

El «agente rehabilitador»

Santiago González-Varas Ibáñez
Catedrático de Derecho Administrativo ¹

SUMARIO: A. PLANTEAMIENTO. B. PRIMERA OPCIÓN: LA POSIBILIDAD DE UN RÉGIMEN DE GESTIÓN DIRECTA DE REHABILITACIÓN URBANÍSTICA. C. SEGUNDA OPCIÓN: EL «AGENTE REHABILITADOR» EN ESTE CONTEXTO. D: EL AGENTE REHABILITADOR» Y EL *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP*. E: EL DEBIDO AJUSTE DEL «AGENTE REHABILITADOR». F. RECAPITULACIÓN: LAS CAUSAS DEL PROBLEMA Y POSIBLES VÍAS DE SOLUCIÓN.

A. PLANTEAMIENTO

Conviene profundizar en el plano de la gestión urbanística en el caso de la rehabilitación.

Pero conviene también partir de que, en principio, en el Derecho (administrativo) urbanístico y de la vivienda, no existe una regulación adecuada de los «planes» de rehabilitación integral, razón por la cual hablar de un sistema de «gestión» urbanística de los planes de rehabilitación resulta un tanto irreal. Ni siquiera la gestión del suelo urbano es un capítulo relevante dentro de la legislación urbanística, aunque los urbanistas son cada vez más conscientes de la necesidad de abordar esta cuestión.

En todo caso, en el suelo urbano las relaciones jurídicas (a diferencia de aquello que empieza a ocurrir en suelo urbanizable) se conciben como relaciones jurídicas entre propietarios y Ayuntamientos, protagonistas ambos de la gestión urbanística (en especial los primeros) si es que de algún protagonismo puede hablarse en el descuidado plano de la gestión del suelo urbano consolidado. Seguramente por eso mismo las prácticas existentes están también lejos de la concepción integradora de instrumentos y técnicas de actuación (de policía y de fomento), así como de actuación progresiva y sistemática sobre toda la ciudad, que forman parte de una concepción de rehabilitación integral de dirigismo público.

La normalización de este instrumento de planeamiento de rehabilitación integral sería la forma, además, de ir cumpliendo eficaz y progresiva-

¹ El autor es Catedrático en Alicante (correo electrónico: sago_va@yahoo.es). El presente trabajo es extracto de otro más amplio aún no publicado.

mente con los objetivos públicos en materia de vivienda o urbanismo en la ciudad, tales como por ejemplo regularizar las fincas, ejecutar de forma efectiva los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado, completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar, lograr las cesiones gratuitas al Municipio respecto de los terrenos afectados por alineaciones y rasantes en la proporción establecida legalmente ².

Por eso es conveniente debatir en especial, junto a la necesidad de planes urbanísticos de rehabilitación, también el tema de la ejecución de estos planes, es decir, la vertiente de la gestión urbanística.

En aras de la corrección del tradicional e insuficiente panorama actual (en torno a la rehabilitación) pueden plantearse algunas opciones de corrección del mismo. «Opciones» que son básicamente dos:

La primera consistiría en la posibilidad de la gestión pública directa de la rehabilitación integral.

La segunda la posibilidad de introducir un elemento empresarial. Esta opción no parece habérsela planteado nadie, a pesar de su gran virtualidad en suelo urbano, como opción de debate en aras de la corrección del sistema.

Tendremos ocasión de comprobar que el problema no es tanto el de admitir o no esta opción (a nuestro juicio más que conveniente) como en definir o precisar el grado de intervención que ha de corresponder al empresario ejecutor del plan de rehabilitación integral o «agente rehabilitador».

B. PRIMERA OPCIÓN: LA POSIBILIDAD DE UN RÉGIMEN DE GESTIÓN DIRECTA DE REHABILITACIÓN URBANÍSTICA

En principio, frente a lo que algunos aducen, es preciso partir de que los poderes públicos gozan de libertad a la hora de elegir la forma de gestión más adecuada para realizar la rehabilitación ³.

² «Proporción» que es del 15% de la superficie de la finca según (por ejemplo) el artículo 17 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón; artículo 30 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen de suelo de Asturias.

³ Sobre el debate E. ARANA GARCÍA (1995): «Un tema recurrente: el control de la iniciativa pública local en la actividad económica», en: *Poder Judicial*, n.º 38, 1995, pp. 143 y ss.; F. CASTILLO BLANCO, en *RDU* 1999, 169.

Siguiendo en este punto la STS de 17 de junio de 1998, Ar. 4770, los poderes públicos pueden crear sociedades mercantiles de rehabilitación, siempre con respeto de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico.

El problema, en estos casos de gestión directa, más bien consiste en precisar el alcance de las facultades de los entes públicos de rehabilitación.

El estudio, la promoción y elaboración de planes como funciones de estas sociedades de rehabilitación no plantea mayores problemas jurídicos.

Por otra parte, si la rehabilitación integral se financia enteramente por el poder público sin repercusión en la propiedad se plantean problemas jurídicos desde el punto de vista del principio de igualdad, ya que aquél puede privilegiar injustificadamente a ciertos propietarios en perjuicio de otros o de la comunidad en general.

No obstante, el problema principal surge cuando el poder público realice la rehabilitación dentro de un área y pretenda repercutir los costes sobre la propiedad. A mi juicio, jurídicamente este sistema es concebible siempre que se compensen debidamente las distintas limitaciones singulares en favor de la propiedad y se impongan a los propietarios los gastos correspondientes a su deber normal de conservación y las deducciones por las plusvalías que genera la rehabilitación.

Sin embargo, parece preferible la aplicación de otro sistema de gestión, menos *rudo*, que procure el debido acuerdo con los particulares afectados y que sepa integrar los distintos instrumentos que acabamos de comentar y que en la práctica se aplican por separado (es decir, las órdenes de ejecución de obras, los planes de reforma interior, las medidas de fomento económico).

C. SEGUNDA OPCIÓN: EL «AGENTE REHABILITADOR» EN ESTE CONTEXTO

Puede plantearse la posibilidad de trasladar (con las correcciones precisas) los modos de gestión «empresarial» al suelo urbano consolidado.

En principio, en apoyo de dicha traslación es preciso reconocer que en el fondo la problemática hoy en el suelo urbano es similar en gran medida entre aquella presente en el suelo urbanizable y que dio lugar a la introducción de figuras como la del «agente urbanizador» o el «concesionario de obra pública» o similares pero de igual carácter empresarial.

En el suelo urbano es necesaria una mayor eficacia en el plano de su gestión adecuada para lograr una imagen óptima de las ciudades a costa de abandonar el ritmo tedioso de rehabilitación que imponen los propietarios, imprimiendo en cambio otro ritmo, el ritmo necesario para conseguir la *rehabilitación total de la ciudad*.

Desde el momento en que se tome consciencia de la gravedad de la situación y de que estamos ante un problema público esencial estamos en condiciones de llevar la lógica del agente urbanizador a la ciudad hecha.

Surge así el «agente rehabilitador» como denominación que puede emplearse a mi juicio para afirmar un sistema de carácter rehabilitador sobre la ciudad capaz de llevar a cabo actuaciones «de conjunto» (y no «de goteo»).

D. EL «AGENTE REHABILITADOR» Y EL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

En principio, si uno comparte que en las ciudades es preciso hacer una reforma interior en la línea de las afirmaciones realizadas hasta el momento, se admitirá entonces también la posibilidad de promocionar o llevar (con las adaptaciones precisas) este sistema empresarial-concesional del agente urbanizador (o similar) a la ciudad hecha⁴.

Surge, así, el «agente rehabilitador», entendiéndolo por «rehabilitación» no sólo «conservación» sino también como «sustitución» o «demolición» en función de lo que interese en el caso concreto. Desde luego, entender la ciudad como algo inmóvil donde sólo cabe la «conservación» no parece sostenible y más bien se contradice por la propia realidad de los hechos⁵.

Es preciso tomarse en serio la ordenación de la ciudad.

⁴ Algunos trabajos destacables sobre el agente urbanizador son: M.A. RUEDA PÉREZ (director), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid 2003 y L. PAREJO ALFONSO/F. BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, Valencia 1999 (2.ª ed.).

⁵ Más bien, siendo inevitable la transformación de la ciudad, el quid es que dicha transformación se haga bien. Puede verse: «La arquitectura francesa, un paisaje en plena transformación» (www.france.diplomatie.fr/label); A. TOURAINE, «La transformación de las metrópolis» (fuente: www.lafactoriaweb.com); M.A. TROITIÑO, «Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales» en *Perspectivas urbanas*, 2; o en sentido histórico www.artehistoria.com; J.L. BODIGUEL/J. FIALAIRE, *Le renouveau de l'aménagement du territoire*, Nantes 2002; M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, «Crónica legislativa: Francia. Noticias sobre la Ley núm. 200-1208, de 13 de diciembre, relativa a la solidaridad y la renovación urbanas», *RDU*, 191, 2002, pp. 109 y ss.

Además de la imagen urbana debe preocupar la infrautilización existente desde el punto de vista de la política de la vivienda; una reforma interior de las ciudades conseguiría un mayor número de viviendas habitables y por tanto un mejor aprovechamiento; es preciso, pues, superar el bloqueo que realiza la propiedad al pleno cumplimiento de los objetivos del plan.

Conviene insistir en que la rehabilitación, en general, lejos del limitado e inoperante sistema actual, debería partir de un plan previo de rehabilitación integral de modo que las partidas económicas que actualmente se contemplan en virtud de la legislación de vivienda se destinasen a la mejor consecución de los objetivos de dicho plan de rehabilitación integral. Estas fuentes de financiación se sumarían a aquellas otras que corresponde asumir a los propietarios, como principales beneficiados del sistema, y en virtud de su deber de conservación.

En apoyo del «agente rehabilitador» puede decirse que esta figura está en sintonía con las actuales tendencias de «colaboración» de los particulares en el ejercicio de funciones públicas, como lo es la urbanística (las tendencias del *public-private partnership* o *partenariat public-privé*).

Parece esto mejor que mantener un modelo puramente público de ejecución del plan de rehabilitación integral de las ciudades en virtud del cual se repercute en la propiedad el coste de las obras hasta el deber de conservación (por ejecución subsidiaria dado el caso) asumiendo el poder público el resto, es decir, el plus o exceso respecto del deber de conservación. El problema de un modelo puramente público de rehabilitación radica en las insuficiencias que manifiestan las Administraciones locales a la hora de cumplir sus compromisos urbanísticos. Hace falta un agente empresarial que dinamice las actuaciones de rehabilitación y que provoque la iniciativa pública del sistema de rehabilitación en búsqueda de una rentabilidad empresarial. De lo contrario, confiar en los Ayuntamientos, como únicos agentes de rehabilitación, significa mantener las actuales tendencias de dejación e inmovilismo. Por contrapartida, no puede corresponder, a dicho agente, ni el protagonismo ni la iniciativa total del sistema.

Diríamos que al «agente rehabilitador» llegamos después de haber reflexionado, por un lado, sobre la «rehabilitación urbanística»⁶ y, por

⁶ Puede verse S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1998. Otros estudios son: J.M. ABAD LICERAS (1999): en: *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 172 1999 p. 39 y ss., Madrid; J.L. ANDRÉS SARASA, *La Universidad ante la rehabilitación de las ciudades históricas*, Murcia 2002; M.J. GARCÍA GARCÍA, *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Valencia 1999; GRUPO DE ARQUITECTURA JUAN RUBIO DEL VAL, *La política de rehabilitación urbana en España*, Madrid 1990; M.J. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *Políticas y estrategias urbanas: la dis-*

otro lado, sobre la colaboración o *public-private partnership*⁷ y finalmente sobre la fórmula del agente urbanizador.

En principio, en el agente rehabilitador vienen a confluír estas tres perspectivas.

El agente rehabilitador consigue la mejor y más eficaz realización de los intereses públicos. Es un «tercero» o empresario que interviene movido lógicamente por ánimo de lucro pero que lleva a cabo el interés público y ejecuta aquello que deberían ejecutar los propietarios.

Pero este sistema es hoy una utopía tratándose de suelo urbano. Llega a decirse que «a la hora de establecer la figura del agente urbanizador, y esto debe quedar claro, no hablamos de suelo urbano consolidado ni de suelo protegido»⁸. De ahí que el común de las legislaciones urbanísticas limite este sistema al suelo urbanizable.

Sin embargo, en la Comunidad Valenciana (donde en principio parecen existir mayores necesidades de urbanización y posterior edificación que en otras CCAA) la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, después de regular con detalle el agente urbanizador pensando en el suelo urbanizable, contiene un precepto (el artículo 74) sobre actuaciones y programas en suelo urbano, abriendo la posibilidad de que los particulares puedan promover iniciativas de Programa para el desarrollo de Actuaciones Aisladas, en suelo urbano, cuando éstas requieran la ejecución de obras públicas de urbanización o como consecuencia de la inclusión de los terrenos en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar⁹.

tribución del espacio privado y público en la ciudad, Madrid 2000; A.L. MOLINA MOLINA, *La recuperación de los núcleos urbanos y su entorno (aportaciones para su estudio histórico-geográfico)*, Murcia 1998; VARIOS AUTORES, *La rehabilitación de cascos históricos*, Diputación de Granada, 1990; J.D. VILLENA GARCÍA, *Obras de urbanización y rehabilitación*, Alicante 1998.

⁷ Puede verse mi libro *Los mercados de interés general*, Editorial Comares Granada 2000, con un capítulo extenso dedicado a esta cuestión (ya antes en: *El Derecho administrativo privado*, Editorial Montecorvo, 1996). Recientemente, VARIOS AUTORES, *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, Paris 2002.

⁸ Opinión desde el sector inmobiliario tomada de www.expansiondirecto.com/2001/03/19/inmobiliaria/cortes.html

⁹ Incluso el citado artículo 74 de la Ley 6/1994 no parece favorecer la elaboración de programas de este tipo rehabilitador, vinculando su aplicación a no pocos condicionantes (han de precisarse obras públicas de urbanización, ha de haber disponibilidad civil sobre los terrenos), en especial la opción relativa a la inclusión de los terrenos en el Registro de Solares, dependiendo (en este caso principal) la intervención de un posible agente rehabilitador de una previa decisión municipal, con lo que el sistema pierde su sentido mismo y su eficacia, al depender del ritmo que la Administra-

En suma, esta regulación, escueta, termina remitiéndose al régimen del Urbanizador previsto en la Ley para las Actuaciones Integradas, no sin antes condicionar la posibilidad de este sistema (siempre que se refiera tanto a la urbanización como a la edificación) a que el promotor acredite la disponibilidad civil sobre los terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela objeto de Actuación. Seguidamente, la Ley citada se centra en el régimen del suelo urbano en ausencia de Programa y en el régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento.

No parece haberse aplicado suficientemente esta regulación ni siquiera en esta Comunidad de Valencia, aunque existen algunos casos que se relacionan con el supuesto.

En el urbanismo de nuestro tiempo la preocupación principal está en urbanizar en las zonas más rentables del extrarradio. De ahí que en especial algunas ciudades muestren un especial deterioro urbano, sin aprovecharse los procesos de urbanización en el suelo urbanizable para (por ejemplo, mediante los oportunos convenios) rehabilitar algunas partes de la ciudad.

Hay factores que animan a pensar que puede producirse una mayor atención en favor de las ciudades: el suelo es un recurso escaso o limitado y la urbanización tiene un límite racional, la sensibilidad a favor de una rehabilitación en la ciudad parece ser cada vez mayor, el negocio del urbanismo en el extrarradio parece empezar a encontrar un límite razonable.

Es decir, después de la euforia urbanizadora que vivimos en el extrarradio de la ciudad tendrá que llegar tarde o temprano la hora de la ciudad.

No quiero decir evidentemente que la Ley valenciana se sitúe al margen de la lógica rehabilitadora en general, a la que dedica ejemplarmente no pocos artículos ¹⁰, pero falta sacar mayor partido a la debida conexión entre el mundo de la rehabilitación y el mundo del agente urbanizador.

Podría discutirse en sentido crítico la viabilidad de este sistema alegando su escasa rentabilidad económica o la dificultad de gestión, dificultad añadida si se suman los problemas que plantean los famosos inquilinos...

ción pública imprime y de la ineficiencia que ésta demuestra en torno a esta problemática rehabilitadora, sin olvidar (entre otros argumentos posibles) que en muchos municipios ni siquiera existen tales Registros.

¹⁰ Incluso cuando se regula el régimen general del citado agente urbanizador, el artículo 67.1.C prevé como cargas de urbanización que deben retribuir los propietarios en común al Urbanizador la carga de asumir el coste de las obras de rehabilitación de edificios impuestas en el Programa (...). Medidas éstas acompañadas, lógicamente, de aquellas otras que la citada Ley dedica a la rehabilitación en general (entre otros, artículos 85 y ss.).

Desde luego, no es éste el momento de solucionar todo tipo de cuestiones de índole práctica. Algunas posibles pautas de actuación, no obstante, podrían darse en aras de arbitrar o potenciar este sistema.

Primero, en el Programa podrían englobarse tanto actuaciones en principio poco rentables (por ejemplo, y dado el caso, actuaciones de simple rehabilitación en sentido de conservación de un edificio sin permitir modificaciones) como aquellas otras *a priori* más rentables encuadradas en el mismo Programa (por ejemplo, edificación de solares, reconstrucción previa demolición de edificios ruinosos). Es claro, además, que la venta de edificaciones en suelo urbano puede llegar a tener un especial valor económico y la operación puede llegar a ser más rentable incluso que en suelo urbanizable. Lógicamente, cabrán igualmente formas de compensación en favor del urbanizador mediante terrenos u otras formas.

Asimismo, junto a la financiación privada, el sistema del agente rehabilitador, a diferencia del agente urbanizador, propicia la posibilidad de una financiación pública de apoyo. No se olvide que, ya actualmente, se prevén subvenciones y ayudas y préstamos a favor de los titulares de derechos reales en edificios catalogados, BIC o viviendas con interés arquitectónico, junto a las partidas económicas (además) en concepto de rehabilitación de simples edificios sin características arquitectónicas especiales; un conjunto, pues, nada desdeñable de fuentes de financiación (públicas y privadas).

La cuestión es, pues, aunar esfuerzos y fuentes de financiación, evitando una actuación individualizada de cada uno de los instrumentos del Derecho urbanístico (órdenes de conservación, disciplina urbanística, subvenciones de rehabilitación individualizadas). Más bien, es preciso aplicarlos de forma conjunta en función de las actuaciones que convengan conforme al plan o programa de ejecución. Los dineros públicos han de servir para apoyar la ejecución de los planes, es decir, los fines preestablecidos por el poder público (en la línea por ejemplo del artículo 193 del TRLS 1976: «El Estado dedicará anualmente las cantidades consignadas en sus Presupuestos para coadyuvar a los fines de esta Ley...»).

Lo importante es que, compensando debidamente al propietario, se realice el interés público de la rehabilitación integral de las edificaciones y de las calles en mal estado.

Todo el problema comentado se reconduce a una operación matemática (un «hacer números») observando el punto de encuentro de rentabilidad para que todos ganen: los propietarios los primeros, ya que su finca se

rehabilita y aumenta de valor, también los agentes rehabilitadores, ya que obtendrán una compensación en metálico o en edificación, y sobre todo el poder público y la sociedad en general, ya que se crearán más viviendas y en mejor estado (lógicamente respetando siempre y en todo caso el principio de equidistribución de beneficios y cargas que recientemente ha subrayado el Tribunal Supremo por referencia al suelo urbano: STS de 27 de marzo de 2003).

Todas estas reflexiones no son en el fondo sino expresión o revitalización de viejas formas jurídicas concesionales o de participación de los particulares en el ejercicio de funciones públicas y que hoy cobran auge como un nuevo Derecho administrativo-privado o *public-private-partnership*, es decir, como un modelo de «colaboración» privada en el ejercicio de las funciones públicas.

E. EL DEBIDO AJUSTE DEL «AGENTE REHABILITADOR»

El modelo del «agente urbanizador» o su variante de «agente rehabilitador» es una primera solución, una solución inmediata frente al problema de las insuficiencias tradicionales del sistema de rehabilitación.

El «agente rehabilitador» aporta «la idea», aporta la posibilidad de dinamizar el sistema introduciendo un empresario (sean los propios propietarios, sean empresarios urbanistas o de otro tipo) en las relaciones jurídicas que tradicionalmente entablaban Administraciones y propietarios. Pero este sistema ha de sufrir un ajuste.

En efecto, a mi juicio, este sistema de «agente urbanizador» o su variante de «agente rehabilitador» es válido pero con las debidas correcciones, a efectos de dejar bien claro el dirigismo público y la iniciativa pública del sistema y la selección del «rehabilitador» con las debidas garantías.

El carácter público de la función «pública» rehabilitadora exige que la Administración asuma la carga principal tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión, aunque respecto a esta última no lleve a cabo la gestión y opte mejor por el auxilio de un empresario. Tampoco nada impide para que dicho empresario incite dicha iniciativa administrativa en la elaboración del planeamiento mismo.

Sirve de orientación, para centrar el contenido de la función pública urbanística-rehabilitadora, la legislación autonómica urbanística cuando por ejemplo afirma que dicha función comprende tramitar y aprobar los

actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento, ejercitar las actuaciones que impliquen ejercicio de autoridad, es decir, potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación (dice el artículo 90 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

Y en esta línea, por ejemplo, el artículo 94 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen de suelo de Asturias, considera como tal función esencialmente pública la «dirección y responsabilidad de la gestión urbanística» y el aseguramiento de que se cumplen los objetivos de los planes y de la normativa¹¹.

El «agente rehabilitador» o empresario ha de entenderse como empresario delegado del poder público para la mejor consecución de los fines que interesan a la Administración directora del sistema, después del pertinente concurso público llevado a cabo conforme a las garantías de la legislación contractual. En este contexto, junto a los propietarios o posibles promotores, o junto a la posibilidad de que el propio Ayuntamiento ejecute o gestione directamente el plan de la rehabilitación, se sitúa la posibilidad del «agente rehabilitador» como delegado-empresario al servicio del Ayuntamiento.

Se concibe así este sistema de «agente rehabilitador» como una simple posibilidad o variante de gestión. Pero, por contrapartida, no debe desecharse esta opción que se presenta *a priori* como más ventajosa, en especial en casos de renuncia por parte de la propiedad. Las otras opciones son, primero, la gestión directa por parte de la Administración local, a pesar de que *a priori* parece más conveniente un modelo de colaboración entre agentes públicos y privados, reservando a los primeros sólo la dirección e iniciativa del sistema.

Por contra, el modelo puro de «agente rehabilitador» (de corte valenciana) descuida el protagonismo público en especial en la fase misma de la iniciativa del sistema, además de que no presenta las garantías de concurso que se derivan de un correcto entendimiento de esta fase de adjudicación concursal de los proyectos pertinentes.

En suma, sin perjuicio del pertinente debate, a nuestro juicio el sistema más idóneo es aquel en el cual el poder público asume el protagonismo de la rehabilitación integral de la ciudad, es decir, el sistema en el cual el

¹¹ En la doctrina, por todos, puede verse D. CANALS, *El ejercicio por los particulares de funciones de autoridad*, Gerona 2003, *in toto*.

Ayuntamiento va elaborando «planes» de rehabilitación integral en los que integra medidas de policía urbanística y de fomento (integrando ambos mecanismos y aplicando los dineros públicos como medidas de apoyo no desvinculadas del plan sino al servicio del mismo) y dirige el sistema.

La opción de seguir con el modelo de protagonismo de la propiedad no es realmente una opción. Éste es precisamente el modelo (acompañado de una política de condescendencia y abandono por parte de los Ayuntamientos) con el cual nos enfrentamos actualmente. Es precisamente el problema que debe solucionarse.

Al igual que se ha hecho con el suelo urbanizable debe hoy regularse adecuadamente la gestión del suelo urbano, previendo distintas posibilidades o modos de gestión en dicho suelo. Un margen de discrecionalidad u originalidad en favor del legislador autonómico es inevitable, al igual que también ocurre con la gestión de suelo urbanizable. Sobre los modos de gestión, las legislaciones autonómicas coinciden sólo en parte.

Aunque la mejor opción pueda discutirse, sin embargo, parece más que razonable proponer una corrección de la actual política de rehabilitación en el marco de las relaciones bilaterales entre propietarios activos (que son inactivos) y Administración responsable (que más bien elude su responsabilidad de acometer soluciones efectivas). La sociedad es la gran perdedora.

F. RECAPITULACIÓN: LAS CAUSAS DEL PROBLEMA Y POSIBLES VÍAS DE SOLUCIÓN

En general, los temas de gestión de suelo urbano y los concernientes a la «vivienda» o «rehabilitación» están teniendo una regulación parcial y un tratamiento deficiente.

Por un lado, desde el urbanismo las legislaciones autonómicas (como antes las estatales) piensan especialmente en el problema de la «urbanización», es decir, en el suelo urbanizable (centrando la mayor parte de las regulaciones en torno al problema de la creación de viviendas en dicho suelo).

Por otro lado, desde la legislación en materia de vivienda, el Estado se apoya en el título constitucional competencial de la «planificación económica», título endeble para llevar a cabo una política adecuada y plena o completa de la vivienda. El Estado se muestra muy cauteloso a la hora de regular esta materia de la vivienda (limitándose a «repercutir» en ella a tra-

vés del ejercicio del citado título competencial constitucional) porque el Estado es consciente de la «espada de Damocles» que puede dejar caer el Tribunal Constitucional frente a cualquier exceso regulativo. La lectura del Preámbulo del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan, es especialmente ilustrativa de cuanto estamos diciendo, pues de principio a fin subyace esta timidez del Estado para regular la materia de la vivienda amparándose en el título que le corresponde de la planificación económica.

Es cierto que también existen otras disposiciones sobre vivienda (en el propio Código Civil, la legislación arrendaticia o hasta el Código Penal ¹², entre otras normas de referencia, también la ingente normativa autonómica en la línea del citado Decreto estatal 1/2002 ¹³), pero la conclusión donde queremos llegar parece difícilmente cuestionable en el sentido de afirmar o reconocer un «espacio muerto o una tierra de nadie» entre la legislación urbanística de vocación de suelo urbanizable y la legislación de vivienda de simple fomento o apoyo económico en torno a la rehabilitación o que se ocupa de cuestiones relativas en sentido estricto a la vivienda, pero no a la rehabilitación urbanística.

Falta, pues, una regulación completa del urbanismo desde el punto de vista de los problemas de la vivienda en el suelo urbano (la ciudad consolidada), es decir, de la «gestión» del suelo urbano y la previsión de auténticos planes de rehabilitación integral donde se contemplen conjuntamente medidas de fomento junto a medidas de policía partiendo del reconocimiento mismo de este tipo de planes.

¹² Para la perspectiva civil del «tema» de la rehabilitación, junto a la legislación de arrendamientos, véase la Ley de ordenación de la Edificación. En este contexto, V. MAGRO SERVET, «El nuevo régimen de realización de obras de conservación de los edificios al amparo de los artículos 10 y 11 de la nueva Ley 8/1999, de 6 de abril, de Propiedad Horizontal, *Revista Actualidad Aranzadi* 1999 411; igualmente, D. SIBINA TOMAS, *La conservación de las fachadas en condiciones de seguridad*, Madrid 1998.

¹³ Existen distintas fuentes en Internet que aportan referencias normativas sobre vivienda y rehabilitación:

-www.informajoven.org/P5.htm.

-www.soloarquitectura.com/documentos/norviviendas.html.

-www.qualitat-hs.com/cat/faqs/juridic.htm.

-www.mfom.es/vivienda/plan/plan2002_2005.html.

-www.aetu.es/legislacion.htm (en especial el apartado «legislación urbanística de otros países»).

Podría plantearse la posibilidad, en este sentido, de una regulación por parte del Estado de los planes de rehabilitación integral y modos de ejecución, completando la regulación que el Decreto 1/2002 concede a la materia de ayudas para las áreas de rehabilitación integral (artículos 27 y ss.).

En estos preceptos citados en último lugar del Decreto 1/2002 se «insinúa» la necesidad de una regulación urbanística de rehabilitación y vivienda con los contenidos que estamos propugnando, pero no se regula (tampoco en otro lugar) esta cuestión (que queda entonces carente de regulación adecuada) que es la gestión urbanística del suelo urbano y su rehabilitación. Debería regularse la rehabilitación desde el punto de vista del planeamiento y de la gestión: el plan de rehabilitación, el concurso público para la ejecución del plan, las transferencias, la integración de medidas de policía e instrumentos adecuados económicos para la consecución de los fines del plan, etc.

De hecho, el Estado (con la legislación de actuaciones en la vivienda de corte del Decreto citado 1/2002) no parece haber agotado el alcance de sus competencias propias o sectoriales que le permiten repercutir en el urbanismo y la vivienda¹⁴.

Cuando menos, una vez que la competencia urbanística y de vivienda es autonómica, la solución ha de pasar por leyes especiales autonómicas urbanísticas que aborden la gestión del suelo urbano en conexión directa, eso sí, con las legislaciones estatales sobre el particular.

De hecho, algunos avances o incursiones se han realizado. Primeramente, de la legislación urbanística puede seleccionarse la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 131) y la Ley 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación cuya lectura corrobora las afirmaciones que vamos a hacer por referencia a las limitaciones, carencias y virtualidades de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

¹⁴ Lo mismo ocurre con otro tema ligado al urbanismo (es decir, la Ordenación del Territorio). También aquí se pone de manifiesto que el Estado debería agotar la dimensión de sus competencias con incidencia sobre el territorio; se echa en falta no sólo el debate sobre una posible Ley de OT estatal (títulos tiene para ello, en especial el de la planificación económica), sino también un debate sobre el alcance final (pues terreno queda por recorrer) de las competencias de planificación económica y desarrollo regional, entre otras. Comparte esta apreciación, igualmente, A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid 1998.

Me refiero a su regulación de las áreas de rehabilitación concertada como áreas que el planeamiento puede delimitar en suelo urbano para la ejecución por varias Administraciones Públicas de «Programas de Rehabilitación Concertada de organización conjunta de acciones de reforma, renovación o revitalización social y económica» que complementen la gestión urbanística con actuaciones públicas de vivienda y cualesquiera otras sectoriales.

Observamos que, incluso, esta tímida regulación legal urbanística de la rehabilitación integral o integrada deja sin abordar la regulación de la rehabilitación. Dicha Ley termina remitiéndose a los planes (que no regula) y a las actuaciones públicas de vivienda respecto de las cuales se considera un complemento (artículo 131). No se aborda, pues, una regulación urbanística de la rehabilitación ni siquiera en esta legislación urbanística que toca la rehabilitación.

Corroboramos, pues, que en materia de rehabilitación estamos en una zona de nadie que sólo en parte llega a cubrirse desde la legislación urbanística y desde la legislación de la vivienda, sin que ninguna de ellas aborde suficientemente el tema y sus problemas.

Otra limitación que pesa sobre la citada Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se refiere a su objeto, centrado en torno a conjuntos de interés histórico con graves deficiencias urbanas o ambientales o ámbitos urbanos que presenten disfunciones o carencias de especial gravedad.

No estamos, ni siquiera ante esta ejemplar Ley en un contexto comparado autonómico, ante una rehabilitación de carácter ordinario o generalista sobre la ciudad donde se integren todo tipo de medidas de policía y fomento y donde se prevea un modelo ad hoc de gestión para la ejecución de los planes de rehabilitación (sobre esto último puede verse la escueta mención del artículo 134 de la citada Ley 2001).

Es más, el propio artículo 131.2 de la citada Ley viene a reconocer sus limitaciones cuando termina diciendo expresamente que «el planeamiento urbanístico en vigor» podrá no contener «las previsiones necesarias», remitiéndose a un «Plan Especial» como consecuencia de la aprobación de los citados Programas de Rehabilitación concertada.

El extremo más meritorio sería el artículo 133.a, donde se prevén elementos ciertamente básicos para que pueda funcionar este sistema de rehabilitación integral o integrada tales como la necesidad de previ-

sión de un presupuesto adecuado (o, mejor, de canalización de los recursos económicos de rehabilitación a través de la ejecución de un plan previo de rehabilitación) y de articulación de voluntades o coordinación entre distintas Administraciones públicas (artículo 133.b) y ciertas prerrogativas públicas inherentes a este tipo de procesos pensados para su actuación en suelo urbano (tasas, derechos de tanteo y retracto, declaración de urgencia para la ocupación a los efectos de la expropiación forzosa).

Interesante es también el artículo 162 de esta misma Ley de la Comunidad de Madrid («ejecución de la construcción o edificación mediante sustitución del propietario y, en su caso, expropiación»): «transcurrido un año desde la aprobación del Plan General en suelo urbano consolidado o de la recepción de la urbanización en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, podrá delimitar áreas en las que los solares y las parcelas susceptibles de edificación con realización simultánea de la urbanización pendiente quedan sujetos al *régimen de ejecución mediante sustitución del propietario y, en su caso, a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (...)*». En el artículo 164 se regula el «concurso público para la sustitución del propietario a efectos de construcción o edificación».

Esta regulación da un paso, por tanto, en la buena dirección aunque insuficiente.

Junto a este frente regulativo urbanístico contamos con el frente de la vivienda, es decir, «Leyes de Vivienda» tales como la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de Cataluña¹⁵ o, por supuesto, también las ordenanzas locales tales como la del Ayuntamiento de Madrid con el título «Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las edificaciones» aprobada por Acuerdo Plenario de 28 de enero de 1999 o las ordenanzas municipales sobre vivienda de Zaragoza¹⁶ o iniciativas tales como la del Estatuto del Instituto Municipal de Rehabilitación del Ayuntamiento de Granada (www.granada.org/ordenan...).

Pero en especial hay que estar, en este ámbito de la vivienda, al Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (con el antecedente inmediato del RD 1186/1998, de 12 de junio, artículos 27

¹⁵ www.aetu.es/legislacion.htm.

¹⁶ www.aetu.es/legislacion.htm.

y siguientes) seguido por una legislación autonómica que mantiene estos mismos parámetros normativos y criterios del Decreto estatal ¹⁷.

En cuanto a este Real Decreto 1/2002, su objeto es regular la financiación de actuaciones en el ámbito de la vivienda y en este contexto se regula, o mejor considera, la rehabilitación urbanística.

El Preámbulo del Real Decreto empieza aludiendo al título competencial estatal que justifica esta norma constitucionalmente («planificación económica»), aunque dejando claro y reiterando que la competencia en materia de vivienda corresponde a las Comunidades Autónomas. El sistema del citado Decreto ha sido declarado válido por la jurisprudencia constitucional por referencia al Decreto similar vigente en su momento (STC 152/1988).

Dentro de las actuaciones protegidas (artículo 1 del Decreto) junto a otros conceptos («promoción para cesión en arrendamiento...») encontramos la rehabilitación urbanística como actuación susceptible de ser beneficiada por el régimen de financiación cualificada, es decir, préstamos y ayudas económicas directas y, dentro de éstas, subsidiación de los «préstamos cualificados», «subvenciones» y «otras ayudas económicas directas destinadas a facilitar el pago de la entrada para el primer acceso a la vivienda en propiedad» (artículos, entre otros, 2, 6 y 15 del Decreto).

Esta norma estatal fija seguidamente (artículo 3) las «condiciones generales para acceder a la financiación cualificada» (en esencia, primero, que las actuaciones para las que se solicite financiación cualificada hayan sido calificadas o declaradas como protegidas por la CA o por las Ciudades de Ceuta y Melilla; segundo, otras limitaciones en cuanto a los titulares que pretenden el disfrute de la financiación referidas a sus ingresos o a la posibilidad objetiva de beneficiarse de distintas fuentes de financiación; tercero, limitaciones referidas esta vez a las viviendas objeto de financiación: superficie de éstas, precios máximos de venta).

En este trabajo interesa especialmente la conexión entre vivienda y urbanismo, y el punto de encuentro es la rehabilitación urbanística (capítulo V del Real Decreto 1/2002).

¹⁷ Véase estudiada dicha legislación autonómica, en S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi 1998; también J.M. ABAD LICERAS, *RDU* 1999, 172, pp. 39 y ss. Téngase en cuenta, asimismo, cierta reglamentación especial, donde se contemplan subvenciones públicas: Real Decreto 940/1999, de 4 de junio, por el que se aprueba el reglamento sobre la determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales.

Desde la perspectiva de esta norma de financiación en el ámbito de la vivienda, son susceptibles de beneficiarse de la financiación tanto la rehabilitación de edificios, como la de viviendas como las llamadas «áreas protegidas».

A pesar de no existir una adecuada legislación o regulación de la rehabilitación urbanística desde el punto de vista del Derecho urbanístico, el Decreto estatal está indirectamente «llamando» a una regulación tal, coherente con el sistema de financiación de rehabilitación que el Estado en su Decreto acertadamente propugna. Conociendo este Decreto se aprecian gráficamente tanto las limitaciones del sistema como la línea de corrección del mismo, línea implícita en parte en el propio Decreto estatal.

No vamos a explicar, y ni siquiera a detenernos de modo especial, en la financiación en torno a la rehabilitación de viviendas y edificios. Los parámetros en estos casos siguen la *ratio* general del Decreto, es decir, el establecimiento de unas pautas o criterios para conseguir la financiación cualificada (ingresos de los interesados, antigüedad de la vivienda...). Estamos ante un sistema de financiación individualizada, insuficiente obviamente para conseguir la rehabilitación integral de la ciudad, tal como ya tenemos constancia.

Más bien, interesa lógicamente el apartado relativo a la financiación de las áreas de rehabilitación, es decir (para el Decreto), «áreas urbanas en proceso de degradación», también llamadas «áreas de rehabilitación integrada» (artículo 27 y en particular 29 y siguientes). Estas áreas son el punto de conexión entre la vivienda y el urbanismo.

Primer extremo de interés en la línea de la política de la rehabilitación integral: el Decreto permite una financiación cualificada no sólo respecto de medidas de conservación sino también de medidas de demolición de edificaciones o de reurbanización de espacios o ámbitos dentro del Área de rehabilitación. Se sigue, así, una *ratio* no sólo pasiva o conservacionista sino también activa (o de «regeneración») cuando esto sea lo oportuno, es decir, cuando esto sea lo que implique la rehabilitación en un caso concreto. Como veremos, cuándo se impone la conservación y cuándo la demolición vendrá determinado en el plan previo de rehabilitación integral y se determinará en función del objeto, es decir, del tipo de edificación; existen situaciones claras: los edificios aceptables (en especial y en todo caso los catalogados) exigen su conservación; los espacios degenerados o edificios sin valores culturales y en estado de deterioro exigen la demolición y su ajuste a estructuras aceptables, al ambiente del lugar, etc.

El presupuesto para que un determinado agente pueda beneficiarse de este régimen de ayudas en concepto de rehabilitación integral en o por áreas es que la Comunidad Autónoma declare una determinada zona como «zona o barrio en proceso de degradación».

Es ésta una implicación urbanística del régimen de un Decreto regulador de cuestiones económicas en materia de vivienda. Si se quiere obtener una financiación, es preciso una previa declaración de carácter urbanístico. Además, apunta el Decreto que deberá «quedar asegurada la diversidad social y de usos y en particular el realojamiento de la población residente», una nueva llamada a la regulación urbanística donde esto se prevé.

Pues bien, obviamente, este régimen jurídico implica que urbanísticamente exista una declaración de área degradada o sujeta a rehabilitación.

Diríamos que están implícitas consecuencias urbanísticas en este régimen normativo de financiación en materia de vivienda. Diríamos también que falta, no obstante, la correspondencia urbanística regulando adecuadamente la rehabilitación urbanística, materia ésta que se aborda desde el (limitado por esencia) punto de vista de la financiación económica de la vivienda sin llegarse en esta legislación estatal (porque sería altamente cuestionable en nuestro Estado una regulación de tal carácter) a una regulación urbanística de los planes de rehabilitación.

Todo esto sirve claramente para poner de manifiesto, precisamente, las limitaciones del sistema.

Diríamos que, en el Derecho español, las CCAA han dado un primer paso regulativo fijándose en el planeamiento y gestión en el suelo urbanizable. Sus «leyes del suelo» son especialmente leyes de suelo urbanizable. El suelo urbano se regula preferentemente desde el punto de vista histórico de la simple policía (órdenes de conservación...) al modo y manera de las típicas disposiciones sobre el particular de las ordenanzas locales. Después de este primer paso hace falta que las «leyes del suelo» también sean leyes del «suelo urbano».

Una regulación de los planes y modos de gestión de la rehabilitación es hoy necesaria y aparece en nuestro país como un siguiente paso evolutivo del Derecho urbanístico autonómico.

El otro flanco, el de la financiación de la vivienda, tiene limitaciones esenciales sin poder llegar a regular adecuadamente la vertiente estrictamente urbanística del tema que, por lo demás, está implícita en el Decreto citado del Estado.

Ambos frentes van llegando a esa tierra de nadie del planeamiento y gestión del suelo urbano, es decir, de la rehabilitación integral de la ciudad.

Hace falta una legislación sobre rehabilitación que trascienda el limitado punto de vista del financiamiento de la vivienda. Dicha legislación *ad hoc*, urbanística, ha de prever planes de rehabilitación con medidas conservacionistas y otras de demolición; ha de prever el necesario dirigismo público y la necesidad de campañas sociales que propicien la intervención de agentes sociales y en especial empresariales. En fin, hace falta pues una regulación de los modos de gestión del suelo urbano, regulación adecuada y comparable a la actual regulación urbanística de suelo urbanizable.