguiese esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio del planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como hemos dicho, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa”.

En términos si cabe más contundentes se pronuncia la STS del 16/02/2012 (recurso de casación 4377/2009) que declara la nulidad de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela para la creación de la Ordenanza Especial OE-4 (Colegio Manuel Peleteiro) y por la que se categorizan los terrenos del citado Colegio Manuel Peleteiro como “suelo urbano no consolidado, al disponer en su Fundamento de Derecho 3º que “como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08), lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y eso porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. Como indica la sentencia antes citada del 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04) «...Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar».

Estos razonamientos son trasladables íntegramente al caso examinado, puesto que la modificación del Plan General objeto de impugnación se refiere a una parcela cuya condición de solar nadie discute, como es la situada en el número 27 de la calle de San Pedro de Mezonzo, que venía destinada a dotación docente de titularidad privada (Colegio Manuel Peleteiro). La modificación aprobada contempla la sustitución del uso docente por el residencial, asignando a la parcela la edificabilidad de 23.500 m2 y remiteindo la ordenación detallada a un ulterior Plan Especial de Reforma Interior. Aunque según la legislación autonómica los planes especiales de reforma interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma en suelo urbano no consolidado (artículo 70 de la Ley autonómica 9/2002), esa previsión no puede privar a los terrenos de la condición de suelo urbano consolidado ya conseguida, máxime cuando haya sido posible establecer la ordenación detallada de la parcela desde el propio Plan General.”

Los anteriores razonamientos se reiteran en la STS del 10/05/2012 (recurso de casación 4457/2009) que declara la nulidad del Plan Especial de Reforma Interior nº 12 del Plan General de Santiago de Compostela para la ordenación detallada de los terrenos ocupados por el Colegio Manuel Peleteiro, en lo relativo a la categorización de ese suelo como urbano no consolidado y a las obligaciones de cesión de aprovechamiento derivadas de esa categorización, declarando que le corresponde a los terrenos la consideración de suelo urbano consolidado.

Pues bien, como decíamos, la LR parece que abre una puerta a las operaciones de transformación urbanística de ámbitos de la ciudad que tendrían la consideración de suelo urbano consolidado y, en consecuencia, a la aplicación de mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios, haciendo posible la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas a través de procedimientos de ejecución sistemáticos.

Esta conclusión se extrae considerando los siguientes razonamientos:

- a) La propia definición de las “actuaciones sobre el medio urbano” contenida en el art. 7.1 LR, según el cual son *“aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y 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”*.

Teniendo en cuenta que, consonante a lo previsto en el art. 12.1 LR, las actuaciones pueden tener carácter aislado o conjunto, habilitando el art. 9.2 LR a las Administraciones Públicas para plantear y ejecutar los instrumentos que establezcan las operaciones sobre el medio urbano cuando existan *“situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética”*, parece que, especialmente en este último supuesto, ha de resultar necesario acudir a mecanismos semejantes a los precisos para la ejecución sistemática del planeamiento. En otro caso, parece imposible llevar a cabo la renovación y regeneración de tejidos urbanos y de edificaciones en ámbitos de actuación conjunta mediante procedimientos análogos a los de ejecución asistemática del planeamiento.

- b) El acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o de autorización de las actuaciones aisladas sobre el medio urbano contendrá, entre otros extremos, el *“avance de la equidistribución que sea necesaria”*, definida como *“la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación”* [art. 10.2 a) LR]. Es decir, la ley reconoce explícitamente la procedencia de las operaciones de equidistribución para la efectiva ejecución de los instrumentos que establezcan las actuaciones sobre el medio urbano.
- c) La memoria de viabilidad económica que ha de anteceder a los instrumentos de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano ha de analizar la

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

existencia “de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma [de la actuación]”, a fin de justificar la viabilidad económica de la operación (art. 11 LR). Asimismo, la referencia explícita, entre los aspectos que ha de analizar, a la modificación o implantación de redes (dotaciones) públicas, a la fijación de nuevas edificabilidades, densidades y usos, a la determinación de valores de repercusión para los nuevos usos o a la transformación física nos retrotrae ineludiblemente a la terminología asociada con los procesos de transformación urbanística.

- d) El art. 13.1 LR habilita para el recurso en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano a todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de ordenación territorial y urbanística. Referencia ésta que, implícitamente, nos conduce a las modalidades de ejecución sistemática del planeamiento (compensación, cooperación, etc,...) y, en consecuencia, a los procedimientos de transformación urbanística. En otro caso, carecería de toda lógica la remisión legal a los procedimientos de gestión del planeamiento.

Pero si las disposiciones de la LR permiten deducir la naturaleza de operaciones de transformación urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano, las dudas las despeja completamente el art. 14.1 TRLS, en la redacción dada por la LR, según el cual a los efectos de esa ley, son actuaciones de transformación urbanística “a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

- 1) Las de nueva urbanización, que supone el paso de un ámbito de suelo de situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
- 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.
- 3) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto 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 y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.

Lógicamente, la transformación urbanística conlleva procesos de equidistribución y así, el art. 9.5 TRLS *in fine*, también en la redacción dada por la LR, preve que “cuando la Administración impone la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el art. 8.5 c)”.

Debería quedar fuera de toda duda el carácter de operaciones de transformación urbanística que pueden representar las actuaciones de regeneración y renovación urbana sobre ámbitos conjuntos mas no sucede lo mismo acerca del fundamento conceptual que se pudiera considerar presupuesto básico de esa conclusión: esto es, la clasificación como “consolidado” o “no consolidado” del suelo urbano sobre el que recaen.

La ley, siguiendo la doctrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo (STC 61/1997, del 20 de marzo¹⁶) y continuando el sistema iniciado por la Ley del suelo de 2007, no establece (ni mucho menos regula) categorías o clases de suelo, remitiendo esa tarea a la legislación autonómica. Tendrá que ser, pues, la normativa urbanística autonómica la que resuelva esta cuestión, bien amparando la “descategorización” del suelo urbano, a día de hoy repudiada por la jurisprudencia, bien desarrollando los mecanismos apropiados que amparen las operaciones de transformación urbanística sobre suelo urbano consolidado.

En mi opinión sería el último el modo mejor de abordar esta cuestión pues aunque las actuaciones de regeneración o renovación urbanas pueden suponer auténticas operaciones más que de urbanización de re-urbanización y de construcción de la ciudad, lo cierto es que no puede desconocerse que recaen sobre ámbitos de suelo urbano que reúnen las condiciones de consolidación del suelo, sin perjuicio del grado de degradación mayor o menor que presenten. Al contrario, la “descategorización” de ese suelo, supone acudir a una mera ficción (la de que el suelo urbano no está consolidado) para alcanzar un objetivo que la LR admite claramente, como es la transformación urbanística de ese suelo. A mayores, la aplicación de técnicas de equidistribución sobre ámbitos de suelo urbano consolidado no tiene por qué infringir la exigencia legal de justo reparto de cargas y beneficios ni suponer la imposición d una nueva carga ilegal a los propietarios de suelo urbano consolidado pues, como hemos visto, el supuesto habilitante de este tipo de actuaciones es la existencia de una situación de degradación urbana que se pretende salvar mediante la re-urbanización del ámbito. Es decir, el estado de degradación es demostrativo del agotamiento de los “beneficios” obtenidos por los propietarios del suelo a cambio de haber soportado las cargas inherentes a la transformación urbanística y la ejecución de las actuaciones de regeneración o renovación urbanas, por cuanto conllevan la re-urbanización del ámbito y la consecuente obtención de nuevas plusvalías por los propietarios justifican la imposición de nuevas cargas a éstos.

2.5.2 Sistemas de ejecución

La LR es absolutamente abierta al prever los modos y procedimientos para el desarrollo de las actuaciones sobre el modo urbano. Así, el art. 13.1 LR dice que *“las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de 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”*. La previsión legal parece admitir y, lo que es más importante, equiparar, tanto modos de gestión o prestación de servicios públicos como los regulados en la legislación urbanística autonómica para el desarrollo urbanístico del suelo.

La deficiente técnica legislativa empleada en la redacción del precepto y la confusión de conceptos del legislador lo llevan a admitir como mecanismos hábiles para la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano que, como hemos visto, pueden llevar aparejada procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas (singularmente tratándose de actuaciones conjuntas) instituciones jurídicas diseñadas para un fin concreto y radicalmente

16 Vid. también la STC 164/2001, del 11 de julio.

diferente como es la prestación de servicios públicos. A este respecto, resultan sumamente reveladoras las referencias de la norma a las *“modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, [y] de régimen local”*, que nos retrotraen directamente a figuras como la encomienda de gestión, el organismo autónomo, la entidad pública empresarial, la agencia, la gestión indiferenciada, el órgano desconcentrado, el consorcio, o la sociedad pública (modos de gestión directa previstos en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en la legislación de régimen local) o la concesión, el concierto, la sociedad de economía mixta o la gestión interesada (modos de gestión indirecta regulados en la TRLC-SP), y sin perjuicio de aquellos otros en este momento no se recuerdan.

Posiblemente el único modo de dotar de sentido al precepto sea el de entender que no se estaba refiriendo a los modos por los que han de ejecutarse las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, sino que se pretendía detallar a los sujetos capacitados para llevar a cabo esa ejecución. Es decir, el enfoque de la norma estaría puesto no en el objeto (las modalidades de ejecución) sino en los sujetos habilitados (bien por sí solos bien mediante fórmulas de cooperación interadministrativa) para llevar a efecto el desarrollo de la actuación, bien directamente bien mediante procedimientos de ejecución indirecta, pero en todo caso por los previstos en la legislación urbanística aplicable. Y esto sería así porque la complejidad de las actuaciones de ejecución, que conllevan en unos casos operaciones de equidistribución y, en otros casos, la expropiación o la ocupación de los inmuebles afectados y, en todo caso, la ejecución física de la operación mediante la realización de la obra, no resulta posible a través de figuras como el contrato administrativo de concesión cuyo objeto no sólo es más limitado sino también absolutamente diferente.

2.5.3 Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución

El tenor del art. 13.1 LR comentado, junto con lo ya expuesto en relación con la iniciativa en el procedimiento de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano, así como las referencias explícitas contenidas en las letras a) y c) del art. 15.3 LR, permiten deducir que la gestión de la ejecución de esas actuaciones le puede corresponder tanto a la Administración como a sujetos de Derecho Privados.

Con mayor detalle, el art. 15.1 LR relaciona los sujetos legitimados para participar en la ejecución de las operaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas: Administraciones Públicas, entidades públicas adscritas o dependientes de las anteriores, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas, las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y parcelas, los titulares de derechos reales, los titulares de aprovechamiento, las empresas y entidades intervinientes por cualquier título en las operaciones y las asociaciones administrativas que estos últimos sujetos puedan constituir, de acuerdo con la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo o con la propia LR.

A los sujetos enumerados la LR les atribuye en el art. 15.3 una serie de derechos y facultades en orden a la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, que desarrollarán, o no, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica. En este punto, la ley contiene una previsión de mayor interés, como es el reconocimiento de la iniciativa de los sujetos antes citados, por su propia iniciativa o por encargo de otro de los sujetos que tenga la consideración de “*responsable de la gestión*”, los planes y proyectos de gestión de la actuación.
- b) Constituirse en asociaciones administrativas para concurrir a los concursos públicos convocados por la Administración para la ejecución de las obras comprendidas en la actuación. En este punto, la ley le reconoce a estas asociaciones una facultad de enorme trascendencia, pero necesaria para la ejecución de las obras, como es atribuirle, en la condición de fiduciario, el poder de disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios afectados por la actuación y también sobre las fincas privativas existentes en aquéllas. Y todo eso sin más limitaciones que las que pudiesen venir establecidas en los estatutos de las comunidades de propietarios en régimen de división horizontal o complejo inmobiliario.

Conviene hacer notar que la LR no le reconoce a ningún otro sujeto interviniente en el procedimiento de ejecución la condición de fiduciario con poder de disposición sobre aquellos elementos¹⁷. La ausencia de esta previsión nos lleva a cuestionar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano cuando la iniciativa de éstas le corresponda a otros sujetos privados. En este supuesto (pensemos, por ejemplo, que el desarrollo de la actuación le corresponde a los propietarios de las fincas afectadas), la eventual solución podría venir dada por la aplicación de los modos de ejecución del planeamiento establecidos por la legislación urbanística (en el mismo supuesto, pensemos en el sistema de compensación).

- c) Asumir, directamente o asociados con sujetos públicos o privados que también intervieran en el procedimiento, la gestión de las obras.
- d) Constituir un fondo de conservación y rehabilitación, integrado por las aportaciones de los propietarios y que podrá destinarse a cubrir los impagos de las cuotas destinadas a costear las obras.

Se echa de menos que, siendo tan numerosos y variados los sujetos que pueden intervenir en la gestión de la ejecución de las actuaciones, la ley limite a los propietarios las aportaciones al fondo de conservación excluyendo, por lo menos de entrada, a los restantes sujetos (por ejemplo, titulares de derechos reales sobre los inmuebles).

- e) Adquirir condición de beneficiario directo de las medidas de fomento establecidas por las Administraciones para este fin, con habilitación para percibir y gestionar las ayudas que se puedan otorgar a los propietarios de fincas.
- f) Otorgar escrituras de modificación del régimen de propiedad horizontal (hay que entender, de modo amplio, que también de los complejos inmobiliarios).

17 El art. 158.2 LOUG le atribuye la misma condición de fiduciarias con poder de disposición sobre las parcelas comprendidas en el polígono de que se trate a las juntas de compensación: “*Las juntas de compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos*”. Ahí se ve una similitud más entre la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la LR y la ejecución del planeamiento general.

- g) Tener la condición de beneficiarios de la expropiación de la parte de pisos y locales, en edificios destinados predominantemente al uso de vivienda constituídos en régimen de propiedad horizontal, que sea indispensable para instalar los servicios comunes que se previeran por la Administración en planes, en la delimitación de ámbitos de actuaciones sobre el medio urbano o en órdenes de ejecución, cuando no sea viable *“técnica o económicamente”* otra solución y siempre que se garantice el respeto a la superficie mínima y a los estándares establecidos para locales, viviendas y espacios comunes.

A vista de previsión, no parecería excesivo, de modo similar a lo que ocurre en los supuestos de transformación urbanística, que la condición de beneficiario de la expropiación en este supuesto se reconociera también a los sujetos legitimados para intervenir en la operación cuando el plan o la delimitación del ámbito de la actuación fuera elaborado o propuesto por sujetos privados. Por el contrario, el tenor literal del precepto limita la atribución de la facultad al supuesto en el que los servicios comunes de que se trate respondieran a una previsión de la Administración.

- h) Solicitar créditos para la financiación de las obras de conservación y de las necesarias para la ejecución de la actuación.

Esta última previsión puede considerarse redundante a la vista de las facultades detalladas en el primer apartado de las que se enumeraron.

2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas

Conviene detenerse en la regulación que la LR hace en su art. 16 de las asociaciones administrativas que los sujetos que intervienen en el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano pueden constituir para ejecutar las obras de las referidas operaciones.

El art. 16 LR se detiene regulando su régimen jurídico, caracterizado por las siguientes notas:

- a) Son asociaciones de naturaleza administrativa y con personalidad jurídica propia, dependientes de la Administración actuante, que será la competente para aprobar los estatutos por los que han de regirse (junto con la LR y la legislación urbanística aplicable), momento en el que adquirirán su personalidad.
- b) Adoptarán sus acuerdos por mayoría simple de las cuotas, excepto que los estatutos o la normativa aplicable establezcan mayorías especiales en determinados supuestos. Los acuerdos así adoptados serán impugnables mediante recurso de alzada ante la Administración de la que dependan.
- c) Su disolución se producirá por el cumplimiento de sus fines y luego de acuerdo de la Administración de la que dependan, lo que no se producirá hasta el cumplimiento de sus obligaciones.

La regulación de este tipo de asociaciones, quizás por poco ambiciosa, puede conducir las a un camino sin salida: si bien la LR le atribuye una facultad poderosísima como es la plena disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios y sobre las fincas privativas existentes en el ámbito de las actuaciones sobre el medio urbano, lo

cierto es que la LR limita su fin a “participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes” [art. 15.3 b) LR]. ¿Qué sucedería en el caso de que la asociación administrativa constituida no resultara adjudicataria de las obras de la actuación? O de otro modo, ¿es rentable o merece la pena invertir tiempo y recursos en la constitución de una asociación administrativa que sólo potencialmente va a ejecutar las obras que son su razón de ser?

Quizás fuera más factible que la ley le atribuyese la competencia para gestionar (o colaborar en la gestión) la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas, de modo semejante a una junta de compensación, o simplemente la ejecución de las obras que comprenden, sin perjuicio de que por su carácter debieran respetar los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de las obras. O quizás sea preciso esperar a que la legislación urbanística autonómica complete su regulación atribuyéndole más fines que las doten de un mayor contenido.

2.5.4 Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 17.1 LR enumera una serie de negocios jurídicos que los sujetos legitimados para intervenir en las actuaciones sobre el medio urbano pueden concluir entre si con el fin de “facilitar la gestión y ejecución” de las actuaciones, y que serían los siguientes:

- a) Contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, de las fincas urbanas o de sus elementos, por tiempo determinado, a cambio del pago aplazado del coste de las actuaciones que debe sufragar el propietario de tales fincas.
- b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o elemento de un edificio por plazo determinado en lugar del cambio por el arrendatario o cesionario del pago de impuestos, tasas, cuotas, gastos de conservación y de las obras comprendidas en las actuaciones sobre el medio urbano.

El apartado 2 del artículo citado precisa que, en caso de tratarse de cooperativas de viviendas, los contratos referidos en el primero y último apartado únicamente podrán referirse a locales comerciales o a instalaciones y edificaciones complementarias.

Como puede apreciarse se trata de negocios jurídicos destinados a la financiación de los costes asociados a la ejecución material de las obras objeto de las actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbana, dispensando, en unos casos (b y c) al propietario de los inmuebles de sufragar todos o parte de los gastos y, en el otro caso (a), permitiéndole aplazar el pago de tales gastos, y que pueden ser agrupados en dos grandes categorías: contrato de permuta de cosa futura y contrato de arrendamiento inmobiliario con pago de la renta no dineraria.



Conviene entender que el listado de negocios jurídicos que pueden concluir los sujetos legitimados para intervenir en las operaciones no se limita a los descritos en el art. 17.1 LR, pudiendo convenir todos aquellos que consideren convenientes, de conformidad con la plena capacidad jurídica para intervenir en el mercado inmobiliario que le atribuye la ley [art. 15.3 a) LR], sin más límite que los fijados por las *“leyes, la moral y el orden público”* (art. 1255 del Código Civil) y aquellos que puedan derivar de su naturaleza jurídica (diferenciación sujetos de derecho público - sujetos de derecho privado, p.e.).

2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 19 LR tiene por objeto regular la conclusión de convenios destinados a cooperar y, en consecuencia, facilitar y favorecer la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano configurando, de este modo, una figura jurídica análoga a la de los convenios urbanísticos. En su virtud, se habilita a las Administraciones Públicas que cooperen en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano para suscribir convenios con la amplia relación de sujetos, públicos y privados, legitimados para participar en la ejecución de las actuaciones y a los que nos hemos referido en un apartado anterior de este trabajo¹⁸ (apartado 2.5.3).

La norma se preocupa, también, de definir el objeto sobre el que pueden versar tales convenios:

- a) *“La organización de la gestión de la ejecución”*, indicando que podrá revestir las formas de consorcio o de sociedad mercantil de capital mixto. Dice la ley que, incluso, con participación privada minoritaria.

Cabe preguntarse por qué previendo la ley que las Administraciones Públicas, para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, podrán emplear *“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 LR) se restringe la colaboración de las Administraciones Públicas con otros sujetos a las figuras del consorcio y de la sociedad de capital mixto.

A mi juicio, teniendo en cuenta la previsión transcrita y el reconocimiento legal de la autonomía de la voluntad de las Administraciones Públicas, es necesario entender que la enumeración expuesta de las formas jurídicas a través de las que puede articularse la cooperación no tiene carácter cerrado y que deben admitirse otras modalidades de colaboración.

- b) *“El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución”* cuando no la asuma la Administración, el consorcio o la sociedad mixta que se pueda constituir.

No plantea mayores dudas esta previsión, sin perjuicio de recordar la necesidad de garantizar el respeto a los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de la ejecución de las obras cuando asuman su ejecución los sujetos privados.

¹⁸ Vid. tamén o art. 15.1 LR.

- c) *“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”*. Añade la norma que dichos términos y condiciones podrán concretarse, a su vez, mediante acuerdos entre el gestor responsable de la actuación y los sujetos legitimados para participar en el procedimiento de ejecución.

Esta previsión viene siendo, de algún modo, el lógico corolario de la atribuida competencia a la Administración para aprobar los instrumentos de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano y como mecanismo para trasponer las concretas determinaciones de aquéllos durante el proceso de ejecución conformador del nuevo medio urbano.

Se debe hacer notar que la LR al describir el objeto posible de estos convenios lo está configurando de un modo semejante a los “convenios de ejecución” del planeamiento urbanístico. A diferencia de lo que ocurre en la legislación urbanística la LR no contempla para el ámbito que regula una figura análoga a la de los “convenios de planeamiento” que, en este supuesto y por comparación con lo previsto en la LOUG (art. 235 LOUG¹⁹), pudieran tener por objeto la fijación de los criterios a seguir para la ordenación de las actuaciones de rehabilitación o de renovación o regeneración urbanas o el modo en el que los intereses públicos deban documentarse en esos instrumentos.

La planificación y ordenación de actuaciones de tanta complejidad como las de regeneración y renovación urbanas aconsejaría no prescindir de instituciones jurídicas que atesoren tanta potencialidad de cara a la resolución de esas operaciones como ese tipo de convenios. Por este motivo, y sin perjuicio de que pueda preverse y desarrollarse su regulación por la normativa urbanística autonómica, razones de seguridad jurídica harían recomendable la previsión de este tipo de convenios “de planeamiento” en la LR.

2.5.4.3. La cooperación interadministrativa

La LR dedica el artículo 18 a regular la cooperación interadministrativa, si bien ciñéndose a la acción de fomento de la Administración General del Estado para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.

Comenzando por el primero, el art. 18.1 LR dispone que las actuaciones que enumera (las de conservación, rehabilitación y regeneración urbanas, la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, especialmente los que recaigan sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemáticas análogas con variables económicas, ambientales y sociales y las actuaciones que tengan por finalidad eliminar infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia de los edificios, se trate de ámbitos de gestión aislados o conjuntos) podrán beneficiarse de la colaboración y cooperación económica de la Administración General del Estado, con prioridad para la obtención de las ayudas estatales vigentes.

19 Art. 235.1 LOUG: *“La Administración autonómica y los ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán celebrar entre sí y con otras administraciones convenios para definir de común acuerdo y en el ámbito de sus respectivas competencias:*

a) *Los criterios de ordenación a que deba ajustarse el planeamiento urbanístico y sus modificaciones y revisiones.*
b) *Los términos en que deba preverse en el planeamiento urbanístico, o en sus modificaciones o revisiones, la realización de los intereses que gestionen”*.

No obstante, el precepto marca como condición para la aplicación de ese beneficioso régimen que se trate de actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales. Se introduce, de este modo una restricción muy relevante en el acceso a las acciones de fomento previstas, criticable en tanto en cuanto no basa la discriminación aplicada en la consecución de los objetivos de la ley sino, meramente, en el origen del instrumento superior que preve tales actuaciones.

El apartado 2 del art. 18 contiene una previsión absolutamente genérica destinada a imponerle a las Administraciones Públicas la colaboración para el fomento de la *“actividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social y territorial”*, habilitándolas para concluir convenios de colaboración en los que se asignen fondos para la consecución de esos fines.

2.5.5 Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Con el fin último de facilitar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, la LR regula de modo prolijo los derechos de realojo y retorno de los ocupantes (derecho de realojo) y de los arrendatarios (derecho de retorno) de los inmuebles incluidos en el ámbito de la actuación y que se vean directamente afectados por la misma.

2.5.5.1. El derecho de realojo

a) Sujetos

Con carácter general, la ley le reconoce el derecho de realojo *“a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual”* (art. 14.1 LR). Entendiendo que la mención *“ocupantes legales”* ampara a los ocupantes dotados de un título jurídico que legitima la ocupación del inmueble, carecerían de este derecho tanto los precaristas como aquellos ocupantes no tolerados, como sucede en el caso del precario, y cuyo ejemplo más obvio lo constituyen los *“okupas”*. Asimismo, también es condición para la existencia del derecho que el inmueble tenga la consideración de residencia habitual. No podemos dejar de recordar que, para estos efectos, la inscripción en el Padrón Municipal constituye prueba de la residencia habitual en la vivienda de que se trate (art. 53.1 del RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial²⁰).

El derecho de realojo, dice el apartado 3 del art. 14 LR, es personal e intransferible, *“excepto en el caso de herederos forzosos o cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo”*. Se puede criticar del precepto la limitación de la transmisibilidad del derecho únicamente al *“cónyuge”*, toda vez que constituye una realidad ampliamente reconocida legal y jurisprudencialmente la de las parejas de hecho.

20 Art. 53.1 RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial: *“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”*.

Correlativamente, los obligados al cumplimiento del derecho de realojo la Administración actuante o el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe mediante el sistema de expropiación, y, en los restantes supuestos, el promotor de la actuación.

Examinado el aspecto subjetivo del derecho, debemos referirnos a las condiciones objetivas para el nacimiento del derecho. Así, la LR restringe la existencia del derecho a dos supuestos de procedimientos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano:

- a) Gestión de la actuación mediante el sistema de expropiación.
- b) Cuando se trate de otro tipo de procedimientos de gestión, la operación ha de referirse a ámbitos de actuación conjunta.

Es decir, se excluye el derecho de realojamiento en los supuestos de actuaciones aisladas que no se ejecuten mediante el sistema de expropiación. Esta previsión resulta discutible, a mi juicio, pues que una actuación de rehabilitación se limite a un único inmueble, por ejemplo, no excluye el desplazamiento de la vivienda habitual a un gran número de interesados (en muchos casos a más que en otros supuestos de actuaciones de regeneración o renovación urbanas, como por ejemplo una actuación de dotación). Sería aconsejable, para evitar esos posibles efectos perniciosos, que la ley extendiera también a esos supuestos el derecho de realojo, sin perjuicio de introducir las modulaciones y factores de corrección precisos atendiendo al alcance de la actuación.

b). Objeto

El derecho de realojo se hará efectivo mediante la entrega de una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, de ser posible en el mismo ámbito o, en otro caso, en el más próximo al mismo, y, subsidiariamente, para el caso de que eso no sea posible la entrega de vivienda, mediante el pago de una cantidad equivalente (art. 14.5 LR). La ley precisa, por otra parte, que este derecho es independiente del derecho a percibir las indemnizaciones correspondientes por la extinción de derechos preexistentes (art. 14.6 LR), excepto en el supuesto, detallado más adelante, en el que, en actuaciones mediante el sistema de expropiación, el titular del derecho decida no ejercerlo optando por la percepción de su equivalente en dinero.

Con carácter general, la ley dispone que la vivienda a entregar deberá tener una superficie *"adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento"*, añadiendo que, en caso de ser discapacitado el titular, la vivienda deberá ser accesible o acorde con las necesidades del discapacitado. En cualquier caso, la vivienda de sustitución deberá respetar los límites que establezca la legislación sobre vivienda protegida aplicable.

De un modo más concreto, el apartado 1 del art. 14 LR define el alcance de las obligaciones sobre características de la vivienda a entregar a cargo de los sujetos obligados a eso:

- a) En el sistema de expropiación, las Administraciones Públicas o beneficiarios de la expropiación deberán entregar las viviendas u ofrecer alquileres, en función del título que amparara la ocupación de la vivienda afectada, en las condiciones vigentes para las viviendas sometidas a un régimen de protección pública, viviendas que tendrán una superficie adecuada a las necesidades del titular.



En este supuesto, el titular del derecho puede optar por la entrega de la vivienda o acceso al alquiler ofrecido, lo que equivaldrá al pago del justiprecio expropiatorio, o por el pago en metálico de ese justiprecio, caso en el que el derecho de realojo no llega a nacer.

- b) En los casos restantes (actuaciones mediante ámbitos de gestión conjuntos) por sistemas no expropiatorios, la ley se limita a indicar que el promotor deberá garantizar el derecho de realojo “en las condiciones que establezca la legislación aplicable”.

No juzgándose desacertada la previsión legal, lo cierto es que se echa de menos en el precepto una mayor contundencia en la protección y efectividad del derecho de realojo en esos supuestos algo, a mi entender, perfectamente posible sin invadir las competencias autonómicas en ejercicio de la competencia estatal exclusiva sobre “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1ª CE). La referencia legal a la mera “garantía” del derecho de realojo añade un factor de incertidumbre para los ocupantes de las viviendas afectadas y deja la puerta abierta a soluciones simplemente monetaristas para hacer efectivo el derecho a que nos venimos refiriendo que pueden no ser las más aconsejables si, como resulta previsible, los titulares del derecho se enmarcan en grupos sociales vulnerables. Además, no se aprecia motivo alguno para establecer soluciones legales diferentes ante supuestos de hecho esencialmente idénticos.

c). El procedimiento

La efectividad del derecho de realojamiento, por afectar a un derecho de la trascendencia que tiene el de residencia, requiere de un procedimiento en el que se garantice la intervención de los afectados. En este sentido, el apartado 4 del art. 14 LR fija las reglas mínimas a las que, sin perjuicio de su desarrollo por la legislación autonómica, ha de atenerse el procedimiento de realojo:

- a) La Administración deberá identificar a los ocupantes legales que residan habitualmente en las viviendas afectadas por cualquier medio admitido en derecho y les notificará la inclusión del inmueble en el ámbito de la actuación, otorgándole un trámite de audiencia que, de existir un trámite de información pública, coincidirá con éste.

La referencia al trámite de información pública parece que ha de entenderse referida al que, de ser el caso, puede existir en los procedimientos de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o aislada de las operaciones sobre el medio urbano a que se refiere el art. 10.2 LR.

- b) Durante el trámite de audiencia o información pública los interesados deberán acreditar que reúnen los requisitos legales para ser titulares del derecho y, asimismo, solicitar su reconocimiento o renunciar al mismo. Añade la norma que la falta de contestación no le impedirá a la Administración continuar el procedimiento.

La regulación de la renuncia al derecho de realojo, en este punto, suscita dudas acerca de sus efectos. Así, en un desarrollo mediante un sistema de expropiación, es necesario entender que la renuncia al derecho de realojo conlleva el pago en metálico del

justiprecio que se determine por la privación de la propiedad o uso de la residencia habitual mas, para los restantes supuestos (ámbitos de gestión conjunta mediante procedimientos no expropiatorios) la norma nada establece. Reiterando lo ya dicho en otro punto, se echa en falta un mayor detalle de la norma, especialmente en un aspecto como el tratado que se refiere a derechos e intereses que deben ser objeto de una especial protección y salvaguarda.

- c) La Administración, luego de concluir el trámite de audiencia, y se no lo hubiera hecho, aprobará el listado definitivo de los titulares del derecho de realojo y se lo notificará a los mismos.
- d) A modo de cláusula de cierre y salvaguarda, se preve que la Administración pueda, en momentos posteriores a la cumplimentación de los trámites descritos, reconocerle el derecho de realojo a quienes acrediten reunir los requisitos legales para ello.

2.5.5.2. El derecho de retorno

El derecho de retorno surge para los arrendatarios de viviendas cuando no puedan hacer uso de éstas como consecuencia de la ejecución de actuaciones aisladas mediante sistemas diferentes del de expropiación, materializándose en los derechos al alojamiento provisional y al retorno a la vivienda inicialmente ocupada cuando termine la ejecución de la actuación (art. 14.2 LR²¹).

Este derecho complejo en razón de su objeto, pues comprende dos derechos diferentes (alojamiento provisional y retorno propiamente dicho), es exigible ante el dueño de la nueva edificación si bien está limitado en el tiempo por el término del contrato de arrendamiento del que brota.

En cuanto al modo en el que ha de hacerse efectivo el derecho, el apartado 2 del art. 14 LR regula mínimamente las condiciones en las que ha de hacerse efectivo el derecho de retorno. Así, la nueva vivienda que deberá facilitarse al titular del derecho:

- a) Se localizará en el mismo solar o en un entorno del edificio demolido o rehabilitado.
- b) Será de características análogas a la ocupada originariamente por el arrendatario.
- c) Su superficie no será inferior en un 50% a la inicialmente ocupada, debiendo tener, en todo caso, una superficie de 90 m² o igual a la que tuviese la vivienda afectada.

Por el contrario, la ley nada dice acerca del derecho de alojamiento provisional, ni mediante remisión a lo previsto para el derecho de realojo (opción, a mi entender, perfectamente factible) ni siquiera mediante referencias genéricas a, por ejemplo, las condiciones y límites de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

V A modo de conclusión

21 Art. 14.2 LR: "Cuando se actúe de manera aislada y no corresponda aplicar la expropiación, los arrendatarios que, a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas, tendrán derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato".

La evaluación global que puede hacerse de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no puede ser sino positiva en tanto en cuanto es una norma que pretende abordar con una pretensión de integridad y complitud tanto el tratamiento del deber de rehabilitación urbanística como de las complejas actuaciones de renovación y regeneración de los ámbitos urbanos degradados. Especialmente ha de elogiarse la regulación de este tipo de operaciones urbanas, huérfanas de una regulación propia y específica que atienda su especial naturaleza y problemática. Ya únicamente por esta pretensión han de reconocerse el mérito de la norma.

No obstante, se trata de una ley que, a mi juicio, contiene una serie de taras y defectos que no pueden obviarse y que la lastran, en algún aspecto de modo decisivo. Tales defectos vendrían dados, por una parte, por la deficiente técnica legislativa puesta de manifiesto en la redacción de algunos preceptos y que redundan en la aparición de lagunas y dificultades para su interpretación y coordinación con otras normas, dificultando potencialmente su aplicación práctica. Por otra parte, puede criticarse de esta ley cierta falta de ambición en su contenido por cuanto se optó, con frecuencia, por diferir la regulación de determinados aspectos a lo que disponía la legislación urbanística (autonómica) aplicable. Entiendo, como ya se ha apuntado en algún momento, que resultaría factible completar el diseño jurídico de determinadas instituciones y procedimientos sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Con todo, reiterando lo expuesto, la evaluación final de la ley ha de ser positiva. Además, en última instancia, será su aplicación práctica la que determine la medida de su éxito o de su fracaso.

VI Bibliografía

- BERROCAL LANZAROT, Ana Isabel (2001): «Primeras reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Actualidad Civil*, 27/06/2013. Madrid: La Ley.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013): «Administración local y proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 9.
- (2013): «La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Práctica Urbanística* núm. 122.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Thompson- Civitas.
- (2006): *El decoro urbanístico en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): *La rehabilitación urbanística*. Madrid: Aranzadi.
- ROBLES REYES, Juan Ramón (2001): «De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y

las Siete Partidas» en *Anales de Derecho* núm. 19, 181-193. Murcia: Universidad de Murcia.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique; RAMOS COVELO, Alfonso; RIOBÓ IBÁÑEZ, Marta (2004): «Derecho urbanístico de Galicia». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS