

JULIO TEJEDOR BIELSA (Ed.)

REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN
URBANA EN ESPAÑA.
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Zaragoza, 2013

REGLAS SOBRE EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. Enviar los originales impresos y en documento de Word por correo electrónico (flopez@unizar.es).
2. Los epígrafes que subdividan la exposición responderán a la siguiente secuencia: **I. SUBDIVISIONES PRINCIPALES: 1. Subdivisiones intermedias: A) Subdivisiones finales**. Sólo excepcionalmente se empleará una mayor variedad de subdivisiones.
3. El trabajo irá encabezado por un **SUMARIO** que recogerá seguidas todas las subdivisiones. A continuación del sumario, figurará un **RESUMEN** y la identificación de unas *Palabras clave*, ambos en español y en inglés.
4. Los trabajos han de incorporar la **BIBLIOGRAFÍA** citada al final de los mismos, ordenada alfabéticamente conforme a los siguientes modelos (libro, artículo de revista, colaboración en libro colectivo):
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 325 pp.
MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1973): «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», en *Revista de Administración Pública*, núm. 71, pp. 423-442.
PRIEUR, Michel (2001): «La tutela comunitaria degli habitat naturali», en Domenico AMIRANTE (ed.), *La conservazione Della natura in Europa*, Milano, Franco Angelli, pp. 13-29.
5. Las citas en el texto y a pie de página se realizarán conforme al modelo: GARCÍA DE ENTERRÍA (2006: p. 25). En caso de citarse varias obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por una letra añadida tras el año: 2006a, 2006b...
6. Los originales se someten a evaluación anónima por parte de especialistas externos antes de su aceptación por el Consejo Asesor y el Consejo de Redacción. La evaluación se refiere a los aspectos formales, metodológicos, de contenido y grado de originalidad de los trabajos. Si la evaluación es favorable, el estudio se publica tras su aceptación por el Consejo Asesor (compuesto por miembros externos al editor) y el Consejo de Redacción (integrado por miembros vinculados al editor). Si la evaluación es negativa, el estudio no se publica, aunque si las razones dadas por el evaluador no resultan plenamente convincentes al director de la revista, el trabajo es sometido a nueva evaluación. Si la evaluación es con reparos, se hacen llegar estos al autor, que puede volver a remitir su estudio con las correcciones pertinentes para someterlo a evaluación complementaria, salvo que se trate de cuestiones de escasa relevancia. En ningún caso se facilita el nombre de los especialistas responsables de una evaluación, aunque periódicamente se publica en la revista una lista de dichos evaluadores.
7. El original de los trabajos irá precedido de una página en la que se indique el nombre del autor o autores, NIF, número de cuenta corriente (20 dígitos), dirección postal, número de teléfono y dirección de correo electrónico.
8. La aceptación de la publicación de un trabajo en la Revista Aragonesa de Administración Pública conllevará la cesión de los derechos de autor a los exclusivos efectos de la inclusión de dicho trabajo en la Biblioteca Virtual de Derecho Público Aragonés (www.derechoaragones.es) si por la temática fuese susceptible de incluirse en ella.

LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO SE IDENTIFICA NECESARIAMENTE CON LAS OPINIONES DE SUS AUTORES
La correspondencia con la Revista debe dirigirse a la Secretaría de la misma: Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Pza. San Francisco, s/n, 50009 Zaragoza. Teléfonos 976 761 396 y 676 900 324

Suscripciones: Revista Aragonesa de Administración Pública, Instituto Aragonés de Administración Pública, Comunidad Autónoma de Aragón, Paseo María Agustín, 26 B, local, 50004 Zaragoza

Precio de la suscripción anual: 21,04 € + IVA

Número suelto: 12,02 € + IVA

PERIODICIDAD SEMESTRAL

Edita: Gobierno de Aragón

Departamento de Hacienda y Administración Pública

I.S.S.N.: 1133-4797

Depósito Legal: Z 730-1993

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S.A.

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
<i>Lista de colaboradores</i>	7
Presentación	9
Relación de abreviaturas utilizadas.....	13
JOSÉ FARIÑA TOJO, <i>Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana</i>	15
JULIO TEJEDOR BIELSA, <i>Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana</i>	27
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ, <i>Deber de conservación, ruina y rehabilitación</i>	73
CARLOS LALANA DEL CASTILLO, <i>Propiedad horizontal y obras de rehabilitación</i>	109
FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ, <i>El fomento administrativo de la rehabilitación y regeneración urbana. Evolución y perspectivas.</i>	147
CRISTINA BUENO MALUENDA, <i>Fiscalidad de la rehabilitación y la regeneración urbana. El ejemplo de las SOCIMI</i>	165
JESÚS LEAL MALDONADO Y DANIEL SORANDO ORTÍN, <i>Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas</i>	205
JUAN RUBIO DEL VAL, <i>La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad.</i>	237
BELINDA LÓPEZ-MESA, JOSÉ IGNACIO PALOMERO CÁMARA, AGUSTÍN ORTEGA ZAPATA y ALEJANDRO DEL AMO SANCHO, <i>La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen.</i>	283

LISTA DE COLABORADORES

BUENO MALUENDA, Cristina,
Profesora titular de Derecho financiero y tributario. Universidad de Zaragoza

DEL AMO SANCHO, Alejandro
Investigador del grupo HOW-LAB (I3A) y miembro del GEE del
Departamento de Ingeniería Mecánica. Universidad de Zaragoza

FARIÑA TOJO, José
Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad
Politécnica de Madrid

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo
Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Zaragoza

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe
Profesor Titular de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

LALANA DEL CASTILLO, Carlos
Profesor Titular de Derecho civil. Universidad de Zaragoza

LEAL MALDONADO, Jesús
Catedrático de Sociología. Universidad Complutense de Madrid

LÓPEZ-MESA, Belinda
Profesora contratada doctora de Construcciones arquitectónicas. Universidad
de Zaragoza

ORTEGA ZAPATA, Agustín
Ingeniero de edificación

PALOMERO CÁMARA, José Ignacio
Profesor asociado de Construcciones arquitectónicas. Universidad de
Zaragoza

RUBIO DEL VAL, Juan
Arquitecto. Jefe del Área Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación
Residencial. Zaragoza Vivienda S. L. U.

SORANDO ORTÍN, Daniel
Investigador. Universidad Complutense de Madrid

TEJEDOR BIELSA, Julio
Profesor Titular de Derecho administrativo. Universidad de Zaragoza

PRESENTACIÓN

JULIO TEJEDOR BIELSA

Tras una larga tramitación administrativa, seguida de una rapidísima tramitación parlamentaria, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es acaso una de esas normas de vocación transformadora de un sector estratégico de la economía española, el urbanístico e inmobiliario. En él confluyen, además, múltiples intereses territoriales, ambientales, económicos, sociales y financieros, y competencias de todas las administraciones públicas. El impulso que ahora aspira a proporcionar el legislador a la intervención sobre la edificación y la ciudad existente, volviendo la mirada hacia ella una vez colapsado el incesante proceso de expansión urbana, acelerado en el decenio del cambio de siglo en nuestro país, trasciende de una mera preocupación por la conservación y rehabilitación de los edificios.

La Ley 8/2013 es, sin duda, uno de los instrumentos fundamentales con los que se trata de reconstruir en nuestro país un sector inmobiliario viable y sostenible en el tiempo, que aúne un nivel de actividad que coadyuve al crecimiento económico y el empleo, con una intervención sobre la ciudad y la edificación que la haga más sostenible en términos energéticos y más habitable en términos sociales. En la misma línea se orienta el nuevo Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado mediante Real Decreto 233/2003, de 5 de abril, que abandona las tradicionales ayudas a los adquirentes de vivienda y se orienta prioritariamente, bien es cierto que con notables déficits de financiación, a impulsar la generación de parques públicos de vivienda en alquiler, el alquiler mismo y la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Si la Ley 8/2013, a diferencia de sus predecesoras, ya no puede ser calificada de nueva ley de ensanche, el nuevo plan estatal de vivienda, por su parte, rompe radicalmente con la tradición de los planes de vivienda del último medio siglo, al menos.

La complejidad del fenómeno urbano, los diversos intereses que confluyen en la ciudad, la interacción que se produce entre ellos, explica que haya de ser abordado desde diferentes ámbitos científicos. Cuanto más cuando la atención se centra en la ciudad y la edificación existentes y no en la expansión. A esa necesaria visión interdisciplinar trata de responder el presente volumen,

en el que, siempre con la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas como objeto de estudio, participan académicos y profesionales del ámbito del derecho administrativo, civil y tributario, arquitectos urbanistas y expertos en construcción y materiales, ingenieros, geógrafos o sociólogos. La riqueza de los problemas exige, para abordarlos, la máxima sensibilidad a lo que todos ellos pueden aportar. La interdisciplinariedad, desde esta perspectiva, es un activo que, en la práctica, se traduce en el carácter integrado con que han de afrontarse los procesos de regeneración y renovación urbanas, coonestando acciones de seguimiento social, financiación, asesoramiento jurídico e implementación técnica. Todo ello ha de contribuir al éxito o el fracaso de la nueva forma que las nuevas normas citadas proponen para abordar el fenómeno urbano.

Integran el presente volumen nueve trabajos. En cinco de ellos se analizan las implicaciones de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana desde las perspectivas del derecho civil (LALANA) y tributario (BUENO), por un lado, y administrativo, por otro, prestando especial atención a los nuevos instrumentos de planificación y gestión (TEJEDOR), la renovación del régimen jurídico del deber de conservación (GARCÍA ÁLVAREZ) y al régimen de ayudas públicas (IGLESIAS) en esta materia. Se analizan igualmente los factores demográficos y sociales que inciden sobre la identificación de los ámbitos idóneos para intervenir o los efectos de esa intervención (LEAL y SORANDO), así como el encaje de esta acción en la problemática territorial y urbanística actual resultante de la expansión incontrolada de los últimos años (FARIÑA), algunas de las experiencias de gestión punteras de rehabilitación integral realizadas en Zaragoza (RUBIO) y los beneficios medioambientales y económicos derivados de tales intervenciones para tratar de reducir los periodos de retorno e identificar los problemas y malas prácticas que pueden incidir al alza sobre los mismos (LÓPEZ, PALOMERO, ORTEGA y DEL AMO).

Es tiempo de crisis, sin duda, pero es también tiempo de oportunidades. En un escenario expansivo como el que vivimos entre los años 1997 y 2007 el debate que ha llevado a la aprobación de la Ley 8/2013 y el nuevo plan estatal de vivienda, entre otras normas, hubiera sido imposible de abordar y, a la postre, tales normas no se hubieran aprobado. Hoy son normas en vigor que nos proponen nuevas técnicas, nuevos objetivos, nuevos derechos y obligaciones. Europa empuja por ese camino con las exigencias de eficiencia energética de la edificación. La subsistencia del sector de la construcción, y de las profesiones que giran en torno al mismo, también. Fue con ese propósito con el que la Cátedra Zaragoza Vivienda de la Universidad de Zaragoza, con la siempre amable colaboración del Instituto Aragonés de Administración Pública, promovió la elaboración del presente volumen colectivo que, centrado en un principio de forma genérica en el análisis de la rehabilitación y la rege-

PRESENTACIÓN

neración urbana, felizmente ha podido incorporar el de la nueva normativa que trata de impulsarlas.

No estamos ante un estudio sistemático ni exhaustivo de toda la rica problemática que suscitan las nuevas normas citadas en esta presentación, y de otras que las han precedido o seguido. Sí ante una aproximación rigurosa e interdisciplinar a las mismas, que aspira a contribuir a generar debate académico y profesional, a identificar problemas y, en lo posible, a apuntar soluciones. Al lector compete, como siempre, juzgar el resultado. A quien suscribe estas líneas, en todo caso, corresponde agradecer su acogida a la Revista aragonesa de Administración Pública, que incluyó este volumen entre sus excelentes monografías, y a la Cátedra Zaragoza Vivienda de la Universidad de Zaragoza y la sociedad municipal Zaragoza Vivienda, que contribuyeron decisivamente a su financiación haciendo posible la edición.

Zaragoza, septiembre de 2013.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ALMU	Anteproyecto de ley de calidad y sostenibilidad del medio urbano de 2011
ALRU	Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de junio de 2012
Ar.	Aranzadi
CTE	Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación
IEE	Informe de evaluación de los edificios
ITE	Inspección técnica de edificios
L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
LAU	Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal
LS	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo
LUA	Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón
PEV	Real Decreto 233/2003, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de disciplina urbanística
RJ	Repertorio de Jurisprudencia
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SOCIMI	Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLR	Texto refundido de la Ley del Suelo (se indica año en cada caso)

CIUDAD SOSTENIBLE, REHABILITACIÓN ARQUITECTÓNICA Y REGENERACIÓN URBANA

JOSÉ FARIÑA TOJO

SUMARIO: I. LA REALIDAD GLOBAL.– II. SITUACIÓN DE LAS ÁREAS URBANIZADAS.– III. LA COYUNTURA LOCAL.– IV. LA ACTUACIÓN EN LA CIUDAD NO FRAGMENTADA.– V. CIUDAD SOSTENIBLE, REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN.

RESUMEN: El verdadero problema al que se enfrentan la rehabilitación y la regeneración urbana actuales no está en los centros históricos, en la ciudad tradicional o en los ensanches continuos de media y alta densidad, sino en los miles y miles de hectáreas de baja densidad urbanizadas de forma fragmentada y que dependen, para su supervivencia, del transporte horizontal de personas, mercancías, energía y alimentos. Hasta el momento (mediados de los años ochenta del pasado siglo XX) en que el consumo de planeta no superó su biocapacidad, las cuestiones relacionadas con la energía y la contaminación no eran prioritarias. Pero a partir de entonces han incidido de forma significativa en la forma de entender la ordenación y gestión de nuestros territorios.

Palabras clave: planeamiento urbano y territorial; dispersión; rehabilitación urbana; regeneración urbana; sostenibilidad.

ABSTRACT: At present, the real problem facing the rehabilitation and urban regeneration, is not in the historic centers, in the traditional city or in the continuous extensions of medium and high density, but the thousands and thousands of hectares of low density, urbanized in a fragmented form and that depend for their survival on the horizontal transport of people, goods, energy and food. At mid-eighties of last century, the consumption exceeded the biocapacity of the planet, and the issues related to energy and pollution become priority. Since then they have significantly impacted on the way we understand the planning and management of our territories.

Key words: urban and regional planning; sprawl; urban rehabilitation; urban regeneration; sustainability.

En los años setenta del pasado siglo veinte se produjo un movimiento de vuelta a la ciudad tradicional, después de un período de fuerte expansión, pero su origen fue muy diferente al que podemos detectar en el momento actual. La llamada «crisis energética» parecía que iba a revolucionar la forma de entender la vida ciudadana, y el urbanismo de extensión se puso en cuarentena. Se

hablaba de la necesidad de recuperar el centro de las ciudades que las clases más favorecidas habían abandonado en parte, y se empezaron a producir planes que respondían a estas «nuevas necesidades». Planes de reforma de centros urbanos, de rehabilitación, de reutilización de viejos contenedores arquitectónicos para nuevos usos, de reconstrucción de nuevos barrios (sobre todo en zonas muy degradadas como áreas chabolistas), fueron creando una cultura de recuperación urbana que duró aproximadamente tres lustros (1). Fue el momento del auge del espacio urbano como contenedor de la civilidad, de la creación de las áreas de rehabilitación integral y así, por ejemplo, en la declaración de Ámsterdam de 1975 se podía leer (2):

«La rehabilitación de los barrios antiguos debe ser concebida y realizada, en la medida de lo posible, de forma que no modifique sustancialmente la composición social de los residentes y que todos los estratos de la sociedad se beneficien de una operación financiada mediante fondos públicos».

La situación actual, tanto por su génesis como por sus circunstancias, es radicalmente distinta y supone, probablemente, un verdadero momento crítico en la evolución del sistema de relaciones tanto de los ciudadanos con la naturaleza como de los ciudadanos entre sí. Además, el caso español presenta especificidades importantes que todavía la diferencian en mayor medida. Resulta imprescindible analizar dos aspectos complementarios para poder abordar la situación: la realidad global y la coyuntura local.

I. LA REALIDAD GLOBAL

En el año 2000 se calcula la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores. Los resultados fueron una llamada de atención acerca de que algo no se estaba haciendo bien: se consumían alrededor de 164 millones de unidades de medida pero la biocapacidad del planeta era sólo de 125, lo que significaba un sobreconsumo del 31% (3). Aunque la

(1) Todo este proceso está reseñado en muchos sitios pero es particularmente interesante la visión que ofrece para el caso de Londres precisamente en estos años Peter HALL en su libro *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*, publicado por ediciones del Serval en el año 1996.

(2) Aunque la Declaración de Ámsterdam de 1975 se refería, básicamente, a la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico, supone un momento importante porque refleja que la mirada social deja de dirigirse a la periferia y se vuelve a los centros. Además porque consolida la idea de que rehabilitación y regeneración no pueden entenderse exclusivamente como arquitectónicas sino que hay que entenderlas en un contexto urbano.

(3) Mathis WACKERNAGEL, Larry ONISTO, Alejandro CALLEJAS LINARES, Ina Susana LÓPEZ FALFÁN, Jesús MÉNDEZ GARCÍA, Ana Isabel SUÁREZ GUERRERO, M^o Guadalupe SUÁREZ GUERRERO: *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do they Have?*. Comisionado por el foro de Rio+5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, 1997.

utilización de otros indicadores pueda cambiar algo el resultado parece que el exceso de consumo de planeta, en cualquier caso, no baja del 20%. Esto, claro está, sólo es posible porque el planeta ha ido «ahorrando» a lo largo de milenios, y los «ahorros» acumulados en forma de sumideros de contaminación, materiales o energía (combustibles fósiles, energía nuclear) son los que suplen los excesos de consumo.

Además resulta que esta excesiva explotación del medio no se hace de forma uniforme en la totalidad del planeta (4). Por poner ejemplos extremos: los Emiratos Árabes Unidos (con el record mundial) tienen una huella 9,5 Ha/cap (hectáreas globales per capita), y los Estados Unidos de Norteamérica (que le siguen) 9,4 mientras que la de Perú es sólo de 1,6 y las de Zambia o el Congo apenas llegan al 0,8 o la de Afganistán está en el 0,5. La media mundial de 2,7 (5).

Por supuesto que estos datos se reproducen también en el ámbito europeo. La huella ecológica española es de 5,7 Ha/cap superior, por tanto, a la media de la Unión Europea que es de 4,8 (6). Y todo esto sin contar el llamado «déficit ecológico» que todavía hace la situación más comprometida en determinados lugares.

Para no plantear el ámbito de confrontación muy directo (entre Comunidades en este país o entre países de la Unión Europea) se puede ver que el crecimiento de la huella ecológica de la India entre 1992 y 2008 ha sido casi de un 20% (con un valor actual de 0,9 Ha/cap) o el de China superior al 25% (con un valor actual de 2,1 Ha/cap). Por supuesto que este consumo de planeta es muy diferente también según clases sociales (7).

Dado que se ha superado la huella ecológica del planeta la única alternativa para seguir aumentando el consumo (es decir, aparentemente la huella ecológica) es hacerlo a costa de otros territorios. Va a ser complicado que

(4) En concreto, para el caso de las ciudades, puede consultarse, Carl FOLKE, Åsa JANSSON, Jonas LARSSON y Robert COSTANZA: «Ecosystem Appropriation by Cities», *Ambio*. Vol. 26 No.3, May 1997.

(5) Estos números han sufrido numerosas correcciones pero las técnicas de cálculo se han ido depurando con el tiempo, de forma que, en la actualidad, son bastante fiables. Corresponden al año 2008 y han sido calculados por la Global Footprint Network.

(6) Estos valores han sido modificados (al alza) por un estudio más detallado del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino también del año 2008 pero realizado específicamente para España donde también se pueden consultar los datos por Comunidades Autónomas y las proyecciones. El estudio se titula *Análisis de la huella ecológica de España*. He preferido utilizar los datos de la Global Footprint Network para poder compararlos con los del párrafo anterior ya que se ha seguido la misma metodología. En cualquier caso un punto más o menos es irrelevante para la tesis que pretendo mantener, lo importante es el orden de magnitud en términos comparativos.

(7) Datos extraídos del mismo lugar que los anteriores.

aquellos con valores más altos de la huella ecológica puedan seguir aumentándola a costa de otros países que tienen huellas muy bajas porque es ya literalmente imposible sustraerles más territorio («ecológico»). Más bien, como se ha ejemplificado para el caso de China o la India, esto se va a producir a la inversa, aquellos que tengan huellas muy por debajo de la media van a intentar recuperar para sí los sumideros de contaminación (Amazonía en Brasil, p.e.) o las fuentes energéticas, biocombustibles incluidos.

La realidad global, por tanto, no parece particularmente favorable ya que aparentemente, de una forma u otra, esta situación supone costos (cuotas de CO₂, precios más altos por las importaciones de materias primas, biocombustibles o productos agrícolas) y ya ha empezado a repercutir de forma muy desfavorable en la competitividad de nuestros servicios y nuestras empresas y en la calidad de vida de los ciudadanos. Aparentemente la única solución posible para conseguir aumentar la competitividad es aumentar la eficiencia. Y aumentar la eficiencia de nuestros territorios es hacer que funcionen más con menos. No desperdiciando energía, suelo, tiempo y contaminación en desplazamientos innecesarios o caros o en calentar o enfriar edificios bioclimáticamente absurdos. Convirtiendo hectáreas de territorios inservibles a la espera de ser urbanizados en territorios productivos. Y desde este punto de vista los objetivos empresariales coinciden con los propuestos por un entendimiento sostenible del territorio. Dado este panorama global se necesita de forma urgente un funcionamiento mucho más eficiente de nuestras áreas urbanizadas.

II. SITUACIÓN DE LAS ÁREAS URBANIZADAS

La ciudad nació para separarse de la naturaleza, para que la Humanidad pudiera establecer en un área limitada del territorio un orden diferente al orden natural. Este orden urbano requiere muchos más recursos materiales que el natural y por eso, tradicionalmente, las ciudades han ocupado porciones de territorio limitadas (8). De forma que a lo largo de la historia de la civilización y hasta después de la segunda guerra mundial, las ciudades se han comportado como elementos puntuales en el territorio. Desde el punto de vista sistémico se estudiaban como objetos cuya masa era su población, prácticamente sin superficie y unidas entre sí mediante vías de comunicación que apenas tenían un impacto apreciable sobre el medio. A los urbanistas y a los geógrafos de entonces ni se les ocurría estudiar la relación de su superficie sobre la total del

(8) Todas estas ideas de la relación entre ambos órdenes, la naturaleza y la ciudad, aparecen desarrolladas con mayor amplitud y justificadas en el artículo de José FARIÑA y Javier RUIZ titulado «Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad» publicado en el número 7 de la revista *Urban* correspondiente al verano del año 2002.

territorio, ya que era despreciable. Desde el punto de vista formal eran una especie de quistes. Eso sí, con una gran capacidad metabólica, pues para su funcionamiento necesitaban de todo su entorno y de estructuras intermedias como la agricultura o la ganadería (9).

Pero a partir de los años cincuenta del pasado siglo XX la ciudad hace suyo todo el territorio y, basándose en las posibilidades que ofrecía el automóvil privado, empieza a ocuparlo de forma indiscriminada (10). Entonces hubo que encerrar las áreas de naturaleza para protegerlas, áreas que pasaron de ser la matriz a ser las teselas en la malla territorial. Y en España esto se manifestó incluso desde el punto de vista legislativo. En la Ley del Suelo de 1956 todo el territorio era rústico, excepto aquel que ya era ciudad o el cercano a la misma que tenía vocación urbana. En la Ley del Suelo de 1998 ya todo el suelo del territorio español era urbanizable, excepto el que contaba con determinados valores que había que proteger y el que ya era urbano.

El problema es que para que el sistema urbano pueda funcionar necesita del medio natural, por la sencilla razón de que el orden urbano es de diferente clase que el natural, y la ciudad, tradicionalmente, utiliza su entorno para completar sus ciclos de consumo y eliminación de desechos. Para decirlo de una forma más sistémica: el subsistema urbano necesita ceder entropía al único sitio que puede absorberla, que es el medio natural, para conseguir mantener su orden antrópico (11). Pero la progresiva disminución de este medio hace que, según apuntan todos los indicadores, probablemente hayamos llegado al límite.

En el momento actual se pueden distinguir tres territorios con funcionamiento diferenciado: la naturaleza protegida, la ciudad tradicional y el correspondiente al área de interfase entre las dos (12). En muchos lugares

(9) Existen multitud de estudios de referencia acerca de los intercambios de la ciudad con el entorno. En España es ya clásico el de NAREDO Y FRIAS publicado en el año 1988 por la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid titulado *Flujos de energía, agua, materiales e información en la Comunidad de Madrid*, donde se incluye un balance de estos flujos en millones de toneladas anuales y sus principales contrapartidas monetarias.

(10) Este proceso se analiza con mayor detalle en el comentario del libro *La explosión de la ciudad* publicado en el número 100 del año 2005 de la revista *Arquitectura Viva*, del que es autor José Fariña y titulado «Todo el territorio para la ciudad».

(11) A pesar de que sería discutible el uso de algún término, por su claridad se reproduce el siguiente párrafo del libro de Virginio BETTINI, *Elementi di ecologia urbana*, publicado por Einaudi en 1996: «Un sistema abierto (una ciudad) puede, por tanto, mantenerse en un estado ordenado cediendo entropía positiva al medioambiente circundante (es decir, desordenándolo) en forma de calor y sustancias químicas degradadas, al tiempo que captura entropía negativa».

(12) También este tema lo he desarrollado con mucha mayor amplitud en el artículo publicado en 2006 en el número 75 de la revista *Ingeniería y Territorio* y que se titulaba «Asimetría e incertidumbre en el paisaje de la ciudad sostenible».

(por ejemplo, en una parte importante de los municipios madrileños) la mayor superficie en hectáreas corresponde precisamente a esta interfase. No es el momento de abordar la cuestión del terreno de naturaleza protegida y no lo voy a hacer. Apenas dedicaré unas palabras para mencionar que la forma fragmentada en la que se está produciendo la interfase, imposibilita en muchos casos el funcionamiento efectivo de estas áreas de naturaleza como tales convirtiéndolas en pseudonaturales al estar supeditados su ritmo y funcionamiento a elementos antrópicos. En algunos sitios, por ejemplo, la posibilidad de establecer redes ecológicas (imprescindibles para que estas áreas no se conviertan en relictos) se ha convertido ya en imposibilidad (13). Respecto al funcionamiento de las áreas urbanas tradicionales, por su importancia para los temas de rehabilitación, más adelante se tratará de analizar su situación con detenimiento suficiente.

Ahora me voy a referir al resto. En las áreas urbanas de la interfase fragmentada la urbanización se está comportando de forma perversa. La tendencia a vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, habitadas por personas de parecida categoría económica y social, que van a trabajar a los fragmentos dedicados a oficinas o a industrias (o al interior de la ciudad tradicional que se ha convertido en un fragmento más) o a comprar los fines de semana en grandes hipermercados que, además, están sustituyendo a los espacios públicos tradicionales. La ciudad se va haciendo así a trozos, ocupando áreas de campo, y dejando espacios libres entre estos trozos. Estas nuevas áreas urbanizadas presentan el funcionamiento más ineficiente posible (14). La cuestión de la movilidad es una de las disfunciones más obvias. Por ejemplo, está más que comprobada la imposibilidad de mantener un transporte público rentable con las bajas densidades de las modernas periferias (15). Esto también pasa, claro, con una biblioteca. O una escuela (a menos que se haga recorrer a los niños largas distancias en autobuses).

(13) Esta cuestión ya la demostramos en un trabajo conjunto con la universidad de Palermo publicado por la editorial italiana Aracne en 2008: FARIÑA, J.: «Urbanizzazioni frammentate: alcune riflessioni» en ACIERNO, A. y Mazza, A.: *Città in trasformazione*. Pero la cuestión básica de las redes ecológicas es ya un tópico en la literatura especializada. Sólo cómo hilo del que tirar podría citar el artículo de BENNETT, G. and MULONGOY, K. J., 2006, «Review of experience with ecological networks, corridors and buffer zones», Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *CBD Technical Series*, n. 23.

(14) Una magnífica descripción de este proceso puede encontrarse en el libro coordinado por Ramón FOLCH, publicado por la Diputación de Barcelona en el año 2003 y titulado *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de coordinación*.

(15) Hay muchos estudios incluso con referencias concretas. Por ejemplo en la guía publicada el año 2005 por la Commission for Architecture del CABE de Londres titulada *Better Neighbourhoods: Making higher densities work*, se habla de una densidad mínima de 50 viviendas por hectárea para hacer viable un transporte colectivo de utilidad.

Pero este mal funcionamiento también lo es desde el punto de vista social debido a la segregación espacial producida y a la falta de movilidad entre clases (16). Y es que a los problemas desde el punto de vista del transporte de mercancías y de personas, con una altísima tasa de generación de viajes, la imposibilidad de trasladarse a pie o en bicicleta para realizar la mayor parte de las actividades, o la nula rentabilidad del transporte público en la periferia fragmentada que hace imposible su mantenimiento sin subvenciones públicas, se une también la disminución en la calidad de vida de los habitantes al invertir una parte importante de su tiempo en los traslados.

III. LA COYUNTURA LOCAL

Actualmente los municipios se encuentran en un momento de crisis financiera, con el problema de que tienen que dar servicios a los ciudadanos en unas condiciones de eficiencia del funcionamiento de sus territorios realmente deplorables. Pero es que, a esta crisis financiera hay que añadir que el modelo de desarrollo seguido hasta el momento basado en la creación de áreas urbanizadas de forma indiscriminada ya no funciona. De momento el lema debería ser: ni un metro cuadrado de nueva urbanización más. Resulta imprescindible un tiempo de transición que permita ir cambiando el modelo de forma paulatina ya que, de lo contrario, el ajuste puede ser (está siendo) muy impactante. El mantenimiento transitorio de la actividad constructiva en una superficie ya construida sólo puede venir de la recomposición de este espacio construido: rehabilitar, reconstruir o reutilizar.

Recapitulando: tanto la coyuntura global como la local miran ambas en la misma dirección, la ciudad construida. Respecto a la periferia fragmentada parece que es el tiempo de la recomposición pensando soluciones territoriales más eficientes desde el punto de vista de las infraestructuras, los servicios, usos y densidades. Estas soluciones probablemente pasen por la aglutinación, la creación de nuevas centralidades no especializadas, el establecimiento de gradientes que las áreas fragmentadas han eliminado casi de forma total, los cambios en los usos, sistemas energéticos equidistribuidos y, en general, una vuelta al llamado desarrollo endógeno o local. Esto significa la utilización productiva del territorio entre fragmentos y la renovación y reutilización, en

(16) Para el caso español (y de Madrid en particular) lo constatamos en un trabajo de investigación realizado para el Ministerio de Obras Públicas y publicado en el número 2 de la revista *Urban* en el año 1998. José FARIÑA y Julio POZUETA: «La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso».

parte, de lo existente (17). Generalmente cuando se habla de rehabilitación o renovación urbana inmediatamente uno piensa en los casos históricos en los barrios periféricos de bloques y torres, en los ensanches. Sin embargo, el verdadero problema al que ha de enfrentarse el siglo XXI en este aspecto son las áreas de interfase fragmentada de baja densidad. Lo que solemos denominar el *sprawl* (18).

IV. LA ACTUACIÓN EN LA CIUDAD NO FRAGMENTADA

En lo que se refiere a la parte central del área urbana los problemas y las posibilidades son muy diferentes. Las posibilidades podríamos resumirlas en tres apartados.

El primero tiene que ver con la renovación. Probablemente sea necesario renovar barrios enteros de casi imposible rehabilitación. Generalmente situados en zonas más periféricas y construidos en unos momentos en que era necesario alojar en las ciudades a miles de inmigrantes que llegaban de otras localidades más pequeñas o de las aldeas, es muy difícil que superen los mínimos necesarios para cumplir decentemente los objetivos de un alojamiento digno y, además, no cuentan con ningún tipo de valor histórico o artístico que justifique su mantenimiento. Pero se trata de terreno urbano consolidado, totalmente antropizado cuyos costes de devolución al medio natural, en general, son superiores a los beneficios. En estos casos habrá que tirar y reconstruir con criterios de sostenibilidad. Se trata de un tipo de operaciones que son muy complejas y sobre ellas existe siempre el peligro de que renovar signifique, en realidad, sustituir cuerpos sociales diversos por otros «de iguales» y, generalmente, correspondientes a capas sociales de mayor poder adquisitivo (19). Hacer bien una operación de renovación urbana exige un cuidado exquisito por parte del planificador y del gestor que se encargue de llevarla a cabo

(17) Este es el sentido que se le da actualmente al término «territorios productivos» como contraposición al de «suelos en espera de ser urbanizados». Empiezan a ser numerosos los cursos, congresos, jornadas, centrados precisamente en esta cuestión. Por poner un ejemplo de uno al que asistí recientemente como invitado: «Paisajes Productivos», organizado por el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro en Bilbao el pasado mes de enero.

(18) A pesar de mis resistencias a la utilización de palabras inglesas no he conseguido una equivalente en castellano. Una discusión acerca de este término escrita para clarificarlo a mis alumnos puede encontrarse en mi blog en la dirección siguiente: <http://elblogdefarina.blogspot.com.es/2012/09/el-sprawl-es-bello.html> También en muchos otros lugares, pero incluso el propio concepto en inglés está sometido a discusión.

(19) Un artículo que puede llegar a clarificar el tema es el que escribí ya hace algunos años, 2003, Miguel Ángel TROMPIO en la revista de la UPC *Perspectivas Urbanas* que tituló «Renovación Urbana: dinámicas y cambios funcionales».

y sería un error dejar la dirección de la misma exclusivamente en manos del constructor. Esta misma advertencia hay que hacerla también para el caso de las operaciones de rehabilitación.

El segundo se corresponde con todas aquellas operaciones relacionadas con el aumento de calidad del entorno urbano. Sería una equivocación pensar que la adecuación a los nuevos tiempos de una vivienda o de un edificio de oficinas termina de puertas para dentro. Cada vez más el entorno urbano se entiende como una prolongación del espacio privado habitado. Sin embargo, el concepto de espacio público está cambiando de forma muy acelerada y en este apartado es muy difícil generalizar (20). Quizás lo único que se pueda decir en un acercamiento al problema como éste, es que las preocupaciones más relevantes acerca del espacio público en el momento actual tienen que ver con la seguridad ciudadana (21). La seguridad que se presuponía a las calles, plazas y jardines tenía que ver con el control por parte de los propios ciudadanos basado en la civildad. Al bascular en los últimos años lo colectivo hacia lo individual esta civildad ha desaparecido en parte y con ella el auto-control (22). La consecuencia es un desplazamiento de los espacios de relación de ámbitos públicos a privados donde se supone una mayor seguridad (para aquellos que puedan pagarla, claro). Por tanto el diseño y organización del espacio público ha de tener un enfoque distinto, y esto apenas se está considerando. Se está produciendo en la práctica la desaparición de las funciones tradicionales de dichos espacios, por no uso, o por colonización por parte de determinados nichos sociales que los utilizan, no como sistema de relación sino como forma de autoafirmación (23).

(20) Aunque mi libro titulado *La protección del patrimonio urbano* (Akal, 2000) tiene ya unos cuantos años a sus espaldas, recoge y desarrolla con mayor amplitud estas ideas, haciendo referencia al momento concreto en que las operaciones de rehabilitación y regeneración pasaron de considerarse como propias de la arquitectura para situarlas en un contexto más urbano.

(21) Todo lo relacionado con la seguridad en las calles está adquiriendo una importancia muy grande cuando estudiamos la ciudad tradicional. A partir de los pioneros trabajos de Oscar NEWMAN con *Defensible space: people and design in the violent city* publicada por Architectural Press en el año 1971 o *Creating Defensible Space* con U.S. Department of Housing and Urban Development y Office of Policy Development and Research en el año 1996, se han desarrollado una serie de métodos como el CEPTEd y otros que permiten conseguir un notable aumento de la llamada seguridad subjetiva (e, indirectamente, de la objetiva) mediante rutinas de diseño seguro.

(22) Esta tesis está magníficamente defendida en el libro de Zygmunt BAUMAN *Modernidad Líquida*, en el que se analiza este tránsito de lo público a lo privado y los problemas que conlleva.

(23) ALGUACIL, J.: «La transformación de la ciudad, de la ciudad-sociedad a la ciudad-mercantil», en FARIÑA, J. (coord.): *Los nuevos espacios públicos y la vivienda en el siglo XXI*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2009.

El tercero se refiere a la puesta en carga de los edificios ya construidos. Para ello resulta imprescindible adaptarlos para mejorar sus, generalmente, malas condiciones de habitabilidad. Y esta adaptación debe cumplir un requisito nuevo que en la anterior vuelta a la ciudad tradicional que se produjo en los años setenta del pasado siglo XX no era esencial: la eficiencia. Es decir, los edificios por supuesto que han de ser rehabilitados con criterios de eficacia (han de hacer posible una vida moderna de calidad) sino que, además, han de hacerlo eficientemente: consiguiéndolo con el menor consumo de energía posible y produciendo la menor contaminación (24).

Si se quiere conseguir una ciudad más competitiva este requisito es imprescindible ya que, de una forma u otra tal y como se ha visto al comienzo, los costes ambientales se van a pagar. Esto que no era tan evidente en la vuelta a los centros que se produjo en los años setenta ahora se ha vuelto crucial. Ya no se puede rehabilitar como antes, simplemente con criterios de eficacia (en muchos casos incluso muy discutibles) que hay que dar por supuestos ya que, de lo contrario, es imposible la eficiencia, sino que se impone una rehabilitación con criterios de sostenibilidad. Y los criterios de sostenibilidad no son tan sólo criterios de mejora del ambiente local, sino que son criterios de huella ecológica. Es decir, criterios relacionados con el mantenimiento del planeta.

Pero es que, además, este aumento en la eficiencia es necesario para conseguir mejorar el rendimiento de la ciudad y hacerla más competitiva. En un mundo globalizado en que las grandes áreas urbanas necesitan posicionarse, con costes cada vez más altos de la energía y la imposición de peajes por contaminar, el mero hecho de rehabilitar no es suficiente. Probablemente lo sería si el objetivo fuese simplemente propiciar un período de transición, para que las empresas constructoras y todo el empleo que depende de ellas pudieran reconvertirse. Pero una vez terminado este período encontraríamos una ciudad no adaptada a los requisitos del siglo XXI, poco competitiva, y cuyos habitantes iban a tener graves problemas para poder mantener su calidad de vida.

V. CIUDAD SOSTENIBLE, REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN

Con ser todo lo anterior muy importante la verdadera lucha por la supervivencia de la urbanidad, es decir de la civilidad democrática, se va a producir en las áreas de ciudad fragmentada y de baja densidad. De esos miles

(24) Esta eficiencia ha de poder ser cuantificada. Han empezado a surgir una serie de sociedades que se dedican precisamente a esto. Son las llamadas entidades de certificación. Un repaso muy interesante sobre el tema aplicado a la parte más difícil, la ciudad, puede encontrarse en Ci[ur] n° 77, publicado en el año 2011, del que es autor Ricardo ALVIRA y que se titula *Métodos de certificación de la sostenibilidad en proyectos urbanos*.

y miles de hectáreas que pueblan en su mayor parte las áreas urbanizadas del mundo desarrollado. Y se va a producir por una razón muy sencilla: su funcionamiento está basado en unos precios irrisorios de la energía (toda ella está subvencionada por lo menos en aspectos clave tales como la no internalización de los costes ecológicos, pero también en muchos otros) que ha permitido desplazamientos horizontales de personas, energía, materiales y alimentos, realmente absurdos. No parece normal que sea más caro consumir en Pamplona un espárrago cultivado a pocos kilómetros que otro traído de Perú. Aún contando con costes de mano de obra muy diferentes. Eso sólo es posible si la energía destinada a ese transporte prácticamente se regala.

Pero este tiempo se ha terminado. Ya no se puede acaparar más energía por parte del mundo desarrollado del que todavía está luchando por comer, porque ya no se le puede sacar más. Y eso sin contar con economías emergentes como Brasil, India o China que reclaman su cuota correspondiente de consumo de planeta. No parece que el problema vaya a ser que la energía se agote. Por supuesto que existen fuentes renovables y que todavía no se ha llegado a extraer toda la energía fósil existente. El verdadero problema es su precio. Independientemente de la necesidad de internalizar todos los costes externos en el precio (es decir, incluir la contaminación que también forma parte de la huella ecológica) la evidencia es que las fuentes energéticas actualmente existentes están llegando al punto en el que los costes simplemente de obtención se disparen (25).

Sea a plazo de diez, quince o veinte años este funcionamiento urbano va a colapsar. De hecho, está colapsando. Muchos ayuntamientos no tienen dinero suficiente para recoger la basura de cientos y cientos de hectáreas urbanizadas por todo el municipio, o para suministrar alumbrado público. Y eso sin hablar de servicios esenciales como la educación o la sanidad. Autobuses que tienen que recoger a los niños haciendo rutas interminables, traslados urgentes en helicópteros porque las ambulancias no llegarían a tiempo a los hospitales. Las bajas densidades y la fragmentación impiden suministrar la mayor parte de

(25) No quisiera entrar ahora en esta polémica que, sencillamente, he introducido más bien a efectos de que lector pueda entender rápidamente que las bases de la ciudad fragmentada de baja densidad, son muy endeble y que, de hecho, se están fracturando. La principal es el transporte de personas, mercancías, energía y contaminación. Pero es que el transporte de todo esto no sólo depende de una energía barata, es que significa, además, muchas otras cosas: ocupación del suelo con grandes infraestructuras, gastos de mantenimiento insostenibles, imposibilidad de suministrar servicios urbanos a todos los ciudadanos, una discriminación socio-espacial que fractura la convivencia y, sobre todo, que impide el buen funcionamiento de los ecosistemas naturales y de los agroecosistemas, fundamentales para la existencia de la propia ciudad. El costo en términos de no funcionamiento de los ecosistemas puede encontrarse en informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente titulado *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España* del cual todavía algunos de sus capítulos están terminando su redacción definitiva.

los servicios urbanos. Tampoco el transporte colectivo es la solución porque, a menos que tenga fortísimas subvenciones no puede ser rentable: se necesitan densidades mínimas para que se pueda prestar un servicio útil: que no tarde en llegar a destino horas con recorridos eternos debido a la cantidad interminable de paradas para recoger a uno o dos viajeros.

Este es el campo de batalla de la rehabilitación y la regeneración urbana del siglo XXI. Así como decía al comienzo del artículo que la vuelta a los centros urbanos significó la adaptación de la ciudad tradicional al siglo XX, en el momento actual necesitamos reconvertir todos estos territorios de urbanización fragmentada y dispersa en algo distinto, que pueda funcionar con un consumo de planeta mucho menor que el actual y que, a pesar de ello, permita una vida digna a sus habitantes. Muchos centros de investigación y los responsables de la planificación en ciudades de todo el mundo están buscando soluciones. La regeneración y la rehabilitación de los centros históricos, de los ensanches tradicionales en la ciudad continua de media y alta densidad, cuentan ya con técnicas, soluciones, experiencias que permiten, si se trabaja con un mínimo de racionalidad, obtener respuestas eficientes, seguras y adecuadas a las necesidades de sus habitantes. Pero todas las áreas de interfase fragmentada que empiezan a plantear ya problemas graves de funcionamiento (y eso que no he abordado muchos otros de carácter social tales como el hecho de que vamos hacia una sociedad de gente muy mayor) hay que reconvertirlas en otra cosa. Ese es el verdadero problema al que nos enfrentamos en este siglo que ya lleva más de un década recorrida sin que la sociedad ni la clase política se percaten de su magnitud e importancia.

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

JULIO TEJEDOR BIELSA

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

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

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

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

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

I. LA REHABILITACIÓN, ACCESORIA Y DESESTRUCTURADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. NORMAS AUTONÓMICAS ESPECÍFICAS PARA LA INTERVENCIÓN SOBRE BARRIOS

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

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

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

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

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

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

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

III. ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA IMPULSAR LA REHABILITACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No es extraño, por estas y otras razones, que hayan sido múltiples las normas que en los últimos años y hasta la reciente aprobación de la L3R han abordado la rehabilitación y la regeneración urbana. La gran caída de la actividad inmobiliaria de urbanización y promoción de vivienda de nueva construcción reforzó la rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración urbana como nuevos nichos de negocio que, además, fueron impulsados desde los planes de vivienda en ejecución que chocaron en sus objetivos de vivienda protegida de nueva construcción con la ausencia de crédito y, en cambio, alcanzaron elevados niveles de ejecución en las líneas de rehabilitación, tanto aislada como en áreas, ya fuesen de rehabilitación integrada o de casco histórico del último plan estatal completado. Abundando y tratando de reforzar esa reorientación, querida además por el sector que ve en ella «una oportunidad para lograr paliar, a corto plazo, las consecuencias de la caída del subsector de la edificación y, a medio, sentar las bases de una economía sostenible de la actividad constructiva de reforma y rehabilitación» (CEOE, 2010: 17-19) se aprobaron en los últimos años diversas medidas en la materia incorporadas a la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, la LES, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, el Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de la simplificación administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cualquier caso, puede afirmarse que el deber de conservación, tras la L3R y su reforma de la LS, avanzando en la senda marcada por normas anteriores, ha quedado notablemente realzado en la normativa estatal que, además de incorporar una concreta regulación de su límite legal, que cifra en «la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio», lo extiende cualitativamente para cubrir las condiciones legales de «seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» (art. 9.1 LS), incorporando así en su ámbito, entre otras, las obras para la mejora de la eficiencia energética de la edificación (art. 10 L3R).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. PLANES, PROGRAMAS U OTROS INSTRUMENTOS ORDENADORES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía» (art. 111.1 LES). Podía igualmente la administración imponer la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de la obligación de ejecutar actuaciones de conservación, mejora y regeneración, directamente o aplicando cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a su elección, pudiendo ampliarse en estos supuestos el alcance del deber de conservación, si así lo establecía la normativa autonómica, hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente (art. 18.3 Real Decreto-ley 8/2011).

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

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

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

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

X. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y CONVENIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. REFERENCIA A LA FISCALIDAD DE LA REHABILITACIÓN. REMISIÓN

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

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

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

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

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

XII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2012): «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011», *Ciudad y Territorio*, nº. 174.
- AMILL, J., BERGA, C., CASCANTE, G., OBIOLS, M., SALA, A. y TORRES, Y. (2009): «La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris», en NEL'LO, O. (Dir.) *La llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.

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

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

DEBER DE CONSERVACIÓN, RUINA Y REHABILITACIÓN

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA HIPERTROFIA DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y EL DESAJUSTE DE SUS PARÁMETROS.– II. SUJETOS PRIVADOS EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: LAS NUEVAS ASOCIACIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSERVACIÓN.– III. EL CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LA REFORMA: MANTENIMIENTO O RECUPERACION DE LA FUNCIONALIDAD DEL EDIFICIO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO: 1. La progresiva incorporación de la funcionalidad de la edificación al deber de conservación. 2. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad por la jurisprudencia.– IV. NUEVOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA: 1. Nuevos contenidos del deber de conservación. 2. Limitaciones cuantitativas y garantía real del deber. 3. Potestades administrativas respecto a la rehabilitación o a la participación en la renovación o regeneración urbanas. 4. El nuevo «Informe de evaluación de los edificios»: A) Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación. B) Régimen y contenido. C) Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético.– V. FOMENTO DE LAS ACTUACIONES DE MEJORA ENERGÉTICA Y DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS EDIFICIOS.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los contenidos del deber de conservación mantienen desde hace veinte años un crecimiento constante, tanto en sus límites cuantitativos como en sus contenidos, incorporando con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, unos deberes que van más allá de la reparación del edificio o de la prevención de su deterioro, abarcando la mejora y adaptación del edificio e incorporando el deber de participación en la regeneración urbana. Deberes que en gran medida quedan a la determinación discrecional de la Administración urbanística. El procedimiento de adicción y la falta de un replanteamiento global del deber de conservación lleva a una progresiva incoherencia de sus parámetros fundamentales, con una posible infracción en algunos aspectos de la prohibición constitucional de la arbitrariedad.

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

ABSTRACT: *During the last twenty years, the duty regarding conservation of buildings has regularly increased. The Act number 8/2013 on urban rehabilitation, regeneration and renewal incorporates new duties, not only regarding the repairing and prevention of the building deterioration (the improving of building's maintenance), but also duties for improvement of buildings as well as the obligation to participate in urban regeneration. In addition, the Act empowers the Administration to concretise these duties at its discretion.*

This imposition of new duties, based on some parameters that are currently inconsistent, can lead to a breach of the constitutional rule on arbitrariness prohibition.

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

I. INTRODUCCIÓN: LA HIPERTROFIA DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y EL DESAJUSTE DE SUS PARÁMETROS

Hasta un cierto momento, el deber de conservación de edificios evolucionó de forma natural, mediante una interpretación de las normas acorde con la realidad social del tiempo de su aplicación. Por un lado, evolucionando desde la preconcepción de propietario único del edificio como paradigma, edificio generalmente arrendado a una pluralidad de inquilinos de las viviendas y locales de negocio, algo muy acorde con la sociedad española de la primera mitad del siglo XX, hacia la realidad de un país en que si bien el arrendamiento del local de negocios (o de los inmuebles destinados a oficinas) sigue siendo habitual, más del 80 por ciento de la población habita en viviendas de propiedad familiar y la forma más difundida de la propiedad de edificios de vivienda colectiva es la comunidad de propiedad horizontal. Por otro lado, de forma más relevante, el régimen sustantivo del deber de conservación también ha evolucionado de forma natural, normativamente aunque fundamentalmente a través de la jurisprudencia, incorporando progresivamente elementos funcionales: no bastaría ya con que el edificio no sea una fuente de peligro para sus ocupantes o los terceros por motivos de seguridad o salubridad, ni siquiera que no menoscabe el ornato público, sino que deberá estar en condiciones de ser utilizado en el momento presente, como ha ido estableciendo la jurisprudencia de forma paulatina.

En este contexto, la regulación del deber de conservación de edificios contenida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, supone, más que un salto cualitativo, una ruptura con la evolución natural de la institución. Ya no se trata de conservación del edificio, ni siquiera matizada por la necesidad de adaptación a las imprescindibles condiciones de habitabilidad de acuerdo con los usos sociales del presente, como había hecho la jurisprudencia, sino de un deber de adaptación a la normativa reglamentaria sobre edificación o instalaciones que se vaya aprobando, con la posibilidad reconocida a la Administración pública de ordenar discrecionalmente obras de mejora con fines públicos a cargo y a costa del propietario y, finalmente, con un deber de «conservación» —o más bien, de «mejora»—, que ya no se limita al propio edificio, sino que parece extenderse a su entorno cercano, abriendo la posibilidad de imponer al propietario deberes económicamente onerosos de participar en actuaciones de rehabilitación o regeneración urbanas, derivados del hecho de la propiedad de un edificio

en una determinada zona. No se trata propiamente de una profundización o «estiramiento», sino de un deber público *propter rem* que presenta similitudes con el gravamen de un hecho imponible —la propiedad de un edificio o de una parte del mismo—, pero sin ninguna de las garantías formales ni materiales inherentes a la imposición de un tributo.

Una de las finalidades, casi me atrevería a decir que una de las finalidades principales, de la L3R es generar actividad económica en el sector de la construcción. De hecho, en el apartado I del preámbulo, entre varias y reiteradas referencias a la crisis económica que se prolonga desde finales del año 2007 hasta la actualidad, se hace alusión al propio texto legal como un elemento en «el camino de la *recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción* y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, *que constituyen el objeto esencial de esta Ley*». En consecuencia, no parece demasiado absurdo establecer un paralelismo con otras políticas sociales «financiadas» con la imposición de cargas diversas a los propietarios urbanos. Podría citarse la legislación histórica de arrendamientos urbanos, con su protección a ultranza del inquilino a costa del propietario, o incluso, con mayores semejanzas con la reciente reforma normativa, con la regulación de los porteros de fincas urbanas, con su evolución desde la seguridad al fomento del empleo. La contratación de estos empleados se estableció como obligatoria por medio de un Real Decreto de 24 de febrero de 1908, disponiendo que en todas las casas dedicadas a vecindad haya necesariamente un portero encargado de la vigilancia de la escalera y de impedir la comisión de delitos contra la propiedad y las personas habitantes de la finca, norma inicialmente aplicable a Madrid y Barcelona, aunque se dejaba en manos del Ministerio de Gobernación su extensión a otros lugares. De hecho, su extensión a Zaragoza se produjo como consecuencia de una huelga revolucionaria de carácter general e indefinido, por Orden del Ministerio de Gobernación de 10 de octubre de 1934. Sin embargo, lo surgido como una medida de seguridad se convertiría en la posguerra en una medida social, extendiéndose a todas las provincias españolas y encargándose las Direcciones Provinciales de Trabajo, ya no de Gobernación, de las posibles dispensas contemplada en la normativa, entre otros motivos posibles, por las dificultades económicas de los propietarios de la finca, como se contemplaba en la Reglamentación de Trabajo de porteros de Zaragoza, de 5 de marzo de 1947, una de las primeras entre otras reglamentaciones, predominantemente de ámbito provincial (1). Es decir, una evolución desde la preocupación por

(1) ARROYO (2009: p. 102-103). Más en extenso, MALDONADO (2001: pp. 25 y ss).

la seguridad física de las personas a medida de fomento del empleo dirigida, en aquél caso, a personas con baja cualificación profesional.

El problema es que se ha cogido una institución como el deber de conservación, diseñada para imponer unos deberes proporcionados respecto a la seguridad del edificio y a su incidencia en el paisaje urbano, y se le han añadido otros contenidos, rompiendo con la regla hasta ahora bien establecida de que quien ha cumplido con todos los deberes urbanísticos de equidistribuir, ceder, urbanizar y edificar, convirtiéndose en propietario de un edificio en suelo urbano consolidado, no puede ser gravado con nuevos deberes urbanísticos en relación a la urbanización más que en caso de incremento del aprovechamiento urbanístico y en proporción a ese incremento. A partir de ahora sí podrá ser gravado con nuevos deberes, no tributarios, sino urbanísticos y establecidos no en función del valor de su aprovechamiento patrimonializado, sino del coste de un hipotético nuevo edificio. Eso puede suponer un cambio mayor de las reglas del juego que habría merecido un más profundo debate público.

II. SUJETOS PRIVADOS EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: LAS NUEVAS ASOCIACIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSERVACIÓN

El concepto de propietario que subyace en la L3R ya no es el de un propietario de todo un edificio, a menudo explotado en régimen de alquiler de sus distintas dependencias, sino el del propietario de un condominio, que concurre junto con el resto de copropietarios y con la propia comunidad de propietarios, generalmente de propiedad horizontal —ente sin personalidad jurídica, pero con una limitada capacidad de obrar— como sujeto principal del deber de conservación.

Un cambio relevante es que el deber de conservación, aunque incumbe principalmente a los propietarios, ya no es un deber suyo en exclusiva. Los titulares de «derechos de uso» —típicamente los arrendatarios, pero también los usufructuarios u otros titulares de derechos reales o personales que les den derecho al uso del inmueble, dada la amplitud de la formulación legal— aparecen como corresponsables del deber de conservación [art. 8.a) L3R]. La distribución de las cargas deberá hacerse en función de que las obras necesarias por motivos de conservación tengan el «carácter de *reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda*, sus instalaciones y servicios», en cuyo caso corresponderán al titular del derecho de uso, incumbiendo al propietario en el resto de supuestos. Para determinar el ámbito de las «reparaciones menores» se hace una remisión a la legislación aplicable en función de la relación jurídica. La referencia a «vivienda» como elemento que atribuye deberes de conservación a sus usuarios

creo que ha de entenderse como un *lapsus calami* —uno más de los que salpican la Ley— porque no tendría ningún sentido que cargándose legalmente al arrendatario o usufructuario de una vivienda con una parte del deber de conservación, exigible por tanto directamente por la Administración a través del correspondiente procedimiento administrativo, se exonerase completamente al arrendatario —o al usufructuario— de un local de negocio o de una oficina.

No obstante, en la Ley también se permite que el propietario pueda trasladar el cumplimiento de porciones mayores e incluso de la totalidad del deber de conservación, *mediante pacto contractual*, a los «titulares de derechos de uso» otorgados por él sobre el inmueble [art. 8.a) L3R], se supone que con efectos ante la Administración Pública (puesto que si se tratase de permitir un mero reparto interno a la relación contractual de los gastos de mantenimiento del edificio, la cláusula legal sería completamente superflua).

Esto constituye una novedad mayor, puesto que hasta la fecha la legislación urbanística prescindía completamente de las cláusulas contractuales que pudieran existir entre particulares, determinando los obligados por deberes públicos como los de conservación de un edificio o de la urbanización o de restablecimiento de la legalidad, en virtud de la titularidad del inmueble, sin perjuicio por supuesto de posibles acciones civiles por parte del perjudicado por las actuaciones del transmitente o de otro particular. Ahora el propietario podrá oponer a la Administración, en un procedimiento administrativo encaminado a una orden de ejecución de obras de reparación o rehabilitación, la existencia de cláusulas contractuales que establecen la asunción de la obligación por otro particular, debiendo la Administración extender a ese tercero sus actuaciones posteriores, so pena de nulidad del acto resolutorio. Esto tiene el inconveniente de que, necesariamente, ante la Administración urbanística podrán plantearse, como una suerte de «cuestión prejudicial», problemas relativos a la vigencia, validez o interpretación de un contrato privado.

Por otra parte, las comunidades de propietarios (así como las «agrupaciones» de comunidades de propietarios y las cooperativas de vivienda, cuando sean titulares de elementos comunes) adquieren plena capacidad de obrar, no sólo en cuanto al deber de conservación en su acepción clásica, sino en cuanto a actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, equiparándose a estos efectos a los propietarios [p. ej. art. 8, b), 15.1 o 15.3, a) L3R], pudiendo ser beneficiarios de la expropiación forzosa [art. 15.3, g) L3R] o beneficiarios de subvenciones, así como gestionar las otorgadas a los propietarios de las fincas integrantes de la comunidad [art. 15.3, e) L3R, a fin de asumir o colaborar con la Administración pública en las labores del «nuevo» deber de conservación.

Podrán constituirse en asociaciones «administrativas» las comunidades de propietarios (así como las agrupaciones de comunidades de propietarios y

las cooperativas de vivienda) y los propietarios «de terrenos» (la acotación es misteriosa, por cuanto el propietario de una vivienda en propiedad horizontal o en otro régimen de comunidad es, por ese hecho, también propietario de una parte proporcional del solar, a no ser que se pretenda imponer que sea necesariamente la comunidad de propietarios, con independencia de la voluntad de sus miembros, quien forme parte de la asociación). Estas asociaciones «administrativas» —es decir, asociaciones que ostentan la condición de entidades colaboradoras de la Administración, cabe entender— tendrán determinadas facultades conferidas *ope legis*: participar en los concursos que puedan convocarse para la adjudicación de obras de conservación o rehabilitación urbana como «fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y *las fincas pertenecientes a los propietarios* miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondientes estatutos» [art. 15.1 y 15.3, b) L3R]. Es decir, por la vía de la constitución de una asociación, la comunidad de propietarios queda convertida en algo muy parecido a una junta de compensación, lo que pasa es que el pleno poder de disposición es más fácil de asumir cuando se trata de terrenos o naves sustituibles por su valor económico, que cuando se trata de viviendas, dotadas de una protección constitucional expresa que se añade a la genérica atinente al derecho de propiedad, no sólo bajo forma del derecho a una vivienda digna, sino del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

La inscripción en el registro administrativo correspondiente, previa verificación de la legalidad de sus estatutos por la Administración urbanística, de las asociaciones «administrativas» constituidas a efectos de actuaciones de conservación, rehabilitación, regeneración y renovación urbana tendrá carácter constitutivo (art. 16.1 L3R). La disolución requiere aprobación de la Administración urbanística (art. 16.3 L3R). Finalmente, los acuerdos adoptados por la asociación serán susceptibles de recurso de alzada ante la Administración urbanística (art. 16.2 L3R).

III. EL CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LA REFORMA: EL MANTENIMIENTO O RECUPERACION DE LA FUNCIONALIDAD DEL EDIFICIO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad del edificio o construcción no es una novedad de la L3R, y ni siquiera fue una novedad de la Ley 8/2007, de 27 de mayo, de suelo, y del correspondiente texto refundido de 2008, sino que ha sido incorporada por la jurisprudencia de forma paulatina y con matices. Matices que en gran medida se pierden con la nueva regulación legal.

1. La progresiva incorporación de la funcionalidad de la edificación al deber de conservación

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, «conservación» es la «acción y efecto de conservar», lo que en su primera acepción —las demás no vienen al caso— significa «mantener algo o cuidar de su permanencia». En consecuencia, en una primera aproximación parece que el deber de conservación deba hacer referencia a evitar el deterioro de algo preexistente, sin necesidad de añadirle elementos nuevos. Siguiendo con los significados de las palabras, para encontrar una acepción útil a nuestros efectos del término «rehabilitación» tenemos que ir a la cuarta de las recogidas en el Diccionario, que es la que se emplea en medicina: «Conjunto de métodos que tiene por finalidad la recuperación de una actividad o función perdida o disminuida por traumatismo o enfermedad». En consecuencia, tampoco hace referencia a la adquisición de nuevas funciones, ni siquiera a la mejora de las anteriormente poseídas, sino al remedio del deterioro.

Si las normas jurídicas han de interpretarse de acuerdo con el «sentido propio de sus palabras», de acuerdo con el art. 3.1 del Código Civil, parecería que ese es el punto de partida para interpretar el alcance del «deber de conservación» establecido en la legislación urbanística. No obstante, a efectos del deslinde de las obras cuyo coste es computable a efectos de verificar el estado de ruina de un edificio, de las que suponen mejoras y, por tanto, no son computables, en ocasiones se ha intentado introducir una diferencia entre obras de «reparación», computables, que serían las dirigidas a devolver el edificio a su estado original, y obras de «rehabilitación», no computables, encaminadas a adaptar el inmueble a los nuevos requisitos técnicos o legales (2). Sin embargo, un problema que se plantea inmediatamente es que determinadas obras de reparación, requeridas para restituir las construcciones a sus condiciones normales, especialmente en lo relativo a las instalaciones, habrán de ajustarse a la normativa vigente para que el edificio cumpla los requisitos de habitabilidad.

La cuestión ha tardado en estar clara en la jurisprudencia, aunque puedan apreciarse tendencias dominantes desde hace ya tiempo. No obstante, existen pronunciamientos judiciales contradictorios relativos, por ejemplo, a las renovaciones de la instalación eléctrica o de los aparatos sanitarios, que en algún caso se considera que no pueden ser computadas para determinar el estado ruinoso de la edificación por tratarse de obras que responden a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad (3), mientras que en otros supuestos se ha considerado que deben ser incluidas entre las obras

(2) GARCÍA ERVITI (2001: pp. 59-61)

(3) STS de 2 de febrero de 1993 (Ar. RJ 1993, 585), ponente Mariano de Oro-Pulido.

necesarias las «redes interiores de agua y electricidad», por estar destinadas a poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines (4), por citar dos pronunciamientos casi coetáneos del Tribunal Supremo.

La doctrina mayoritariamente ha adoptado una posición matizada, admitiendo con cautela la necesidad de incorporar elementos nuevos al edificio como contenido, en determinados casos, del deber de conservación. En este sentido, se ha señalado que, si bien la regla general es que no deben incluirse las obras destinadas a «mejorar» el edificio en vez de limitarse a «repararlo», deberá tenerse en cuenta cualquier obra que precise el inmueble para adaptarlo a la «normativa vigente de obligado cumplimiento» (5). Yendo más allá, se ha señalado por algún autor (6) que el deber de conservación no sólo comprendería la incorporación de mejoras técnicas que van apareciendo paulatinamente, sino incluso los «razonables cambios de sensibilidad estética y ornamental», aunque con dos cautelas. Primero, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima (positivado en el art. 3.1, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de procedimiento común), que se traduciría fundamentalmente en el otorgamiento de plazos suficientemente amplios para la adaptación y necesidad de que haya transcurrido un plazo prolongado para que se puedan imponer cambios estéticos en fachadas o elementos visibles desde la vía pública. Segundo, imposibilidad de desconocer los regímenes transitorios específicos que establecen las normativas especiales de seguridad o instalaciones.

Al final, todo esto viene a suponer una vuelta al largo tiempo denostado desarrollo reglamentario del TRLS de 1976, concretamente al art. 13.2 del RDU de 1978, un precepto que nunca llegó a aplicarse directamente, pero que contenía términos homologables a los expuestos:

«La valoración de las obras se contendrá en un presupuesto por partidas, especificándose las necesarias para mantener la construcción o parte afectada en condiciones de seguridad y, en su caso, *de habitabilidad o uso específico*, según los *criterios técnicos en el momento de realizar la valoración, aunque fueran distintos de los tenidos en cuenta al realizarse la construcción, incluyendo los gastos para las reparaciones higiénico-sanitarias necesarias y los exigidos por la legislación específica vigente* respecto a condiciones generales o especiales en función del uso».

El problema de llevar este criterio a sus últimas consecuencias —¿ha de computarse el coste de la instalación de un ascensor en todos los edificios de más de catorce metros de altura que carezcan de él?— es que la inclusión en el cómputo de obras que poco o nada tienen que ver con la devolución del

(4) STS de 22 de octubre de 1991 (Ar. RJ 1991, 8376), ponente Javier Delgado Barrio.

(5) FERRANDO (1994: p. 262). En el mismo sentido, GARCÍA ERVITI (2001: p. 60) y ARROYO (2006: p. 43).

(6) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2002: pp. 290-291).

edificio a su estado originario rompe los criterios para mantener la proporción que debería haber entre el valor del edificio y los costes de las reparaciones necesarias (GONZÁLEZ BOTIJA, 1996, 194-195). Seguramente este mantenimiento de la proporcionalidad es lo que motiva que los legisladores autonómicos, primero, y el legislador básico posteriormente, hayan decidido prescindir del valor real de la edificación a efectos de establecer el límite del deber de conservación, refiriéndolo a un objeto hipotético: los costes de construcción de un edificio de nueva planta.

No obstante, ya en el Real Decreto-Ley 8/2011, art. 17, se establecía que «el término *rehabilitación* engloba las siguientes actuaciones», entre ellas, «las de *conservación*, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para *mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato*, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable», que constituirían un mínimo al que se pueden añadir «las de *mejora*, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». Existía ahí ya una ruptura de la tradición urbanística, pero condicionada a la exigencia de un plan o programa de alcance general, y sin afectar a elementos externos al propio edificio. Estos límites desaparecieron con la Ley 8/2007.

2. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad por la jurisprudencia

Lo cierto es que, pese a la existencia de matices e incluso de contradicciones, la jurisprudencia ha aplicado flexiblemente el deber de conservación, incorporando al mismo el mantenimiento de la funcionalidad, ya desde los primeros momentos de la aplicación de TRLS de 1976. Por otra parte, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se han incorporado con normalidad desde la mitad de los años 80 del siglo XX los gastos necesarios para la «habitabilidad», que se asocian con la «salubridad», o los relativos a la «funcionalidad» del inmueble. En sentencias anteriores a esas fechas podemos encontrar afirmaciones como que las obras a tener en cuenta «deben ser únicamente aquellas que son necesarias para devolver al edificio al estado de su uso normal, *sin*

añadir a él comodidades, mejoras o lujos de que antes no disponía, lo que hace que de la valoración municipal deban excluirse las cantidades correspondientes a instalación de dos cuartos de baño y una cocina de butano», incluidas en la Sentencia de 26 de junio de 1980. Los cambios sociales, sin necesidad de cambios normativos —se trata de sentencias que aplican en todos los casos el TRLS de 1976— han sido suficientes para promover la evolución de la jurisprudencia. En este sentido, el Tribunal Supremo afirmó en la Sentencia de 14 de marzo de 1984 (Ar. RJ 1984/2515), lo siguiente:

«no sólo ha de computarse el coste de las obras que afectan a la estabilidad del edificio, sino que también entran en juego las concernientes a *la salubridad o habitabilidad*, y no sólo las que hayan de realizarse en elementos estructurales, sino también las que sean necesarias en los elementos secundarios, *incluso los de las instalaciones o servicios*, con la sola exclusión de las de ornato o embellecimiento».

Pueden citarse en este mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de junio y 21 de octubre de 1980 (Ar. RJ 1980/3359 y 1980/3928, respectivamente), 27 de enero de 1981 (Ar. RJ 1981/291), 28 de octubre de 1987 (Ar. RJ 1987/9193), 25 de septiembre de 1989 (Ar. RJ 1989/6688), 26 de julio y 26 de diciembre de 1990 (Ar. RJ 1990/6822 y 1990/10257), 22 de octubre de 1991 (Ar. RJ 1991/8376), 23 de mayo de 1995 (Ar. RJ 1995/5838) y 16 de mayo de 1996 (Ar. RJ 1996/3975), entre otras muchas.

El concepto de «habitabilidad» aparece como una evolución natural de la exigencia de «salubridad» de las construcciones, aplicada en este caso a las destinadas a usos residenciales. En este sentido se utiliza en la Sentencia de 10 de noviembre de 1989 (7)

«En relación con la valoración de las obras de reparación, hay que tener en cuenta que, según reiterada jurisprudencia, deben comprenderse únicamente como tales las precisas para *devolver la normalidad* a la edificación, tanto en el aspecto de la estabilidad *como en el de la salubridad o habitabilidad*, con exclusión, por tanto, de las de ornato o embellecimiento ...».

Los términos anteriores son retomados en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1991 y de 22 de marzo de 1994 (8), en las que no obstante se realizan considerables matizaciones. Citando esta última:

«... las precisas para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de estabilidad como en el de salubridad o habitabilidad, con exclusión por tanto, de las de ornato o embellecimiento —Sentencia de 10 noviembre 1989—, sin que puedan ser tenidas en cuenta las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la

(7) Ar. RJ 1989/8182; ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

(8) Ar. RJ 1991/8802 y 1994/1815, respectivamente; ponente de ambas Mariano de Oro-Pulido y López.

finca —Sentencias de 5 enero y 6 marzo 1990— o *aquellas que excedan de la reposición funcional del edificio para entrar en el ámbito de la renovación y mejora de la situación anterior* —Sentencia de 18 julio 1988— o, en fin, aquellas otras que supongan modernización y mejoramiento —Sentencia de 26 marzo 1987—».

No obstante, la habitabilidad se incorpora definitivamente, casi como cláusula de estilo en sentencias como la de 18 de abril de 1994 (RJ 1994, 2813) o la de 22 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 9061), esta última referida a las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid que excluían del cómputo las obras de habitabilidad y prohibían la utilización del índice corrector por uso o conservación, lo que se consideró contrario a derecho. En la misma línea, la Sentencia de 22 mayo 2001 (RJ 2001, 3793), que da un paso más, al referirse al concepto de *habitabilidad socialmente aceptado*, con una argumentación casuística:

«Por lo que hace a la indebida inclusión de determinadas partidas como gastos de reparación, en las que se incluyen los alicatados, la instalación eléctrica, la pintura de paramentos y fachadas, y a las que se alude en el motivo tercero, es evidente que las partidas que se pretenden excluir no pueden ser consideradas como reparaciones de ornato en un edificio que ha de hacer frente a las necesidades del siglo XXI. Ninguno de los gastos imputables a las partidas mencionadas exceden conceptualmente del concepto de *salubridad o habitabilidad socialmente aceptado, que es predicable de los edificios destinados a habitación en el momento presente*».

En paralelo con la línea anterior, aparecen sentencias que parecen llegar a resultados coincidentes pero utilizando el concepto de «funcionalidad» en lugar de «habitabilidad». Este concepto aparece, salvo error por mi parte, en la Sentencia de 26 julio 1990 (9) (en la que también se hacen interesantes consideraciones a propósito del concepto de «imagen urbana»):

(...) las reparaciones incluidas en su segundo informe son las de pura consolidación, en tanto que las que han de tenerse en cuenta para la declaración de ruina prevista en el art. 183,2,b) del Texto Refundido *son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente para su función y éstas, que aparecen contempladas en su primer informe, son bastantes para cubrir el porcentaje previsto en aquel precepto: de ello deriva la necesidad de tener en cuenta las reparaciones de cocina, ducha y sanitarios ...*

Encontramos términos muy similares en la Sentencias de 26 de diciembre de 1990 (pintura) o de 22 octubre 1991 (acabados interiores, redes interiores de agua y electricidad) (10). Finalmente, la línea parece definitivamente consolidada con la Sentencia de 2 de febrero de 1993 (Ar. RJ 1993, 585), en la que se afirma lo siguiente, con cita de las anteriores:

(9) Ar. RJ 1990, 6822; ponente Javier Delgado Barrio.

(10) Ar. RJ 1990/10257 y Ar. RJ 1991/8376, respectivamente; ponente en ambos caso Javier Delgado Barrio.

«... las reparaciones a tener en cuenta, según reiterada doctrina jurisprudencial, son *todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquél pueda cumplir su función ...*».

Términos casi idénticos pueden encontrarse en Sentencias como las de 27 enero 1998 (Ar. RJ 1998/1879) o 28 junio 1999 (Ar. RJ 1999/5292).

Por otra parte, parece lógico considerar que la restitución de la habitabilidad de un edificio comporte la adaptación a la normativa vigente en el momento de realizarse las obras, como pueda ser el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (11) o el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (12), normas que están sometidas a cambios constantes y que, en última instancia, afectan a la seguridad.

IV. NUEVOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La Ley 8/2013 se caracteriza por un *enorme crecimiento* del deber de conservación, ya muy expandido en las reformas legales inmediatamente anteriores respecto a su regulación tradicional, hasta el punto de que difícilmente puede seguirse hablando de «conservación», sino más bien de «adaptación a las exigencias normativas» respecto a la propia edificación o deber de «participar en la regeneración y renovación urbanas». Precisamente, lo que más caracteriza la última regulación es la extensión del supuesto «deber de conservación» más allá de los estrictos límites del edificio.

1. Nuevos contenidos del deber de conservación

Como ya se ha señalado, en el art. 17 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, se utilizaba «el término *rehabilitación*», para englobar una serie de actuaciones, entre ellas, «las de *conservación*, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para *mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato*, que serán exigibles en los

(11) Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) y sus Instrucciones Técnicas Complementarias (ITE) y se crea la Comisión Asesora para las Instalaciones Térmicas de los Edificios, modificado por el Real Decreto 1218/2002, de 22 de noviembre, tanto en aspectos administrativos, como respecto a las ITE.

(12) El Reglamento vigente fue aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y lleva como anexos cincuenta y una Instrucciones Técnicas Complementarias. Ha incorporado, actualizados, los contenidos del anterior Reglamento, de 1973 y los de la norma UNE-EN 20460, sobre «Instalaciones eléctricas en edificios», norma armonizada que ya con anterioridad tenía carácter obligatorio.

términos establecidos en la legislación aplicable», que serían un mínimo al que añadir «las de *mejora*, entendiendo por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». Finalmente, la «rehabilitación», según el mismo precepto, comprendería actuaciones de «*regeneración urbana*, entendiendo por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando *tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios*, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible». Por tanto, se mantenía una clara diferenciación entre el tradicional deber de conservación, incluso incorporando elementos funcionales, con el deber de mejora exigible en determinados casos, concretamente, cuando «los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado» con determinadas finalidades especificadas en el propio texto legal y, ni que decir tiene, con las actuaciones de regeneración urbana.

Los límites conceptuales entre conservación, mejora y rehabilitación se han vuelto borrosos o incluso han desaparecido con la nueva redacción dada al art. 9 del TRLS de 2008 por medio de la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2013.

En primer lugar, respecto a las obras de mejora. De acuerdo con la redacción anterior del TRSL de 2008, los deberes de los propietarios de «instalaciones, construcciones y edificaciones» comprendían un deber de «usarlos» de acuerdo con el planeamiento y de «conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso», además de en condiciones de «seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles». Otro de los deberes de los propietarios de esas «instalaciones, construcciones y edificaciones» era el de «realizar los trabajos de mejora y rehabilitación *hasta donde alcance el deber legal de conservación*». Finalmente, se añadía

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

En estos términos, la utilización del concepto jurídico indeterminado «deber de conservación» suponía una remisión al desarrollo jurisprudencial del mismo, con una muy matizada aplicación de qué mejoras entran en el ámbito del deber de conservación, las estrictamente ligadas al mantenimiento de la funcionalidad del edificio. El significado cambia radicalmente cuando las obras de mejora que puede exigir la Administración ya no se refieren a la dualidad entre «conservación del edificio» y «mejoras de interés general», sino a un coste objetivo a determinar por relación al valor de la construcción:

«Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general».

Lo primero que falta en el párrafo anterior es un «también»: el límite del deber de conservación «también» se aplica a las obras de mejora, porque literalmente parece establecerse que las obras de conservación propiamente tales no tienen que estar dentro del límite del deber de conservación, que sólo se aplicaría, en los términos literales del artículo, a las obras de mejora. Lo que, evidentemente, carece de sentido.

Segundo, no aparece ninguna mención a que esas obras de mejora tengan que estar previstas en ningún plan, programa u otro instrumento de carácter general. Lo único que se exige, en el párrafo tercero del art. 9.1, *in fine*, es que la imposición se haga «motivadamente», lo que parece sugerir una motivación *ad hoc*, aunque la exigencia de motivación no parece extenderse a una parte de las obras de mejora, las ordenadas «por motivos turísticos y culturales», sino solo las relativas a la «mejora de la calidad o sostenibilidad del medio ambiente urbano»:

«Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párrafo primero de este apartado podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas».

De forma acorde, por medio de la disposición final tercera, dos, de la Ley se modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que hace ahora referencia también a los edificios existentes, haciendo una remisión al reglamento para la determinación de que requisitos básicos se les exigirán: «...se establecen los siguientes requisitos básicos de la

edificación, que deberán satisfacerse, *de la forma que reglamentariamente se establezca*, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, *así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes ...».*

Tercero, la mejora obligatoria, sin relación a la situación inicial del inmueble, pasa a correr a cargo del propietario, con el único límite cuantitativo del 50% del valor de un edificio de nueva planta. Este valor tiene sentido para decidir cuando la conservación de un inmueble se convierte en antieconómica. Cuando se trata de imponer cargas en beneficio del interés general, es arbitrario: el coste de la construcción puede tener poco que ver con su valor de mercado, puesto que se excluye el valor del suelo. En consecuencia, poco o nada tiene que ver con la capacidad económica que evidenciaría la titularidad del edificio. Por otra parte, no se establece un límite temporal: ¿con qué periodicidad se pueden imponer al propietario costes de mejora equivalentes a la mitad del coste de un edificio nuevo? En términos castizos, cualquier propiedad es mejorable hasta la completa ruina de su propietario.

El deber de conservación comprende también las actuaciones de *rehabilitación, regeneración y renovación urbana*. Faceta del deber de conservación de acuerdo con el art. 4.1 L3R. De acuerdo con el art. 13.1, c) L3R: «El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del *coste de la transformación física propuesta*, garantizando el *menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares*, medido en cualquier caso, *dentro de los límites del deber legal de conservación*». Es decir, se admite directamente el impacto directo sobre el patrimonio de los particulares, que no se impone en términos de una contribución especial de naturaleza tributaria, sino de un deber específico integrado en el genérico deber de conservación. En el mismo sentido, cuando sea preciso alterar el planeamiento urbanístico para realizar actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas o se trate de actuaciones que no precisen tal alteración, sino una simple delimitación del ámbito o, incluso, únicamente la identificación de la actuación aislada, será preceptiva una «memoria de viabilidad económica» (art. 11.1): este instrumento deberá asegurar su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas y *de adecuación a los límites del deber legal de conservación*. Además del análisis de costos y los posibles ingresos procedentes de inversores externos y de empresas suministradores de agua, energía o telefonía e incorporando los costes públicos futuros de mantenimiento de las redes públicas, teniendo en cuenta que los límites de la aportación de los propietarios *coincidirá con su deber de conservación*. En cualquier momento y sin sujeción a periodicidad, se impone al propietario soportar costes de rehabilitación urbana, sin siquiera necesidad de que figuren en un plan urbanístico.

Parece claro, en consecuencia, que entre las «obras de mejora» incluidas en el deber de conservación estarían algunas que trascienden al concreto edificio para referirse a su entorno.

2. Limitaciones cuantitativas y garantía real del deber

No obstante, la extraordinaria expansión «cualitativa» del deber de conservación podría parecer que tiene un cierto contrapeso en la contención «cuantitativa», puesto que se establece un límite cuantitativo del deber de conservación en la legislación básica.

Ese límite cuantitativo era algo más claro en el Anteproyecto de Ley que se difundió por el Ministerio de Fomento de marzo de 2013, puesto que en el art. 4.3 de ese documento —artículo enteramente eliminado ya en el proyecto de Ley remitido al Congreso por el Gobierno— se establecía un límite incondicionado para los costes que debía asumir el propietario (cada vez que se le requiriese para cumplimentar su deber de conservación, puesto que no se mencionaba ningún parámetro temporal para su acumulación):

«Cuando el importe de los trabajos y obras a realizar exceda de los límites establecidos en el apartado anterior [es decir, del 50% del valor de reposición a nuevo] y no proceda la demolición del inmueble, la Administración resolverá la forma de costear, sin cargo para el propietario, la parte correspondiente a aquél exceso. A tales efectos, podrá establecer ayudas públicas, bonificaciones o firmar acuerdos de financiación de conformidad con lo previsto en el artículo 18, además de todas aquellas fórmulas que específicamente prevea la legislación aplicable».

La referencia a «sin cargo para el propietario» chocaba frontalmente con las previsiones de diversas legislaciones autonómicas de «modelo valenciano» en las que se prevé la realización con carácter preceptivo de convenios con el propietario para que la Administración recupere a medio o largo plazo su aportación u obtenga contraprestaciones por ella, pese a haberse motivado por la existencia de un exceso sobre el deber de conservación. No obstante, esta previsión no habría afectado a una mayoría de legislaciones autonómicas, como la legislación aragonesa, puesto que ni en la legislación vigente ni en la anterior se prevén tales contraprestaciones.

La supresión del art. 4 del Anteproyecto de marzo de 2013 no ha sido total en cuanto al fondo, ya que una parte de su contenido se ha incorporado al TRLS de 2008 a través de la modificación de su art. 9, lo que se hace, junto con otros preceptos, a través de la disposición final 12ª de la L3R. El resultado es un art. 9 LS mucho más largo y complejo. El hecho de que el legislador no haya realizado una redacción enteramente nueva, sino que haya practicado distintos añadidos da lugar a una suerte de palimpsesto jurídico y a una redacción bastante torturada. En el aspecto concreto del límite cuantitativo del deber de conservación se establece lo siguiente (art. 9.1, párrafo primero, *in fine*, LS):

«Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general».

Como ya se ha señalado, lo primero que falta en la redacción transcrita es un «también»: el deber de conservación, que «también» constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano... (y no sólo de las obras de reparación). Porque, literalmente, el deber de conservación sólo sería un límite para las obras de mejora del edificio o de su entorno, lo que carece completamente de sentido y debe descartarse. De no ser así y haber desaparecido cualquier límite cuantitativo para las obras propiamente de conservación, aplicándose el límite cuantitativo sólo a las de mejora, estaríamos ante una regulación puramente arbitraria e incompatible con el derecho fundamental de propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución vigente, incluso tan degradado y escaso de contenidos como ha quedado tras años de legislación invasiva y jurisprudencia constitucional permisiva.

En cuanto al límite cuantitativo propiamente tal, es el establecido a partir de la valenciana Ley reguladora de la actividad urbanística, seguido por una amplia mayoría de legislaciones autonómicas. Supone calcular el coste de un edificio nuevo, de similar tipología y superficie, pero con todos los requisitos actualmente exigibles, y aplicarle el 50 por ciento. Esto supone un incremento respecto a la legislación urbanística tradicional, que aplicaba el 50 por ciento al valor «actual» del edificio, por tanto sin añadir instalaciones o requisitos exigibles a un edificio nuevo, pero no a uno ya construido, y tener en cuenta su antigüedad y estado de conservación, lo que en un edificio de una cierta antigüedad y con achaques de senectud es una diferencia enorme (13). No obstante, el problema principal es que ese valor guarda una cierta relación con las obras exigibles sobre el propio edificio —aunque discutible respecto a las obras ordenadas por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano—, pero es puramente arbitrario cuando se trata de establecer los límites en la participación en las obras de rehabilitación y mejora urbanas.

Si se trata de establecer una nueva figura de tipo impositivo sobre la propiedad urbana, pero sin pasar por los requisitos y garantías impuestos

(13) Vid. GARCÍA ÁLVAREZ (2007: pp. 177 y ss.).

por el principio constitucional de legalidad tributaria, no es algo distinto a la introducción de las cesiones de aprovechamiento urbanístico introducidas en 1975, en las postrimerías del régimen franquista. El problema es que el valor de referencia es puramente arbitrario, puesto que no guarda apenas ninguna relación con el valor de mercado del inmueble y, por tanto, con la manifestación de riqueza que supone la titularidad del inmueble. Llevando la regulación a sus últimas consecuencias, el límite cuantitativo del deber de conservación —y, por tanto, de las pérdidas que se le pueden imponer por la Administración por su participación preceptiva en actuaciones de rehabilitación urbana— que se aplica al propietario de una casa de adobe construida a principios del siglo pasado en un pequeño pueblo de la Castilla profunda es el mismo que se aplica al propietario de un chalet de igual superficie útil, recién estrenado y situado en la zona más cara de Marbella o de Mallorca. En ambos casos, es el 50 por ciento del coste de construcción de un edificio nuevo con las condiciones necesarias para ser autorizado, sin que en el caso del chalet ultralujoso ni siquiera se añada el coste de las instalaciones adicionales no obligatorias para obtener la autorización o licencia urbanística. Este límite, aplicado no ya a las obras exigibles por razones de seguridad o salubridad sobre el propio inmueble, sino a la participación en labores de rehabilitación urbana será quizá en algunos casos confiscatorio, pero en todos puramente arbitrario e incompatible con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Por otra parte, el límite general del 50 por ciento del valor de reposición a nuevo —límite del deber ordinario de conservación— puede llegar al 75 por ciento de ese mismo valor en caso de deterioros que sean consecuencia del incumplimiento de una orden de ejecución (art. 9.2, párrafo segundo, in fine, LS):

«Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente».

Este límite del deber «extraordinario» de conservación procede directamente del Real Decreto-Ley 8/2011, por lo que la única legislación urbanística que establecía un límite extraordinario superior, la aragonesa, se había ya adaptado a la nueva regulación. En efecto, tanto en la Ley 5/1999 (art. 187.2) como en la vigente LUA, el legislador aragonés había dispuesto que en caso de incumplimiento de una orden de ejecución, desaparecían los límites del deber de conservación, sin que se pudiese declarar la ruina del edificio, a no ser que el propietario pudiese demostrar que ésta había sobrevenido por causas sobrevenidas e independientes. El problema viene de que si bien la única legislación

urbanística que establecía esta inexistencia de límites al deber de conservación en caso de incumplimiento de una orden de ejecución de obras de conservación o reparación, la aragonesa, ya se ha adaptado, no sucede lo mismo con las legislaciones autonómicas de patrimonio cultural en las que se establece lo mismo, pero limitado a bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural como bienes de interés cultural u otras figuras de protección. Ante la falta de matices de la legislación básica, o ésta es inconstitucional por superar su ámbito competencial, o las legislaciones de patrimonio cultural de una buena parte de las comunidades autónomas incurrir en una inconstitucionalidad sobrevenida.

La ampliación del deber de conservación en las leyes de patrimonio cultural aparece por primera vez en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, en la que se estableció que el incumplimiento del deber de conservación de un bien inmueble no sólo constituye infracción grave (art. 91.c), prohibiéndose en tal caso el acceso a la financiación pública (art. 83.3), sino que no podrá declararse la ruina cuando la situación se haya producido por incumplimiento del deber de conservación (art. 41.3), sin más precisiones.

Unos años más tarde, la legislación valenciana ya presenta un perfil más acabado: en el art. 40 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano, se rodea de una serie de cautelas la declaración de la ruina de un inmueble que haya sido declarado Bien de interés cultural: la Administración cultural será tenida como parte en el procedimiento, serán preceptivo un trámite de información pública y existirá la posibilidad de recurrir a la expropiación forzosa desde el inicio del procedimiento. Pero, sobre todo, se establece que el *incumplimiento del deber de conservación* no podrá jamás servir de causa para dejar sin efecto la declaración de Bien de interés cultural y determinará para el propietario la obligación de realizar a su cargo las obras de restauración y conservación necesarias, sin que sea aplicable en este caso el límite del deber normal de conservación (art. 40.1 *in fine*). Por contraste, la coetánea Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, se limitó a establecer, de forma más ambigua, que si la ruina declarada es consecuencia del incumplimiento del deber de conservación, no será posible la demolición, salvo en el caso de que haya riesgo para las personas.

En el mismo año, en la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, se contiene un régimen mucho más acabado para evitar que el incumplimiento doloso de los deberes de conservación de los inmuebles, o incluso la simple negligencia, puedan llevar a la destrucción de bienes del patrimonio cultural. El problema se enfrenta desde cuatro perspectivas distintas: la situación de ruina no supone la cesación del deber de conservación; ese deber de conservación puede ampliarse en caso de incumplimiento; la autorización de demolición posterior a la declaración de ruina tiene como condición absoluta

que no se haya incumplido el deber de conservación; y, como cierre, la expropiación forzosa. Primero, la declaración de ruina no implica la desaparición del deber de conservación (art. 59.1), por lo que podrá exigirse al propietario que realice o financie obras de rehabilitación hasta el límite de ese deber, pero no el establecido por la legislación urbanística, sino por la de patrimonio cultural. Segundo, una regulación específica del deber de conservación de los bienes del patrimonio cultural. Según la legislación de patrimonio cultural, sólo podrá declararse el estado de ruina cuando el edificio presente daños que hagan peligrar las condiciones mínimas de seguridad y cuya reparación exija la reposición de más de la mitad de los elementos estructurales que tengan una misión portante o sustentante del inmueble, siempre que la Administración no subvencione el exceso (art. 58.1). En otros términos, si no hay afección a los elementos sustentantes, esa afección no produce un peligro grave de seguridad o bien no afecta a más de la mitad de esos elementos sustentantes, se podrá obligar al propietario a realizar obras de conservación, sin límite alguno. De todas formas, es lógico pensar que la garantía constitucional del derecho de propiedad impondrá que no se puedan imponer obras de conservación, sin subvención, que superen el valor económico del inmueble. Tercero, incluso ese deber de conservación reforzado puede verse incrementado en caso de incumplimiento, ha de entenderse a mi juicio que doloso o culposo, del deber de conservación (además, en este caso no tendría lugar el límite derivado de la garantía constitucional del derecho de propiedad): en el art. 58.2 se reconoce el derecho del propietario a percibir ayudas económicas por lo que exceda del límite del deber de conservación —se supone que el definido en el art. 58.1.a) al que ha se ha hecho referencia—, pero tal derecho no existirá cuando se haya incumplido el deber de conservación (art. 58.3). Cuarto, el incumplimiento del deber de conservación no parece que pueda impedir la declaración de ruina, pero como ya se ha señalado, la declaración de ruina no supone el cese del deber de conservación. ¿Qué supone esto? La demolición puede autorizarse, por el Consejo de Gobierno, en determinadas circunstancias, tras un procedimiento en el que habrá de darse audiencia al Ayuntamiento afectado, y con el informe favorable a la demolición de dos instituciones culturales (art. 59). Pero, en ningún caso podrá autorizarse la demolición de un inmueble cuando la declaración del estado de ruina tenga como causa última el incumplimiento de deberes de conservación (art. 59.4). En caso de ruina inminente, puede procederse a la demolición por fuerza mayor, aunque previendo la posterior reposición de los materiales recuperados (art. 58.4). Quinto, el estado de ruina, declarada o simplemente iniciado el procedimiento para su declaración, con independencia de su causa, puede dar lugar a la expropiación forzosa del inmueble, excluyéndose del justiprecio el valor de la edificación (art. 58.5).

Las dos siguientes leyes por orden cronológico, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, y la Ley 2/1999, de 29 de marzo,

de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, ya contienen referencias expresas al incumplimiento de una orden de ejecución, aunque no lo hagan en términos coincidentes. En la Ley extremeña, el incumplimiento del deber de conservación y, concretamente, la *desobediencia de una orden de ejecución* comportará el deber de reposición del inmueble a su estado originario (art. 35.4), con exclusión de las ayudas públicas (art. 83.3) y, además, constituye infracción grave (art. 92.3.b). En la Ley de Canarias se establece la expropiación forzosa del inmueble, cuando los costes de reparación superen el deber legal de conservación pero el edificio no deba ser demolido (art. 58.6), pero, sobre todo, se prevé la ampliación del deber de conservación del propietario en caso de incumplimiento del deber de conservación (art. 58.4) y *se presumirá que el estado de ruina es imputable incumplimiento del deber de conservación cuando no se haya cumplido una orden de ejecución* (art. 58.5).

En sentido coincidente, en la asturiana Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, se establece, en términos no muy claros, que la ruina no podrá fin en todos los casos al deber de conservación —lo que puede ser una referencia a la modalidad de órdenes de ejecución subvencionadas—, pero que cuando la ruina sea consecuencia del incumplimiento del propietario, el deber de conservación se mantiene en todo caso (art. 34.3).

Como consecuencia de la limitación del deber extraordinario de conservación al 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta, todas las leyes anteriores, correspondientes a las comunidades de Galicia, valenciana, Madrid, Cantabria, Canarias, Extremadura y Asturias incurrirían en una inconstitucionalidad sobrevinida, salvo que pueda hacerse una interpretación integradora y entender incorporado el nuevo límite de la legislación básica por medio de una interpretación sistemática que permita salvar su constitucionalidad. Ciertamente, la formulación literal de la ley básica dificulta esa aplicación integradora al establecer en el art. 9.2, párrafo segundo que *«el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente»*, cuando habría sido mucho más sencillo disponer que en caso de que la legislación autonómica prevea la ampliación del límite del deber de conservación en caso de incumplimiento, ese límite quedará fijado en un máximo del 75 por ciento del valor de referencia. No obstante, la única solución razonable y conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interpretación conforme a la Constitución es aplicar la nueva regla en tales términos. Una vez más hay que lamentar la defectuosa técnica legislativa.

En la legislación cultural de Castilla y León se contiene una formulación diferente: en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, se prescinde de la ampliación del deber de conservación y se acude a otra lógica, como es la del restablecimiento de la legalidad infringida. Si

el propietario incumple sus deberes legales, estará obligado a reparar íntegramente el daño causado. En consecuencia, la situación de ruina debida al incumplimiento del deber de conservación comportará la obligación para el propietario de *reposición* de las cosas a su estado anterior (art. 40.2), hay que suponer que sin límite cuantitativo alguno. No obstante, el efecto es materialmente equivalente a una ampliación del deber de conservación, por lo que hay que concluir que en Castilla y León el restablecimiento de la legalidad tampoco podrá suponer costes para el propietario que vayan más allá del 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta.

Un último aspecto relevante de la legislación básica es la afección real del edificio o vivienda al cumplimiento de los deberes de «conservación» en sentido amplio: la orden de ejecución comporta la existencia *ope legis* de una hipoteca legal, puesto que, como se señala en el art. 9.2, párrafo primero, *in fine*, LS:

«El *acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución* que corresponda determinará la afección real, directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística».

La exigencia de firmeza del acto administrativo comporta que no se producirá el acceso al Registro de la Propiedad en tanto esté pendiente un recurso administrativo o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus fases, lo que no parece una solución demasiado acertada desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Por lo demás, cuando llegue a acceder al Registro, esa nota marginal está llamada a tener una duración muy limitada: o la orden de ejecución de obras de conservación o mejora se ejecuta y la nota marginal se cancela, o no se ejecuta, en cuyo caso se produce la ampliación de la cantidad que supone el límite del deber de conservación en un 50 por ciento adicional (del 50 al 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta), lo que deberá tener reflejo en el Registro de la Propiedad (art. 9.2, párrafo segundo, *in fine*, LS):

«Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, *la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio*».

No deja de ser curioso que en este caso, por contraste con el anterior, no se exija la firmeza del acto administrativo, ni siquiera en vía administrativa, por lo que puede perfectamente convertirse en habitual el que sea éste, la constatación de incumplimiento de la orden de ejecución, y no la orden

de ejecución de obras de reparación o mejora en sí misma, la que termine accediendo al Registro mediante nota marginal.

3. Potestades administrativas respecto a la rehabilitación o a la participación en la renovación o regeneración urbanas

Una cuestión muy relevante jurídicamente es si la decisión de ordenar no ya la realización de las obras necesarias por motivos de seguridad, salubridad u ornato público, como en la legislación tradicional, sino diversos aspectos de la rehabilitación de un inmueble, incluidos los aspectos de ahorro energético o de accesibilidad, puede ser acordada discrecionalmente por la Administración, como se establece claramente en el art. 9.1, párrafo tercero, LS en el que se excluye la necesidad de previsión en instrumentos de ordenación o gestión urbanística para la adaptación a diversos aspectos del Código Técnico de la Edificación:

«En particular, cuando se trate de *edificaciones*, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los *requisitos básicos de la edificación* establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y *actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles* en cada momento. Las *obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad* a que hace referencia el párrafo primero de este apartado *podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas*».

En el párrafo primero a que se remite el precepto transcrito se hace referencia a dos grandes grupos de obras dentro del deber de conservación: las necesarias para mantener el edificio en uso, entre ellas específicamente las de seguridad, salubridad, accesibilidad *universal* y ornato legalmente exigibles y las «*obras adicionales*» que sean convenientes por motivos turísticos o culturales. En consecuencia, en el párrafo transcrito parece introducirse una limitación para las obras adicionales «para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» que, primero, deberán consistir en la adecuación total o parcial a lo que figura como exigencia básica en el Código Técnico de la Edificación, pero no en ningún otro tipo de obras o condiciones que no figuren en el Código Técnico como condición básica; y, segundo, deberán acordarse de forma motivada, lo que es una perfecta redundancia completamente innecesaria del art. 54 de la Ley 30/1992, a no ser que lo que se quiera indicar es que se acuerdan por acto singular, eso sí, motivado, sin necesidad de inclusión en un plan, ordenanza u otro instrumento jurídico de alcance general.

Ahora bien, ¿qué pasa con las obras «adicionales» que puedan exigirse por motivos turísticos o culturales? Sensu contrario, sí se exigirá la inclusión

previa en un plan, ordenanza u otros instrumentos jurídicos que delimiten lo exigible y las condiciones de esa exigencia, siendo muy conveniente un desarrollo autonómico de este aspecto. Recuérdese que, como se acaba de señalar, esa decisión discrecional supone además la inmediata constitución de una hipoteca legal, inscrita en el Registro de la Propiedad, aunque limitada cuantitativamente al 50 por ciento del coste de un edificio de nueva planta, con la consiguiente limitación fáctica de los derechos de disposición del inmueble inherentes al derecho de propiedad. Como ya se ha dicho, en caso de declaración administrativa de incumplimiento, la afectación real se incrementa al 75 por ciento del valor de un edificio de nueva planta.

En el sentido del carácter discrecional de la orden de rehabilitación iría también el art. 4.1 L3R, en el que se establece la potestad de la Administración para, «en cualquier momento» requerir que se acredite el estado de cualquier edificio de «*tipología residencial colectiva*», no ya respecto al «estado de conservación» o a la «accesibilidad», sino sobre el «grado de eficiencia energética». Acreditación que, en caso de ser negativa, motivará que el informe se establezca un plazo de subsanación, cuyo incumplimiento, a su vez, dará lugar a una orden de ejecución (art. 4.4 L3R). No obstante, suscita ciertas dudas el que, si bien en cuanto a la «acreditación» se mencionan expresamente la accesibilidad y la eficiencia energética junto al estado de conservación, en la fijación de plazos de subsanación y eventual orden de ejecución no se menciona sino este último.

En los términos de la Ley, la decisión discrecional de la Administración, sin necesidad de previsión en instrumentos de ordenación o gestión urbanística, podría entenderse que se extiende a la participación de las operaciones de rehabilitación urbana que no requieran modificación del plan (entre otros preceptos, art. 10.1, párrafo segundo, L3R).

En el Anteproyecto de marzo de 2013 aparecía como normativa básica la tradicionalmente denominada «ruina urbanística» (art. 4.2, b), es decir la que afecta a los edificios en situación de fuera de ordenación que precisan obras que no pueden ser autorizadas debido a su disconformidad con la ordenación urbanística. Se trata de una modalidad de ruina de los edificios y construcciones de la que han prescindido las legislaciones autonómicas que siguen el «modelo valenciano», aunque no en otras muchas, como la aragonesa o la castellano-leonesa. Como es evidente, la existencia de esta figura de ruina afecta de forma decisiva al régimen de las situaciones de fuera de ordenación, que son tenidas en cuenta por la legislación básica para establecer el régimen de valoraciones de suelo o para establecer que son situaciones no indemnizables, lo que pudo motivar la intención de concretar algo desde la legislación básica lo que sigue siendo un concepto totalmente indeterminado, que se remite a la legislación autonómica (que, a su vez, en muchos casos se remiten al planeamiento urbanístico).

4. El nuevo «Informe de evaluación de los edificios»

En el Real Decreto-Ley 8/2011 se establecían determinadas reglas básicas las inspecciones técnicas de edificios, ya reguladas en las legislaciones de las comunidades autónomas como un desarrollo del genérico «deber de conservación» que corresponde al propietario (SANZ RUBIALES, 2005, 65 y ss.), aunque con diferencias significativas en su régimen jurídico. Como tantas otras técnicas urbanísticas, el la implantación inicial de esta figura se hizo por la valenciana Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, a la que han seguido las leyes redactadas conforme a ese modelo —empezando por Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura o Andalucía—, pero también otras que no lo siguen tan fielmente —como Madrid— o, incluso, que se apartan de él en muchas otras cuestiones significativas, pero no en ésta, como Aragón, Castilla y León, Asturias o Galicia. Por referirse únicamente al régimen de la primera comunidad en implantarlo, contenido inicialmente en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, art. 87, cuyas previsiones se reproducen actualmente en el art. 207 de la Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana, que se refiere a la «inspección periódica de construcciones» y establece la obligación de los propietarios de las catalogadas o de antigüedad superior a 50 años de promover una inspección a cargo de facultativo competente cada cinco años. Las inspecciones periódicas no se regularon en el Decreto 67/2006, de 12 mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, pero sí se mencionaron en dos preceptos para establecer que podrán servir de base para la adopción de órdenes de ejecución o para la declaración de ruina (respectivamente, arts. 500 y 506.2 *in fine*).

Lo que caracteriza esta técnica en el modelo valenciano serían tres elementos. Primero, la utilización de dos criterios complementarios para determinar la existencia de esta obligación como parte del deber genérico de conservación, como son los de antigüedad o catalogación del inmueble. Segundo, la realización de la inspección por un profesional privado, libremente elegido por el propietario. Tercero, los aspectos de la construcción concernidos no son todos los comprendidos en el deber de conservación, sino los relativos a la seguridad y condiciones mínimas de uso (en términos literales: «para asegurar su estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para mantener o rehabilitar sus dependencias en condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de ellas»); en otros términos, parecen estarse excluyendo las relativas al ornato público (14).

(14) No obstante, el panorama de los mecanismos arbitrados por el legislador valenciano quedaría muy incompleto sin hacer referencia, al menos, a la licencia de ocupación, regulada en la Ley 3/2004, de 30 junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, arts. 24 y 32

Entre las leyes autonómicas, también la Ley madrileña ha podido inspirar algún aspecto de la legislación estatal. Difiere de la valenciana no sólo porque el umbral de antigüedad que convierte la inspección periódica en obligatoria se rebaja a los treinta años, aunque de forma compensatoria se amplíe su periodicidad a diez años, sino porque se limita drásticamente la libertad de elección del propietario a la hora de encargar la inspección, que tendrá que ser realizada por entidades homologadas, con lo que sigue todavía de modo más evidente el modelo de la legislación industrial (Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, art. 169, estando la homologación de las entidades de inspección regulada en la disposición adicional única). Pueden ser homologados como Entidades de Inspección Técnica tanto los profesionales colegiados, como personas jurídicas de cualquier clase, siempre que sean independientes de las empresas cuya actividad tenga lugar en el ámbito de la construcción, la promoción o la administración inmobiliaria. En el caso de que el resultado de la inspección fuera inicialmente desfavorable y no se realizasen los trabajos recomendados, se prevé la adopción de una orden de ejecución, puesto que en la Ley 9/2001 se establece que el contenido de los informes de inspección podrá fundamentar la adopción de órdenes de ejecución de obras de conservación o rehabilitación por el Ayuntamiento (art. 169.6).

Las inspecciones periódicas también han sido contempladas en diferentes ordenanzas locales, en algún caso sin apoyo en la respectiva norma legal autonómica, lo que ha sido defendido como válido por un sector de la doctrina, al amparo de la potestad reglamentaria local en materias de su propia competencia (SARMIENTO y MORAL, 2003, 120 y ss.; SIBINA, 2004, 186 y 189). En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de junio de 2007 (Ar. RJ 2007/8632), en la que se dio por buena en conjunto

a 36. La licencia de ocupación deberá obtenerse a la terminación de las obras de edificación —sería la tradicional licencia de «primera ocupación»—, pero su renovación es necesaria en determinados casos: cuando hayan transcurrido diez o más años desde la obtención de la primera licencia de ocupación, en el momento en que se produzca la segunda o posteriores transmisiones de la propiedad o bien cuando sea necesario formalizar un nuevo contrato de suministro de agua, gas o electricidad. Si la edificación fuera anterior a la introducción de la figura de la licencia de ocupación, su obtención será necesaria siempre que se produzca cualquiera de los supuestos anteriores (transmisión de la propiedad o nuevo contrato de suministro). También será precisa su obtención o renovación —en este caso, con independencia del tiempo transcurrido desde su primera obtención— cuando se produzca un cambio de uso del la edificación o cuando se hayan producido obras que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o modifiquen esencialmente el conjunto del sistema estructural u otros elementos o partes del edificio afectados por los requisitos básicos de la edificación, o bien cuando se trate de obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, o de carácter parcial cuando afecten a los elementos o partes objeto de protección.

la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid (15), casando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003 (16), mucho más restrictiva, aunque el Tribunal Supremo anula en dos extremos concretos, los relativos a la dispensa de determinados edificios —los que fuesen sede de embajadas, consulados u organismos internacionales—, que estima contraria al principio de igualdad, y la previsión de multas coercitivas, puesto que en esa materia existe una reserva de Ley que se habría infringido.

En la Ley 8/2013 se prescinde en buena medida de esa regulación anterior y se introduce una nueva figura: el «Informe de evaluación de los edificios», regulado en los art. 4 a 6 y en la disposición transitoria primera.

A) Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación

Están comprendidos en el deber de exhibir la IEE los propietarios de inmuebles situados en «*edificaciones con tipología residencial colectiva*». Ese es el principal ámbito, aunque no el único, de exigencia del IEE. La regla prevista en el art. 5.1 del Anteproyecto de marzo de 2003, de que tal exigencia podría ser actualizada por la Administración mediante un requerimiento «*en cualquier momento*», que suponía sujetar a la IEE, además de los edificios comprendidos en los supuestos generales, cualquier otro mediante una decisión singular de la Administración competente, ha desaparecido en el texto de la Ley. Lo que aparece en el vigente art. 4.1 L3R es una remisión a los supuestos previstos en la disposición transitoria primera de la propia Ley. Los propietarios deberán presentar a la Administración el IEE cuando sean requeridos por la Administración urbanística «para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el *estado de conservación* del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre *accesibilidad universal*, así como sobre el grado de *eficiencia* energética de los mismos» (art. 4.1 L3R).

En el art. 2.6 L3R se define un «edificio de tipología *residencial de vivienda* colectiva» (una formulación redundante que es claramente equivalente a la más correcta «tipología residencial colectiva» del art. 4) como aquél con «más de una vivienda», aunque pueda albergar al mismo tiempo otros usos, definición que comprende las viviendas adosadas e incluso pareadas, excluyendo únicamente los edificios de vivienda unifamiliar aislada en sentido estricto. La cuestión es si el concepto de edificio debe entenderse en sentido

(15) Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de enero de 1999.

(16) Sentencia núm. 674/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 28 de mayo (RJCA 2003\683).

jurídico, dependiendo por tanto de la existencia de una comunidad de propietarios, o en sentido arquitectónico, bastando con la existencia de elementos estructurales comunes. Dado que la finalidad del IEE comprende el *estado de conservación*, en principio parece lógico aplicar la regla jurisprudencial de la «unidad predial» acuñada por el Tribunal Supremo para los supuestos de ruina. Esta regla jurisprudencial comporta que el edificio o construcción debe ser concebido como una unidad en sentido no jurídico o registral, sino fáctico o técnico, es decir, tanto estructural como funcionalmente. Siguiendo la tradición de la legislación estatal, encarnada en el TRLS de 1976, en algunas legislaciones autonómicas se hace alusión a la posibilidad de una ruina parcial de la edificación, apareciendo en la regulación de la ruina «económica» una referencia al «edificio o plantas afectadas». En cambio, el Tribunal Supremo tradicionalmente ha puesto un especial énfasis en *la unidad estructural*, de modo que *sólo se podrá declarar la ruina parcial* de una edificación jurídicamente única *cuando existan fácticamente dos o más edificaciones independientes*, de tal manera que la demolición de uno o varias de ellas no afecte ni a la estabilidad ni a la posibilidad de utilizar conforme al plan aplicable lo no demolido (en este sentido, entre otras muchas, SSTs de 6 de mayo de 1993, Ar. RJ 1993/3477, 23 de noviembre de 1993, Ar. RJ 1993/8516, 5 de noviembre de 1998, Ar. RJ 1998/8453, 27 de octubre de 2000, Ar. RJ 2000/9029, 14 de noviembre de 2001, Ar. RJ 2001/9769). Tampoco cabrá la ruina parcial cuando haya elementos arquitectónicos necesarios en común, aunque no afecten a la estabilidad y aunque hayan sido construidos en épocas distintas, si su desaparición comporta una pérdida de funcionalidad de una parte sustancial del edificio (en este sentido, STS de 23 de noviembre de 1993, Ar. RJ 1993/8516).

Sin embargo, aspectos como la accesibilidad pueden ser totalmente independientes para cada vivienda en un edificio de viviendas adosadas y, por otra parte, ni siquiera tiene mucho sentido la exigencia de las reglas de «accesibilidad universal» para cada una de las viviendas en tales supuestos.

Además de los anteriores, en la definición contenida en el art. 2.6 se asimilan a edificios de vivienda colectiva el «edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias», exigiéndose por tanto a estos edificios el IEE en los mismos términos.

En cuanto a los edificios a los que se aplica la exigencia de IEE, estarán comprendidos:

Primero, *ex lege* y sin necesidad de resolución ni requerimiento administrativo específico, los edificios de «tipología residencial colectiva» con una antigüedad superior a 50 años, aunque los propietarios tienen un plazo de cinco años para realizar la evaluación, a contar desde la fecha en que alcancen

esa antigüedad [disposición transitoria primera, 1, a) L3R]. A diferencia de lo que resultaba de los art. 21 y 22 y la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, derogados por la L3R, no se establece ninguna excepción para los edificios ubicados en municipios de menos de 25 mil habitantes.

Segundo, los edificios en los que se pretendan realizar obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética *con ayudas públicas* (disposición transitoria primera, 1, b). Se plantea la duda de si en este caso es precisa la tipología residencial colectiva, aunque dado que el párrafo a) de la disposición transitoria primera, 1, hace referencia expresa a edificios de tipología residencial colectiva y el párrafo b) simplemente a «edificios» parece lógico entender que en este segundo caso el solo hecho de pretender acometer obras con ayudas públicas es suficiente para que la IEE sea exigible con carácter previo a su realización. Una vez más, una técnica legislativa más depurada habría sido de agradecer.

No existe excepción para los edificios de titularidad pública cuando respondan a la tipología residencial colectiva que, por el contrario, se sujetan expresamente al IEE, aunque podrá ser realizado por los servicios técnicos propios de la Administración titular (art. 6.1 L3R).

B) Régimen y contenido

En cuanto al contenido propio del IEE, comprende el estado de conservación del edificio, el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad universal y el grado de eficiencia energética

A diferencia del régimen de la Inspección Técnica de Edificios, tal como se regulaba en el Real Decreto-Ley 8/2011, concretamente en el art. 22 —expresamente derogado por la L3R— respecto al IEE no se configura claramente un deber de obtener una evaluación positiva en primera instancia o tras realizar las obras y trabajos incluidos en el informe inicial. Ciertamente, en la Ley no se ha incluido el texto del art. 5.4 del Anteproyecto de marzo de 2013, en el que se aclaraba que el contenido del Informe Técnico puede servir de base para una orden de ejecución de obras de conservación dictada por la Administración, excluyendo sensu contrario su eficacia inmediata. Ciertamente, en el art. 4.2, párrafo quinto in fine, de la L3R se contiene una formulación muy ambigua: tras referirse a la posibilidad de que por normativa autonómica o local ya sea exigible un informe de Inspección Técnica de Edificios (el legislador estatal se olvida de la legislación estatal que ya desde 2011 establecía con carácter

preceptivo la Inspección Técnica de Edificios sin necesidad de desarrollo en la normativa autonómica o local), en cuyo caso sólo deberá ser complementado con la certificación de eficiencia energética, añade lo siguiente,

«Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir 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».

El legislador estatal parece partir implícitamente de que la normativa autonómica o local establezcan la obligatoriedad para el propietario de las obras incluidas en el informe de la Inspección Técnica del edificio, pero se remite a estos efectos a la normativa aplicable. En consecuencia, derogado el precepto estatal que establecía la vinculatoriedad de las obras contenidas en el informe, la normativa autonómica o, en su defecto o con su consentimiento, la normativa local, podrá establecer la necesidad de una orden de ejecución dictada por la Administración competente para convertir las obras —o parte de ellas— en preceptivas para el propietario.

El IEE debe realizarse como máximo cada diez años o período más breve previsto en la normativa aplicable (art. 4.4 L3R), lo que deja un margen para el desarrollo autonómico sensiblemente menor que el previsto en el Anteproyecto de marzo de 2013, en el que se establecía un intervalo máximo de quince años. Servirá de base para la elaboración de censos de edificios y otras construcciones precisados de rehabilitación, cuya existencia se establece como preceptiva (art. 5), aunque dado que el IEE está fundamentalmente dirigido a edificios de tipología residencial colectiva, esa formulación tan amplia parece seguro que quedará reducido a un censo de edificios residenciales de una cierta antigüedad. La realización del informe corresponde a profesionales individuales o, en caso de que así lo decida cada Comunidad Autónoma, a empresas registradas como «entidades de inspección registradas», que deberán contar con técnicos competentes (art. 6).

Los técnicos competentes tendrán dos orígenes profesionales. Primero, la titulación académica, puesto que se reconoce directamente la capacidad para la elaboración del IEE a quien esté en posesión de *«cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación»*, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Segundo, quien acredite la cualificación necesaria de acuerdo con lo establecido con una futura orden ministerial conjunta de los departamentos de Fomento y de Industria a la que se remite casi en blanco el texto legal, puesto que

se establece como único condicionamiento que se tenga en cuenta «la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación» (art. 6 y disposición final decimoctava L3R). Es decir, una regulación como la que ha sido frecuente para la delimitación de los profesionales habilitados como instaladores o mantenedores en los reglamentos de seguridad industrial. Es decir, que se está habilitando para establecer reglamentariamente limitaciones a la libre prestación de servicios, es de suponer que al amparo de excepción que contempla la Directiva Servicios para el ámbito de la seguridad, aunque habría sido precisa una motivación específica que el legislador no se ha dignado expresar.

El IEE *sustituye a la antigua Inspección Técnica de Edificios*, que ha dejado de ser exigida por la legislación básica, aunque podrá mantenerse por las legislaciones autonómicas o las ordenanzas locales, previéndose en tal caso la incorporación de sus contenidos al IEE [disposición transitoria primera 1, a) y 2 L3R].

C) Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético

Esta regulación convive con el «certificado energético» regulado por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, cuyo objeto por tanto es mucho más amplio que el IEE, aunque coinciden parcialmente sus ámbitos de aplicación en la «certificación energética de los edificios existentes», aunque el ámbito de esta nueva obligación legal se aplica a cualquier edificio que se venda o alquile —aunque con importantes excepciones contenidas en el art. 2.2 del Procedimiento—, incluyendo expresamente las viviendas unifamiliares, o en el que una Administración pública ocupe una superficie superior a 250 m², si es frecuentado habitualmente por el público, y no únicamente a los edificios de tipología residencial colectiva, como es el caso del IEE. La regulación del certificado de eficiencia energética tiene carácter básico (disposición final segunda del Real Decreto 235/2013), invocándose por el Gobierno las competencias del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético. Su fundamento legal está en el artículo 83.3 LES —precepto no derogado por la L3R—, en el que se estableció que los certificados de eficiencia energética para los edificios existentes se obtendrán de acuerdo con el procedimiento básico que se establezca reglamentariamente, para ser puestos a disposición de los compradores o usuarios de los edificios cuando los mismos se vendan o arrienden. De manera concordante, en la disposición final quincuagésima primera de esta misma ley —tampoco derogada— se autorizó al Gobierno para la aprobación, en el plazo de seis meses, del procedimiento básico de certificación energética en edificios existentes establecida en el ar-

título 83, estableciendo que deberían incorporarse los supuestos de excepción y los sistemas de certificación previstos en los artículos 4 y 7 de la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios

El Real Decreto 235/2013 tiene un precedente en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, mediante el que se aprobó un Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, que deroga, norma reglamentaria que se aprobó con la finalidad de dar cumplimiento a las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, dejando pendiente la certificación de los edificios ya existentes.

Por otra parte, la Directiva 2002/91/CE sería modificada por la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, lo que hacía necesaria una nueva trasposición, realizada a través del Real Decreto 235/2013. Esta nueva norma reglamentaria establece el deber del propietario de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Para ello se establece el procedimiento que debe cumplir el cálculo de la calificación de eficiencia energética, estableciendo los factores que deberán tenerse en cuenta por su mayor incidencia en el consumo energético, además de las condiciones técnicas y administrativas para las certificaciones de eficiencia energética de los edificios. También se concreta el régimen sancionador, apoyándose para ello en el caso de los edificios existentes en la legislación de protección de consumidores y usuarios, concretamente en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Es decir, que a diferencia de lo que sucede con la omisión del IEE, no es una infracción de la normativa urbanística, concretamente del deber de conservación de edificios, sino de la de protección de los usuarios, con consecuencias muy diferentes.

El certificado de eficiencia energética del edificio deberá ser conservado por su propietario y exhibido a solicitud de la Administración competente en materia energética o de edificación (Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, art. 5.7). Incorporará recomendaciones sobre la mejora energética del edificio en su conjunto y de sus elementos individuales (Procedimiento, art. 6, f) y tendrá una validez de diez años, al cabo de los cuáles deberá ser renovado o actualizado (Procedimiento, art. 11), aunque dicha renovación no será precisa en tanto no se vaya a producir la venta o alquiler del edificio o de alguna de sus partes (Procedimiento, art. 14.2).

En la L3R se establece la certificación energética como uno de los tres contenidos básicos del IEE —junto con la evaluación del estado de *conservación* del edificio y la evaluación de las condiciones básicas de *accesibilidad* universal—, pero no se establece una regulación sustantiva de esa certificación, remitiéndose al contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente [art. 4.2, c) L3R]. Por otra parte, el IEE tiene un plazo de vigencia de diez años (art. 4.4 L3R), lo que simplifica su exigencia conjunta con el «certificado energético», salvo que Ayuntamiento o Comunidad Autónoma establezcan una periodicidad menor, caso en el que habría que plantearse si también es preciso obtener anticipadamente un nuevo certificado energético, puesto que —a diferencia de la regulación del IEE— en su normativa propia no se concede margen a las autoridades municipales o autonómicas para acortar el plazo de vigencia del «certificado energético».

Por otra parte, si en el momento de la entrada en vigor de la L3R un edificio que entre dentro del ámbito de exigencia del IEE cuenta con un informe de Inspección Técnica de Edificio en vigor, bastará con que se obtenga la certificación energética para cumplir con la nueva obligación incorporada al deber de conservación del propietario (art. 4.2, párrafo segundo, L3R), no debiendo obtener el IEE hasta la fecha de la renovación prevista para la Inspección Técnica de Edificio, salvo que el lapso sea superior a diez años desde la entrada en vigor de la Ley, en cuyo caso deberá hacerse un informe complementario, para el que es de suponer que el plazo será el establecido para los edificios residenciales colectivos de más de cincuenta años sin Inspección Técnica de Edificio [disposición transitoria primera, 1, a) L3R].

V. FOMENTO DE LAS ACTUACIONES DE MEJORA ENERGÉTICA Y DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS EDIFICIOS

Las actuaciones de renovación y regeneración urbanas quedan en buena medida comprendidas en el hipertrofiado deber de conservación que resulta de la L3R, ya sean actuaciones de mejora en el propio edificio o se produzcan en su entorno. Por ello, resulta imprescindible un breve repaso del régimen de estas actuaciones.

Puede haber iniciativa pública, que parta de cualquiera de las Administraciones públicas, o *iniciativa privada, restringida a los propietarios*, incluidas en esta rúbrica las comunidades de propietarios y entidades afines (art. 9.1 L3R). En todo caso, la Administración deberá actuar en caso de insuficiencia o degradación grave de edificaciones o conjuntos urbanos, dando prioridad a los problemas de infravivienda, de accesibilidad y de racionalización del consumo de energía, debiendo asegurar a efectiva ejecución de las obras de conservación

y de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas (art. 9.2 L3R). Serán obras privadas las financiadas por los propietarios y obras públicas las financiadas por la Administración [art. 8, c) L3R].

En la L3R se incluyen una serie de medidas para facilitar las operaciones de rehabilitación. En el art. 10.4 del Anteproyecto de marzo de 2013 se preveía incluso que en los casos en que se produzca un incremento de la densidad o la edificabilidad, se excluirían las cesiones, sea para equipamiento o para el reparto de la plusvalía urbanística, cuando las actuaciones fuesen dirigidas a la supresión de la infravivienda y no fuesen económicamente viables en otro caso; o al aislamiento térmico, mediante fachadas ventiladas, cerramiento de terrazas techadas, dispositivos bioclimáticos en fachadas o cubiertas, instalaciones energéticas comunes o captadores solares, cuando se consiguiese una mejora en la eficiencia energética del 30 por ciento. Esta medida ha desaparecido en la redacción definitiva, lo que puede complicar determinadas actuaciones, aunque en la LS ya se confería un margen amplio en este sentido al planificador urbanístico para determinadas actuaciones de regeneración urbana.

En los art. 10.3 y 10.4 de la L3R se contiene un mandato al planificador urbanístico para articular los mecanismos de ocupación del dominio público, además de excluir el cómputo de la edificabilidad adicional ni de las distancias a linderos u otros edificios (o técnicas urbanísticas equivalentes que garanticen el mismo resultado), cuando no haya otra solución técnica disponible y la ocupación vaya dirigida a garantizar la accesibilidad universal al edificio o a la mejora de la eficiencia energética del edificio, siempre que se consiga una reducción de al menos el 30 por ciento de la demanda energética anual en calefacción o refrigeración y consistan en: la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovable, o realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

VI. CONCLUSIONES

La L3R supone una incursión del legislador estatal en materias urbanísticas al amparo de un amplio abanico de títulos competenciales como la legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucio-

nales, legislación civil, Hacienda general y deuda del Estado, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético, o condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Pese a que las materias reguladas entran claramente en lo que tradicionalmente se ha considerado normativa urbanística, no se aprecia ninguna extralimitación patente, lo que finalmente es una demostración de la labilidad del título competencial «urbanismo» cuando lo que está en cuestión no son materias ejecutivas, sino la legislación urbanística.

En lo que se refiere al deber de conservación de edificios que corresponde a sus propietarios, en la L3R se hace una ampliación discutible, convirtiendo en más exigente el deber de prevención a través de la sustitución de la Inspección Técnica de Edificios por un Informe de Evaluación de Edificios más completo; estableciendo un deber general de adaptarse a la normativa aplicable en materia de construcción e instalaciones, cuya finalidad es habilitar al Ejecutivo para que en los reglamentos técnicos de construcción o seguridad industrial establezca discrecionalmente qué normativa se aplica retroactivamente a los edificios existentes; estableciendo un deber de mejora cuando la Administración discrecionalmente lo considere conveniente por motivos turísticos o de estética urbana; o, finalmente, estableciendo el deber de los propietarios de edificios en suelo urbano, incluso plenamente consolidado, de contribuir a las actuaciones de rehabilitación, renovación o regeneración urbana. No obstante, es muy posible que una interpretación correctora impida la aplicación de este último punto, muy problemático jurídica y socialmente.

Lo que no es discutible, sino directamente arbitrario, es que el parámetro de las cargas que pueden imponerse al propietario del edificio, no ya para la conservación del mismo, sino para su mejora o para la mejora de su entorno, sea el 50 por ciento del coste de construcción de un edificio similar. Establecer en esos términos tal contribución supone que la imposición de cargas públicas se hace prescindiendo totalmente de elementos como el valor del suelo o el grado de deterioro del edificio y, por tanto, prescindiendo de su valor real.

Desde otro punto de vista, establecer como norma básica un límite «ordinario» del 50 por ciento del coste de un edificio nuevo y un límite «extraordinario», en caso de incumplimiento del deber de conservación y con previsión expresa del legislador autonómico del 75 por ciento de ese valor de referencia, deja fuera de juego buen número de las leyes autonómicas de patrimonio cultural, que en varios casos abolían ese límite en caso de incumplimiento del deber de conservación o, más específicamente, de incumplimiento de una orden de ejecución de obras de reparación.

Por lo demás, extraña que el legislador —en realidad, el protolegislador, es decir, la Administración autora última de los textos legales— no haya hecho un mínimo esfuerzo —o, al menos, el mínimo esfuerzo efectivo— de coordinación entre la regulación del Informe de Evaluación del Edificio y el «certificado energético» regulado casi contemporáneamente en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO ABAD, Carlos (2009): «La relación laboral del empleado de fincas urbanas», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* 2009, pp. 99-116.
- MALDONADO MONTOYA, Juan Pablo (2001): *La relación laboral de los empleados de fincas urbanas*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA ERVITI, Federico (2001): «La ruina económica en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 183, pp. 53-69.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2007): *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, Pamplona, Aranzadi.
- FERRANDO CORELL, José Vicente (2004): «El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 207, pp. 41-66.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luis (2006): *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Madrid, Civitas.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2002): «Deber jurídico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* núm. 6, 2002, pp. 273-299.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (2005): «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista Urbanismo y Edificación* núm. 12, pp. 65-78.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel y MORAL SORIANO, Leonor (2003): «Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 3, pp. 120-130.
- SIBINA TOMÀS, Doménech (2004): «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 6, pp. 164-190.

PROPIEDAD HORIZONTAL Y OBRAS DE REHABILITACIÓN

CARLOS LALANA DEL CASTILLO

SUMARIO: I. SOBRE EL CONCEPTO DE OBRAS DE REHABILITACIÓN Y SUS DISTINTAS REPERCUSIONES: 1. *Dispersión normativa.* 2. *Nueva legislación impulsora de la rehabilitación.* 3. *Consideraciones del Ministerio de Fomento sobre las obras de rehabilitación.*– II. OBRAS DE REHABILITACIÓN EN LOS ELEMENTOS PRIVATIVOS Y COMUNES CONFORME A LOS ARTÍCULOS 7 Y 10 DE LA LPH: 1. *Obras en los elementos privativos.* 2. *Obras en los elementos comunes.*– III. OBRAS DE SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS: 1. *Personas discapacitadas o mayores de 70 años que vivan, trabajen o presten sus servicios en el inmueble.* 2. *Obras cuyo importe repercutido anualmente no excede de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes.* 3. *Obras cuyo importe repercutido anualmente excede de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes.* 4. *Obras de adaptación de vivienda arrendada.*– IV. OBRAS DE REHABILITACIÓN EN LOS ELEMENTOS COMUNES CONFORME AL ARTÍCULO 17.2 DE LA LPH (MEJORAS), Y OBRAS CONFORME AL ART 10.1b DE LA LPH (OBRAS NECESARIAS).– V. INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN.– VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Las obras de rehabilitación pueden realizarse en la vivienda propia proporcionando condiciones mínimas de superficie útil o mejorando su distribución, instalaciones, consumo energético iluminación, ventilación, o en elementos comunes de la Propiedad horizontal, de manera que mejoren la seguridad, estanqueidad, accesibilidad y eficiencia energética.

En la práctica, al particular o a la Comunidad de propietarios que va a acometer la obra les interesa que le permita obtener las deducciones legales correspondientes, por lo que hay que conectar la normativa civil, la fiscal y la administrativa.

Pero no toda obra de rehabilitación tiene el mismo tratamiento ni la misma exigencia en cuanto a su obligatoriedad o en su caso en cuanto a las mayorías requeridas en la votación de Junta de propietarios.

Palabras clave: rehabilitación; propiedad horizontal; mayorías requeridas.

ABSTRACT: *The works of rehabilitation can be performed in the homeownership by providing minimum conditions of useful surface or improving its distribution, facilities, energy consumption, lighting, ventilation, or on common elements of the horizontal property, in ways that improve the safety, sealing, accessibility and energy efficiency.*

In practice the individual or the Community of owners who are going to undertake the work are interested to obtain the corresponding legal deductions, so you have to connect the civil, the fiscal and the administrative regulations.

But not all rehabilitation work has the same treatment nor the same requirement in terms of its mandatory or in its case in regard to the required majorities in the vote of Board of owners.

Key words: rehabilitation; horizontal property; majorities required.

I. SOBRE EL CONCEPTO DE OBRAS DE REHABILITACIÓN Y SUS DISTINTAS REPERCUSIONES

1. Dispersión normativa

Es fundamental acotar qué entendemos por obras de rehabilitación y no basta para clarificar el tema la referencia a la Ley de Propiedad Horizontal y la distinción que hace la misma de obras que puede realizar cada propietario en sus elementos privativos al amparo del art. 7 de la misma, obras en los elementos comunes contempladas en el art. 10 LPH (necesarias) y obras de mejora del artículo 17 de la LPH porque además no todas las obras realizadas bajo el tenor de los artículos 7, 10 y 17 de la LPH son obras de rehabilitación. Por lo tanto deberemos referirnos a otros textos legales.

Y es que el concepto sobre obras de rehabilitación es muy amplio y está disperso en distintas normas. El artículo 1.1 del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, define las actuaciones de rehabilitación como «las adecuaciones constructivas o funcionales de viviendas o edificios cuyo destino principal sea el de vivienda», añadiendo el artículo 31 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia vivienda y suelo del Plan 2002-2005 como modalidades de esta actuación rehabilitadora las de remodelación de un edificio, adecuación estructural (garantizar su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez), adecuación funcional (accesos, estanqueidad, aislamiento térmico, redes generales de servicios, etc.) o adecuación de habitabilidad (condiciones mínimas para su uso conforme a su destino, medidas de ahorro de energía o de eliminación de barreras arquitectónicas y la ampliación del espacio habitable). Son, en esencia, obras dirigidas a cumplir los requisitos básicos que a toda edificación obliga el artículo 3º.1 de la Ley de Ordenación de la edificación, relativos a funcionalidad, seguridad y habitabilidad del edificio, más la posibilidad expresamente incluida en el artículo 31 del Real Decreto sobre financiación del Plan 2002-2005 de la ampliación del espacio habitable. Por su parte, el artículo 31 de la Ley Catalana 24/1991, de 29 de noviembre, sobre regulación de la vivienda, ya incluyó en el concepto de rehabilitación de vivienda la actuación dirigida a mejorar la funcionalidad o habitabilidad de un edificio destinado predominantemente a un uso residencial, lo cual ha sido ratificado en los arts. 29 y ss. de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Además cuando se realizan obras de rehabilitación se está sujeto a las obligaciones establecidas por normas no sólo civiles sino también administrativas, o fiscales. Incluso dentro de las normas civiles hay que considerar la pluralidad legislativa aplicable. A este respecto hay que citar la Resolución-Circular de 3 de diciembre de 2003, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación que deba darse a las modificaciones introducidas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por el artículo 105 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en cuanto afecta al seguro de garantías que debe constituirse según el art. 19 LOE y que afecta a las obras de rehabilitación.

Conforme a dicha resolución los supuestos en que se proceda no ya a la construcción de un nuevo edificio, sino a la rehabilitación de edificios construidos conviene tener presente que el nuevo párrafo tercero del apartado 1 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 38/1999 dispone que: «Tampoco será exigible la citada garantía en los supuestos de rehabilitación de edificios destinados principalmente a viviendas para cuyos proyectos de nueva construcción se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley».

Para abordar el tema señala la resolución que es preciso partir de la situación existente hasta esta reforma de la Ley de 53/2002 de 30 de diciembre. La Disposición Transitoria Primera de la Ley de Ordenación de la Edificación establece que «lo dispuesto en esta Ley (...) será de aplicación a las (...) obras en los edificios existentes, para cuyos proyectos se solicite la correspondiente licencia de edificación, a partir de su entrada en vigor». Por tanto, en la actualidad ya estaban excluidas de la necesidad de constituir el seguro decenal las actuaciones de rehabilitación de edificios destinados principalmente a vivienda para cuyo proyecto de rehabilitación se hubiere solicitado la licencia antes del 6 de mayo de 2000, fecha de entrada en vigor de la Ley 38/99, y que por alterar la configuración arquitectónica del edificio estuvieren sujetas a dicha Ley, entendiéndose por alteración de la configuración arquitectónica la actuación que tenga el carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio [art. 2º.2.b) Ley de Ordenación de la Edificación]. Y no sólo las obras de rehabilitación de edificios ya existentes cuyo destino principal sea el de vivienda, sino también las actuaciones de reforma, modificación o ampliación, supuestos todos ellos englobados bajo el citado apartado 2.b) del artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Y en cuanto se refiere a la reforma llevada a cabo por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 2002, el legislador ha impuesto dos requisitos para que pueda aplicarse la exención del seguro decenal:

a) En primer lugar, se exige que se trate de un supuesto de rehabilitación de edificio que implique una intervención total o parcial en los términos que resultan del referido artículo 2.2.b de la Ley 38/99. El término concretamente elegido por el legislador, «rehabilitación», confrontándolo con los supuestos de obras en los edificios ya existentes enumerados en el artículo 2.2.b de la ley, obligaría a entender que sólo en los casos de rehabilitación «estricto sensu» puede aplicarse la exoneración del seguro decenal, excluyendo las hipótesis de las obras de reforma, modificación o ampliación de edificios ya existentes. Avalarían esta idea la regla «inclusio unius, exclusio alterius» y que la norma que examinamos es de naturaleza excepcional, al derogar el régimen normal del seguro decenal para el caso particular que recoge, lo que conduce a una interpretación, no restrictiva, pero sí estricta. Se impone por tanto el estudio de qué se entiende por obra de rehabilitación de un edificio, en contraste con las de reforma, ampliación o modificación. Y en este sentido, recuérdese que, como se acaba de precisar, el artículo 1.1 del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, define las actuaciones de rehabilitación como «las adecuaciones constructivas o funcionales de (...) edificios cuyo destino principal sea el de vivienda», añadiendo el artículo 31 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia vivienda y suelo del Plan 2002-2005 como modalidades de esta actuación rehabilitadora las de remodelación de un edificio, adecuación estructural (garantizar su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez), adecuación funcional (accesos, estanqueidad, aislamiento térmico, redes generales de servicios, etc.) o adecuación de habitabilidad (condiciones mínimas para su uso conforme a su destino, medidas de ahorro de energía o de eliminación de barreras arquitectónicas y la ampliación del espacio habitable).

Son, en esencia, obras dirigidas a cumplir los requisitos básicos que a toda edificación obliga el artículo 3º.1 de la Ley de Ordenación de la edificación, relativos a funcionalidad, seguridad y habitabilidad del edificio, más la posibilidad expresamente incluida en el artículo 31 del Real Decreto sobre financiación del Plan 2002-2005 de la ampliación del espacio habitable. La amplitud del concepto legal de «rehabilitación» induce a pensar que, pese a su literalidad, también están excluidos del seguro decenal los casos en que la actuación rehabilitadora va unida a obras de reforma, ampliación o modificación del edificio que se realizan simultáneamente y bajo la misma licencia urbanística de edificación [cfr. arts. 4.c) y 5 del Real Decreto 2329/1983], quedando solamente sujetas a la prestación de la garantía del seguro de daños materiales o de caución las obras de reforma, ampliación o modificación del edificio que, por no venir exigidas por su deterioro, puedan catalogarse de mejora del inmueble, es decir, las que no tengan su causa en el deber de conservación impuesto a los propietarios de los edificios [art. 16.1 LOE].

Según la resolución desde el punto de vista registral, al tratarse de una cuestión urbanística y técnica, el Registrador habrá de atenerse a la calificación que a la obra concreta dé la licencia de edificación, también necesaria para este tipo de obras en las distintas normas urbanísticas autonómicas como lo estaba en el TRLS de 1992, de manera que no será preciso acreditar la constitución del seguro decenal si la licencia testimoniada autoriza una rehabilitación del edificio, aunque, además, permita su reforma o modificación, total o parcial, o a la ampliación de su volumetría, y, por el contrario, debe exigirse la justificación del seguro decenal cuando la licencia de edificación se limite a autorizar una obra autónoma de reforma, ampliación o modificación del edificio, no simultánea a una rehabilitación. Los casos dudosos se podrán resolver mediante certificación del arquitecto en la que conste que el proyecto se refiere a supuestos que la Ley de Ordenación de la Edificación establece como de rehabilitación, y por medio de la licencia municipal, que debe indicar a qué tipo de obras se refiere. En relación con ello, conviene destacar que si en un edificio de nueva planta se debe conservar la fachada por imperativo del Plan General de Ordenación Urbana, no cabe por ello dejar de entender que nos hallamos ante un supuesto de obra nueva, y no de mera rehabilitación; siendo por ello exigible sin lugar a dudas la constitución del seguro decenal.

b) En segundo lugar, es también exigible para la exoneración del seguro decenal respecto de los edificios en rehabilitación que la licencia para el proyecto de nueva construcción del edificio que se ha rehabilitado hubiese sido solicitada antes de la entrada en vigor de la Ley, término que hay que entender se refiere a la fecha de vigencia de la propia LOE, no de la Ley 53/2002, pues su artículo 105 se limita dar una nueva redacción a la disposición adicional segunda de la LOE, no a crear una nueva norma. Es evidente que el proyecto a que alude es el de construcción de nueva planta del edificio en que se ha realizado ahora la obra de rehabilitación, distinción entre nueva construcción y rehabilitación claramente recogida en el art. 2.2 LOE, y no a la licencia para el proyecto de rehabilitación del edificio, porque, como ya vimos, la no sujeción de cualquier obra en edificio ya existente cuando la licencia se ha solicitado con anterioridad al 6 de mayo de 2000 ya se declaraba en la Disposición Transitoria Primera de la LOE.

2. Nueva legislación impulsora de la rehabilitación

Recientemente también se ha referido a la rehabilitación el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013 al aprobar el Real Decreto 233/2013 de 5 de abril por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbanas 2013-2016.

Se contemplan ayudas a la rehabilitación edificatoria en edificios e instalaciones para mejorar su estado de conservación, garantizar la accesibilidad y mejorar la eficiencia energética.

Para poderlas recibir los inmuebles deberán tener una antigüedad anterior a 1981, al menos el 70% de su superficie debe tener uso residencial de vivienda y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios.

Podrán solicitar estas ayudas comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades o propietarios únicos de edificios de viviendas.

Se concederán ayudas de hasta 4.000 € por vivienda para conservación, 2.000 € por vivienda para mejora de la eficiencia energética (5.000 € si se reduce en un 50% la demanda energética del edificio) y 4.000 € por vivienda para mejora de accesibilidad (art. 23.2 PEV).

En el caso de la regeneración urbana, se financiará la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización del espacio público o de edificación en sustitución de edificios demolidos.

Los beneficiarios serán quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación con ayudas de hasta 11.000 € por vivienda rehabilitada, 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra demolida y 2.000 € por vivienda para la obra de urbanización (art. 29.2 PEV).

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) lanza un programa de rehabilitación energética de viviendas con el fin de mejorar el estado de conservación de los edificios de viviendas, su seguridad, habitabilidad, salubridad y accesibilidad. Con una dotación de 100 millones de euros, este programa busca promover la realización de medidas de ahorro y eficiencia sobre la envolvente y las instalaciones térmicas de los edificios existentes de uso residencial, y la incorporación de energías renovables (biomasa y geotermia, principalmente).

Podrán ser beneficiarios de las ayudas o de la financiación de este programa las comunidades de propietarios de edificios residenciales de uso vivienda, las comunidades de bienes de los propietarios de edificios de viviendas no divididas horizontalmente y las personas físicas propietarias de un edificio de viviendas unifamiliar.

Se considerarán actuaciones susceptibles de ayuda las actuaciones integrales en edificios de viviendas siempre que comprendan una o varias de las siguientes medidas que mejoren la calificación energética del edificio o viviendas afectadas:

- Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica de los edificios de viviendas existentes
- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios de viviendas existentes
- Sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria de los edificios de viviendas existentes
- Sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones de calefacción, refrigeración y producción de agua caliente sanitaria de los edificios de viviendas existentes.

De cualquier forma cuando se habla de rehabilitación se distingue la rehabilitación de edificios de la rehabilitación de vivienda.

Esta legislación ha sido completada por la L3R al indicar las actuaciones sobre el medio urbano y sus fórmulas de ejecución.

En el Decreto de 14 de abril de 2009 del Gobierno de Aragón (1) cuando se refiere a la rehabilitación de edificios exige que tengan al menos un 50% de su superficie útil existente o resultante de las obras destinada al uso de vivienda.

(1) La Comunidad de Madrid considera como requisitos administrativos para acceder a las ayudas por rehabilitación los siguientes:

1. Haber obtenido la Calificación Provisional por parte de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de las actuaciones subvencionables previamente a su ejecución.

Las ayudas previstas podrán ser anticipadas en un 50%, una vez concedida la Calificación Provisional.

2. Obtener la Calificación Definitiva, una vez concluidas y aprobadas las obras.

3. Cumplir los requisitos establecidos en la Orden de bases reguladoras y, en todo caso, los siguientes:

4. Además son requisitos generales:

4.1. El uso del edificio será residencial, en al menos un 50% del conjunto del número de viviendas y locales.

4.2. El edificio, al menos el 50% del conjunto del número de viviendas y locales, deberá destinarse a vivienda habitual y permanente.

4.3. La antigüedad de los edificios debe ser mayor de 25 años.

4.4. En el caso de edificios incluidos en un Área de Rehabilitación, el 50% de los edificios deberán destinarse a uso primordialmente residencial, y de estos, al menos el 70%, tener una antigüedad mayor a 25 años.

5. Y son requisitos específicos:

5.1. Las actuaciones de seguridad estructural que deban realizarse por causas ajenas a la conservación y mantenimiento del edificio, deben ser justificadas por un técnico competente en la materia.

5.2. En actuaciones de accesibilidad, la antigüedad del edificio debe ser mayor a 15 años. En caso de residir una persona con una discapacidad mayor o igual al 33% o una persona de 65 años o más, no será necesario cumplir este requisito de antigüedad.

Se entienden por obras de rehabilitación de edificios las obras de mejora de la seguridad, estanqueidad, accesibilidad y eficiencia energética en los elementos comunes del edificio, y en concreto las siguientes:

La adecuación estructural, que proporcione al edificio condiciones de seguridad constructiva, que garantice su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez.

La adecuación funcional, que proporcione al edificio condiciones suficientes respecto a los accesos, estanqueidad frente a la lluvia y humedad, incluyendo la adecuación de cubierta, así como la adaptación a la normativa vigente en materia de instalaciones. También se incluyen las actuaciones que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas de conformidad a la legislación vigente así como las que tengan por objeto la reducción del consumo energético y la mejora de las condiciones acústicas de los edificios.

Para calificar como protegida una actuación de rehabilitación de edificio, se exigirá que los edificios objeto de remodelación dispongan de adecuación estructural y funcional o vayan a alcanzarlas simultáneamente; y los que van a ser rehabilitados para obtener la adecuación funcional dispongan ya de adecuación estructural.

En todo caso la norma prescribe que en edificios carentes de seguridad estructural y constructiva, de suministro eléctrico, de distribución de agua, de una adecuada funcionalidad de la red de saneamiento general y de una conveniente estanqueidad frente a la lluvia, no se protegerá la realización de obras que no incluyan las necesarias para la consecución de estas condiciones.

Para la normativa aragonesa son obras de rehabilitación de vivienda:

1. Las que proporcionen condiciones mínimas respecto a su superficie útil y programa, distribución interior, instalaciones, servicios higiénicos e instalaciones de cocina, ventilación, iluminación natural y aireación.

2. Las que tengan por objeto la reducción del consumo energético y la mejora de las condiciones acústicas de la vivienda, entendiéndose por éstas las de adaptación de los cerramientos a los parámetros que exigen las respectivas normativas vigentes.

3. Las que permitan la adaptación a la normativa vigente en materia de instalaciones o aquellas que tengan por finalidad la accesibilidad universal, y en concreto las obras de adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas con discapacidad o de personas mayores de 65 años, o aquellas que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas, así como la ampliación del espacio habitable conforme a lo dispuesto en el planeamiento urbanístico, siempre que la superficie útil resultante no exceda de 90 m². Y no hay que olvidar que existe una pluralidad de normativa autonómica y para

el particular o la comunidad que quiera realizar actuaciones en su vivienda o edificio va a ser fundamental que las obras de rehabilitación sean consideradas como tales por la normativa estatal y/o autonómica para poder ser beneficiarios de las ayudas, subvenciones y deducciones legales por lo que aunque una obra pueda ser considerada como de rehabilitación aplicando algunas de las normas legales mencionadas, realmente esto sólo va a interesar a comunidades y propietarios particulares en cuanto también quede amparada la actuación rehabilitadora concreta en las ayudas estatales o autonómicas dispensadas por las normas respectivas.

3. Consideraciones del Ministerio de Fomento sobre las obras de rehabilitación

Creo de interés aportar a continuación lo que el Ministerio de Fomento ha ido respondiendo a las preguntas de los particulares sobre si una obra podía considerarse o no de rehabilitación con efectos de deducción en el IRPF o de aplicación del IVA reducido:

— *¿La sustitución de las instalaciones de electricidad, agua, gas y otros suministros son obras que están incluidas en el ámbito objetivo de la deducción?*

Se encuentran dentro del ámbito objetivo de la deducción las nuevas instalaciones que signifiquen mejorar los estándares de seguridad y habitabilidad precedentes o que busquen la adecuación a la normativa reglamentaria vigente (como, por ejemplo, reglamento para baja tensión, código técnico de la edificación en lo referente a fontanería y saneamiento, etc.).

También se incluyen en el ámbito objetivo de la deducción aquellas obras dirigidas a una utilización más eficiente del agua o de la electricidad.

Si la obra se realiza como mera ampliación de las instalaciones existentes (por ejemplo, dotar a la vivienda de un nuevo punto de luz o punto de agua), no entraría en el ámbito de la deducción. Tampoco si se realiza como simple mejora estética (por ejemplo, cambiar interruptores por otros de color, etc.).

— *¿La sustitución de los aparatos de aire acondicionado por otros más eficientes estaría incluida dentro del ámbito de la deducción?*

Si la actuación se limita a la sustitución del aparato eléctrico, sin la realización de ningún tipo de obra, queda fuera del ámbito de la deducción. Sería una actuación similar a cambiar cualquier electrodoméstico poco eficiente (lavadora, lavavajillas, etc.) por otro de mayor eficiencia, por ejemplo de clase A.

Sí podría aplicarse la deducción si previamente existía una instalación obsoleta e ineficiente y ha sido sustituida por una nueva instalación completa de aire acondicionado, con equipos de alto rendimiento, ya que se estarían realizando obras que contribuyen a mejorar la eficiencia energética en el consumo de la vivienda.

Para garantizar este aspecto, deberían instalarse equipos de alta eficiencia energética, según la clasificación reglamentaria equipos de las clases A o B.

Puede obtenerse información en la base de datos del IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía).

— *¿Se puede aplicar la deducción por la instalación de aire acondicionado nueva que no sustituye a otra anterior?*

Esta obra quedaría fuera del ámbito objetivo de la deducción, ya que una nueva instalación no supone ninguna mejora en la eficiencia energética de la vivienda.

— *¿La instalación de un ascensor (o rampa) si antes no lo había, queda siempre incluida?*

Sí. La instalación de un ascensor (o una rampa) se considera una mejora de la accesibilidad al edificio y sus viviendas.

— *¿Las obras de mejora en un ascensor o rampa ya existentes quedan siempre incluidas?*

Si el edificio ya está dotado de ascensor (o rampa) y las obras se efectúan para adaptarlo a la normativa vigente, para mejorar su seguridad, o para adecuarlo a las necesidades de personas con discapacidad (por ejemplo, ampliándolo cuando sea posible en el caso del ascensor, o disminuyendo la pendiente en el caso de rampas), también se consideraría dentro del ámbito objetivo de la deducción.

Si la actuación es meramente estética no entraría en el ámbito de deducción.

— *¿La sustitución de una instalación eléctrica con radiadores eléctricos por otra más eficiente se consideraría incluida dentro del ámbito objetivo de la deducción?*

Los radiadores eléctricos no utilizan ninguna instalación especial, por lo que sustituirlos no implica ninguna mejora de la instalación actual. Sería un caso análogo al de realizar obras para una nueva instalación, y esto quedaría fuera del ámbito de la deducción.

Sí se incluirían en el ámbito de la deducción las obras de mejora en los sistemas de instalaciones térmicas (calefacción o agua caliente) en la medida que mejoren su eficiencia energética o utilicen energías renovables. Por ejemplo, se incluiría la instalación de placas solares.

— *¿Puedo aplicar la deducción si cambio una caldera de gas por otra más eficiente?*

Si la actuación se limita a la sustitución de una caldera de gas, sin la realización de ningún tipo de obra, queda fuera del ámbito de la deducción. Sería una actuación similar a cambiar cualquier electrodoméstico poco eficiente por otro de mayor eficiencia, por ejemplo de clase A. No obstante, aunque no pueda aplicarse la deducción, existen ayudas para la sustitución de calderas y electrodomésticos por otros más eficientes que pueden consultarse en la página web del IDAE.

Sí se puede aplicar la deducción si la actuación implica realizar obras para mejorar las instalaciones térmicas existentes, en el sentido de aumentar su eficiencia energética o bien utilizar energías renovables.

— *¿Puedo aplicar la deducción por la sustitución de las ventanas de mi vivienda?*

Las obras de cambios de ventanas (acristalamiento y carpinterías) se incluyen en el ámbito objetivo de la deducción siempre que contribuyan a mejorar el aislamiento de la vivienda respecto a los materiales originales.

En el caso de sustitución de ventanas, deben instalarse ventanas de doble cristalamiento. En el caso de modificación de los perfiles de las ventanas, los nuevos deben incorporar rotura de puente térmico. También puede considerarse

incluido en el ámbito de la deducción la colocación de una doble ventana, instalando una nueva sobrepuesta a otra existente.

— *¿Tiene que ser la vivienda en la que realizo las obras mi vivienda habitual?*

No es necesario que la vivienda sea su vivienda habitual, admitiéndose la deducción por las obras realizadas en segundas viviendas o en viviendas alquiladas por particulares.

— *¿Puedo aplicar la deducción a obras realizadas en un inmueble que utilizo como despacho profesional, plazas de garaje, jardines, parques, piscinas e instalaciones deportivas y otros elementos análogos?*

No, la deducción no puede aplicarse en estos casos.

— *¿Puedo aplicar la deducción si las obras que se han realizado en mi vivienda o edificio han sido impuestas por la Administración tras una Inspección Técnica de Edificios?*

En estos casos se puede aplicar la deducción, siempre y cuando las obras no hayan sido meramente estéticas (por ejemplo, pintura de fachada o pintura de escalera).

Se puede aplicar la deducción si se ha actuado sobre elementos estructurales del edificio para reforzarlos (cimientos, forjados, vigas...), para eliminar humedades, para mejorar la accesibilidad (ascensores, rampas...) o para mejorar la eficiencia energética del edificio o de sus viviendas.

— *¿Puedo aplicar la deducción por la contratación de una línea ADSL o la televisión digital de pago por los gastos de compra de equipos, gastos de mano de obra y materiales o cuotas mensuales pagadas al operador telefónico por la prestación de los servicios de ADSL y TDT de pago?*

No, ya que estas actuaciones no tienen la consideración de obras de instalación de infraestructuras de telecomunicación en el edificio en el que se encuentre la vivienda del contribuyente, para permitir el acceso a Internet y a servicios de televisión digital en la vivienda del contribuyente.

— *¿Puedo aplicar la deducción si acometo obras para cerrar la terraza de mi vivienda, instalando doble acristalamiento?*

En el caso de cerramiento de terrazas, tendaderos, etc., donde se gane superficie habitable a la vivienda, las obras no se pueden acoger a la deducción, al tratarse de nuevos cerramientos.

— *Si cambio el suelo de mi vivienda para instalar parquet. ¿Puedo aplicar la deducción?*

En general no puede aplicarse por este concepto. Cambiar el suelo es una acción con fines meramente estéticos y no produce mejoras en el aislamiento de la envolvente del edificio.

— *Si realizo obras en mi cocina / baño, incluyendo el cambio de mobiliario. ¿Puedo aplicar la deducción?*

Generalmente no. En el caso de cambio de mobiliarios de cocina, baño, armarios, muebles etc., no se está contribuyendo en ninguna forma a la eficiencia energética, seguridad y estanqueidad o accesibilidad del edificio.

Sí se podría aplicar la deducción para obras de mejora de la instalación de gas o eléctrica, con el fin de adaptarla a la normativa vigente. Es decir, si la instalación anterior no cumplía la normativa y la actual sí la cumple. En este caso se mejora la seguridad de la vivienda.

También se podría aplicar la deducción si las obras tienen por objeto mejorar la accesibilidad, por ejemplo, cambiar una bañera por una ducha o adaptar los muebles de cocina y baño para permitir su uso por personas con discapacidad.

— *¿Puedo aplicar la deducción por un cambio de puertas interiores? ¿Y en el caso de puertas exteriores?*

En el caso de obras para el cambio de puertas interiores del edificio o puertas interiores de una vivienda, no se mejora la estanqueidad ni la seguridad estructural del edificio.

Podría considerarse que se mejora la seguridad en el caso de instalar puertas ignífugas de protección contra incendios, y en ese caso sí sería de aplicación la deducción.

En el caso de puertas exteriores, sólo se podría aplicar la deducción si puede acreditarse una mejora en la estanqueidad del edificio (por ejemplo, si la puerta anterior tenía deficiencias en cuanto a aislamiento del exterior), o la mejora de la seguridad estructural del edificio (por ejemplo, protección frente a incendios).

También se puede aplicar la deducción si el cambio de las puertas es necesario para mejorar la accesibilidad (por ejemplo, instalando algún dispositivo que facilite la apertura de la puerta a personas con movilidad reducida).

— *¿Puede aplicarse la deducción por cambios en el portero automático? ¿Y por la instalación de una alarma?*

No, en estos casos no se está actuando para mejorar la seguridad estructural del edificio.

— *¿Dan derecho a deducción las obras llevadas a cabo por una comunidad de propietarios?*

Sí. La cuantía susceptible de formar la base de la deducción de cada contribuyente vendrá determinada por el resultado de aplicar a los importes satisfechos del coste de las obras efectuadas por la comunidad de propietarios, el coeficiente de participación que tuviese en la misma.

— *Si la comunidad de propietarios en la que vivo ha realizado una obra en un elemento común, ¿tengo derecho a la deducción?*

Depende del lugar de la comunidad donde se realicen las obras.

Aun cuando el tipo de obra efectuada pudiera estar comprendida dentro del ámbito objetivo de esta deducción, nunca se podrá aplicar la misma si las citadas obras se efectúan en plazas de garaje, jardines, parques, piscinas e instalaciones deportivas y otros elementos análogos.

Por el contrario, si las obras se realizan en otros elementos comunes (portería, escaleras, azotea...) sí podrían ser susceptibles, según su naturaleza, de beneficiarse de la deducción.

La deducción por obras de mejora en la vivienda se aplica sobre las cantidades satisfechas en el año, sin que la normativa reguladora de la misma establezca reglas especiales para los casos en los que se utilice financiación ajena.

Por tanto, en el año en el que se ha satisfecho el importe de las obras se aplicará la deducción sobre el importe total satisfecho (16.000 euros), con independencia de que exista o no financiación ajena y sin perjuicio del límite máximo aplicable a la base anual de la deducción.

En consecuencia, las cantidades satisfechas por el préstamo no dan derecho a la deducción.

— *En el caso de una comunidad de propietarios que va a realizar en los próximos años obras de mejora en el edificio, para lo cual ha aprobado derramas para cada uno de los propietarios de las viviendas del inmueble, ¿pueden aplicar los propietarios la deducción por obras de mejora por las derramas satisfechas en ejercicios anteriores al de realización de las obras?*

No. La deducción se aplica sobre las cantidades satisfechas por las obras de mejora en viviendas sin que las derramas para esa finalidad tengan esa consideración.

La deducción se aplicará cuando la comunidad de propietarios satisfaga el importe de las obras de mejora realizadas, por lo que será en ese momento cuando cada uno de los propietarios podrá aplicar la deducción sobre la parte del importe satisfecho que le corresponda.

— *¿A qué tipo de obras, distintas a las de rehabilitación, es aplicable el tipo impositivo del 10 por ciento de IVA?*

Hasta el 13/04/2010 se aplicaba el tipo del 8 por ciento (hoy 10% al ser el tipo reducido) si se trataba de ejecuciones de obra de albañilería y no de otro tipo.

Desde el 14/04/2010 y hasta el 31/12/2012, se aplica el 10% a las ejecuciones de obra de renovación y reparación en edificios o partes de los mismos destinados a viviendas. En este concepto se pueden incluir las obras de albañilería, fontanería, electricidad, pintura, carpintería, etc.

— *¿Qué se entiende por «materiales aportados» en obras de renovación y reparación?*

Todos aquellos bienes corporales que, en ejecución de dichas obras, queden incorporados materialmente al edificio, directamente o previa su transformación, tales como los ladrillos, piedras, cal, arena, yeso y otros materiales que sean necesarios para llevar a cabo las correspondientes actuaciones de renovación o reforma, incluidas las actuaciones subcontratadas a terceros.

No tendrán la referida consideración de «materiales aportados» aquellos bienes utilizados como medios de producción por el empresario que lleve a cabo las operaciones de renovación o reparación, que no se incorporan materialmente al edificio al que la obra se refiere, tales como maquinaria, herramientas, etc.

— *¿Cómo se aplica el requisito referido al coste de materiales en el caso de obras de renovación y reparación?*

Quien realice las obras no debe aportar materiales cuyo coste supere el 40 por ciento de la base imponible de la operación (desde el artículo 23 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, antes era el 33 por ciento de la base imponible). Por ejemplo:

La colocación del suelo de una vivienda por 10.000 €, correspondiendo 4.000 € a materiales aportados por quien realiza la obra, tributa toda ella al 10 por ciento de IVA.

Una obra por un importe total de 10.000 €, si los materiales aportados ascienden a 5.000 €, tributa, sin embargo, al tipo general del 21 por ciento de IVA.

En la factura se hará constar el coste de los materiales aportados o que se cumple el requisito de no exceder del 40% de la base imponible.

Dentro de una misma ejecución de obra, calificada globalmente como entrega de bienes, no podrá diferenciarse la parte correspondiente al servicio que lleve

consigo con el objetivo de forzar la tributación de esa parte al tipo del 10 por ciento. En el segundo ejemplo planteado no cabría facturar por separado una entrega de materiales de 5.000 € aplicando el 21 por ciento y una prestación de servicios de 5.000 € a un tipo del 10 por ciento.

— *¿Es aplicable el tipo impositivo del 10 por ciento de IVA a los servicios de reparación de viviendas aseguradas?*

Tributarán al 10 por ciento cuando el asegurado que utiliza la vivienda para uso particular, o la comunidad de propietarios, contratan directamente con la empresa de reparaciones quedando obligados frente a la misma a efectuar el pago.

Por el contrario, tributarán al 21 por ciento cuando la compañía de seguros sea la destinataria jurídica de las reparaciones, y por consiguiente, quien conste como tal en las correspondientes facturas.

— *¿Cuál es el tipo impositivo aplicable en las reparaciones de una vivienda alquilada efectuadas por el propietario?*

Se aplica un 21 por ciento de IVA pues el propietario, destinatario de los servicios de reparación, destina la vivienda al arrendamiento y no al uso particular.

— *¿Se aplica el tipo impositivo del 10 por ciento de IVA a los servicios de mantenimiento de ascensores, calderas o instalaciones eléctricas en comunidades de propietarios?*

No. El tipo reducido se aplica a las ejecuciones de obra de renovación y reparación. El mantenimiento de instalaciones no tiene la consideración de ejecución de obra, por lo que el tipo impositivo aplicable a estas operaciones será el 21 por ciento.

— *¿Se aplica el tipo impositivo del 10 por ciento de IVA a las obras de reparación o renovación de piscinas en viviendas o en comunidades de propietarios?*

No. Las piscinas no se consideran edificios o partes de los mismos destinados a vivienda. El tipo impositivo aplicable será el 21 por ciento.

— *La instalación de un ascensor en un edificio de viviendas ¿se considera obra de rehabilitación?*

Sí, se les aplicará el tipo impositivo del 10 por ciento de IVA siempre y cuando formen parte de un proyecto global de rehabilitación cuyo coste exceda del 25 por ciento del precio de adquisición o del valor de mercado de la edificación antes de su rehabilitación con exclusión del valor del suelo.

— *¿Qué elementos se deben computar para calcular el coste global de unas obras de rehabilitación?*

Se considerará coste total de las obras o coste total del proyecto de rehabilitación el importe total, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido, que soporte el promotor como consecuencia de las entregas de bienes y prestaciones de servicios que se deriven de la rehabilitación, incluidos los servicios que le sean prestados por el personal técnico que dirija las obras. Dentro del concepto de coste total del proyecto de rehabilitación también se incluirá el de la licencia de obras que resulte preceptiva al efecto.

II. OBRAS DE REHABILITACIÓN EN LOS ELEMENTOS PRIVATIVOS Y COMUNES CONFORME A LOS ARTÍCULOS 7 Y 10 DE LA LPH

1. Obras en los elementos privativos

Según el art. 7.1 LPH el propietario de cada piso o local puede modificar los elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios de aquél cuando no menoscabe o altere la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estado exteriores, o perjudique los derechos de otro propietario, debiendo dar cuenta de tales obras previamente a quien represente a la comunidad.

Por lo tanto el propietario pueda alterar la distribución interior de su piso o local, o las instalaciones o servicios que se comprendan en su vivienda privativa.

Se prohíben las obras realizadas en viviendas (también locales) que menoscaben la seguridad del edificio. Parece que si las obras tienen un proyecto firmado por un técnico competente, y existe concesión de licencia, siempre que sea legalmente exigible, no se altera la seguridad del edificio.

Si la vivienda está arrendada el arrendatario necesita recabar el consentimiento del arrendador si la obra tiene carácter permanente y va a modificar la configuración del espacio arrendado, ya que si no lo hace éste puede resolver el contrato de arrendamiento, según el art. 114.7 del Texto Refundido de la Ley de arrendamientos de 1964 para los arrendamientos anteriores a 1 de enero de 1994 y según el art. 27.2 d de la LAU de 1994 para los arrendamientos posteriores a dicha fecha (2).

También se condiciona la posibilidad de realizar obras que alteren la estructura general del inmueble, entendida como la distribución física o jurídica de los elementos que componen la propiedad horizontal, tal y como se encuentran configurados en el título constitutivo de la propiedad horizontal a lo dispuesto por los arts. 10.1d) y e) LPrH, que considera necesarias al tratarse de obras en el ámbito de la rehabilitación, regeneración o renovación urbanas impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios:

«d) La construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la construcción de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el art. 17.4 del texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que

(2) Una recopilación de sentencias sobre resolución del contrato por obras inconscitadas se puede consultar en Sepín, arrendamientos urbanos, septiembre-octubre 2009, nº 301, pp. 53 a 126.

resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana.

e) Los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana.»

Lo mismo puede aplicarse a la alteración de la configuración exterior del edificio si está dentro del ámbito de la rehabilitación, renovación o regeneración urbana.

En realidad hasta la reforma de la LPH realizada por la L3R cualquier obra que alterase la estructura general del inmueble interior o exteriormente necesitaba del consentimiento de la Junta de propietarios, mientras que, actualmente, si son obras que se refieren a la rehabilitación, regeneración o renovación urbanas, no la necesitan, al considerarlas el art.10 de dicha ley como obras necesarias que no requieren del acuerdo de la Junta de propietarios, aunque modifiquen el título constitutivo o los Estatutos.

Por lo tanto actualmente en los demás casos que no sean de rehabilitación, regeneración o renovación urbana si se sigue exigiendo el consentimiento de la Junta de propietarios para que pueda procederse a la unión, división, segregación o agregación de pisos o locales, ya que se modificaría el título constitutivo y si existiera una cláusula en los estatutos de la comunidad de propietarios que eximiera de la necesidad de consentimiento de la Junta de propietarios para realizar este tipo de obras habría que considerarla nula según jurisprudencia mayoritaria.

Y lo mismo cabe comentar respecto a las obras en elementos privativos que alteren la configuración exterior o fachada del edificio que no sean de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que necesitarán del consentimiento de la Junta de Propietarios, sin que baste la licencia municipal para no pedir autorización a la comunidad.

Y si las obras afectan al título constitutivo y no son de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas se requiere la unanimidad total de los propietarios que representen el total de las cuotas de participación según el art. 17.6 de la LPH.

Para estas obras que no son de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas en que necesitamos el consentimiento de la Junta de propietarios podemos aplicar lo dispuesto por el Tribunal Supremo respecto a que es posible que el consentimiento de la comunidad sea otorgado de forma tácita. Para el

TS ha de estarse a los hechos concretos para decidir si el silencio puede ser apreciado como consentimiento tácito o manifestación de una determinada voluntad; para poder establecer si en un determinado supuesto se ha producido un silencio por parte de la comunidad de propietarios capaz de ser interpretado como un consentimiento tácito, deberán valorarse las relaciones preexistentes entre las partes, la conducta o comportamiento de éstas y las circunstancias que preceden y acompañan al silencio susceptible de ser interpretado como asentimiento (3)

Conocimiento no equivale a consentimiento tal y como indica el TS, por lo que la ejecución de las obras a vista, ciencia y paciencia de la comunidad y sin oposición de esta durante su ejecución no supone consentimiento tácito de la comunidad

Las obras de rehabilitación privativas tampoco pueden perjudicar los derechos de otros propietarios sin su consentimiento, salvo que vengan impuestas por la Administración. Si algún propietario es perjudicado podrá instar la cesación de la actividad lesiva o la reposición del elemento alterado, y así lo viene admitiendo la jurisprudencia .

No podemos olvidar tampoco la obligación de comunicación del propietario que pretende realizar las obras al representante de la comunidad, pudiendo calificar esta obligación como de información y que sólo es necesaria en obras de cierta entidad.

Aunque la ley no prevé ninguna sanción en caso de inobservancia de esta obligación de comunicación previa, sí ha podido verse alguna sanción en los estatutos o en las normas de régimen interior.

2. Obras en los elementos comunes (4)

Hay que distinguir las obras de conservación de las obras de rehabilitación. Las obras de conservación están destinadas a mantener el edificio en perfecto uso y a corregir sus deterioros, aunque el mandato de la LPH se refiere no solo al edificio sino también a los servicios (5). Las obras de rehabilitación son las que permiten la remodelación del edificio y su adaptación estructural, funcional o de habitabilidad.

(3) STS 27-7-11, El Derecho Jurisprudencia 155187 en adelante EDJ; Auto del TS de 22-03-11, EDJ 30452.

(4) Son de interés las sentencias sobre obras en elementos comunes citadas en Sepín, Propiedad horizontal, septiembre-octubre 2010, pp. 41-126.

(5) En este sentido se manifiesta HERRERO DE EGAÑA OCTAVIO DE TOLEDO, F., «Estudios sobre Propiedad Horizontal», en *IX Obras de conservación del edificio y de accesibilidad*, La Ley, 2009, p. 397.

Las obras de rehabilitación pueden ser obras necesarias para la adecuación estructural garantizando la seguridad de la estructura del edificio o para la adecuación funcional de los edificios proporcionándole las debidas condiciones de accesibilidad, estanqueidad, aislamiento térmico, redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía, saneamiento, etc.

Las obras de rehabilitación tienden a modernizar o renovar el parque de edificios, optimizando las condiciones de habitabilidad de las viviendas individuales y la accesibilidad y seguridad de los edificios en su conjunto. Se trata así de evitar el deterioro y obsolescencia progresiva de los edificios, sus instalaciones y servicios.

Todas las comunidades autónomas tienen políticas de fomento de la rehabilitación de los edificios con el objeto de mejorar la eficiencia energética e hídrica de los mismos, las condiciones de seguridad y accesibilidad de los inmuebles, y de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades por parte de las personas con discapacidad.

El fomento de la rehabilitación ha llevado a la Administración a habilitar una inspección técnica de los edificios con carácter periódico de la que puede derivar la imposición a la comunidad de la ejecución de obras de adaptación en el edificio para asegurar que el mismo reúne las condiciones mínimas de habitabilidad, accesibilidad, seguridad y estanqueidad exigidas.

Aunque cualquier alteración de la estructura del edificio o de las cosas comunes que no sea una actuación de rehabilitación, renovación o regeneración urbana, ni de establecimiento de nuevos servicios comunes de interés general o de acceso a los servicios de telecomunicación (en estos casos el art. 17 de la LPH impone mayorías específicas para su aprobación), al afectar al título constitutivo debe someterse al régimen establecido para las modificaciones del mismo, lo cual exige unanimidad de todos los propietarios, bastando la no oposición de los no asistentes a Junta según el art. 17.6 de la LPH.

La instalación de un ascensor o su reparación que si tratan de eliminar barreras arquitectónicas se consideran necesarias por muchas decisiones jurisprudenciales, aunque el artículo 17.2 de la LPH al aplicar el art. 10.1.b) de la LPH, si excede su importe repercutido anualmente, una vez descontadas las ayudas o subvenciones públicas, de 12 mensualidades de gastos comunes, exige voto favorable de mayoría de propietarios que representen la mayoría de cuotas de participación.

Las obras que no alteren la estructura de las cosas comunes y que no sean de rehabilitación, regeneración o renovación urbana ni se refieran a los servicios de portería, conserjería, vigilancia u otros servicios comunes de interés general, ni a instalación de infraestructuras comunes para el acceso a los servicios de telecomunicación, no deben quedar sujetas al régimen de una-

nimidad. Bastará para las mismas el régimen de mayorías residual establecido en el art. 17.7 de la LPH, bastando el voto favorable de la mayoría del total de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación. Y en segunda convocatoria serán válidos los acuerdos adoptados por la mayoría de los asistentes, siempre que ésta represente, a su vez, más de la mitad del valor de las cuotas de los presentes (6).

(6) Sabemos que si se trata de establecimiento de portería, conserjería, vigilancia u otros servicios comunes de interés general hay que aplicar el art. 17.3 de la LPH que exige mayoría de 3/5 que a su vez representen las 3/5 partes de las cuotas de participación, y que si se trata de obras cuyo importe no exceda de tres mensualidades de gastos comunes se exige la mayoría anteriormente indicada por el art. 17.4 de la LPH.

Son casos de obras necesarias según los Tribunales de Justicia, tal y como indica ECHEVARRÍA SUMMERS en *Memento Propiedad Horizontal 2012-2013*, pp. 172-174, las siguientes:

— Las de instalación de ascensor cuando se pruebe que la obra trata de suprimir barreras arquitectónicas para personas con discapacidad, por residir, trabajar o prestar sus servicios en el edificio alguna persona con discapacidad o mayor de 70 años de edad (AP Barcelona 13-10-08 y 16-5-06; AP Bizkaia 13-9-07, EDJ 267699; AP Alicante 15-3-07, EDJ 81027; AP Bizkaia 17-9-02, EDJ 60347; AP Asturias 27-11-01). De hecho, el Tribunal Supremo ya había apuntado esta solución antes incluso de la reforma de la LPH operada en el año 1999 (STS 18-12-08, EDJ 234517; 18-12-08, EDJ 234518; 22-9-97, EDJ 5781; 5-7-95, EDJ 4739; 3-2-94, EDJ 868).

(Sin embargo el TS declara en sentencia de 14-2-2012 que no procede la instalación del ascensor si hay privación del derecho de uso exclusivo del patio común a un propietario. En el mismo sentido se manifiestan la SAP Madrid de 31-10-2008 y la SAP de Madrid de 18-3-2008. Por el contrario permiten la instalación aunque el patio privativo quede afectado la STS de 11-2-2009, la SAP de Vizcaya de 19-5-2003 y la SAP de Almería de 21-3-2000. Todas ellas citadas en Sepín, *Propiedad horizontal*, 4º trimestre 2012, nº 315, pp. 17-21.)

— Reparaciones y sustitución de ascensor. Entre las actuaciones indicadas se comprenden sin afán de exhaustividad la instalación de sistemas de emergencia en los ascensores, la instalación de puertas interiores reglamentarias, la instalación de amortiguadores de contrapesos adecuados, la sustitución del alumbrado de la cabina, la adecuación a la normativa del acceso al cuarto de poleas y la ampliación del recorrido del ascensor con la finalidad de eliminar barreras arquitectónicas que dificulten el acceso y movilidad de las personas con discapacidad. Si las mismas vienen exigidas por la normativa vigente, habrán de tener siempre la condición de obras necesarias, con las consecuencias que de ello se derivan (STS 22-9-97, EDJ 5781; 5-7-95, EDJ 4739; 3-2-94, EDJ 868; 30-12-93, EDJ 11955; Y más recientemente STS 28-9-06, EDJ 275341; TSJ Navarra 18-12-08, EDJ 348220; SAP Salamanca 22-10-07; SAP Navarra 14-9-02, EDJ 41949; SAP Asturias 22-1-07, EDJ 35015).

— También tienen carácter necesario según los Tribunales a las obras por las cuales se procede a la apertura de una puerta de acceso al ascensor en una planta en la que no existía (planta entresuelo), por cuanto que se trata de un actuación que no sólo se encuentra dirigida a suprimir barreras arquitectónicas, sino que, además, resulta exigida para la adecuada habitabilidad y normalización del disfrute del edificio y sus elementos comunes por los diferentes propietarios (SAP Gerona 15-7-09, EDJ 254964).

— Sustitución del sistema de calefacción El Tribunal Supremo ha calificado como obra necesaria la sustitución de los antiguos elementos de calefacción, así como el cambio de sistema de calefacción, cuando el original incumple la normativa vigente en un determinado momento. Del mismo modo ha insistido en que el carácter de obra necesaria hace que se encuentre sujeto no al riguroso régimen de la unanimidad, sino al de las mayorías de propietarios y cuotas que se establecen en la LPH

art.17.4 y sin que puedan conceptuarse como actuaciones que impliquen, sin más, una modificación del título constitutivo STS de 23-10-95, EDJ 5217; SAP Asturias 22-1-07, EDJ 35015).

— Impermeabilización de terrazas y zonas comunitarias Para el Tribunal Supremo la ejecución de las obras necesarias no es sólo un derecho de los propietarios, sino también una obligación, ya que las comunidades de propietarios tienen el deber de ejecutar cuantas reparaciones y obras sean necesarias, no sólo para la adecuada conservación del inmueble, sino también para evitar que la existencia de defectos en los elementos comunes impidan o menoscaben el derecho que los comuneros tienen sobre el goce y disfrute de los elementos privativos. De modo que la comunidad de propietarios será responsable de los daños que se les ocasionen a los propietarios individuales por el incumplimiento de su obligación de ejecutar las obras necesarias. Aplicando dicha doctrina al caso que ahora nos ocupa, la comunidad será responsable frente al propietario concreto, de las humedades que se le ocasionen en su vivienda por el incumplimiento de la obligación de conservarlas adecuadamente o de ejecutar las obras necesarias de impermeabilización (TSJ Navarra 29-6-95, EDJ 12114; STS 17-2-93, EDJ 1505; SAP Sta. Cruz de Tenerife 29-4-09, EDJ 125959; SAP Barcelona 29-4-08, EDJ 134843; SAP Málaga 10-4-08, EDJ 126187; SAP Ávila 28-5-07, EDJ 206340; SAP Pontevedra 14-2-07, EDJ 117079; SAP Bizkaia 12-7-01, EDJ 75774; SAP Madrid 244-06, EDJ 95536; SAP La Coruña 18-5-06, EDJ 72405).

Una vez acordada una obra de reimpermeabilización de una terraza y aprobada su ejecución como obra necesaria al amparo de un informe técnico, corresponde a quien impugne el acuerdo demostrar que la obra no resulta necesaria SAP Zaragoza 22-3-07).

— Reparación de balcones y sustitución de barandillas Del mismo modo que sucede con las terrazas, el Tribunal Supremo ha insistido en la obligación que tienen las comunidades de propietarios de ejecutar las obras de conservación y reparación necesarias de los balcones, ya que, aunque se encuentren vinculados a un piso o local de carácter privativo, tienen la consideración de elementos comunes. El incumplimiento de la obligación de ejecutar las obras necesarias sobre estos elementos llevará aparejado la imputación de responsabilidad por todos los daños y perjuicios que se puedan ocasionar a terceros —incluyendo en este término a los propios propietarios individuales del edificio— SAP Madrid 27-10-09; SAP Gerona 11-1-01, EDJ 13058).

— En la misma línea, se vienen entendiendo como necesarias las actuaciones de sustitución de las barandillas exteriores que vengan motivadas en el deteriorado estado de las anteriores y ello aunque dicho cambio obligue a utilizar otro tipo de material SAP Tarragona 2-1-09, EDJ 24534).

— Obras de conexión con el alcantarillado general y obras de reparación y conservación de la fosa séptica Dentro del carácter de obra necesaria el Tribunal Supremo ha incluido, también, las actuaciones necesarias para la adecuada y reglamentaria conexión de las canalizaciones y servicios de la comunidad con la red general, ya sea la eléctrica, la de alcantarillado o cualquier otra similar SAP Murcia 17-3-09, EDJ 138750).

— Reparaciones necesarias en techos y paredes exteriores del edificio Los tribunales reconocen el carácter de necesarias de las actuaciones en fachadas y cubiertas de los edificios cuando de las pruebas practicadas, especialmente las periciales, resulta acreditada la necesidad de dichas obras. En cualquier caso, y habiendo la Junta de propietarios adoptado el acuerdo asignando a las obras el carácter de obras necesarias, se requerirá que sea el propietario impugnante quien acredite que efectivamente las obras no tenían dicho carácter, tratándose de meras mejoras (SAP Barcelona 25-2-09, EDJ 184876; SAP Zamora 29-1-01).

— Adecuación de las antenas de televisión. Los tribunales vienen atribuyendo el carácter de obra necesaria para el sostenimiento del inmuebles, sus servicios e instalaciones a las actuaciones de adaptación o renovación en materia de servicios de telecomunicación, y en especial para el impulso de la TDT una vez producido el denominado «apagón analógico». No se trata, pues, de obras de lujo o simples mejoras, sino de obras necesarias para garantizar no sólo la habitabilidad, sino, en especial, la funcionalidad del edificio, haciendo posible el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información (SAP Badajoz 20-3-09, EDJ 63637; en contra SAP Pontevedra 4-11-02, EDJ 71306).

III. OBRAS DE SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS (7)

1. Personas discapacitadas o mayores de 70 años que vivan, trabajen o presten servicios en el inmueble

Puede tratarse de propietarios, usufructuarios, personas con derecho de uso y habitación, arrendatarios que vivan en el inmueble, o personas que trabajen o presten servicios gratuitamente en el inmueble.

— Actuaciones de limpieza y desinsectación del edificio. Los tribunales consideran como necesaria y sujeta al mero requisito de las mayorías previstas en la LPH art. 17.4 a las actuaciones de desinsectación y limpieza en los casos de plagas (SAP Málaga 74-08).

— Reparación y sustitución de tuberías y canalizaciones comunes. Dentro de la obligación y mantenimiento de los elementos comunes que la LPH impone a la comunidad de propietarios se encuentran incluidas todas cuantas actuaciones sean precisas para mantener en perfecto estado de conservación y limpieza la canalización, tuberías comunitarias y arquetas destinadas al desagüe de aguas pluviales, incluso su sustitución en los casos en que sea pertinente. La consecuencia del incumplimiento de esta obligación será la imputación de responsabilidad a la comunidad por los daños y perjuicios que se puedan ocasionar a propietarios individuales o cualesquiera otros terceros (SAP Pontevedra 6-3-03, EDJ 45680; SAP Bizkaia 30-4-01, EDJ 76672).

— Paredes medianeras Señalan nuestros tribunales que las paredes medianeras son elementos comunes que resultan fundamentales para la adecuada conservación, habitabilidad y seguridad del edificio. Por dicha razón, su reparación o rehabilitación con adaptación a las técnicas constructivas actuales está llamada a redundar en beneficio de todos los propietarios del inmueble, evitando problemas tales como la condensación que suele producirse por la utilización de sistemas de calefacción (SAP La Rioja 8-5-06, EDJ 66707).

— Adacentamiento del portal y accesos al edificio Estas actuaciones vienen consideradas como necesarias en atención a las circunstancias de cada caso. Especialmente se ha considerado incluir en el concepto de obras necesarias o de obras de mejora necesarias o exigibles las actuaciones acometidas en edificios en los que se demuestra que durante muchos años no se ha ejecutado actuación alguna de conservación (SAP Madrid 28-7-05, EDJ 186108; SAP Burgos 14-1-01).

— Rehabilitación de fachadas Los tribunales vienen considerando que la rehabilitación de la fachada, cuando resulta técnicamente exigible, es una obra necesaria cuya aprobación queda sujeta a la regla de las mayorías de la LPH art. 16.4. Del mismo modo han considerado igualmente necesarias las obras complementarias de aplicación de pintura impermeabilizante en las fachadas cuando así se requiera técnicamente (STS 7-4-06, EDJ 53033; SAP Barcelona 31-3-09, EDJ 184823).

(7) La legislación sobre promoción de accesibilidad y supresión de barreras es muy abundante, ya que hay normativa estatal, autonómica y local. De cualquier forma conviene tener presentes las siguientes normas generales:

De ámbito general:

- Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.
- Ley 26/2011 de 1 de agosto de adaptación de la normativa a la Convención.

Desarrollos legislativos:

- Real Decreto 355/1980, de 25 de enero, sobre Reserva y Situación de las Viviendas de Protección Oficial destinadas a Minusválidos.
- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en los Lugares de Trabajo.

La integración de las personas discapacitadas exige que puedan disfrutar de un entorno accesible, con igualdad de condiciones y sin impedimentos arquitectónicos, lo que supone la adaptación de los edificios urbanos.

Para hacer efectivo el derecho de la persona con discapacidad de poder acceder a una vivienda adaptada deben partir del principio de accesibilidad para todos.

Conforme al art. 148.1.3º de la Constitución, las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de urbanismo y vivienda

La obligación de suprimir las barreras arquitectónicas afecta a todas las administraciones, central, autonómica (8) y local, en función de las compe-

• Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el Sistema Arbitral para la Resolución de Quejas y Reclamaciones en Materia de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad por Razón de Discapacidad.

• Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las Condiciones de Accesibilidad y no Discriminación de las Personas con Discapacidad para el Acceso y Utilización de los Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones.

• Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las Condiciones de Accesibilidad y no Discriminación de las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración General del Estado.

• Orden PRE/446/2008, de 20 de febrero, por la que se determinan las Especificaciones y Características Técnicas de las Condiciones y Criterios de Accesibilidad y no Discriminación establecidos en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo.

• Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las Condiciones Básicas de Accesibilidad y no Discriminación para el Acceso y Utilización de los Modos de Transporte para Personas con Discapacidad.

• Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el Documento Técnico de Condiciones Básicas de Accesibilidad y no Discriminación para el Acceso y Utilización de los Espacios Públicos Urbanizados.

• Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en Materia de Accesibilidad y no Discriminación de las Personas con Discapacidad. DB SUA y DB SI.

Régimen sancionador:

• Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el Régimen de Infracciones y Sanciones en Materia de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.

Comunidad de propietarios:

• Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

• Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

• Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre Límites del Dominio para Eliminar Barreras Arquitectónicas a las Personas con Discapacidad.

(8) Podríamos citar las siguientes leyes y decretos: L Aragón 3/1997; L Asturias 5/1995; D Andalucía 72/1992; L Baleares 3/1993; L Canarias 8/1995; L Cantabria 3/1996; L Castilla-La Mancha 1/1994; L Castilla y León 3/1998; L Cataluña 20/1991 y D Leg Cataluña 6/1994; L C. Valenciana 1/1998; L Extremadura 6/2002; L Galicia 8/1997; L La Rioja 5/1994; L Madrid 8/1993 y 10/1996; L Murcia 5/1995; LF Navarra 4/1988; L País Vasco 20/1997, a las que habría que añadir un gran número de normas reglamentaria de desarrollo.

tencias transferidas tal y como indica el art. 54 de la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

A nivel internacional hay que tener en cuenta la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados el 13-12-06 por la Asamblea General de la ONU. Ambos fueron ratificados en el ámbito de la Unión Europea por Decisión del Consejo de fecha 24-11-09 y específicamente por España mediante Instrumento de Ratificación de 21-4-08, entrando en vigor el día 3-5-09 (Convención Nueva York 3-12-2006).

Se considera minusválido (actualmente persona con discapacidad) a toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, y así conste legalmente reconocida por la Administración competente.

Nuestra legislación en los artículos 51 a 54 de la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos establece que se debe facilitar su movilidad, el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.

Como consecuencia el art. 61 de la ley 13/1982 considera rehabilitación de vivienda, las reformas que las personas con discapacidad, por causa de la misma, tengan que realizar en su vivienda habitual y permanente (9).

Incluso se estipula una reserva legal de un mínimo del 3% de viviendas de protección oficial y sociales y de proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones públicas y demás entidades dependientes o vinculadas al sector público, con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso de las personas con discapacidad y el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices así como su integración en el núcleo en que habiten.

El Consejo de Ministros de 25 de julio de 2003 aprobó el «I Plan nacional de accesibilidad 2004-2012: Por un nuevo paradigma, el Diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades».

El Plan es sumamente ambicioso y afirma que, su primer objetivo, es alcanzar plena igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conscientes de que:

(9) También deben quedar incluidos en esta posibilidad los locales. HERRERO DE EGAÑA OCTAVIO DE TOLEDO, F., *op. cit.*, pp. 412-413.

1. El respeto a la diversidad humana y la equiparación de derechos de todas las personas son bases fundamentales de nuestra sociedad.

2. Las barreras en el entorno constituyen obstáculos más graves a la participación social que las limitaciones funcionales de las personas.

La ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación de la normativa a la Convención Internacional sobre Derechos de Personas con discapacidad define la accesibilidad como la adopción de las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, al transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

La adaptación de los espacios comunes a su utilización por parte de los minusválidos puede intercalarse a través del procedimiento de la ley 15/1995 de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas o través de la LPH. Si el titular o usuario de la vivienda promueve las obras para salvar las barreras arquitectónicas a través de la ley 15/1995 los gastos de adecuación de la finca urbana corren de su cargo y si se realizan en el interior de la vivienda el propietario puede exigir que el usuario reponga la vivienda al estado anterior cuando finalice el contrato, según el art. 7 de dicha ley. El tener que sufragar la totalidad de los gastos por el discapacitado la hace poco atractiva en los momentos actuales.

En materia de propiedad horizontal, la normativa sobre discapacidad ha supuesto la modificación de la LPH en su art. 10 y la supresión del art. 11, con el objetivo de fomentar las obras de supresión de barreras arquitectónicas, en línea con leyes como la ley 3/1990, de 21 de junio, por la que se modifica la LPH para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad del minusválido en el edificio de su vivienda, la ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a personas con discapacidad, la ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la L3R.

2. Obras cuyo importe repercutido anualmente no excede de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes

La comunidad de propietarios está obligada a la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

Esta obligación se extiende a las obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso de los elementos comunes adecuado a las personas con discapacidad o mayores de 70 años que vivan trabajen o presten servicios voluntarios en el inmueble, o para la instalación rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, cuyo importe repercutido anualmente no exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, según el art. 10.1.b) de la LPH.

Si el importe repercutido anualmente de las obras que garanticen la accesibilidad universal no excede de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes son obras necesarias y se pueden exigir ante los Tribunales de justicia. En este punto hay que destacar que hasta la última reforma de la LPH de 16 de junio de 2013 la ley hablaba de importe total y no de importe repercutido anualmente, lo que constituye una modificación relevante.

Cualquier propietario aunque no sea discapacitado o mayor de 70 años, si habita en una comunidad en la que alguno de sus convecinos está en esta situación, puede solicitar que se realice esta obra de supresión de barreras arquitectónicas al amparo del art. 10.1b de la LPH

Podemos considerar discapacitado a aquella persona a quien se le haya reconocido por el IMSERSO o por cualquiera de los organismos autónomos con competencia en la materia, un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

También podemos considerar afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 33% según el art. 1.2 de la ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, a los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

En cuanto a los mayores de 70 años, el requisito de la edad parece que opera de manera autónoma a la existencia o no de dificultades físicas o de movilidad en la persona beneficiaria de las obras a realizar, pero si el mayor de 70 años no presenta problemas de movilidad los demás propietarios podrían negarse a realizar las obras, ya que según el art. 17.4 de la LPH ningún propietario puede exigir nuevas instalaciones, servicios o mejoras no requeridos para la adecuada conservación, habitabilidad, seguridad y accesibilidad del inmueble, según su naturaleza y características .

Hay que destacar que los beneficiarios de las obras deben, inexcusablemente, vivir, trabajar o prestar sus servicios de manera altruista o voluntaria en

la vivienda. El beneficiario puede ser por tanto dueño, usufructuario, arrendatario, empleado o colaborador altruista siempre que viva, trabaje o preste sus servicios en el inmueble. Como indica la STS de 5 de octubre de 2011 no se pueden exigir obras por usuarios no habituales del edificio, como pueden ser los clientes de un establecimiento o los pacientes de una clínica (10).

Según el art 10.1.a) y b) de la LPH las obras de accesibilidad a realizar deben ser necesarias (11) para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de su servicios o instalaciones comunes, incluyendo las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato derivadas de la imposición por la Administración del deber legal de conservación, y las obras que resulten necesarias para garantizar la accesibilidad universal y las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios personas con discapacidad o mayores de setenta años con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior.

3. Obras cuyo importe repercutido anualmente excede de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes

De cualquier forma hay que señalar que la obligación de ejecución de obras de accesibilidad viene limitada por el expresado importe repercutido anual de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, pero aunque el gasto exceda del referido importe si se adopta válidamente el acuerdo en la realización de tales obras, será obligatorio, vinculando a la totalidad de propietarios de la comunidad.

No obstante es posible que el discapacitado o mayor de 70 años ponga a la comunidad pagar el coste de la obra en lo que exceda de las doce mensualidades ordinarias. Pues bien, en el caso de que el exceso del importe repercutido anualmente de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes lo asuman quienes han requerido las obras, estas siguen siendo obligatorias a tenor del art. 10.1b de la LPH.

(10) STS 5-10-11, EDJ 270371.

(11) Podemos citar como obras de accesibilidad la instalación de ascensores y elevadores, la modificación de la anchura de entrada de ascensores y elevadores que permita la entrada y manejo de silla de ruedas, la modificación de portal y escalera, las rampas de acceso, la modificación de interfonos, sistemas de video, y sensores de luz para ponerlos a una altura determinada.

Por lo tanto en lo que se refiere a la mayoría exigible para realizar este tipo de obras si se trata de establecer servicio de ascensor *ex novo*, a mi parecer se puede recurrir a dos vías (12):

1º La vía del art. 17.2 de la LPH de supresión de barreras arquitectónicas que exige voto favorable de mayoría de los propietarios que a su vez representen la mayoría de las cuotas de participación.

Hasta ahora el TS consideraba que cualquier acuerdo vinculado con la instalación del ascensor requería de la misma mayoría prevista para el acuerdo principal, aunque implicara modificación del título constitutivo, o de los estatutos (ver STS de 13-9-2010 (13)). Pero creo que es posible distinguir las mayorías requeridas para otras cuestiones de la exigida para la instalación de un ascensor, aunque sean objeto de un mismo acuerdo, ya que la LPH establece reglas claras y específicas para el caso de instalación de ascensor. Es más el TS (14) viene declarando de forma reiterada que la instalación de un ascensor en una comunidad de vecinos que carece de este servicio, considerado como de interés general, permite la constitución de una servidumbre, con el oportuno resarcimiento de daños y perjuicios, incluso cuando suponga la ocupación de parte de un espacio privativo, siempre que concurren las mayorías exigidas legalmente para la adopción de tal acuerdo, sin que resulte preceptivo el consentimiento del copropietario directamente afectado, y cuando que el gravamen impuesto no suponga una pérdida de habitabilidad y funcionalidad del espacio privativo.

2º La vía del art. 10.1.b) de la LPH que antes hemos comentado siempre que el importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Los acuerdos adoptados por ambas vías obligan a todos los propietarios, según los artículos 17.2 y 10.1.b) de la LPH.

No hay que olvidar que la aprobación de este tipo de acuerdos debe ir necesariamente precedida de su inclusión en el orden del día de la convocatoria de la junta de propietarios. A este respecto es importante fijar un orden del

(12) A favor de la posibilidad de recurrir al art. 17.1º, párrafo 3º de la LPH cuando se trata de la instalación de un ascensor, basándose en que supone supresión de barrera arquitectónica podemos nombrar las STS de 18-12-2008, SAP de Málaga de 26-7-2004, SAP de Madrid de 13-7-2004, SAP de Valencia de 13-1-2013 y SAP de Madrid de 13-7-2004 en Sepín, Propiedad Horizontal, 2º trimestre 2011, nº 309 pp. 60-62, 66-68 y 75.

En contra de la posibilidad de recurrir al art. 17.1º, párrafo 3º y afirmando que corresponde aplicar el art. 17.1º, párrafo 2 de la LPH la SAP de Burgos de 18-1-2001 y la SAP de Valencia de 11-3-2002 en Sepín, Propiedad Horizontal, 2º trimestre 2011, nº 309, pp. 60 y 69.

(13) STS de 13-9-2010, EDJ 206771.

(14) STS de 10-10-11, EDJ 242199 y STS de 22-12-10, EDJ 298174.

día preciso en las convocatorias de las juntas de propietarios que contenga una relación de todos los asuntos a tratar en ésta, ya que será determinante para la validez de los acuerdos que se adopten.

Pero los acuerdos válidamente adoptados obligan a todos los propietarios, incluidos los disidentes y los ausentes debidamente citados, lo que representa la obligación por igual de contribuir de todos y cada uno de los propietarios a los gastos que se deriven de dichas obras, según el art. 9.1.e) de la LPH.

Si la junta de propietarios deniega la autorización para la ejecución de las obras, el acuerdo se puede impugnar ante los tribunales por los cauces del juicio ordinario (art. 249.1º y 8º LEC), según al art. 18.1.a), b) y c) de la LPH, cuando sea contrario a la ley o a los estatutos de la comunidad de propietarios, cuando suponga un grave perjuicio para la comunidad en beneficio de uno o varios condueños o cuando suponga un grave perjuicio para algún propietario que no tenga la obligación jurídica de soportarlo, debiéndose fundamentar la impugnación en la necesidad de las obras y en su adecuado y justo coste, para lo que es recomendable que en la junta donde se expongan se aporte un proyecto técnico detallado de las obras a realizar y de la necesidad de las mismas en relación con la naturaleza y grado de discapacidad del beneficiario.

4. Obras de adaptación de vivienda arrendada

Si se trata de obras de adaptación en viviendas arrendadas hay que tener en cuenta el art. 24.1 LAU. La ley 15/1995, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad o movilidad reducida, exceptúa expresamente de su ámbito de aplicación en su art. 2.3 las obras de adecuación del interior de la vivienda instadas por los arrendatarios de las mismas que tengan la condición de persona con discapacidad o que convivan con personas que ostenten dicha condición.

La ley 29/1994 establece que el arrendatario podrá realizar en la vivienda las obras que sean necesarias para adecuar ésta a su condición de persona con discapacidad o a la de su cónyuge o de la persona con quien conviva de forma permanente en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual, o a la de los familiares que con él convivan. También pueden solicitar la realización de las obras de adecuación quienes, aun no teniendo la condición de personas con discapacidad, sean mayores de 70 años.

Pero el arrendatario está obligado, al término del contrato, a reponer la vivienda al estado anterior, si así lo exige el arrendador, salvo pacto en contrario.

Estas obras de adecuación en el interior de las viviendas ocupadas por personas con discapacidad en régimen de arrendamiento deben ser proporcionales a la naturaleza y grado de discapacidad del arrendatario o de los familiares que con él convivan.

Son obras frecuentes:

- la instalación de accesorios en el baño y aseos.
- la instalación de montacargas y elevadores paralelos a las escaleras interiores (dúplex, casas unifamiliares).
- reformas en las alturas de los muebles y accesorios de cocina.
- ampliación de los accesos y salidas por las puertas que permitan la movilidad de sillas de ruedas;
- sustitución del mobiliario por otro más acorde a las limitaciones funcionales del usuario;
- eliminación de obstáculos en los accesos a las plazas de garaje.

Pero tal y como señala el art. 23.1 de la LAU en ningún caso las obras deben provocar una disminución en la estabilidad o seguridad de la vivienda.

Además según la disposición adicional 9ª de la LAU es indispensable que el arrendatario, su cónyuge o la persona en relación de afectividad o familiares con quienes conviva, tengan el reconocimiento de su discapacidad y del grado de la misma, de acuerdo con la normativa vigente, por los centros y servicios de las Administraciones públicas competentes —IMSERSO u órganos competentes de las comunidades autónomas.

Aunque no se exige un grado de discapacidad determinado; sí es necesario el mínimo legal situado en el 33%. Tampoco se exige que derive de una concreta discapacidad, por lo que puede ser de naturaleza física, sensorial o psíquica.

No obstante podría defenderse que la declaración de discapacidad no es imprescindible para ejecutar aquellas obras inaplazables o urgentes, siempre y cuando posteriormente pueda obtenerse y acreditarse la misma. Podría bastar de forma provisional una mera certificación expedida por un facultativo o la acreditación a través de la correspondiente prueba pericial, e incluso la propia apreciación de las mermadas facultades deambulatorias llevada a cabo por el juzgado de instancia, pero el arrendatario debería preocuparse de obtener después el reconocimiento legal de su discapacidad.

Debe notificarse al arrendador la próxima realización de las obras, explicando detalladamente cuáles van a ser estas junto con la certificación que acredite la discapacidad y grado del arrendatario, cónyuge o persona con quien conviva.

Aunque no se exige para la realización de estas obras de adaptación interior el consentimiento del arrendador, es conveniente recabarlo, puesto que el arrendador puede resolver el contrato de arrendamiento si se realizan daños causados dolosamente en la finca según el art. 27.2.d) de la LAU.

Si el arrendador se niega de forma infundada o sin justificación a que se realicen obras en la vivienda destinadas a adecuar su interior en razón de la discapacidad del usuario, el arrendatario puede exigir mediante demanda judicial la autorización de las mismas o, en su defecto, promover la resolución del contrato por incumplimiento de las obligaciones que al respecto incumbe al arrendador, según el art. 27.1 de la LAU.

La facultad de adaptación de la vivienda por el arrendatario es de aplicación tanto a los contratos suscritos con anterioridad como con posterioridad al 9 de mayo de 1985 según la disposición transitoria.1ª.1 y 2ª.A.2 de la ley 29/1994.

Es juez competente el de primera instancia del lugar en que se halle la finca, sin que quepa pactar otra sumisión distinta en contrato por mandato del art. 38 de la ley 29/1994 de 24 de noviembre de arrendamientos urbanos y del art. 52.1.7ª de la LEC. El procedimiento a seguir según el art. 249.1.6 de la LEC será el del juicio ordinario, tanto si se discute la realización de obras necesarias de adecuación, como la reposición de la vivienda a su estado anterior, una vez finalizado el contrato de arrendamiento, o la resolución del contrato por obras in consentidas o por la negativa del arrendador a su realización.

También puede pedirse la supresión de barreras arquitectónicas a través del procedimiento fijado por la ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, aunque no conviene dado que según dicha norma los gastos corren de cuenta del discapacitado que pide eliminar la barrera arquitectónica (art. 7 de la Ley 15/1995).

IV. OBRAS DE REHABILITACIÓN EN LOS ELEMENTOS COMUNES CONFORME AL ARTÍCULO 17.2 DE LA LPH (MEJORAS), Y OBRAS CONFORME AL ART 10.1B DE LA LPH (OBRAS NECESARIAS)

No cabe duda que el régimen jurídico de las obras de mejora es diferente al de las obras necesarias, también llamadas por algunos autores como de mejora no suntuaria. Las obras necesarias tratan de mantener en buen estado de conservación de la vivienda e instalaciones privativas, o el que exija el inmueble para su adecuado sostenimiento y conservación de forma que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

También son obras necesarias aquellas que facilitan el acceso a los discapacitados o mayores de 70 años que viven, trabajan o prestan sus servicios altruistas o voluntarios en el inmueble, y las de instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes según establecen el art. 10.1.b) de la LPH y otras leyes como la 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a personas con discapacidad, la 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. y la 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación de la normativa a la Convención Internacional sobre Derechos de Personas con discapacidad. Pero si su importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, excede de 12 mensualidades necesitan para su aprobación de la mayoría establecida en el art. 17.2 de la LPH.

Precisamente porque las obras de mejora no son necesarias la LPH indica en el art. 17.4 que ningún propietario podrá exigir nuevas instalaciones, servicios o mejoras no requeridos para la adecuada conservación, habitabilidad, seguridad y accesibilidad del inmueble, según su naturaleza y características.

Por ello, el art 17.4 de la LPH estipula que cuando se adopten válidamente acuerdos por el voto favorable de las tres quintas partes de propietarios que a su vez representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, para realizar innovaciones no exigibles (es decir de mejora) cuya cuota de instalación exceda del importe de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes, el disidente no resultará obligado, ni se modificará su cuota, incluso en el caso de que no pueda privársele de la mejora o ventaja. Por el contrario, si el disidente desea, en cualquier tiempo, participar de las ventajas de la innovación, habrá de abonar su cuota en los gastos de realización y mantenimiento, debidamente actualizados mediante la aplicación del correspondiente interés legal.

Si se trata de realizar obras de accesibilidad en los elementos comunes para discapacitados o mayores de 70 años, cuyo importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes podemos preguntarnos qué tipo de mayoría se necesita para adoptar válidamente el acuerdo de realización de obras de accesibilidad.

El propio art. 17.2 de la LPH exige para este tipo de obras el voto favorable de la mayoría de propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación si se refiere a la supresión de barreras arquitectónicas o establecimiento del servicio de ascensor.

Hay que destacar que cuando se trata del establecimiento o supresión de otros servicios (aunque evidentemente la supresión no es una mejora) como los de portería, conserjería, vigilancia u otros servicios comunes de interés general, el art 17.3 de la LPH exige el voto favorable de la mayoría de las tres quintas partes de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Pero este tipo de obras no son de rehabilitación.

En mi opinión la utilización del art. 17.2 de la LPH (obra de mejora) es la vía que tiene quien quiere establecer un servicio de ascensor u otros servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas si no es discapacitado ni tiene más de 70 años. Pero si un discapacitado o un mayor 70 años quiere eliminar una barrera arquitectónica instalando por ejemplo un ascensor le conviene acogerse a la vía del art.10.1.b) siempre que su importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes, ya que entonces se trata de una obra necesaria que obliga a llevarla a cabo a la comunidad de propietarios (15).

La LPH no establece diferencia alguna entre tipos de mejoras, pero puede tratarse de obras de rehabilitación que sean mejoras (16) debido a la instala-

(15) En apoyo de esta opinión por la que la instalación de un ascensor para un discapacitado o mayor de 70 años es obra necesaria y requiere únicamente de la mayoría del art. 17.1º, párrafo 3º de la LPH se puede citar abundante jurisprudencia.. Véase las SAP de Valladolid de 16-10-2008, SAP de Vizcaya de 22-3-2006, SAP de Alicante de 30-11-2005, SAP de Álava de 21-10-2004, SAP de Madrid de 8-7-2009, SAP de Zaragoza de 17-6-2009, SAP de Zaragoza de 28-6-2009, SAP de Valencia de 28-1-2009, SAP de Cantabria de 20-2-2008 y SAP de Madrid de 18-2-2008, en Sepín, *Propiedad Horizontal*, 2º trimestre 2011, nº 309, pp. 74, 80, 91, 106-109, 115 y 121. Por el contrario considera que la instalación de un ascensor es una mejora la STS de 21-10-2008, en Sepín, *Propiedad Horizontal*, 2º trimestre 2011, nº 309, p. 103.

(16) Son casos de obras de mejora según los Tribunales de Justicia, tal y como indica ECHERRÍA SUMMERS en *Memento Propiedad Horizontal 2012-2013*, pp. 174-176, las siguientes:

— La colocación de una nueva puerta de entrada, la instalación de puertas en el cuarto de contadores y de basuras, la colocación de peldaños de granito en las escaleras en sustitución de los anteriormente existentes (SAP Madrid 11-4-07, EDJ 87703).

— La colocación de una pista deportiva de paddle, siempre que su ubicación no afecte a la seguridad de la comunidad, ni a algún propietario concreto (SAP Madrid 11-5-06).

— Los tribunales han calificado como mejoras suntuarias, la colocación de mármol en los accesos o la colocación de granito rosa en la fachada (SAP Madrid 11-4-07, EDJ 87703; ver, en contra, AP Madrid 28-7-05, EDJ 186108).

— En relación con la sustitución de materiales o instalaciones, aunque no sean iguales que los originales, no necesariamente viene a constituir una mejora. De hecho, los tribunales vienen reconociendo la facultad de las comunidades de introducir cambios en los materiales de los elementos comunes, conforme a las prácticas o avances constructivos existentes en cada momento, ya que resulta difícil exigir el mantenimiento de los materiales iniciales cuando los mismos han quedado en desuso u obsoletos. Por dicha razón, el cambio de materiales sólo será calificable como mejora

de lujo o recreo en los casos en que el material instalado resulte desproporcionado en relación a las condiciones del inmueble y a la existencia de otras alternativas menos costosas (AP La Rioja 8-5-06, EDJ 66707).

— Como mejora suntuaria se ha calificado, por ejemplo, la instalación de una piscina en la zona comunitaria, actuación que en todo caso requiere de la aprobación por unanimidad de los propietarios (AP Castellón 12-12-02).

— El Tribunal Supremo ha manejado en ocasiones el término innovación como sinónimo de mejora, si bien en ocasiones la innovación puede resultar necesaria para el adecuado uso y disfrute del edificio, supuesto este en el que pasará a estar englobada, no entre las obras de mejora sino entre las obras necesarias. Señala el alto tribunal que son innovaciones todas aquellas obras que provocan un cambio en la estructura, sustancia, forma o destino del edificio, sus elementos o servicios comunes.

Dentro del concepto general de innovaciones cabe establecer una distinción entre:

_ las innovaciones exigibles, que son aquellas que alterando, bien de hecho bien de derecho, la situación preexistente del inmueble, van dirigidas a lograr las adecuadas condiciones de habitabilidad del edificio y

— las no exigibles, que son aquellas que, sin venir exigidas para la adecuada conservación y habitabilidad del inmueble, se encuentran dirigidas a obtener un más cómodo uso y disfrute del mismo por parte de todos los propietarios de usos y locales. Dentro de estas últimas no encontraremos, a su vez, con las innovaciones o mejoras no suntuarias, que son aquellas cuyo importe de instalación no supera el importe equivalente a tres mensualidades de gastos comunes, o, lo que es lo mismo, el 25% del presupuesto anual y las innovaciones o mejoras suntuarias, que son aquellas cuyo importe de instalación supera dicho importe (SAP Madrid 30-1-08, EDJ 15748). Dentro de la primera categoría se encontraría, por ejemplo, la construcción de un aparcamiento en el subsuelo del jardín comunitario a fin de solucionar el importante problema de la escasez de plazas de aparcamiento que existe en el edificio (STS 14-7-92, EDJ 7832).

Dentro del concepto de innovación o mejora exigible los tribunales han incluido también el supuesto de ejecución de obras de apertura de puertas y sustitución del cercado orientadas a facilitar el acceso y movilidad por el edificio, así como la seguridad del mismo (AP Madrid 30-1-08, EDJ 15748).

Como innovación exigible han calificado también nuestros tribunales la instalación de un portero automático, al ser una mejora de la comunicación exterior del edificio, especialmente en los casos en los que en el edificio viven personas de elevada edad, ya que, lo que para personas jóvenes puede resultar un puede resultar irrelevante o un mera mejora en términos de comodidad, para las personas mayores constituye un auténtico trastorno tener que desplazarse para abrir la puerta de acceso (AP Guipúzcoa 23-5-06, EDJ 398498).

También como innovación exigible se ha calificado el supuesto de desvío de las canalizaciones de aguas pluviales en previsión de evitar problemas de humedades a los propietarios de las fincas colindantes con las terrazas o cubiertas comunitarias, siempre que así se acredite técnicamente (SAP Lugo 7-9-05).

La misma solución han aplicado los tribunales a determinadas actuaciones ejecutadas en facha— 1698 da y cubiertas de los edificios bajo el argumento de que resultan exigibles aquellos servicios o aquellas obras que tengan por misión una mejora de las condiciones de habitabilidad del inmueble según su rango y condición; es decir, las obras y servicios que supongan una elevación de tales condiciones, haciendo más beneficioso a la comunidad el uso y disfrute de las cosas o elementos comunes (pues por habitabilidad debe entenderse la forma de vivir), y que vengan justificados por el mantenimiento del rango del inmueble, lo que supone atenerse a las particulares circunstancias del edificio, con indubitada exclusión de los que sean suntuarios o de lujo (AP Barcelona 6-3-00, EDJ 19862).

Otros ejemplos de mejoras exigibles son los referentes a la colocación de cierres o vallados exteriores, incluso de mampostería, con puertas correderas mecanizadas para el acceso y vehículos y puertas manuales para peatones, con la finalidad de garantizar la seguridad de la finca y evitar

ción de nuevos servicios o porque aumenten la habitabilidad, accesibilidad o seguridad del inmueble o sustituyan instalaciones obsoletas. No nos interesan las puras mejoras estéticas porque no podrían ser consideradas como obras de rehabilitación, salvo que las haya exigido la Administración como parte del deber legal de conservación, en cuyo caso serán obras necesarias a tenor del art 10.1a de la LPH.

Pero incluso la infraestructura de la TDT en un inmueble tiene un interés general para la comunidad y afecta directamente el concepto de habitabilidad para la SAP de Badajoz de 20 de marzo de 2009 (17), por lo que el Tribunal la considera como una innovación tecnológica necesaria (obra necesaria) que mejora la habitabilidad del inmueble, «ya que el entorno digital se está convirtiendo en una condición necesaria de funcionalidad y habitabilidad de los inmuebles, no en algo suntuario o de lo cual se pueda prescindir».

V. INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN

Según el art. 1, apartados 2 y 3 del RDL 1/1998 los sistemas de telecomunicación y las redes, que existan o se instalen en los edificios deben cumplir, como mínimo, las siguientes funciones:

a. La captación y la adaptación de las señales de radiodifusión sonora y televisión terrestre tanto analógica como digital, y su distribución hasta puntos de conexión situados en las distintas viviendas o locales del edificio, y la distribución de las señales de televisión y radiodifusión sonora por satélite hasta los citados puntos de conexión. Las señales de radiodifusión sonora y de televisión terrestre

el acceso a personas extrañas. Todo ello siempre que no se acredite que ocasiona un perjuicio o quebranto cierto a alguno de los propietarios existentes (TS 19-11-96 y 31-3-95; AP Córdoba 7-11-03, EDJ 169859; AP Cantabria 17-1-01; AP Toledo 13-10-98, EDJ 27385; AP Alicante 21-7-97).

Dentro de esta categoría se sitúan igualmente todos los supuestos de modificación de los sistemas de calefacción que no vengan exigidos por la normativa vigente, ya que en dicho caso se trataría de obras necesarias, y se ajusten a las circunstancias del edificio en cuestión. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el cambio del sistema de calefacción de carbón a gas (AP Madrid 7-11-00). «Exigible es, igualmente, la ejecución de la mejora consistente en la colocación de aislamiento térmico cuando anteriormente no existía y el mismo viene aconsejado por la aparición de humedades en el interior de las viviendas (AP Navarra 14-2-01).

Más ejemplos de mejoras o innovaciones exigibles lo encontramos en la renovación de las redes de abastecimiento y saneamiento, cuando resulten incuestionables las ventajas que reporta la instalación de un moderno sistema de aguas implica una mejora del servicio de las mismas, incluso aunque sólo ello pudiera ser valorado respecto a la proyección de futuro del servicio, atajando los problemas que pudieran devenir, dada la antigüedad del equipo existente y vista la vocación de perpetuidad y utilidad de dichas instalaciones (AP Navarra 14-3-00).

(17) SAP Badajoz de 20-3-09, EDJ 63637.

susceptibles de ser captadas, adaptadas y distribuidas, serán las difundidas, dentro del ámbito territorial correspondiente, por las entidades habilitadas.

b. Proporcionar acceso al servicio telefónico básico y al servicio de telecomunicaciones por cable, mediante la infraestructura necesaria para permitir la conexión de las distintas viviendas, locales o del propio edificio a las redes de los operadores habilitados.

c. También tendrá la consideración de infraestructura común de acceso a los servicios de telecomunicación la que, no cumpliendo inicialmente las funciones indicadas en los apartados anteriores, hayan sido adaptada para cumplirlas. La adaptación podrá llevarse a cabo, en la medida en que resulte indispensable, mediante la construcción de una infraestructura adicional a la preexistente.

Esta normativa afecta a todo tipo de viviendas y supone una ventaja para las personas con discapacidad al favorecer, fomentar y hacer posible el acceso y uso de los nuevos medios de comunicación e información de forma que mejoran su seguridad y comunicación a través de las telecomunicaciones por cable y la televisión por satélite.

La regulación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones se contiene en las siguientes disposiciones legales:

— RDL 1/1998, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación.

— Ley 8/1999, de reforma de la LPH, por la que se estableció las condiciones en que las juntas de propietarios pueden acordar la instalación de una infraestructura común de telecomunicaciones, en los edificios que no dispongan de ella y las definió como elementos comunes.

— LOE, por la que se modificó la definición del ámbito de aplicación del RDL 1/1998 y se estableció, como requisito básico de funcionalidad de todos los edificios, el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información.

— RD 401/2003, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las Infraestructuras Comunes de Telecomunicaciones y la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, y actualizó las disposiciones que regulaban y desarrollaban los aspectos legales y técnicos correspondientes al proyecto, instalación y certificación de dichas infraestructuras y definió al ingeniero de telecomunicación como técnico titulado competente en esta materia.

— OM CTE/1296/2003, que desarrolla el RD 401/2003, estableciendo las condiciones para la ejecución y tramitación de los proyectos, boletines de instalación, protocolos de pruebas y certificaciones de fin de obra de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones.

— Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, por la que se modifica

en su disposición adicional 3ª.3 el art. 17.2 de la LPH, relativo a las mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos relativos a las ICT en el seno de las comunidades de propietarios.

— Ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, que modifica el RDL 1/1998, y establece la definición de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones, sus funciones y la condición de que los proyectos y certificaciones de fin de obra deben estar firmados por un ingeniero de telecomunicación.

— OM ITC/1077/2006, por la que se establece el procedimiento a seguir en las instalaciones colectivas de recepción de televisión en el proceso de su adecuación para la recepción de la televisión digital terrestre y se modifican determinados aspectos administrativos y técnicos de las infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios.

Se establece el derecho de los copropietarios de viviendas a realizar las obras necesarias para acceder a los servicios de telecomunicaciones que pueden ofrecer las operadoras que se encuentran legalmente habilitadas por contar con licencia de la Administración según el art. 9 del RDL 1/1998 vigente según la disposición adicional 11 de la ley 11/1998.

Cualquier copropietario de un edificio en régimen de propiedad horizontal o, en su caso, cualquier arrendatario de todo o parte de un edificio tendrán derecho a su costa, y, en caso de que no exista infraestructura común en el mismo, a instalar ésta. Tal y como indica la SAP de Pontevedra de 4 de noviembre de 2002 las obras pueden afectar tanto a elementos privativos como comunes por lo que deben comunicarse al presidente de la comunidad o en su caso, al propietario del edificio la descripción de la obra a realizar y los elementos del edificio a que afectaría para que la comunidad o el propietario del edificio pueden, en el plazo de 15 días, oponerse a la realización de las mismas (porque menoscaban la infraestructura del edificio o interfieran o modifiquen las señales correspondientes a servicios que previamente hubieran contratado otros usuarios, o porque exista ya infraestructura o se vaya a realizar o adaptar la misma en el plazo de tres meses desde la comunicación) u oponerse al concreto tipo de obra a realizar por suponer un innecesario daño estético al piso o local o al edificio evitable con la realización de la obra a través de elementos o en forma distinta a la proyectada pues, de admitirse, la producción de daños estéticos innecesarios, se estaría ante una situación de abuso de derecho (18).

(18) SAP Pontevedra de 4-11-02, EDJ 71306 .

La mayoría necesaria para la adopción de los acuerdos relativos a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el seno de las comunidades de propietarios, experimentó una importante modificación a raíz de la aprobación de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que modificó el antiguo art. 17.2 de la LPH, hoy art. 17.1 de la LPH, para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad

A tenor del art. 17.1 de la LPH la instalación de infraestructuras comunes para el acceso a los servicios de telecomunicación o la adaptación de los existentes, así como la instalación, de sistemas comunes o privativos de aprovechamiento de la energía solar, o bien de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos colectivos, se somete al acuerdo, a petición de cualquier propietario, de un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación.

La comunidad no podrá repercutir el coste de la instalación o adaptación de dichas infraestructuras comunes, ni los derivados de su conservación y mantenimiento posterior, sobre aquellos propietarios que no hubiesen votado expresamente en la junta a favor del acuerdo.

No obstante si con posterioridad solicitasen el acceso a los servicios de telecomunicaciones o a los suministros energéticos, y ello requiera aprovechar las nuevas infraestructuras o las adaptaciones realizadas en las preexistentes, podrá autorizárseles siempre que abonen el importe que les hubiera correspondido, debidamente actualizado, aplicando el correspondiente interés legal.

Y la nueva infraestructura instalada tendrá la consideración de elemento común, tal y como establece el art. 17.1, párrafo 3 de la LPH.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CARRASCO PERERA, Ángel: «Comentario al art. 17 LPH», *Comentarios a la Ley de Propiedad Horizontal*, Aranzadi, 4ª edición, Cizur Menor, 2010 (coordinado por Rodrigo Bercowitz Rodríguez-Cano).
- CARRASCO PERERA, Ángel, CORDERO LOBATO, Encarna y GONZÁLEZ LOBATO, Mª del Carmen: capítulo XXX «Elementos comunes» y capítulo XXXI «Elementos privativos», *Derecho de la construcción y la vivienda*, 7ª edición, Aranzadi 2012.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: *Propiedad horizontal*, ver los comentarios de los artículos 9, 10, 11 y 17 de la ley de Propiedad Horizontal, Tomos I y II, Madrid, 2008

- ECHEVERRÍA SUMMERS, Francisco: Capítulo 4 del *Memento práctico de Propiedad Horizontal*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2012.
- ECHEVERRÍA SUMMERS, Francisco y MORILLO GONZÁLEZ, Fernando: *Manual Práctico de Propiedad Horizontal para Cataluña*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009.
- FUENTES LOJO, Juan: *Comentarios a la Ley de Propiedad Horizontal*, Tomos I y II, J.M. Bosch editor, Barcelona, 2002.
- FUENTES LOJO LASTRES, Alejandro: *Ley de Propiedad Horizontal: concordancias, comentarios, jurisprudencia, normas complementarias e índice analítico*, Colex, 7ª edición, Madrid, 2007.
- GARCÍA GIL, Francisco Javier: *Suma de la propiedad por pisos o locales*, DAPP, 2006.
- HERRERO DE EGAÑA OCTAVIO DE TOLEDO, Fernando: Capítulo 9º «Obras de conservación del edificio y de accesibilidad», en *Estudios sobre Propiedad horizontal*, La Ley, Madrid, 2009 (coordinado por Susana Sancristóbal Reales).
- LOSCERTALES, Daniel: *Propiedad horizontal*, 8º edición, Ed. Sepín, Madrid, 2006.
- PONS GONZÁLEZ, Manuel y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel: *Régimen jurídico de la propiedad horizontal*, Albolote (Granada), Comares, 2007.
- REVISTA SEPÍN: *Propiedad Horizontal*, septiembre-octubre 2009, nº 301, septiembre-octubre 2010, nº 305, 2º trimestre 2011, nº 309, cuarto trimestre 2012, nº 315 y 2º trimestre 2013, nº 317.
- RODRÍGUEZ-LORES DEALBERT, Roberto: *La accesibilidad en los edificios sujetos a Propiedad Horizontal*, Colegio de Registradores, Madrid, 2006.
- VENTURA-TRAVERSESET, Antonio: *Derecho de Propiedad Horizontal*, 7ª edición, Bosch, Barcelona, 2007.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LA REHABILITACIÓN

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

SUMARIO: I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LA REHABILITACIÓN.– II. TIPOLOGÍA DE LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE REHABILITACIÓN.– III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS CON REHABILITACIÓN PROTEGIDA.

RESUMEN: Se analiza el origen y evolución normativa de la protección pública a la rehabilitación de viviendas en España, poniendo énfasis en el RD 2329/1983 que es la norma que ha marcado el camino de la protección pública a la rehabilitación en nuestro país. Asimismo, se estudia la tipología de la protección a la rehabilitación, para concluir con el análisis del régimen jurídico de las viviendas con rehabilitación protegida.

Palabras clave: protección pública a la rehabilitación de las viviendas.

ABSTRACT: We analyze the origin and evolution rules of public protection to housing rehabilitation in Spain, emphasizing the RD 2329/1983 which is the standard that has led the way for public protection to rehabilitation in our country. It also examines the type of protection to rehabilitation, to conclude the analysis of the legal regulation of building rehabilitation.

Key words: public housing; building rehabilitation.

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LA REHABILITACIÓN

La primera y tardía (1) regulación de las actuaciones de rehabilitación como objeto de la protección pública se encuentra en el Real Decreto-Ley

(1) A estos efectos, el preámbulo del Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, ha reconocido que «la política de ayuda a la rehabilitación tiene en España —a diferencia de lo que sucede en otros países de la CEE— una corta tradición». Se puede contrastar esta tardía regulación en comparación con otros países europeos en: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (1995): Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia,

12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo, que establecía que «la protección oficial en materia de vivienda» se extendía a la «rehabilitación de viviendas existentes» (2). De esta forma, se pretende ampliar el objeto de la protección pública a la vivienda que, hasta ese momento, se limitaba al siguiente objeto definido en el artículo 2 del Real Decreto 3148/1978 (3):

- a) A los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda, siempre que su superficie útil no exceda del 30 por 100 de la superficie útil total.
- b) A los talleres de artesanos y los anejos de las viviendas de labradores, ganaderos y pescadores, cuyo presupuesto de ejecución material no exceda de la mitad del importe del mismo presupuesto de las viviendas ni el coste de ejecución material del metro cuadrado de superficie útil exceda del de la vivienda.
- c) A las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios para fines religiosos, culturales, comerciales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, políticos, recreativos y, en general, todas aquellas obras destinadas a equipamiento social, siempre que formen parte de núcleos de población constituidos al menos en un cincuenta por ciento por viviendas de protección oficial.
- d) A los terrenos y obras de urbanización necesarios para llevar a cabo la construcción, de acuerdo con las normas, planes parciales y ordenanzas que sean aplicables.

La ampliación de la protección pública a la rehabilitación de viviendas se encuentra íntimamente vinculada a la política económica, pretendiéndose con ello fundamentalmente fomentar la creación de empleo. Este objeto económico se deduce abiertamente del propio preámbulo del RDL 12/1980 afirmándose que se pretende con la norma una mayor «actuación en las zonas de mayor desempleo». También se deduce abiertamente la relevancia económica de la extensión de la protección pública a la rehabilitación de viviendas en el debate parlamentario de la convalidación del RDL 12/1980, afirmando en

Italia y Portugal), Madrid, pp. 93 y ss. Otra concluyente referencia se encuentra en MACLENNAN, DUNCAN (1987): «Nuevas funciones para las viviendas antiguas: Una década de experiencia europea», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 2, pp. 13 y ss.

(2) Este precepto también extiende la protección pública a la vivienda a los siguientes elementos: i) Adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial; ii) equipamiento comunitario primario y iii) obras de mejora que se produzcan en las viviendas ahorro en el consumo energético.

(3) Vid. un análisis de esta extensión de la protección en IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000 a): *Régimen jurídico de la protección pública a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, 2000, p. 91 y ss.

su defensa Miguel Sancho Rof, como titular del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (4):

«También se introduce tímidamente (...) el tema de la ayuda económica a la rehabilitación, y por dos razones: primera, porque, si bien el sector vivienda es el que más tira de empleo, la rehabilitación de la vivienda es el sector que más tira de empleo de todos, y si estamos en una política de empleo, hacer una política de rehabilitación de viviendas evidentemente es un tema importante».

Aunque también es cierto que no se dejan al margen otras motivaciones más vinculadas a la necesidad de renovar el parque de viviendas existentes, lo que se pone, por ejemplo, de manifiesto en la intervención del diputado de UCD (Martínez-Villaseñor García) que defiende la convalidación del RDL 12/1980 al afirmar que (5):

«La creación de líneas cualificadas de financiación para acometer las obras de rehabilitación permitirá, con un menor esfuerzo económico, mejorar las condiciones y la oferta de las viviendas, con independencia de su directa incidencia en la reducción del paro existente, por los efectos inducidos de creación de empleo que la rehabilitación lleva consigo».

Debe tenerse en cuenta que el RDL 12/1980 tenía como objeto básico anticipar determinados aspectos normativos que se encontraban recogidos en el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda que, en esos momentos, se encontraba paralizado en los debates de la correspondiente Comisión parlamentaria y que, finalmente, nunca vio la luz en el Boletín Oficial del Estado (6). Este proyecto de Ley dedicaba toda una subsección a la «rehabilitación protegida», un total de 13 artículos de un proyecto de Ley dedicados exclusivamente a regular desde las condiciones objetivas y subjetivas que debían cumplir los beneficiarios de las ayudas a la rehabilitación, hasta el régimen de la calificación provisional y definitiva de la rehabilitación, pasando por la regulación del precio de venta de las viviendas rehabilitadas gracias a ayudas públicas. Visto en perspectiva, nos parece claro que se trató de una ocasión perdida, puesto que hubiera sido una buena oportunidad para otorgar rango de Ley a la regulación de los parámetros jurídicos básicos de la protección pública

(4) Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 121, 21 de octubre de 1980, p. 7698.

(5) Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 121, 21 de octubre de 1980, p. 7689.

(6) En este sentido, se manifiesta expresamente SANCHO ROF en la defensa de la convalidación parlamentaria del RDL. Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 121, 21 de octubre de 1980, p. 7699.

a la vivienda, en general, y a la protección de la rehabilitación en particular, situación todavía inédita en nuestro país (7).

El RDL 12/1980 fue desarrollado por dos Reales Decretos que se insertaban en el entonces vigente Plan Trienal de Viviendas 1981-1983, desarrollado por el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, que, curiosamente, a pesar de ser posterior al RDL 12/1980 no hacía ninguna referencia a la rehabilitación de viviendas. En todo caso, tal y como ya hemos puesto de manifiesto en otro lugar (8), la clave se encuentra en las dos normas que desarrollaban, de forma inédita hasta ese momento, el régimen jurídico de la rehabilitación en nuestro país:

- i) Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero, sobre rehabilitación de viviendas y
- ii) Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos.

En esta normativa, ya se comienza a vertebrar el contenido de las políticas públicas de rehabilitación. Así, el Real Decreto 375/1982 establecía que podían ser objeto de rehabilitación: «las viviendas y los edificios completos, cuyo destino principal sea el de viviendas, tanto libres como acogidas a la protección oficial, en régimen de propiedad o arrendamiento, que no estuvieren declarados en estado ruinoso o fuera de ordenación» (art. 2) (9). La protección pública alcanzaba a las siguientes actuaciones relativas a rehabilitación (art. 1) (10):

(7) Una defensa de la necesidad de una Ley estatal de vivienda se puede encontrar en IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2010): «La planificación de la viviendas protegida», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, p. 367.

(8) Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000b): *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, pp. 77 y ss.

(9) De nuevo, en la justificación de este desarrollo normativo de la rehabilitación se encuentra tanto la recuperación del patrimonio edificado como la incentivación del empleo. El preámbulo de este Real Decreto lo deja meridianamente claro: «Mediante este tipo de operaciones se consigue, en primer lugar, la recuperación del patrimonio deteriorado, para ponerlo en niveles adecuados de habitabilidad, evitando el costoso recurso a la construcción de nuevas viviendas. Pero también se logra un efecto multiplicador de la inversión, ya que el importe medio de un préstamo para la construcción de nueva vivienda debe permitir financiar tres operaciones de rehabilitación. Por último, la propia esencia de estas operaciones requiere una proporción de mano de obra superior a la de la actividad constructiva en nuevas edificaciones». Asimismo, el preámbulo hace referencia al Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo, suscrito el 21 de septiembre de 1981 por la Administración General del Estado, la Federación Española de Municipios y la CEOE, que hacía referencia expresa a la rehabilitación.

(10) Esta regulación fue desarrollada por la Orden de 23 de abril de 1982 (BOE de 20 de abril de 1982)

- i) Mejora, sustitución o nuevas instalaciones de ascensores, electricidad (tensión a 220, refuerzo de potencia, potencia reactiva, etc.), fontanería, gas, calefacción y equipos sanitarios.
- ii) Incremento de la seguridad del edificio por adaptación a las reglamentaciones contra incendios y por refuerzos de las estructuras y los forjados.
- iii) Obtención de ahorros energéticos por mejora de los aislamientos del edificio (impermeabilización de cubiertas, cerramientos, aislamientos, carpintería exterior, etc.).
- iv) Consolidación y tratamiento de fachadas, cubiertas y elementos singulares en inmuebles destinados principalmente a vivienda declarados monumentos histórico-artísticos o situados dentro de los conjuntos histórico-artísticos.

Asimismo, se contempla el otorgamiento de préstamos destinados a la rehabilitación en el marco del citado Plan Trienal 1981-1983 (art. 4).

Por su parte, el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre (11), regula con precisión la rehabilitación de conjuntos urbanos, creando las áreas de rehabilitación integrada tanto de centros urbanos y núcleos rurales de interés arquitectónico, como conjuntos histórico-artísticos (art. 2) (12), contemplando como beneficios tanto el otorgamiento de préstamos con interés, como de subvenciones (art. 7) (13).

Pero el gran hito en el régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación, se encuentra en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, que deroga expresamente los dos Reales Decretos que acabamos de analizar (14), integrando en una única norma tanto la rehabilitación de viviendas como la rehabilitación de ámbitos urbanísticos a través de la definición de áreas de rehabilitación integrada. Se puede afirmar que, en lo básico, en el Real Decreto 2329/1983 se encuentran los elementos clave que, hasta la fecha,

(11) Un estudio de este Real Decreto se puede encontrar en LÓPEZ RAMÓN, F. (1984): «Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana», en *REDA*, núm. 43, pp. 548 y ss. y en ROCA ROCA, E. (1984): «La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos», en *RDU*, núm. 90, pp. 25 y ss.

(12) En la exposición de motivos de este Real Decreto, se afirma que a través de la delimitación de áreas de rehabilitación integrada se pretende «recuperar aquellos centros urbanos y núcleos rurales que presentan problemas sociales y culturales específicos y que requieren una financiación acorde con las posibilidades económicas de las familias que en ellas residen».

(13) Este Real Decreto fue desarrollado por la Orden de 24 de noviembre de 1982 (BOE de 6 de diciembre de 1982).

(14) Esto es, los Reales Decretos 375/1982, de 12 de febrero, y 2555/1982, de 24 de septiembre.

han determinado las políticas de protección pública a la rehabilitación, tanto desde una perspectiva estatal como autonómica (15).

Debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 2329/1983 todavía se integra en el seno del Plan Trienal 1981-1983 (16), poniéndose énfasis tanto en la trascendencia de estas medidas en la generación de empleo (17) como en el intento de cambio de modelo hasta el momento centrado en la expansión de la ciudad (18). El Real Decreto 2329/1983 constituye la primera (y única) regulación independiente de los instrumentos jurídicos de la protección a la rehabilitación, al menos en la perspectiva estatal, puesto que con posterioridad (esto es a partir del Plan cuatrienal 1984-1987) la regulación de la protección a la rehabilitación se va a integrar con el resto de programas de protección pública a la vivienda; este Real Decreto fue desarrollado por la Orden de 21 de noviembre de 1983 (BOE de 25 de noviembre de 1983), para definir «la tramitación, gestión y seguimiento de las actuaciones de rehabilitación para la consecución de los beneficios económicos y el seguimiento del buen uso de los mismos en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación».

Cabe destacar que el Real Decreto 2329/1983 establece los siguientes requisitos objetivos para rehabilitación de inmuebles (art. 2):

- a) Antigüedad superior a diez años.
- b) No encontrarse sujetos a limitaciones que impidan el uso previsto, ni estar calificados como fuera de ordenación urbanística.

(15) Un completo estudio de este Real Decreto, sus efectos y el marco en el que se aprueba se encuentra en la siguiente referencia bibliográfica: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1990): La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos, Madrid.

(16) Así, en el preámbulo de esta norma, se afirma que «es necesario utilizar en actuaciones rehabilitadoras la disponibilidad de recursos, aplicables a tales usos, que actualmente existe dentro del vigente programa trienal de vivienda 1981-1983. En consecuencia, las disposiciones de este Real Decreto quedan de momento referidas al marco económico y financiero de dicho programa trienal, al igual que las restantes actividades del sector constructor de viviendas».

(17) Por ejemplo, en el preámbulo se afirma que «este fomento de la rehabilitación adquiere especial trascendencia como iniciativa generadora de empleo en el sector de la construcción, dado que habitualmente esta actividad requiere unas tasas de empleo por inversión real superiores a las de edificación de nuevas viviendas».

(18) En este sentido, el preámbulo afirma que «la legislación española sobre urbanismo y vivienda se ha preocupado, casi exclusivamente hasta tiempos recientes, de la extensión de las ciudades y de la construcción de nuevas viviendas. Sin embargo, la gestión urbanística que han acordado los Ayuntamientos a partir de 1979, tendente a la recuperación del medio urbano y rural ya habitado, ha evidenciado la perentoria necesidad de contar con la instrumentación legal de un sistema de financiación que contemple la mejora y rehabilitación tanto de la vivienda y los equipamientos como de los espacios urbanos con sus valores ambientales, arquitectónicos, histórico-artísticos, culturales y socioeconómicos».

- c) Que las actuaciones excluyan la demolición o vaciado interior del edificio.
- d) Que el edificio disponga, cuando no se destine a dotaciones complementarias y efectuadas las actuaciones, de un mínimo del 70 por 100 de superficie útil total destinada a vivienda.
- e) Presentar una organización espacial y unas características constructivas que garanticen la posibilidad de alcanzar unas adecuadas condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Por su parte, se establece una protección preferente de (art. 3): i) la adecuación estructural de un edificio (19) y ii) la adecuación de habitabilidad de una vivienda (20).

Asimismo, se prevén los siguientes beneficios posibles (art. 9):

- a) Préstamos con y sin interés.
- b) Subvención parcial de los intereses devengados por los préstamos.
- c) Subvenciones personales.
- d) Subvenciones especiales para la gestión de las actualizaciones.
- e) Exenciones y bonificaciones Tributarias.

Finalmente, en lo que a las áreas de rehabilitación integrada se refiere (que continúa integrando la rehabilitación de conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico y artístico, cultural, ambiental o social), se establecen los siguientes requisitos para la declaración de estas áreas (art. 42) (21):

- a) Que el área se encuentre afectada por un planeamiento urbanístico que contenga y desarrolle criterios de protección, conservación y rehabilitación integrada de la misma.
- b) La realización de estudios de rehabilitación que, de conformidad con los criterios del planeamiento urbanístico, contenga la información

(19) Se considera que un edificio posee adecuación estructural «cuando presenta condiciones suficientes respecto a: Seguridad estructural y constructiva; accesos; instalaciones generales de agua, gas y electricidad; red de saneamiento; estanqueidad frente a la lluvia y humedad; aislamiento térmico; acabados generales y seguridad frente a accidentes y siniestros».

(20) Se considera que una vivienda posee adecuación de habitabilidad «cuando se encuentre situada en un edificio que posea adecuación estructural y además presente unas condiciones mínimas respecto a: Superficie útil y programa; distribución interior, Instalaciones de agua, electricidad y, en su caso, de gas; ventilación; iluminación natural y aireación; aislamiento térmico; servicios higiénicas e instalaciones de cocina y acabados interiores».

(21) La regulación de estos requisitos fue desarrollada por la Orden de 30 de noviembre de 1983 (BOE de 8 de diciembre de 1983).

sobre el área, analicen sus condiciones y formulen propuestas de actuación.

- c) En caso de conjunto histórico-artístico será necesaria resolución previa de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos en la que se establezcan las condiciones específicas complementarias.

El Real Decreto 2329/1983 no ha sido formalmente derogado hasta la fecha, aunque resulta evidente que ha sido materialmente sustituido por la normativa reguladora de los planes cuatrienales de vivienda, aunque, al menos durante los primeros planes de vivienda, ha continuado siendo la referencia normativa en materia de rehabilitación.

Así, el plan cuatrienal de viviendas 1984-1987 (articulado normativamente por el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre) incorpora la rehabilitación entre las herramientas de protección pública a la vivienda (22), pero mantiene la vigencia del Real Decreto 2329/1983 (23).

La vigencia del Real Decreto 2329/1983 continúa durante el Plan Cuatrienal 1988-1991 (24) e incluso en el primer año del Plan Cuatrienal 1992-

(22) De esta forma, el artículo 1.2 de este Real Decreto establece que se entiende por actuaciones protegibles en materia de vivienda: a) La promoción, construcción, adquisición, uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial; b) La adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial, destinado a viviendas de protección oficial; c) La promoción, construcción, adquisición, uso, conservación y aprovechamiento del equipamiento comunitario primario; d) La rehabilitación de viviendas existentes y e) Las obras de mejora que produzcan en las viviendas ahorro de consumo energético.

El preámbulo del Real Decreto justifica esta integración de las políticas de rehabilitación en los siguientes términos: «Por otra parte, el presente Real Decreto diversifica las líneas de protección oficial en materia de vivienda al incorporar al sistema de financiación previsto las actuaciones de rehabilitación de viviendas reguladas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, a las que se otorga el suficiente apoyo y cobertura económicos para su más completa eficacia y da entrada a las subvenciones al arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública con la finalidad de paliar la carga económica de satisfacción de la renta arrendaticia por parte de los inquilinos de nivel de renta bajo en relación con los ingresos y composición de la unidad familiar».

(23) Resulta suficientemente expresiva a estos efectos la disposición adicional primera de este Real Decreto que establece: «Se autoriza a las Entidades relacionadas en el artículo 2 para la concesión de créditos a la rehabilitación, dentro de los recursos financieros asignados al programa cuatrienal 1984-1987, de acuerdo con las disposiciones específicas establecidas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano».

(24) La vigencia del citado Real Decreto 2329/1983 queda claro al establecer el artículo 7.2 del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre (que regula el Plan Cuatrienal 1988-1991) que «El régimen de protección comprenderá las actuaciones de rehabilitación tanto de viviendas individuales, formen o no parte de un edificio, como de edificios completos, sean en ambos casos libres o acogidos a cualquier régimen de protección, se encuentren o no incluidos en áreas de rehabilitación integrada, previstas en el capítulo III del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, siempre que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición». Otra buena prueba se encuentra en la

1995. En concreto, se puede considerar que es el Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, que modifica parcialmente el Plan Cuatrienal 1992-1995 (articulado por el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre), fundamentalmente en materia de rehabilitación, el que establece una nueva regulación básica del régimen jurídico de la rehabilitación (25), con el objeto de dar un impulso a esta política protectora (26), aunque resulta evidente la existencia de una continuidad de los mecanismos de protección pública a la rehabilitación, constituyendo el mejor ejemplo de esta continuidad la mera enumeración de las líneas de ayudas previstas en el Real Decreto 726/1993:

- i) Ayudas a la rehabilitación de edificios
- ii) Ayudas a la rehabilitación de viviendas en materia de habitabilidad
- iii) Rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda
- iv) Adecuación del equipamiento comunitario primario

Este esquema ha continuado manteniéndose (en lo básico), a lo largo de los subsiguientes programas cuatrienales de viviendas:

- i) Plan de viviendas 1996-1999 (arts. 29 a 50 del Real Decreto 2190/1995, de 28 diciembre), que mantiene el mismo esquema en su articulado que el recogido en el plan de viviendas antecedente.
- ii) Plan de viviendas 1998-2001 (arts. 27 a 44 del Real Decreto 1186/1998, de 12 junio), que innova parcialmente el esquema normativo estableciendo los siguientes bloques: a) Áreas de Rehabilita-

cita de esta norma en el artículo primero de la Orden de 12 de febrero 1988 (que desarrollaba, precisamente, al Real Decreto 1494/1987), o en la referencia del citado Real Decreto 2329/1983 en el régimen transitorio del Real Decreto 224/1989, de 3 marzo, que viene a derogar el Real Decreto 1494/1987.

(25) El intento de superar el marco jurídico establecido en el Real Decreto 2328/1983 queda claro al afirmarse en el preámbulo del Real Decreto 726/1993 que «El Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, estableció un sistema de ayudas a la rehabilitación que ha venido modificándose en el sentido de ajustarse, cada vez más, a los criterios de personalización predominantes en las ayudas a la VPO, aunque con cuantías de ayuda unitaria menores en la mayoría de los supuestos».

(26) Resulta elocuente, a estos efectos, el preámbulo del Real Decreto 726/1993 al afirmar: «Esta analógica con las ayudas para actuaciones de nueva construcción, moduladas en función de los niveles de ingresos de sus beneficiarios, no ha resultado eficaz a efectos de estimular la rehabilitación. Así lo demuestra el hecho de que un porcentaje muy elevado —en torno al 30 por 100— de las solicitudes de ayudas para rehabilitación no lleguen ni siquiera a obtener la calificación y que de las actuaciones calificadas sólo el 50 por 100 obtienen las ayudas estatales previstas. Tampoco parece satisfactorio que las ayudas estatales se dispersen en operaciones individuales de rehabilitación, con escasa incidencia de un contexto de graves problemas de deterioro de amplias áreas de las ciudades españolas, cuya solución sólo resulta posible desde intervenciones públicas de gran envergadura y a un coste que resulta demasiado oneroso para las Administraciones territoriales».

- ción; b) Rehabilitación de Edificios; c) Rehabilitación de Viviendas y d) Rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda.
- iii) Plan de viviendas 2002-2005 (arts. 27 a 37 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero) que establece el siguiente esquema normativo más sincopado: a) Áreas de rehabilitación; b) Rehabilitación de edificios y viviendas y c) Rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda y de edificios completos para venta o arrendamientos de las viviendas resultantes.
- iv) Plan de viviendas 2005-2008 (arts. 49 a 70 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) que se desglosa en el siguiente esquema: a) Áreas de rehabilitación integral; b) Áreas de rehabilitación de centros históricos; c) Medidas para impulsar la rehabilitación aislada de edificios y viviendas y d) Medidas para impulsar la renovación urbana. En realidad, esta última es la única gran novedad, introducida por el Real Decreto 14/2008, de 11 enero, que se constituye como una alternativa a la rehabilitación de ámbitos con protección arquitectónica (27) y que va a ser recogida en el siguiente Plan de Vivienda, aunque, en realidad, ya el Real Decreto 726/1993 contenía un concepto de las áreas de rehabilitación integrada desligadas claramente de los ámbitos con protección arquitectónica.
- v) Plan de viviendas 2009-2012 (arts. 45 a 48 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre), que establece el siguiente contenido normativo para el que denomina tercer eje del Plan (Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana): a) Programa de áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS); b) Programa de áreas de renovación urbana (ARUS) y c) Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo (28). Además, también tiene un con-

(27) El preámbulo de este Real Decreto justifica este nuevo mecanismo de protección a la rehabilitación en los siguientes términos: «(...) se abre la posibilidad de enmarcar en el Plan la financiación parcial de operaciones de renovación urbana, cuando las necesidades sociales de grupos de población alojados en áreas urbanas degradadas así lo requieran, por resultar insuficientes las fórmulas de las áreas de rehabilitación integral o de centros históricos y urbanos. En esos casos, se deja abierto un amplio abanico de posibilidades y modalidades de intervención, limitadas únicamente por los recursos financieros estatales a aportar así como, de forma muy especial, por las finalidades perseguidas, entre las que destacan las de carácter eminentemente social, con una especial atención a los programas integrados previstos para atender a la población del área. Se avanza, con ello, un paso más en la línea de integrar la política de vivienda con la política de ciudades, de modo que la experiencia que se vaya obteniendo en este terreno sirva para posteriores avances y perfeccionamientos en la materia».

(28) No es la primera ocasión en la que se vincula la política de rehabilitación con la erradicación del chabolismo. El artículo 50 del Real Decreto 801/2005, que tenía por objeto regular las

tenido vinculado a la rehabilitación el denominado cuarto eje que tiene por objeto las denominadas ayudas «renove» de rehabilitación y eficiencia energética que contiene dos programas de ayudas: a) Ayudas renove a la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas existentes y b) Ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas.

Resulta evidente la tendencia a favorecer, al menos desde un punto de vista normativo, la rehabilitación integrada, superando, incluso, el marco de la rehabilitación por edificios, poniéndose énfasis creciente en la rehabilitación integrada ya se trate de ámbitos con protección arquitectónica (ARIS, en la terminología del Real Decreto 2066/2008) o en ámbitos en los que sencillamente se pretende la renovación urbana (ARUS, en idéntica terminología), debiendo tenerse en cuenta que el umbral mínimo de referencia de viviendas en ambas modalidades es de 200 unidades. Sin embargo, este énfasis normativo por la rehabilitación integrada no debe impedir destacar que, todavía, se regulan medidas para la protección de la rehabilitación individual de viviendas (denominado en el Plan de viviendas 2009-2012, plan renove a la rehabilitación de viviendas) (29), que, por otra parte, continúa siendo un referente en cuanto al volumen de ayudas económicas a la rehabilitación se refiere.

Finalmente, el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013— 2016, aprobado por el Real Decreto 233/ 2013, de 5 de abril, establece dos grandes programas en materia de rehabilitación: i) programa de fomento de la rehabilitación edificatoria (arts. 19 y ss.) y ii) programa de regeneración y renovación urbanas (arts. 25 y ss.).

El programa relativo al fomento de la rehabilitación edificatoria contiene, entre otras, las siguientes actuaciones subvencionables:

- a) Actuaciones necesarias para la conservación y mejora del edificio (incluidas habitabilidad, seguridad y salubridad)
- b) Actuaciones relativas a la mejora de la eficiencia energética y
- c) Actuaciones que garanticen la accesibilidad a los edificios.

áreas de rehabilitación integral, establecía que «se considerarán acciones de actuación preferente aquéllas que vayan dirigidas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda y estén acompañadas de actuaciones integrales de desarrollo social y económico en el territorio».

(29) Artículos 57 y siguientes del Real Decreto 2066/2008. En concreto, el artículo 58 establece las siguientes actuaciones protegidas: a) Actuaciones para mejorar la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente en los edificios y viviendas, y la utilización de energías renovables; b) Actuaciones para garantizar la seguridad y la estanqueidad de los edificios y c) Actuaciones para mejora de la accesibilidad al edificio y/o a sus viviendas.

Por su parte, el programa de regeneración y renovación urbanas tiene por objeto central la «realización conjunta de rehabilitación edificatoria, de urbanización o reurbanización del espacio público y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de un ámbito de actuación previamente delimitado» (art. 25), que, por lo tanto, pivota sobre ámbitos físicos previamente concretados. Este programa se encuentra íntimamente vinculado a la regulación de las denominadas «asociaciones administrativas» (art. 32) que podrán liderar, por propia iniciativa o por delegaciones, actuaciones integradas de regeneración y de renovación urbana que, imaginamos, pretenden dar carta de naturaleza, a pesar de su vaga e imprecisa regulación en la norma que analizamos (30), a los denominados agentes rehabilitadores (31), figura que pretende promover la iniciativa privada (ajena a la propiedad) en el fomento de la rehabilitación por medio de la previsión de medios económicos (normalmente vinculados a la gestión urbanística) que hagan rentable la gestión privada de la rehabilitación, y que ya se había recogido en la Ley de Economía Sostenible (32). Resulta reseñable que la nueva normativa abandone la figura de las áreas de rehabilitación, quizá para fomentar modelos jurídicos más abiertos, pero inevitablemente menos perfilados jurídicamente, lo que conllevará una mayor inseguridad jurídica.

Hasta el momento, hemos prestado atención, en exclusiva, a la regulación de la protección pública a la rehabilitación de viviendas en la normativa estatal. Sin embargo, el papel de la normativa de las Comunidades Autónomas al respecto es muy destacado. Desde el primer momento, la normativa autonómica comenzó a regular esta materia, debiendo citarse necesariamente el Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, del País Vasco que es la primera y temprana norma autonómica en materia de rehabilitación y el Decreto foral 43/1986, de 7 de febrero, sobre rehabilitación del patrimonio edificado de Navarra. El cualquier caso, el análisis de la normativa autonómica en materia de rehabilitación debe hacerse

(30) El régimen jurídico de estas Asociaciones Administrativas se encuentra algo más desarrollado en el artículo 16 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que concreta su régimen de acuerdos y su disolución.

(31) Vid, por todos, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2005): *El agente rehabilitador. Notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Arazandi. Un magnífico ejemplo práctico de esta figura se puede encontrar en el desarrollo de Beurko en Barakaldo, gestionado por la sociedad Larcovi.

(32) En efecto, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible establecía en el segundo párrafo del artículo 110.5 que «en los supuestos en que se den las condiciones necesarias al efecto, para edificios concretos y también mediante convenio, puede establecerse la ejecución privada de la rehabilitación por empresas que, individualmente o agrupadas y sustituyendo a la propiedad del inmueble, asuman la realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado». Este precepto ha sido derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

desde la perspectiva del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas al respecto, cuestión a la que dedicamos el siguiente apartado.

II. TIPOLOGÍA DE LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE REHABILITACIÓN

El resultado del reparto de competencia con respecto a la materia rehabilitación de vivienda es idéntico al relativo a la vivienda, puesto que, con carácter general (33), no se distingue, en el proceso de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, ninguna especialidad en cuanto a la rehabilitación.

Desde esta perspectiva, tal y como ya hemos puesto de manifiesto (34), las Comunidades Autónomas pueden tener la competencia exclusiva en la rehabilitación de viviendas, dado que pueden asumir esta competencia en relación con la materia genérica «vivienda» (con base en lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución), y, en la práctica, todas las Comunidades Autónomas han asumido esta competencia exclusiva a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Ahora bien, que todas las Comunidades Autónomas (incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) hayan asumido, con el carácter de exclusiva, la competencia en materia de vivienda (y, por lo tanto, en cuanto a rehabilitación de viviendas) no puede impedir que el Estado ejerza las competencias que le son propias, entre las que se encuentra, de forma característica, la competencia para establecer las bases de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución). Este es el título competencial que, en la actualidad y en lo básico, justifica la competencia estatal en materia de vivienda, conforme a los criterios jurídicos contenidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, aunque, como hemos defendido (35), resulta perfectamente razonable la justificación de las competencias del Estado en esta materia en otros títulos competenciales, fundamentalmente el 149.1.1. de la Constitución. Desde esta perspectiva, se produce una concurrencia competencial en la materia vivienda.

(33) Ni tan siquiera en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) se hace referencia expresa a la rehabilitación de viviendas, aunque se podía encuadrar en la genérica competencia exclusiva autonómica relativa a «la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación» (art. 137).

(34) Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000b): *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, pp. 253 y ss.

(35) Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000b): *Administración pública...*, cit., pp. 349 y ss.

Pero esta concurrencia competencial se encuentra distorsionada, tal y como hemos analizado, por el mantenimiento en manos del Estado de los recursos económicos que, desde el primer Plan trienal de viviendas 1981-1983, se dedican a la protección pública a la vivienda en general y la rehabilitación de viviendas y edificios en particular. En realidad, la normativa estatal en materia de vivienda (y no es una excepción el ámbito de la rehabilitación de viviendas) tiene como único objeto la regulación del destino que debe darse a los fondos estatales dedicados a la rehabilitación de edificios y viviendas y que gestionan las Comunidades Autónomas, a través de los correspondientes convenios bilaterales entre Estado y buena parte de las Comunidades Autónomas. Esta vinculación de las normas estatales a la gestión de los fondos económicos estatales destinados a las políticas de rehabilitación provoca los siguientes efectos:

- i) Que las Comunidades Autónomas que tienen un sistema de financiación especial (País Vasco y Navarra) y que no necesitan los fondos del Estado para financiar sus políticas de vivienda en general y de rehabilitación de viviendas en especial pueden establecer (y de hecho lo hacen) programas propios y diferenciados de los estatales.
- ii) Las Comunidades Autónomas que tienen un sistema de financiación común (todas salvo País Vasco y Navarra) aplican y desarrollan la normativa estatal relativa a la protección de la rehabilitación, sin que, en el marco de ese desarrollo normativo, puedan establecer, en propiedad, políticas distintas de las estatales.
- iii) Tan sólo al margen de la gestión de los fondos estatales, las Comunidades Autónomas de régimen de financiación común, pueden establecer políticas propias (y diferentes de las Estatales), eso sí a costa de realizar un esfuerzo notable al tener que dedicar a esta materia (para escapar del modelo estatal, si la Comunidad Autónoma lo considera oportuno) fondos propios (nunca los provenientes de los convenios bilaterales con el Estado).

De esta forma, y como conclusión, la clave para entender la (a todas luces excesiva) producción normativa autonómica en materia de vivienda, en general, y en particular en rehabilitación de viviendas, se encuentra en discernir si se trata de una norma autonómica que tiene por objeto desarrollar la gestión de las políticas del Estado o, por el contrario, pretende establecer mecanismos diferenciados de los previstos por el Estado en su normativa.

La aplicación de este marco teórico a la normativa autonómica relativa a la rehabilitación nos lleva a concluir que, con carácter general, la normativa autonómica (fuera de las excepciones del País Vasco y Navarra) se limita, en materia de rehabilitación, a desarrollar y aplicar la normativa estatal, siendo

habitual el mantenimiento de los programas previstos en cada uno de los Planes cuatrienales estatales, a veces integrando programas propios, que, en ocasiones, cuesta incluso diferenciar nítidamente de los programas estatales. Un ejemplo de esta integración de programas propios con el desarrollo de los programas estatales se puede encontrar en el Decreto 130/2006, de 21 de diciembre, de la Comunidad Autónoma asturiana que establece ayudas: i) a la rehabilitación de fachadas (art. 31); ii) a la rehabilitación de vivienda principal en el ámbito rural (art. 32) o iii) la rehabilitación urgente de vivienda en ruinas.

De hecho, ni tan siquiera es frecuente que la normativa autonómica regule de forma diferenciada la protección a la rehabilitación, aunque no es menos cierto que se pueden encontrar dignos ejemplos, tales como el Decreto 88/2009, de 15 de octubre, que regula las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales y recuperación de entornos urbanos en la Comunidad de Madrid («Plan de Rehabilitación 2009-2012») (36). Otro buen ejemplo lo encontramos en el Decreto 189/2009, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas de la Comunidad Valenciana (37). Incluso podemos encontrar un ejemplo de regulación con rango de Ley; se trata de la Ley 2/2009, de 19 de marzo, que establece las normas reguladoras de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears (38).

(36) Se consideran actuaciones subvencionables: i) Embellecimiento exterior de los edificios residenciales con el objeto de mejorar el aspecto de las ciudades y el medio ambiente urbano; ii) Mejora de la funcionalidad en los elementos y zonas comunes de los edificios residenciales; iii) Acondicionamiento de los elementos constructivos existentes e implantación o sustitución de instalaciones de los edificios residenciales que permitan la reducción de emisiones de CO₂, el ahorro de energía y un uso racional de los recursos naturales con el objeto de mejorar la eficiencia energética de los edificios; iv) Rehabilitación de edificios residenciales de tipología especial ya sea de corrala, o bien edificaciones tradicionales, que presenten un alto grado de deterioro, con el objeto de preservar el valor arquitectónico de la Comunidad de Madrid y v) Recuperación de entornos urbanos mediante Áreas de Rehabilitación de Barrios o Centros Urbanos. Este Decreto ha sido desarrollado por la Orden 4036/2011, de 21 de noviembre.

(37) Este Decreto viene a sustituir al anterior Decreto 76/2007, de 18 de mayo, auténtico precedente de la independencia de la regulación valenciana de la rehabilitación. El preámbulo de esta último Decreto afirma: «Los sucesivos Decretos promulgados por la Generalitat sobre medidas de fomento y ayudas a la rehabilitación y acompañando a los sucesivos Planes de Vivienda, han ido incorporando conceptos, figuras y mecanismos que permiten sentar un marco común en cuanto a sus criterios principales, un marco normativo de referencia para la rehabilitación, inexistente hasta el momento, que permita entender la rehabilitación como algo específico en la política de vivienda y desmarcarse de los mecanismos de la «vivienda de protección oficial» en la forma de abordar las medidas de fomento».

(38) El preámbulo de esta Ley es bastante ilustrativo: «Con el objetivo de consolidar políticas de marcado carácter social, arquitectónico y de sostenibilidad ambiental, mediante esta Ley se pretende conseguir la reconducción de los procesos de degradación en los barrios de los municipios de las

Las tipologías normativas que acabamos de reseñar bastan, en nuestra opinión, para describir la realidad normativa de la rehabilitación en nuestro país, lo que nos exime, para evitar absurdas reiteraciones, de poner ejemplos de cada normativa autonómica, que la experiencia indica resultan cambiantes en el tiempo (39).

Tan sólo nos restaría, para acabar este bloque, el análisis de las medidas protectivas a la rehabilitación de viviendas previstas por los Ayuntamientos, usualmente a través de la iniciativa pública (40) o la aprobación de Ordenanzas municipales. Aunque, cierto es, no se trata de una práctica habitual, encontramos un buen ejemplo en la Ordenanza municipal de fomento a la rehabilitación del Ayuntamiento de Zaragoza, aprobada en 2010 (41) o la Ordenanza reguladora de ayudas a la rehabilitación de viviendas del Ayuntamiento de Granada de 2012 (42).

Illes Balears. Se fomenta la intervención integral de las administraciones públicas con el fin de dotar a los barrios y pueblos que presentan problemáticas específicas de mejoras a nivel social, económico, urbanístico, arquitectónico y de vivienda, y de contribuir con dichas actuaciones al bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas que allí vivan.

La finalidad de la presente Ley es, consecuentemente, la rehabilitación y la mejora de los pueblos y de los barrios de las ciudades de las Illes Balears, mediante la promoción y la ejecución de medidas que supongan una regeneración social, económica, urbanística, arquitectónica, de vivienda y de sostenibilidad. No obstante, resulta difícil que estas actuaciones sean sufragadas en su totalidad por las entidades locales, por lo que se pretende abordar un plan autonómico para la rehabilitación y mejora de los pueblos y las barriadas de nuestras islas, que permitirá que se puedan llevar a término los proyectos necesarios para la rehabilitación y mejora de las áreas objeto de degradación, y que se puedan abrir nuevos escenarios de habitabilidad y de calidad de vida».

(39) Un análisis genérico del régimen jurídico de las ayudas a la rehabilitación de viviendas se puede encontrar en GARCÍA GARCÍA, María Jesús (1999): *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Diputació de València, pp. 257 y ss.

(40) Un buena referencia de esta rehabilitación pública se puede encontrar en ROMÁN, Oswaldo (1987): «El centro histórico de las ciudades: Entre el asilo y el museo», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 2, pp. 45 y ss.

(41) BO. Zaragoza 31 agosto 2010, núm. 19. El artículo 2.1 de esta Ordenanza establece que «podrán acogerse a las disposiciones de esta Ordenanza las obras y actuaciones que se señalan en el artículo siguiente, que se hallen situadas en cualquier edificación destinada mayoritariamente al uso de viviendas (más del 70% de su superficie construida sobre rasante, excluida la planta baja) ubicada en el término municipal de Zaragoza, con una antigüedad mayor de 40 años o que no haya sido rehabilitada integralmente en ese mismo periodo de tiempo y que dichas obras y actuaciones no hayan comenzado con anterioridad al momento de la solicitud de información y/o ayuda, salvo orden de ejecución municipal o urgencia declarada y acreditada suficientemente a juicio de los servicios técnicos del órgano gestor». En el siguiente apartado de este precepto de la Ordenanza, se establecen determinados supuestos en los que se exceptúa el requisito de antigüedad mayor de 40 años.

(42) Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Granada núm. 227 de 26 de noviembre de 2012.

Finalmente, cabe citar las operaciones de fomento de la rehabilitación a través del urbanismo, contemplándose aumentos de edificabilidad suficientes para ayudar económicamente a la rehabilitación. Novedosas herramientas aporta a estos efectos la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, al regular las denominadas actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas (arts. 10 y ss.), además de las actuaciones de rehabilitación edificatoria (43) (art. 14.2 de Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobada por RDL 2/2008, de 20 de junio, en la redacción dada, precisamente, por la Ley 8/2013).

Ejemplos prácticos de estas actuaciones (a pesar de que no se han llevado a la realidad) se encuentran en el Plan General de Madrid de 1997 que, por ejemplo, prevé aumentos de edificabilidad para desarrollar a través de Áreas de Planeamiento Remitido en los barrios de Comillas Norte (APR.11.02) para «posibilitar la ampliación de superficie de las viviendas existentes» y Experimentales (APR.17.09) con el objetivo de aumentar la superficie media de las viviendas existentes y mejora de las condiciones de edificabilidad.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS CON REHABILITACIÓN PROTEGIDA

Al menos desde el RD 2329/1983, de 28 de julio, de protección oficial a la rehabilitación, se distingue entre rehabilitación libre y rehabilitación protegida, ya sea de iniciativa privada o de iniciativa pública (vid. art. 8). La clave se encuentra en que las viviendas rehabilitadas a través de programas protectores se van a encontrar sujetas a límites u obligaciones muy similares que a las que caracterizan a las viviendas de protección oficial o categoría equivalente. De esta forma, las viviendas rehabilitadas gracias a ayudas públicas deberán, en principio, dedicarse a domicilio habitual y permanente (art. 32.3 del RD 2329/1983) y no podrán enajenarse o alquilarse por un precio superior al fijado administrativamente durante un plazo de 15 años desde la obtención de la calificación definitiva (art. 33 del RD 2329/1983). Incluso, para los supuestos relativos a las viviendas rehabilitadas en régimen de promoción pública (esto es, realizada por promotores públicos) el RD 2329/1983 prevé una prohibición de disposición durante los 5 primeros años desde la fecha de realización del contrato de compraventa (art. 29 4).

(43) Se definen como tales «la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación».

Pues bien, este régimen jurídico que buscaba la equivalencia entre las viviendas rehabilitadas con base a ayudas públicas y las viviendas adquiridas también con fondos públicos (44) se ha ido desvaneciendo en los sucesivos desarrollos reglamentarios, hasta el punto que la vigente normativa estatal no establece plazo de duración alguno del régimen legal para los supuestos de rehabilitación, de forma que resultarán aplicables los previstos en la normativa autonómica, de existir.

(44) Pero, obviamente, adaptado a los plazos, de forma que el régimen jurídico de las viviendas protegidas dura 30 años (como regla general), mientras que el de las viviendas rehabilitadas se rebaja hasta los 15 años.

FISCALIDAD DE LA REHABILITACIÓN Y LA REGENERACIÓN URBANA. EL EJEMPLO DE LAS SOCIMI

M.^o CRISTINA BUENO MALUENDA

SUMARIO: I. EL ELEMENTO INMUEBLE COMO OBJETO FISCALMENTE PROTEGIDO EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN O REGENERACIÓN URBANAS: 1. Medidas fiscales en los tributos estatales en materia de rehabilitación y regeneración urbana. 2. Medidas concretas en la normativa propia de las Comunidades Autónomas. 3. La imposición local: incentivos fiscales a la rehabilitación.– II. LA ACTIVIDAD DE REHABILITACIÓN EN EL IRPF Y EN EL IVA: CONCEPTO DE REHABILITACIÓN: 1. Descripción del concepto de rehabilitación en el IRPF. 2. Descripción del concepto de rehabilitación en el IVA. 3. Problemas derivados de la diferente conceptualización de rehabilitación en ambos impuestos. 4. La Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.– II. LA PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS A TRAVÉS DE RÉGIMENES FISCALES ESPECIALES: LAS SOCIMI: 1. Introducción. 2. La experiencia de las SOCIMI. 3. Consecuencias que se desprenden de la última modificación del régimen SOCIMI. 4. Alternativas a las SOCIMI. El régimen especial en el IS de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas (adaptación a rehabilitación).– III. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este trabajo se presenta una panorámica de las medidas previstas en nuestro sistema fiscal relativas a la promoción de las actividades de rehabilitación y de regeneración urbanas. Nos encontramos con una serie de disposiciones estatales, autonómicas y locales que se mueven entre: una suerte de política fiscal de protección a la vivienda habitual ya sea en propiedad o en alquiler, lo que afecta a la inversión en la adquisición o en el arrendamiento y, en menor medida, a su rehabilitación; y otro conjunto de medidas que bajo el ropaje medioambiental encubre una suerte de «rehabilitación energética» de los edificios y zonas afectadas junto con la promoción de la actividad económica subyacente, la constructiva o la de regeneración urbana. Por otra parte, el examen de las nociones que sobre rehabilitación se contienen en el IRPF y el IVA nos dará pie a contrastarlas con los contenidos de la reciente Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas y su necesaria coordinación. Finalmente, tras presentar dichas medidas y sus posibles mejoras, se realiza un examen de posibles vías fiscales para el impulso de la actividad económica de rehabilitación y regeneración urbanas, en la estela del régimen de las SOCIMI.

Palabras clave: rehabilitación; regeneración urbana; política fiscal; SOCIMI; REIT; vivienda habitual

ABSTRACT: In this paper we can find the spanish fiscal measures relates with the activity of regeneration of the cities or the houses. As a result, we can see that all of this measures tends to promote the investment on an specific object, the permanent house of the people, and less on regeneration of these houses. Furthermore, the fiscal system uses differents meanings of regeneration. That lead us to built a proposition to use a single one, coordinated with the Law of regeneration. Finally, as a economic activity we propose to promote a protective fiscal regime of the regeneration wider than now. So that, we present an alternative based on the regulation of the spanish SOCIMI knowing in the comparative fiscal system as a REIT.

Key words: regeneration; fiscal policy; permanent house; REIT; SOCIMI.

I. EL ELEMENTO INMUEBLE COMO OBJETO FISCALMENTE PROTEGIDO EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN O REGENERACIÓN URBANAS

1. Medidas fiscales en los tributos estatales en materia de rehabilitación y regeneración urbana

En puridad no podríamos afirmar que exista o haya existido una política fiscal de promoción de las actividades de rehabilitación y de regeneración urbanas, como actividad económica en sí misma considerada. Lo que encontramos en nuestro sistema fiscal son medidas desgravatorias e incentivos fiscales en relación con el objeto inmobiliario, los inmuebles, sobre el que actuaría la citada actividad económica y, excepcionalmente, sobre el entorno urbano en el que se sitúan.

Así, observamos que en el Impuesto sobre Sociedades (IS), la actividad de rehabilitación o de regeneración urbana no está contemplada específicamente en ninguno de los regímenes especiales del impuesto si no es asociada con otras finalidades. Como tendremos ocasión de ver, nos referimos a la incorporación desde el año 2004 (1) del régimen especial de Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas regulado en los artículos 53 y 54 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. El régimen especial se prevé para las sociedades que tengan como actividad económica principal el arrendamiento de viviendas (2) situadas en territorio español que hayan cons-

(1) No obstante, fue la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica, la que estableció el régimen fiscal de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.

(2) En este caso, el impuesto no requiere que el uso del inmueble sea el de vivienda habitual, sino que los usos posibles son los referidos en el ámbito de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, esto es, cualquier uso como vivienda, para actividades industriales, comerciales, artesanales, profesionales, recreativas, asistenciales, culturales o docentes.

truido, promovido o adquirido y goza de unas sustanciosas bonificaciones en la cuota del impuesto. Posteriormente, examinaremos el régimen especial de las SOCIMI establecido en la Ley 11/2009.

La rehabilitación se ha ligado, en la tributación directa, con los incentivos fiscales a la inversión de renta en vivienda habitual, esto es, en inmuebles de carácter urbano y cuyo uso sea residencial; beneficiando más a la inversión en propiedad y, en menor medida, a los ofrecidos en el régimen de arrendamiento. La actividad de rehabilitación, cuando así se contemplaba, se unía indefectiblemente a la realización de actividades privadas sobre la propiedad inmueble que constituyese la residencia habitual del contribuyente propietario.

Ejemplo paradigmático de lo señalado es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En este impuesto existe una larga tradición de protección fiscal a la inversión de la renta de las personas físicas en su vivienda habitual. Particularmente, una de las formas de inversión contempladas en la norma consistía en la rehabilitación de aquélla. El concepto de rehabilitación en este impuesto tiene unos caracteres específicos, a los que nos referiremos más adelante. Los incentivos fiscales en el IRPF tradicionalmente han consistido en la deducción —bien en cuota o en base— de una parte de las cantidades invertidas por las personas físicas en la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, a excepción de un corto período de tiempo (3) en el que se fomentaba también la adquisición de las segundas viviendas. Junto a la deducción, se ha venido manteniendo invariablemente la exención de las ganancias patrimoniales generadas en la transmisión de la vivienda habitual cuando se reinvierta (exención por reinversión) en la adquisición —y por extensión reglamentaria, artículo 41.1 in fine, a la rehabilitación— de las siguientes viviendas habituales (4). En el momento presente, la Ley 16/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica ha derogado la deducción por inversión en vivienda —artículo 68.1 LIRPF—, pero no la

(3) El incentivo fiscal a la adquisición de viviendas nuevas, cualesquiera que fuera la finalidad a la que se destinase, se introdujo bajo el régimen de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF por el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, de Medidas de Política Económica. Esta medida tuvo una vida muy corta puesto que fue derogada por el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, posteriormente, Ley 5/1990, de 29 de junio.

(4) Sobre el ámbito objetivo de este beneficio, antes de la derogación de la deducción por inversión en vivienda habitual, cabía plantearse su extensión no sólo a la adquisición de una nueva vivienda, sino a las restantes formas de inversión en vivienda deducibles, salvo al caso de la rehabilitación puesta estaba expresamente admitido, y lo sigue estando, en el reglamento del impuesto. *Vid.*, BUENO MALUENDA, Cristina (2009): *La vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, ed., La Ley, Valladolid, pp. 188 a 191. Cuestión que en estos momentos no podemos sostener debido a la citada eliminación del incentivo fiscal que le daba base.

exención por reinversión a la que nos referimos. No obstante, la deducción se mantiene como régimen transitorio para los adquirentes de viviendas anteriores a la fecha de la derogación de la medida.

Por otra parte, debemos mencionar la deducción por obras de mejora en la vivienda habitual de los contribuyentes del IRPF, creada en 2010 para inversiones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2012, regulada en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley del Impuesto (5). Esta deducción tuvo la particularidad de ampliar notoriamente el ámbito de lo que se venía considerado en este impuesto «rehabilitación» de la vivienda habitual, puesto que afectaba tanto a la vivienda como al edificio en el que se encontrase y la acercaba a las nociones de rehabilitación para la eficiencia energética, de salubridad y de protección al medio ambiente y de mejora de las instalaciones de acceso a servicios de la sociedad de la información que se venían conteniendo en los Planes de Vivienda. A este respecto, la remisión al Plan de Estatal de Vivienda y Rehabilitación estaba expresamente prevista, lo que clarificaba el ámbito de aplicación de la deducción.

Por otra parte, en el IRPF se sigue manteniendo la deducción por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio Histórico Español y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial, la cual incentiva fiscalmente tanto la adquisición de este tipo de bienes como su conservación, reparación, restauración, difusión y exposición así como —art. 68.5 c) de la LIRPF— «la rehabilitación de edificios, el mantenimiento y reparación de sus tejados y fachadas, así como la mejora de infraestructuras de su propiedad situados en el entorno que sea objeto de protección de las ciudades españolas o los conjuntos arquitectónicos, arqueológicos, naturales o paisajísticos y de los bienes declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO situados en España». No obstante, en este caso carecemos de un desarrollo específico para esta deducción, particularmente, sobre el significado del término rehabilitación (6).

En la estela del Impuesto sobre la Renta, el resto de los impuestos directos limitan su protección a la vivienda habitual, tendencia que era la prioridad del legislador hasta este momento. Así, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) recoge una reducción sobre la base imponible del impuesto en

(5) Fue introducida por el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el Impulso de la Recuperación Económica y el Empleo.

(6) Lo más acertado en este caso será tomar prestado el concepto de la legislación sectorial. Al respecto, puede consultarse: «Nuevas perspectivas en la conservación del Patrimonio Histórico: una recapitulación global», de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2001), en esta REVISTA, 19, pp. 31-60; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2000): «Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la ley del patrimonio histórico español», en Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, pp. 3177-3194.

el supuesto de las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual de la persona fallecida —art. 20.2 LISD—. Por su parte, la vivienda habitual del contribuyente se beneficia de una exención parcial en el resucitado Impuesto sobre el Patrimonio (IP), en función del valor de la propiedad —art. 4.Nueve LIP—. A estos efectos, la noción de vivienda habitual se corresponde en ambos impuestos con la prevista en el IRPF.

Si nos centramos en la imposición indirecta, en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) la actividad urbanística y la rehabilitación son contempladas dentro de las exenciones del impuesto. En particular, el impuesto ha incorporado un concepto de rehabilitación de inmuebles, cuya evolución y coordinación con el recogido en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, expondremos seguidamente. Junto a esto, gozan del tipo reducido del 10 por ciento (7), las entregas de edificios o partes de los mismos aptos para su utilización como vivienda —garaje y anexos, excepto locales de negocio— que resulten sujetas —art. 91.Uno7º LIVA—. No se consideran edificios aptos para su utilización como viviendas, las edificaciones destinadas a su demolición. También están sujetas a este tipo las ejecuciones de obra de renovación y reparación realizadas en edificios o partes de los mismos destinados a viviendas cuando se cumplan los requisitos de destino, antigüedad, y coste establecidos en el artículo 91.Uno.1,10º de la Ley del impuesto. Asimismo, tributan a dicho tipo reducido las ejecuciones de obra, con o sin aportación de materiales, cuyo objeto sea la construcción o rehabilitación de edificaciones o partes de las mismas destinadas principalmente a viviendas —garajes, locales anejos, garajes, instalaciones y servicios— y las ejecuciones de obra que tengan por objeto la construcción de garajes complementarios a dichas edificaciones. Todo ello en las condiciones previstas en el artículo 91.Uno.3, 1º y 3º de la Ley. Por otra parte, tributan al tipo super-reducido del 4 por ciento, la entrega de viviendas calificadas administrativamente de protección pública y en las condiciones establecidas por el Impuesto y las ejecuciones de obra que tengan la consideración de prestaciones de servicios, relacionadas con las entregas de estas viviendas. Sin embargo, expresamente se excluye aplicar este tipo a las ejecuciones de obra que tengan por objeto la construcción o rehabilitación de viviendas de protección pública —art. 91.Tres LIVA—.

En cuanto a las exenciones, el artículo 20.Uno 21º de la Ley del IVA declara exentas las entregas de terrenos como consecuencia de la aportación inicial a las Juntas de Compensación y las adjudicaciones de terrenos

[7] Sobre la aplicación de los tipos reducidos en estos supuestos puede consultarse: TORREGROSA CARNÉ, María Dolors (2012), «La reducción temporal del IVA en la rehabilitación de edificaciones y en la entrega de viviendas de nueva construcción (1)», *Impuestos, sección Doctrina, quincena del 1 al 15 mar., año 28, tomo I*, La Ley, versión electrónica, pp. 1-15.

que efectúen en proporción a sus aportaciones. Incluyendo las operaciones de reparcelación. Y, en el número 23º del citado artículo están exentos los arrendamientos —que tengan la consideración de servicios a los efectos de este impuesto— y la constitución y transmisión de derechos reales de goce y disfrute que tengan por objeto los edificios o partes de los mismos destinados exclusivamente a viviendas o a su posterior arrendamiento por entidades gestoras de programas públicos de apoyo a la vivienda o por sociedades acogidas al régimen especial de Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas establecido en el Impuesto sobre Sociedades, con las excepciones señaladas en el precepto.

Pero sobre todo, el número 22º establece en su letra A) que estarán exentas las segundas y ulteriores entregas de edificaciones, incluidos los terrenos en que se hallen enclavadas, cuando tengan lugar después de su construcción o rehabilitación. En la letra B) de dicho número se recoge el concepto de rehabilitación que maneja el Impuesto sobre el Valor Añadido. No obstante, destacaremos que esta exención no se aplicará, por expreso mandato de la Ley, a las entregas de edificaciones efectuadas en el ejercicio de la opción de compra inherente a un contrato de arrendamiento por empresas dedicadas habitualmente a realizar operaciones de arrendamiento financiero; ni a las entregas de edificaciones para su rehabilitación por el adquirente, siempre que se cumplan los requisitos establecidos reglamentariamente; ni a las entregas de edificaciones que sean objeto de demolición con carácter previo a una nueva promoción urbanística. Ello se explica porque tales hechos y negocios jurídicos quedan fuera de la finalidad perseguida por el exención contenida en este número 22º la cual no incide en la propia actividad constructora o rehabilitadora, sino que se centra en la exención de la transmisión de edificaciones construidas o rehabilitadas, finalizadas. Se trata de reservar el gravamen de las segundas y ulteriores entregas de terrenos al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (tráfico entre particulares) de ahí la exención en el IVA; por ello, precisa la Ley, sólo cabe hablar de «primera entrega» cuando ésta se produce por el promotor y tiene por objeto una edificación cuya construcción o rehabilitación esté finalizada (8).

La exención en el IVA en las llamadas «exenciones inmobiliarias» implica, por efecto de la coordinación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, la sujeción en este último impuesto, salvo que a su vez gocen de exención. Otra de las peculiaridades de este tipo de exenciones en el IVA es su carácter

(8) Sobre los requisitos de la aplicación o no de la exención en el IVA y el concepto de rehabilitación en este impuesto, véase CREMADES UGARTE, Luis (2007): «La rehabilitación de edificaciones en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido», *OL, Revista Tributaria Oficinas Liquidadoras 7*, pp. 13-17.

renunciable (9). Con ello se consigue permanecer en la órbita del impuesto evitando romper la cadena de deducciones y, lo que no es menos importante para el transmitente, evitar la aplicación de la regla de la prorrata (10). Debe tenerse en cuenta además que, en virtud de la reciente modificación en la Ley del IVA (11) se considerará sujeto pasivo, por inversión, al adquirente y no al transmitente. Los supuestos se ciñen a determinadas entregas de inmuebles, entre ellas, las entregas realizadas en el marco de las exenciones de los números 20º y 22º, del precepto anteriormente citado, cuando se renuncie a ellas. La finalidad de esta última modificación es muy clara, garantizar el pago del impuesto correspondiente al imponer sobre el adquirente —que no es, en puridad, el sujeto pasivo— las obligaciones propias de éste. La razón estriba, entre otros motivos, en el hecho de que para que la renuncia a la aplicación de la exención sea efectiva se exige que concurran determinadas condiciones en el adquirente quien debía justificarlas mediante una declaración suscrita por él mismo (12). Al convertirlo en sujeto pasivo este paso formal se hace, a nuestro juicio, innecesario.

Por su parte, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) se contemplan numerosos beneficios fiscales que afectan a determinadas actividades de planificación urbanística así como a actos y negocios jurídicos asociados a estos, tanto en la modalidad de Transmisiones patrimoniales onerosas como en la de Operaciones societarias. Entre estos, los más próximos a las actividades de rehabilitación y de regeneración urbanas se encuentran en el artículo 45.I B) número 7º, relativo a las aportaciones y posteriores adjudicaciones de terrenos a las Juntas de Compensación, incluida la reparcelación; el número 12º, referido a los actos necesarios para la construcción de edificios en régimen de viviendas de protección oficial,

(9) Véase el artículo 4.Cuatro de la Ley del IVA en la nueva redacción dada por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, mucho más clarificadora de las relaciones de exclusión entre ambos impuestos que la anterior.

(10) TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel (2012): «Cap. IX Impuesto sobre el Valor Añadido», en la obra colectiva, *Manual de Derecho Tributario. Parte especial*, 9ª ed., Pamplona, Aranzadi, p. 539 afirma, en resumen, que la razón de ser de la posibilidad de renunciar se encuentra en evitar que deban aplicar la regla de la prorrata —pensada para supuestos concretos y relativamente aislado— un gran número de sujetos pasivos como consecuencia de la transmisión de edificaciones. Además, sin la renuncia el coste de las operaciones se incrementa por las cuotas que no pueden ser objeto de deducción e incluso por el importe del Impuesto sobre Transmisiones que gravaría las operaciones exentas de IVA, lo que finalmente provoca el incremento del precio final de los productos mencionados.

(11) Modificación efectuada por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de Modificación de la Normativa Tributaria y Presupuestaria y de Adecuación de la Normativa Financiera para la Intensificación de las Actuaciones en la Prevención y Lucha contra el Fraude.

(12) Exigencia que todavía consta en el artículo 8.1 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, RD 1624/1992, de 29 de diciembre.

transmisión de terrenos y solares y la cesión del derecho de superficie para la construcción de viviendas de protección oficial (VPO) —excepcionalmente, en este beneficio fiscal se exime de gravamen de la modalidad de actos jurídicos documentados a las escrituras otorgadas al solicitar préstamos hipotecarios para la adquisición de dichos terrenos y solares—. Dentro de este mismo número 12º, están exentas las escrituras que formalicen actos y/o contratos relacionados con la construcción de edificios VPO; las escrituras para formalizar la primera transmisión de VPO tras su calificación definitiva; la constitución de préstamos hipotecarios para la adquisición exclusiva de VPO y anejos. Junto a esto, también está exenta la constitución de sociedades y la ampliación de capital, cuando tengan por exclusivo objeto la promoción o construcción de edificios en régimen de protección oficial. Estas exenciones se aplican también a aquéllas que, con protección pública, dimanen de la legislación propia de las Comunidades Autónomas en las condiciones previstas en el Impuesto. Obsérvese que, en ningún momento, la norma se refiere o se extiende a la rehabilitación de viviendas con destino a VPO.

En el ITPAJD existen otros beneficios ligados con la actividad de la construcción más alejados de los objetivos de este trabajo (13). Por último, recientemente se han introducido en este Impuesto unos incentivos fiscales asociados a la nueva corriente política de fomento de la vivienda en alquiler. De este modo, podemos ver cómo en el número 20º se prevén diversas exenciones en la modalidad de operaciones societarias para las sociedades de inversión de capital variable (SICAV) reguladas en la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva (LIIC). Lo que también se aplicará, según dispone el apartado 3 de este número, a las Instituciones de Inversión Colectiva (IIC) que tengan por objeto social exclusivo la adquisición y la promoción, incluyendo la compra de terrenos, de cualquier tipo de inmueble de naturaleza urbana para su arrendamiento. Además, sólo este último tipo de IIC, gozará de una bonificación del 95 por 100 de la cuota de la modalidad del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas por la adquisición de viviendas destinadas al arrendamiento y por la adquisición de terrenos para la promoción de viviendas destinadas al arrendamiento, con la exigencia del cumplimiento de unos requisitos temporales de mantenimiento de los inmuebles previstos en el Impuesto de Sociedades para la aplicación del tipo reducido del 1 por 100 a estas IIC.

(13) Así, los previstos en los números 6º que se refiere a operaciones de concentración parcelaria y otros actos relativos a inmuebles rústicos y al desarrollo agrario; y en el número 16º donde se exime de gravamen las transmisiones de edificaciones a las empresas que realicen habitualmente las operaciones de arrendamiento financiero para ser objeto de arrendamiento con opción de compra a persona distinta del transmitente, cuando dichas operaciones estén exentas del IVA. Relacionado con éstas, el número 18º exime del gravamen gradual de la modalidad actos jurídicos documentados, la cancelación de hipotecas de cualquier clase.

En el número 22° se establecen unos beneficios similares para las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) a los que nos referiremos más adelante.

Al margen de los beneficios fiscales contemplados en el ITPAJD, no debemos olvidar los previstos en la legislación sectorial (14). Sin embargo, es destacable y llama la atención la total ausencia de medidas fiscales relativas a las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas entendidas éstas como la actividad que tiene lugar sobre núcleos urbanos degradados ya existentes, salvo las ya mencionadas en el ámbito de las exenciones inmobiliarias del IVA.

2. Medidas concretas en la normativa propia de las Comunidades Autónomas

Si esto es así en el ámbito estatal, ¿qué nos encontramos en el sistema tributario autonómico? Dados los límites de este trabajo, en este apartado daremos una somera cuenta de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas de régimen común en relación con los impuestos cedidos sobre los que disponen de competencias normativas, agrupándolas por conceptos y destacando aquéllas más novedosas, esto es, aquellas que difieren notablemente de las establecidas en la legislación estatal. En una valoración global podemos destacar el predominio de aquellas medidas que representan una simple mejora de las reguladas por la Ley estatal (15).

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como es sabido, la deducción por inversión en vivienda habitual tenía un tramo estatal y un tramo autonómico sobre el que las Comunidades Autónomas podían legislar limitadamente. Es un hecho que las Comunidades Autónomas han actuado menos sobre el tramo autonómico de esta deducción y más creando sus propias deducciones en la cuota íntegra autonómica. De este modo, encontramos deducciones autonómicas a la inversión en la vivienda habitual del contribuyente en la totalidad de ellas, particularizando las respectivas Comunidades Autónomas la medida desgravatoria en función de diferentes objetivos de política regional, así se fomenta la adquisición o rehabilitación la vivienda habitual en los casos de: vivienda de protección oficial o pública, para jóvenes —o excepcionalmente

(14) Destacamos los que se contienen en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios. O en su caso, los previstos en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas o en la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria.

(15) Como es sabido, los límites a la competencia normativa autonómica sobre los tributos cedidos, en el régimen común y ciudades autónomas se encuentran en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del Sistema de Financiación Autonómico.

también para los no jóvenes—, en núcleos rurales, para familias numerosas, por motivos de discapacidad, en propiedad o en alquiler. También son relativamente frecuentes las deducciones en el IRPF para compensar los costes de la financiación ajena en la adquisición (incluyendo la rehabilitación) de la vivienda habitual. El supuesto de inversión deducible contemplado en todas ellas toma su origen en los supuestos de inversión de la ley estatal y, sobre todo, se ciñen a la inversión para la adquisición y, en menor medida, para la rehabilitación de la vivienda, en algún caso, excluyéndola expresamente, como en la Comunidad de Madrid en donde se regula una deducción sobre el IRPF, complementaria a la estatal, por la adquisición de vivienda nueva en construcción excluyendo expresamente a otro tipo de inversiones como la rehabilitación de la vivienda propia o por obras e instalaciones de adecuación en la misma (16). En otros casos, la rehabilitación es una apuesta de la Comunidad desde hace unos cuantos años, así en la Comunidad de la Rioja (17) se contemplan deducciones autonómicas específicas por inversión en rehabilitación de la vivienda de jóvenes, de no jóvenes y, sin requisito de edad, para adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en el medio rural.

Como hemos señalado, resultaba común a esta serie de deducciones su relación con los conceptos establecidos en la deducción por inversión en vivienda de la Ley del IRPF. Tras la derogación de este beneficio fiscal en la Ley del Impuesto formalmente es posible ampararse en los conceptos establecidos en el reglamento del impuesto para suplir el vacío legal —arts. 54 y 55 del RIRPF—. Todavía es pronto para valorar el efecto de la derogación en la regulación de este tipo de deducciones autonómicas y cómo se llenará —si es que es preciso esto— el vacío legal de los conceptos vivienda habitual, supuestos de inversión (adquisición, rehabilitación, ahorro en cuentas...) (18) y demás requisitos a los que la norma autonómica se remite.

Al margen de esto, ya son numerosas las Comunidades Autónomas que se han separado del objetivo de la deducción estatal por inversión en vivienda. Así, muy recientemente, la Comunidad de Cantabria ha incluido, en su Ley de Medidas fiscales (19) para este año 2013, una deducción «por obras de mejora en viviendas», sin importar el destino, esto es, separándose de la sempiterna

(16) Deducción vigente hasta la fecha introducida en el año 2009. Fuente: www.aeat.es

(17) Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013.

(18) En Aragón se ha optado por remitir a los conceptos legales de la Ley vigente a 31 de diciembre de 2012. *Vid.*, Artículo 110 10. Deducción de la cuota íntegra autonómica por adquisición de vivienda en núcleos rurales en el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, Texto Refundido de las Disposiciones Dictadas en Materia de Tributos Cedidos en su modificación por Ley 3/2012, de 8 de marzo.

(19) Ley 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

referencia a la vivienda habitual. En este caso, la deducción tiene por objeto una rehabilitación calificada como tal por la Dirección General de Vivienda del Gobierno de Cantabria; la mejora de la eficiencia energética, la higiene, la salud y protección del medio ambiente y la accesibilidad de la vivienda o al edificio en que se encuentra; la utilización de energías renovables, la seguridad y la estanqueidad, y en particular, la sustitución de instalaciones de electricidad, agua, gas, calefacción y, finalmente, por las obras de instalación de infraestructuras de telecomunicación que permitan el acceso a Internet y a servicios de televisión digital en la vivienda del contribuyente. Quizás sea ésta la senda que emprendan.

En cierto sentido, algunas deducciones reguladas hace algún tiempo en este impuesto ya combinaban elementos de protección medioambientales (¿una suerte de rehabilitación?) con la inversión en vivienda habitual. Se trata, como ocurre en —Castilla y León (20), Murcia (21), Valencia (22), Aragón (23)— de permitir la deducción por incorporar instalaciones para el suministro de luz o agua que procedan, fundamentalmente, de tecnologías basadas en energías renovables solar (térmica y fotovoltaica) y eólica como, por ejemplo, la instalación de paneles solares o bien, cuando en la vivienda se incorporen mecanismos para el ahorro del agua o para la mejora de la depuración de las aguas o reutilización de aguas grises. Y también, en algún caso, para la adaptación de la vivienda a las situaciones de discapacidad (en Castilla-León se habla, no obstante, de «rehabilitación» a los efectos previstos en el IRPF).

En Murcia, también se extiende la aplicación de la deducción a las instalaciones en viviendas destinadas al arrendamiento, siempre que el arrendamiento de la vivienda no tenga la consideración de actividad económica de acuerdo con el concepto establecido en la propia Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

No obstante, es una rareza contemplar deducciones como la prevista por Castilla y León por inversión en obras de adecuación a la inspección técnica de construcciones, por las obras que tengan por objeto la adecuación de la

(20) Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre, Disposiciones Legales en Materia de Tributos Cedidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

(21) Desde 2007. Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en la Región de Murcia en Materia de Tributos Cedidos.

(22) Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat Valenciana. Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora del Tramo Autonómico del IRPF y Restantes Tributos Cedidos.

(23) Ley 12/2010, de 29 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Aragón, de Medidas Tributarias. Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, Texto Refundido de las Disposiciones Dictadas en Materia de Tributos Cedidos.

construcción en que se encuentre su vivienda habitual al cumplimiento de los deberes urbanísticos y condiciones que exige la normativa urbanística de la Comunidad (24).

También son escasas, las medidas que se refieran a otro tipo de inmueble que tenga un uso diferente al de primera residencia. Así, en Canarias se regula una deducción en el IRPF por donaciones para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico de Canarias y otra, de forma similar, por cantidades destinadas a restauración, rehabilitación o reparación de bienes inmuebles declarados de interés cultural. En Castilla y León, se deduce por aquellas cantidades donadas a fundaciones de Castilla y León para la recuperación del Patrimonio histórico, cultural y natural y, en el mismo sentido, también se bonifica las cantidades invertidas con el mismo objetivo.

Por su parte, Baleares contempla una deducción en IRPF por los gastos de conservación y mejora realizados en fincas o terrenos incluidos en áreas de suelo rústico protegido, o dentro de un área de interés agrario, o dentro de un espacio de relevancia ambiental (25). Y en La Rioja se ha previsto la deducción por adquisición o rehabilitación de una segunda vivienda en el medio rural. De esta deducción solo podrá beneficiarse una única vivienda distinta de la habitual por contribuyente.

En relación con los restantes impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas, nos encontramos con dos líneas de actuación: las medidas que son complemento de las previstas en el impuesto sobre la renta, y otras que tienden a favorecer objetivos de crecimiento económico y de localización en el territorio. En el primer caso, podemos citar, por ejemplo, la rebaja de tipos en ITPAJD por las transmisiones de la vivienda habitual, en la constitución de préstamos hipotecarios o cuando la transmisión del inmueble goza de exención en el IVA o bien las reducciones en la base imponible en donaciones y sucesiones de este elemento. En el segundo caso, por inversión entidades que cotizan o en la adquisición de acciones o participaciones sociales de entidades nuevas o de reciente creación que se localicen en el territorio de la respectiva Comunidad (26).

(24) Vid., Disposición transitoria primera del Decreto Legislativo 1/2008, antes citado.

(25) Desde 2008. Ley de la Comunidad Autónoma Balear 6/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y Económico-administrativas.

(26) Así, en Comunidades como Madrid, Cataluña, Galicia, Andalucía y Aragón, Con la misma finalidad de fomento de la actividad económica y su localización en el territorio encontramos en el seno del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones la reducción por la donación de dinero a favor de descendientes para la constitución o adquisición de una empresa individual o un negocio profesional o de participaciones en entidades (Cataluña y Madrid). Y en La Rioja, se establecen tipos inferiores en los documentos notariales que formalicen la adquisición de inmuebles por una sociedad mercantil participada en su integridad por jóvenes menores de 36 años con domicilio fiscal en la Comunidad y en función del valor de los inmuebles.

Por otra parte, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia) se prevé una bonificación de la cuota para la transmisión total o parcial de viviendas a empresas inmobiliarias —a las que sean de aplicación las normas de adaptación del Plan general de contabilidad del sector inmobiliario— que se incorporarán a su activo circulante con la finalidad de venderlas en un plazo determinado. La Rioja (27) ha establecido un tipo de gravamen reducido específico para la adquisición de vivienda —cualquiera que sea su uso— que vaya a ser objeto de inmediata rehabilitación. En este caso, la comunidad riojana se remite al concepto de rehabilitación previsto en la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Finalmente, en Galicia se establece, en cuanto al gravamen gradual sobre actos jurídicos documentados, una bonificación del 75 por ciento de la cuota en las escrituras públicas para formalizar la declaración de obra nueva o la división horizontal de edificios destinados a viviendas de alquiler.

En conclusión, observamos una cierta tendencia en las Comunidades Autónomas a la diversificación de los objetivos de política fiscal y, tímidamente, se abren paso medidas para la rehabilitación y el asentamiento de la población. Falta, es cierto, un impulso más general, lo que podría resolverse en los impuestos de titularidad estatal mediante una decidida acción del legislador que bien podría estar directamente relacionada con el desarrollo de los objetivos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

3. La imposición local: incentivos fiscales a favor de la rehabilitación

No podemos finalizar este repaso a la protección que el sistema fiscal brinda a las actividades de rehabilitación sin mencionar aquellas contenidas en el ámbito local. En los últimos años las reformas legislativas del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) se han encaminado a la realización de ciertos objetivos que pueden conectarse con la realización la autonomía local y la consecución de ciertos objetivos de la llamada «fiscalidad verde». En la imposición inmobiliaria esta fiscalidad medioambiental se ha convertido en una suerte de medidas de fomento de la rehabilitación (mejora de edificios, fomento de actividades de construcción de nuevos edificios más eficientes o de rehabilitación de edificios ya existentes para la consecución de estas características). Así, encontramos bonificaciones que siguen estas premisas tanto en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), como en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

(27) A través de la citada Ley 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

En el IBI, se establece una bonificación obligatoria para empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria, tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta, bonificación de entre el 50 y el 90 por 100 en la cuota íntegra del impuesto de los inmuebles que constituyan el objeto de su actividad (art. 73.1 TRLRHL). Junto a esta, hemos de mencionar la bonificación potestativa de hasta el 50 por 100 de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol (art. 74.5 TRLRHL). La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para la producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente. Obsérvese lo limitado de esta actuación de mejora funcional de los inmuebles.

Por su parte, en el ICIO, no se encuentra ninguna medida de fomento de la actividad de rehabilitación similar a la prevista de forma obligatoria en el IBI, al margen de las recogidas en el artículo 103.2 del TRLRHL. Así, se establece una bonificación potestativa de hasta el 50 por ciento de la cuota del impuesto, a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a viviendas de protección oficial (28) y otra, de hasta un 95 por ciento de la cuota a favor de construcciones, instalaciones y obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo. En este sentido, Ayuntamientos como el de Zaragoza han entendido que concurre este interés o utilidad municipal en el fomento de la actividad de rehabilitación de edificios y de zonas urbanas (29).

A nuestro juicio, la tributación local tiene un amplio potencial para la introducción de medidas de fomento de la actividad privada-empresarial y particular de rehabilitación de inmuebles y de regeneración urbana, al estilo de la ya citada bonificación obligatoria en el IBI. No obstante, observamos una cierta confusión en la utilización de los conceptos de rehabilitación y las medidas de mejora medioambiental de los edificios (mejora térmica, energética, etc.) pues, ¿no dejan de ser o formar parte de la rehabilitación del inmueble?

(28) GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M.º Luisa (2012): «Capítulo VIII. La vivienda en los tributos locales», en la obra colectiva *La fiscalidad de la Vivienda en España*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, p. 723, afirma que los ayuntamientos que la han establecido se han limitado a la construcción, citando los ejemplos de Sevilla, Madrid y Valencia.

(29) En la Ordenanza fiscal núm. 10/2012 del Ayuntamiento de Zaragoza encontramos un magnífico ejemplo de promoción fiscal de la rehabilitación al entender que justifica la declaración de especial interés o utilidad municipal: las actuaciones de nueva planta y de rehabilitación y en general actuaciones de rehabilitación en el marco de los planes integrales y áreas de rehabilitación integral. Pero también, se incluyen actuaciones sobre edificios sin calificación que tengan una antigüedad superior a 40 años (art. 6 Ordenanza). En otros municipios, como Madrid o Sevilla, también encontramos disposiciones un sentido semejante.

Confusión que es común a los tres ámbitos tributarios y que es consecuencia de la ausencia de un concepto común de rehabilitación como veremos en el apartado siguiente.

II. LA ACTIVIDAD DE REHABILITACIÓN EN EL IRPF Y EN EL IVA: CONCEPTO DE REHABILITACIÓN

1. Descripción del concepto de rehabilitación en el IRPF

La rehabilitación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas venía contemplada como un supuesto de inversión en la vivienda habitual del contribuyente (persona física) que gozaba de deducción en la cuota del impuesto. Así es, la rehabilitación se configuraba como un supuesto de inversión separado y diferente de la adquisición de la vivienda —la cual adquiriría múltiples formas, como la adquisición en construcción, la adquisición mediante ahorro en cuentas ahorro vivienda—, la ampliación de su superficie útil y la realización de obras e instalaciones de adecuación en la vivienda habitual, o en los elementos comunes o los que sirvan de paso necesario entre la finca y la vía pública, por razón de la discapacidad de alguno de los ocupantes de la vivienda referidos en la norma.

Así pues, la rehabilitación se distinguía —como fórmula de inversión en vivienda— de estas otras actuaciones de adecuación sobre la vivienda y esta precisión es importante por cuanto que el concepto de rehabilitación no venía establecido en la Ley, sino que era objeto de una delegación *cuasi* en blanco al reglamento del impuesto, el cual a su vez, remitía en uno de sus supuestos a los Planes Estatales de Vivienda.

En el artículo 55.5 del reglamento del impuesto, a pesar de la derogación del incentivo en la Ley, todavía encontramos el desarrollo del concepto de rehabilitación de vivienda consistiendo ésta en la realización de unas determinadas obras sobre la vivienda del contribuyente cuando las citadas obras cumplan alguno de los dos requisitos siguientes: que sean obras que estén calificadas o declaradas como actuación protegida en materia de rehabilitación en los términos del Plan Estatal de vivienda en vigor (30); o bien, que tengan por objeto principal la reconstrucción de la vivienda mediante la consolidación y el tratamiento de las estructuras, fachadas o cubiertas y otras análogas siempre que el coste global de las operaciones de rehabilitación exceda del 25 por ciento del precio de adquisición si se hubiere efectuado ésta durante los

(30) A este respecto, y como curiosidad, debemos señalar que el precepto reglamentario remite al derogado Plan Estatal 2005-2008. Entendemos que la remisión habría de entenderse al vigente en cada momento.

dos años inmediatamente anteriores al inicio de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la vivienda en el momento de dicho inicio.

Así pues, a los efectos del Impuesto sobre la renta, parecía diferenciarse dos conceptos o vías de rehabilitación a los que podríamos denominar, para distinguirlos, como «rehabilitación certificada» y «reconstrucción cualitativa de la vivienda».

a) La «rehabilitación certificada»

De acuerdo con el artículo 55.5 a) del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los efectos, según se disponía, del artículo 68.1.1º de la Ley del Impuesto —donde se regulaba la deducción por inversión en vivienda habitual— se considerará rehabilitación las obras en la vivienda que hayan sido calificadas o declaradas como actuación protegida en materia de rehabilitación de viviendas en los términos previstos en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (31).

Así pues, resultaba imprescindible remitirse al concepto que, en cada momento, se contuviese en el correspondiente Plan Estatal. En el momento en que se derogó la deducción en el Impuesto, se encontraba vigente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que fue modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (32). Hasta este momento, el desarrollo del concepto legal sólo podía construirse sobre la base de las actuaciones protegibles que componían los diferentes programas integrados en los ejes de actuación del Plan.

De esta forma había que preguntarse: ¿qué programa encajaba en el concepto de rehabilitación del IRPF, o lo que es igual, cuáles eran las obras calificadas y declaradas como «rehabilitación» según el plan de vivienda vigente (33)? Veamos, según los artículos 2 y 21 el Plan constaba de 6 ejes

(31) Como ya señalamos anteriormente, el precepto literalmente se remite al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

(32) En la actualidad, el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016.

(33) Este Plan constaba de 6 ejes básicos y 12 programas: 1. Promoción de viviendas protegidas. a) Promoción de vivienda protegida para alquiler. b) Promoción de vivienda protegida para venta. c) Promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos. 2. Ayudas a demandantes de vivienda. a) Ayudas a inquilinos. b) Ayudas a adquirentes de nuevas viviendas protegidas y de viviendas usadas. 3. Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana. a) Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (en adelante, ARIS). b) Áreas de renovación urbana (en adelante,

básicos y 12 programas que iban mucho más allá de la rehabilitación en vivienda. De todos ellos, el eje 4 parecía el adecuado para la integración reglamentaria. El citado eje, o Programa de ayudas RENOVE a la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas existentes consideraba actuaciones protegidas las siguientes: a) Actuaciones para mejorar la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente en los edificios y viviendas, y la utilización de energías renovables; b) Actuaciones para garantizar la seguridad y la estanqueidad de los edificios; y c) Actuaciones para mejora de la accesibilidad al edificio y/o a sus viviendas.

Pero además, dada la elasticidad con que se ha descrito el supuesto en el reglamento del impuesto podían entenderse incluidas determinadas actuaciones en el marco del «Programa de áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales» (ARIS), eje 3 del Plan, al que podían acceder tanto los promotores como los propietarios de viviendas en ellos localizadas. El programa ARIS recogía las actuaciones de mejora de tejidos residenciales en el medio urbano y rural recuperando funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, que precisaran la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda y de intervenciones de urbanización o reurbanización de sus espacios públicos. Pues bien, dentro de este programa encajarían en el concepto del Impuesto, exclusivamente, las actuaciones señaladas en el artículo 45.2 letras a) y b), esto es, obras en elementos privativos del edificio (viviendas) que consistieran en la mejora de la habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética. Y en elementos comunes del edificio, las de mejora de la seguridad, estanqueidad, accesibilidad y eficiencia energética, y la utilización de energías renovables.

El resto de programas y actuaciones contempladas en el plan quedarían fuera del incentivo fiscal. Ello es debido a que el ámbito objetivo del beneficio fiscal se limitaba a la «vivienda habitual» del contribuyente y, en algún caso, a elementos comunes hasta la vía pública (por ejemplo, en el caso de obras de acondicionamiento a las situaciones de discapacidad) y a determinados anejos, como eran los garajes. Al margen de la necesidad de que las obras fueran clasificadas o declaradas como actuación protegida en los términos del Plan de vivienda para este tipo de rehabilitación, el Impuesto sobre la no imponía

ARUS). c) Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo. 4. Ayudas RENOVE a la rehabilitación y eficiencia energética. a) Ayudas RENOVE a la rehabilitación. b) Ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas. 5. Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida. a) Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida. 6. Ayudas a instrumentos de información y gestión del Plan. a) Ayudas a la gestión de los Planes de Vivienda e información al ciudadano

otros condicionamientos ni cualitativos ni cuantitativos que los expresados en el Plan para los respectivos programas.

A modo de reflexión final sobre este supuesto, no podemos dejar de destacar uno de los defectos que, a nuestro juicio, tenía esta remisión a los Planes de vivienda y era la siguiente: dado que la aplicación del beneficio fiscal requería la calificación o declaración como actuación protegida, solamente aquellos contribuyentes que podían obtener dicha calificación o declaración podrían acceder al beneficio fiscal. Particularmente, nos referimos a las condiciones de renta máxima que imponía el Plan de vivienda para la obtención de las ayudas que en él se contemplaban. De esta forma colateral —¿buscada o quizás no buscada por el legislador?— se limitaba el ámbito subjetivo de la aplicación de este incentivo fiscal, el cual propiamente no imponía límites de renta a los contribuyentes para el acceso al beneficio fiscal y, por ende, se constreñía la promoción de este tipo de actividad económica.

En este momento, el incentivo fiscal ya no es de aplicación a las rehabilitaciones de viviendas desde 31 de diciembre de 2012. El nuevo Plan de vivienda 2013-2016 (34) contempla unos programas de ayudas y subvenciones que carecerán de un beneficio fiscal específico en el IRPF, salvo la exención por reinversión, pero que, deberán ser integradas en éste como renta sujeta a gravamen. Este plan y las modificaciones introducidas en la Ley del Suelo por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas tienen como denominador común la promoción de nuevos objetivos políticos y económicos: el alquiler y la rehabilitación de viviendas. Y ciertamente, la actividad privada de rehabilitación de viviendas tiene un gran campo en el actual contexto de nuestro país en donde las unidades urbanas más antiguas y degradadas son las de la ciudad consolidada, no siempre y completamente deshabitada. Ahora bien, tras la desaparición del único incentivo fiscal realmente generalizado que aliviaba las sobrecargadas espaldas del contribuyente persona física, quizás sea la hora de abrir nuevos incentivos, en la línea que propugna actualmente el legislador.

b) La «reconstrucción cualitativa de la vivienda»

El segundo sentido del concepto de rehabilitación, a los efectos del artículo 68.1.1º de la LIRPF, que se desprendía del 55.1.5º de su reglamento fue objeto de una importante adaptación por el Real Decreto 861/2008, de 23 de mayo con ocasión de la modificación introducida en el artículo 20.Uno.22º

(34) Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

del IVA (35). La eliminación del valor del suelo a los efectos de establecer el límite cuantitativo se trasladaba al Impuesto sobre la Renta y, al menos en este sentido, los requisitos en ambos impuestos se hacían equivalentes. Sin embargo, el concepto de rehabilitación en el IVA volvió a ser objeto, en 2010, de una nueva redacción que no fue trasladada al Impuesto sobre la Renta.

En efecto, la rehabilitación como reconstrucción cualitativa de la vivienda en el Impuesto sobre la Renta consistía en la realización de aquellas obras que tuviesen como objeto principal la reconstrucción de la vivienda mediante la consolidación o adecuación de estructuras, fachadas o cubiertas y otras análogas —que no definía— siempre que el coste global de las operaciones de rehabilitación excediera del 25 por ciento del precio de adquisición (se sobreentiende de la vivienda) si se hubiese efectuado ésta durante los dos años inmediatamente anteriores al inicio de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la vivienda en el momento de dicho inicio, descontando en todo caso la parte proporcional correspondiente al suelo.

2. Descripción del concepto de rehabilitación en el IVA

En el IVA, la última redacción del concepto de rehabilitación (36) del artículo 20.Uno.22º de la Ley del IVA procede del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Dicha reforma cumplía dos objetivos según la propia norma, ampliaba: «el concepto de rehabilitación estructural a efectos del impuesto, a través de una definición de obras análogas y conexas a las estructurales, que permite reducir

(35) Efectivamente, el concepto de rehabilitación contemplado en el Impuesto sobre el Valor Añadido había sido modificado por el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de Impulso de la Actividad Económica, a los efectos de eliminar el valor del suelo del cómputo del límite cuantitativo que determina si las obras proyectadas adquieren la consideración de rehabilitación, como veremos. También se aprovechó la reforma para precisar que el momento para determinar el valor de mercado se referiría al inicio de las obras de rehabilitación y no al impreciso «momento de su rehabilitación». Dichas modificaciones según, ÁLVAREZ ARROYO, Ricardo (2011): «Resumen de las modificaciones normativas en el IVA en 2009 y 2010 y propuestas contenidas en la LPGE para 2011», *Novedades y temas clave del IVA 2010-2011*, Madrid, CISS, 1º ed., versión electrónica, p. 1, se introducen «con la idea de reactivar el maltrecho mercado de la promoción inmobiliaria, ya fue objeto de modificación en abril de 2008 (Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril) el concepto de rehabilitación, suavizando notablemente los límites que impedían con anterioridad a la nueva redacción de la Ley que una nueva promoción inmobiliaria sobre un inmueble existente pueda tener tal carácter de rehabilitación».

(36) Sobre los aspectos de esta reforma y el concepto de rehabilitación en el impuesto, véase, RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2010): «El concepto de obras de rehabilitación de edificaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido su ampliación por obra del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril», *Crónica Tributaria*, núm. Extra 4, pp. 33-38.

los costes fiscales asociados a la actividad de rehabilitación» y «recuperar la actividad en el sector de la construcción por la vía, fundamentalmente, del impulso fiscal a la actividad de la rehabilitación de viviendas y con el objetivo adicional de contribuir a la eficiencia y ahorro energético».

Efectivamente, al concepto de obras de rehabilitación de edificaciones —inicialmente equivalente a «la reconstrucción cualitativa» del Impuesto sobre la Renta— cuyo objeto principal debía ser la reconstrucción de las mismas mediante la consolidación y tratamiento de estructuras, fachadas o cubiertas y otras análogas siempre que el coste global de las operaciones de rehabilitación excediera del 25 por 100 del precio de adquisición si se hubiese efectuado ésta durante los dos años inmediatamente anteriores al inicio de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la edificación o parte de la misma en el momento de dicho inicio, descontando en ambos casos la parte proporcional correspondiente al suelo. A este concepto se le añadieron otras obras, necesariamente diferentes a las anteriores, que pasaron a denominarse obras análogas y obras conexas. Dichas incorporaciones, a nuestro juicio, aclaran y amplían dicho concepto y, desde luego, lo hacen más realista y adecuado para el cumplimiento de los objetivos políticos proyectados con la reforma.

Así, dichas «obras análogas» se refieren, no sólo a una consolidación, sino a la adecuación estructural del edificio para dotarlo de condiciones de seguridad constructiva, precisando mejor las estructuras afectadas: —refuerzo de pilares, forjados o cimentación—, incluyendo la reconstrucción de fachadas y de patios interiores y añadiendo, como equivalente a obras de rehabilitación, la instalación de elementos elevadores para salvar barreras arquitectónicas.

Por su parte, las «obras conexas» se refieren a los trabajos de albañilería, fontanería, carpintería, de mejora de instalaciones eléctricas, agua, climatización, protección contra incendios y las llamadas obras de rehabilitación energéticas, aquellas que mejoran el comportamiento energético de la edificación mediante la reducción de su demanda energética, el aumento del rendimiento de los sistemas e instalaciones térmicas o la incorporación de equipos que utilicen energías renovables. Las obras conexas requieren que su coste sea inferior al derivado de las obras de consolidación o tratamiento de elementos estructurales, fachadas o cubiertas y, en su caso, de las obras análogas a éstas y, además, que estén vinculadas a ellas de forma indisociable. No se admiten las obras que consistan en el mero acabado u ornato de la edificación ni en el simple mantenimiento o pintura de la fachada. Exclusión, que a mi juicio, debería ser replanteada en alguna medida.

Concorde con estos cambios, la modificación del concepto de rehabilitación introdujo un requisito cuantitativo que anteriormente no se preveía, requiriendo que más del 50 por ciento del coste total del proyecto de rehabilitación

se correspondiese con obras de consolidación o tratamiento de elementos estructurales, fachadas o cubiertas o con obras análogas o conexas a las de rehabilitación. Este requisito se unía al ya existente, que exigía que el coste total de las obras a que se refiere el proyecto excediera del 25 por ciento del precio de adquisición de la edificación o valor de mercado, descontando el valor del suelo, en los términos que vimos en el Impuesto sobre la renta.

3. Problemas derivados de la diferente conceptualización de rehabilitación en ambos impuestos

Con la comparativa que vamos a realizar queremos poner de manifiesto las distorsiones que provocaba la existencia de dos configuraciones diferentes del concepto material de rehabilitación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Dichas diferencias, a nuestro juicio, no tienen fundamento en los fines respectivos de los impuestos, ni siquiera en los propios de los incentivos que toman en cuenta esta actividad (rehabilitación). Entendemos que las obras de rehabilitación sobre vivienda o sobre el edificio perfectamente podrían ser definidas de modo único entrando el respectivo impuesto a concretar los elementos que permitan a un contribuyente deducir —si en su caso se reintroduce el beneficio fiscal— de su impuesto personal las cuantías pertinentes, modulando en su caso en función de sus umbrales de renta, en tanto que en el Impuesto sobre el Valor Añadido, las obras que se consideren exentas habrían de ser aquéllas que el legislador quiere promocionar como actividad económica, partiendo de un concepto que debería inspirarse en el previsto en la legislación sectorial administrativa.

Hasta la derogación de la deducción por vivienda en el IRPF se daba una situación de divergencia entre ambos Impuestos. Tal y como hemos señalado, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se contemplaban dos formas incentivadas de rehabilitación: la certificada según el Plan de vivienda vigente y la que hemos denominado «reconstrucción cualitativa de la vivienda». Si comparamos las obras que componían ambos supuestos observamos las coincidencias de los supuestos materiales: seguridad (en diferente grado, desde adecuación a reconstrucción), eficiencia energética y accesibilidad. Asimismo, desde luego, a las descritas anteriormente en el IVA.

Se observaban entre ambos impuestos y supuestos ciertas diferencias. Hemos visto que en el IRPF las obras de reconstrucción no alcanzan a otras situaciones de adecuación por motivos de seguridad de menor calado, como hemos visto en el IVA a no ser que encajasen en alguno de los ejes del Plan de Vivienda vigente en cada momento y obtuviesen la certificación administrativa oportuna, lo que incluye, como hemos señalado anteriormente, el cumplimiento para el sujeto de ciertos requisitos de renta.

Por otra parte, la proporción de cada tipo de obras de rehabilitación, el peso, en el conjunto del proyecto de rehabilitación se exigía de forma diferente según el impuesto. Así, en el IVA el proyecto de rehabilitación puede incluir cualesquiera obras que alcancen todas el carácter de obras de rehabilitación a los efectos de la exención en el impuesto cuando más de la mitad del coste total del proyecto se corresponda con obras de consolidación, análogas y conexas y el coste total de las obras supongan más de la cuarta parte del valor (precio adquisición o valor de mercado) de la edificación. Mientras que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para el caso del supuesto de rehabilitación certificada, sólo se exigía que se declare la adecuación al Plan de vivienda, el cual hasta ese momento no exigía tales condiciones; y, en el caso de rehabilitación en el IRPF por la consolidación de las estructuras, se exigía que el coste global de las operaciones cubriese la cuarta parte del valor —en función de las circunstancias el valor puede ser el precio adquisición o el valor de mercado— de la vivienda del contribuyente. En este último caso, ¿por qué, si el supuesto está pensando en la consolidación de las estructuras (partes comunes) de la edificación en donde se encuentra la vivienda del contribuyente, la referencia cuantitativa se hacía, a diferencia del IVA, al precio o valor de la vivienda y no a la del edificio? Hubiera sido mucho más razonable adoptar la solución del IVA permitiendo atenuar las posibles divergencias entre los contribuyentes cuyas viviendas pudieron haber sido compradas en diversos ciclos del mercado inmobiliario, —antes o después de la «burbuja inmobiliaria»— y, sobre todo, hubiera sido más coherente porque, materialmente, las obras de consolidación afectan menos a la vivienda que al propio inmueble (estructuras, fachadas, cubiertas).

Añádase a esto que, en el Impuesto sobre la Renta quedarían fuera del beneficio fiscal —porque no se consideran dentro del concepto de rehabilitación— las obras conectadas directamente con la reconstrucción de la vivienda, a diferencia de lo que sucede en el Impuesto sobre el Valor Añadido, en que la totalidad de la actuación sobre la edificación, el proyecto de rehabilitación, gozaría de la exención si alcanzan el límite cuantitativo antes señalado. Ello es debido a que en el Impuesto sobre la Renta no está desarrollado el concepto de obra análoga y hubiera sido deseable que se introdujera el de obras conexas, de forma similar a como se hace en el IVA. Hubiera bastado una simple remisión.

Consideramos, en definitiva, que si el legislador quiere impulsar la actividad de rehabilitación de edificios, y por ende, de las viviendas que en ellos se sitúan, sería deseable que se definiera un concepto único de rehabilitación —concepto material y requisitos cuantitativos referidos a las obras— sin perjuicio de que, a los efectos de los diferentes beneficios fiscales que puedan asociarse a esta actividad se perfilaran para cada uno de los impuestos los

requisitos particulares que cada sujeto pasivo habría de reunir para gozar de las exenciones, bonificaciones, etc., y que, por tanto, no predeterminarían el concepto de rehabilitación —qué es rehabilitación— sino quién puede gozar del beneficio fiscal asociado a tal actividad económica de rehabilitación.

Esta función perfectamente se podría sustentar sobre la base de los objetivos y contenidos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, la cual podría dar pie a una mejor coordinación de las políticas de promoción económica y de política fiscal mediante la intervención en los conceptos de actividades de rehabilitación previstos en los impuestos citados.

4. La Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

Hasta la Ley 2/20011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ninguna norma de este rango había expresado una orientación tan favorable a la realización un «medio urbano sostenible» denominación que, además, introduce la propia ley. Una idea de urbanismo que se apoya en el mantenimiento del patrimonio inmobiliario existente y que preconiza la rehabilitación y la regeneración urbanas frente a un descontrolado y caótico proceso urbanizador costosísimo que, en rigor, no caminaba sino a la desfiguración de los núcleos urbanos consolidados, al incremento de los costes en equipamientos y transportes y al abandono de los núcleos urbanos más antiguos dentro de la ciudad.

Esta Ley obligaba a los poderes públicos a adoptar una actitud más activa en la consecución de los objetivos preconizados por la norma. Una actuación regida *ab initio* por fines comunes a todas las administraciones competentes que en esta materia, como sabemos, son casi todas las posibles.

No obstante, el concepto legal de rehabilitación que en ella se utilizaba no venía desarrollado. A este propósito, el referente en aquel momento era el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (37). A tenor de su artículo 17, aunque, según se decía, limitado a los efectos de este Real Decreto-ley (lo que le resta la universalidad que hubiera sido deseable), se delimitaba el término rehabilitación englobando las actuaciones de conservación, de mejora y de regeneración urbana. Estas actuaciones comprendían, tanto acciones sobre los edificios como sobre éstos y la zona en la que se encontrasen. Por tanto, no sólo consistían en actividades para la conservación de las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad,

(37) Convalidado por Resolución de 14 de julio de 2011 (BOE, de 22 de julio).

accesibilidad y ornato de los inmuebles; o la mejora de ciertos inmuebles por motivos turísticos o culturales, o por motivos de incremento de la calidad y sostenibilidad del medio en el que se encontrasen; sino que por rehabilitación también se entendía, las actuaciones de urbanización y de dotaciones de ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados. Finalmente, era interesante la precisión contenida en el párrafo segundo del citado precepto, en donde se señalaba que las actuaciones de rehabilitación que afectasen sólo a edificios podrían incluir también los espacios comunes privativos vinculados a los mismos. Esta disposición no modificó los conceptos de rehabilitación utilizados en las normas fiscales.

Tras esto, un nuevo legislador anuncia la elaboración de una Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (38). En un primer momento —fase de borrador de anteproyecto— se observaba la intención del proponente de conectar las actividades de rehabilitación y regeneración urbanas con el deber legal de conservación, cuyos límites se preveían en el artículo 4 del borrador, estableciendo unos niveles de cumplimiento que enlazaban con la nueva clasificación de los tipos de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas definidos en el texto legal.

El deber de conservación de edificaciones, en todo suelo en situación de urbanizado —según la redacción que el borrador de anteproyecto de la Ley de Rehabilitación proponía dar al artículo 9.6 de la Ley del Suelo— comprendería la realización de los trabajos y las obras necesarias para garantizar la conservación y el uso y además para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación y adaptar y actualizar las edificaciones, en particular, las instalaciones, a las normas legales explícitamente aplicables en cada momento. Asimismo, según la nueva redacción de la Ley del Suelo (art. 9.5), también en el suelo en situación de urbanizado, esta vez, el deber de uso imponía completar la urbanización de los terrenos.

Estos deberes se concretaban en el borrador de anteproyecto (artículo 8) en la descripción de tres tipos de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, de este modo: a) «actuaciones de rehabilitación edificatoria» que comprendían las obras y trabajos de mantenimiento e intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios

(38) En el marco de su Estrategia Española de Política Económica, el actual gobierno anunció, en la web de la Moncloa, en la referencia del Consejo de Ministros de 27/09/2012, la presentación de una Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas y una Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, con un plazo estimado de presentación de los proyectos, cuarto trimestre de 2012. En el primer caso, tomó forma como proyecto de ley número 121/000021 BOCG de 7 de septiembre de 2012, núm. 21-1.

privativos vinculados a los mismos, en los términos dispuesto por la Ley de Ordenación de la Edificación; b) las «actuaciones de regeneración urbana» que sumaban a las obras referidas en la letra anterior otras que afectasen a la urbanización material del ámbito respectivo, tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones y servicios urbanos de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético, alumbrado, recogida de residuos y telecomunicaciones; y c) las «actuaciones de renovación urbana», que consistían en la reurbanización del ámbito correspondiente y la realización de obras que afectasen a la urbanización material del ámbito señalado en las actuaciones de regeneración urbana, vinculadas a la ejecución de obras de edificación en las que predominasen las de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, tanto en términos de viviendas afectadas, como de edificabilidad total del ámbito (39).

El impulso de la Ley de Economía Sostenible y el Real Decreto-ley citado para los objetivos de la realización de la rehabilitación y la regeneración urbana han cristalizado en la publicación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana. ¿Qué novedades introduce la ley respecto del borrador de anteproyecto? A nuestro modesto entender, fundamentalmente, dos: una importante mejora sistemática y una simplificación y mayor claridad de las actuaciones, consecuencia, en gran parte, de lo anterior.

En primer término, desaparecen las referencias al deber legal de conservación de la Ley de Rehabilitación para ser integradas en la modificación del correspondiente precepto de la Ley del Suelo, en concreto, en el artículo 9 referido al contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas. El deber de conservación de edificaciones se remite directamente al cumplimiento de los objetivos básicos de la edificación establecidos en la

(39) El borrador preveía la derogación expresa tanto del capítulo IV Rehabilitación y vivienda, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y los capítulos IV, Medidas para el Fomento de las Actuaciones de Rehabilitación y capítulo V, Seguridad en materia inmobiliaria del citado Real Decreto-Ley 8/2011. Derogación que se confirma con la Ley finalmente publicada. De no existir tal derogación hubiera resultado obligado realizar la integración de ambas normas, lo que no resultaba sencillo. Ya que el citado Real Decreto-ley de Medidas tenía por rehabilitación, como hemos visto, las obras de «conservación» y las obras de «mejora», esto es, las adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad de la sostenibilidad del medio urbano y también actuaciones de urbanización y de dotaciones de ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados. Las primeras podrían encajar en las contempladas en el borrador como «actuaciones de rehabilitación edificatoria» en tanto que las segundas, podrían asimilarse a las de «actuación de regeneración urbana». Además de esto, el borrador de anteproyecto de la nueva Ley de rehabilitación preveía la introducción de una nueva actuación que se definía como las «actuaciones de renovación urbana» cuya característica común era el predominio de obras de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos a las que el Real Decreto-ley no se refería.

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). A lo que hay que añadir, para el caso de suelo urbanizado, el deber de completar la urbanización y el deber de edificar, cuando así se prevea por la ordenación urbanística.

Por otra parte, la Ley de Rehabilitación renuncia a definir prolijamente los supuestos que regula dejando que sea la ley general quienes los incorporen mediante las oportunas modificaciones tanto a la Ley del Suelo, como a la LOE y al Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE).

De este modo, para la Ley de Rehabilitación y las modificaciones introducidas en la Ley del Suelo, las actuaciones sobre el medio urbano, reguladas en el artículo 7 de la citada Ley, consisten en 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, actuaciones 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. Así pues, quedan claramente fuera de esta Ley las actuaciones de urbanización y de dotaciones en los términos del nuevo artículo 14.1 de la Ley del Suelo, el cual introduce un nuevo concepto, en su apartado 2, «actuaciones edificatorias», que se define negativamente respecto del apartado 1, «actuaciones de urbanización» y que consiste en la realización de nuevos edificios y sustitución de los existentes y en obras de rehabilitación edificatoria las cuales se definen como las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes en los términos de la LOE, incluso aun cuando todos estos supuestos, requieran obras complementarias de urbanización.

Definido de esta forma el ámbito material de la Ley de Rehabilitación, insistimos en la necesidad de evolucionar en esta línea los conceptos de rehabilitación que se manejan en nuestro sistema fiscal. Particularmente, el incluido en la Ley del IVA no se aleja de este desarrollo sectorial sin embargo sería, a nuestro juicio, conveniente de *lege ferenda* articularlo de forma homogénea con aquéllas normas. Y no sólo eso, estimamos necesaria la coordinación entre ambos ámbitos políticos a la hora de establecer cuáles de estas actuaciones de rehabilitación y de regeneración urbanas han de merecer una fiscalidad más favorable y cómo habría de articularla.

III. LA PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS A TRAVÉS DE RÉGIMENES FISCALES ESPECIALES: LAS SOCIMI

1. Introducción

No resulta una novedad en nuestro sistema impositivo español, la adopción de sistemas especiales de tributación para aquellas actividades económicas que se consideran, en un momento determinado, estratégicas o precisadas de un mayor apoyo público.

En estos últimos años, dadas las conocidas, y sufridas por muchos, circunstancias en las que se encuentra la actividad de la construcción en España y, por extensión de la vivienda, el legislador está impulsando varias acciones para reactivar y reorientar la actividad de la construcción y sus actividades conexas, así como para dar salida al *stock* de vivienda construida en nuestro país. Entre otras, baste recordar la introducción en el Impuesto sobre Sociedades del régimen especial aplicable a las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, en 2003; la del régimen especial de las SOCIMI, en 2009 y, las recientes, Ley de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas y Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. La tendencia, en estos momentos, va en una dirección opuesta a la que se ha venido sucediendo hasta hace poco tiempo. Deja de primarse la adquisición en favor del alquiler. Y así, finalmente, y no sin cierta polémica, se ha hecho efectiva la eliminación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de la deducción por inversión en vivienda habitual, en la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias.

No obstante, según hemos visto hasta el momento, el panorama que presentan las medidas fiscales adoptadas tanto por el legislador estatal como por el autonómico en orden al impulso de las actividades de rehabilitación y regeneración urbanas es fragmentario y carece de una deseable unidad de dirección. Es, por tanto, en este contexto, en el que insertamos una propuesta de desarrollo de un régimen especial para el fomento de las actividades de rehabilitación y regeneración urbanas (40). Así pues, tomando como base la experiencia de las SOCIMI se tratará de explicar dicho régimen y su evolución y su posible aplicación a los efectos que estamos buscando.

(40) La Ministra de fomento facilitaba los siguientes datos en el debate de totalidad del proyecto de Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas (DOCG, núm. 84, de 20 de diciembre de 2012, p. 47): sólo el 17% de la población reside en una vivienda en régimen de alquiler, Pero es que, además, tan sólo el 25,6% de las personas con rentas bajas alquilan vivienda, frente al 52,9% de media en Europa. Añádase a esto, el que tenemos más de 3 millones de viviendas vacías y un *stock* de vivienda nueva sin vender de unas 700.000 unidades. Se comprende la preocupación del Gobierno por el desarrollo del alquiler como alternativa, pero también el impulso a la actividad de rehabilitación residencial, la regeneración y la renovación urbana.

B) La experiencia de las SOCIMI

¿Qué son las SOCIMI? Las SOCIMI constituyen un tipo de sociedad anónima (41) que cotiza, cuyo objeto social está delimitado por la Ley y a las que se les asocia un régimen fiscal específico más favorable, una suerte de régimen especial del Impuesto sobre Sociedades. La regulación de ambos aspectos se contiene en la conocida Ley 11/2009, de 26 de octubre, de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI). Con esta Ley se trataba de incorporar a nuestro ordenamiento un instrumento de inversión, de estructuración e impulso del mercado inmobiliario de alquiler similar a los REIT (*Real Estate Investment Trust*) del derecho anglosajón (42). No obstante, no fueron pocas las críticas (43) a la primera regulación de las SOCIMI en España pues nuestras sociedades distaban mucho de aquéllos y, en concreto, el régimen fiscal que se le otorgaba en España difería enormemente siendo éste uno de los puntales fundamentales para su éxito. En la evolución posterior se ha comprobado que los resultados obtenidos no fueron los deseados por el legislador (44).

(41) Sobre el tipo de sociedad, *vid.*, ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio (2010): «La nuevas SOCIMI ante el fracaso de los instrumentos de estímulo de la vivienda de alquiler en España (¿El final del mercado artesanal de arrendamientos de viviendas, la panacea de la crisis inmobiliaria o simple vehículo de inversión?)», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 119/ julio-septiembre, pp. 151-152. Precisamente, a juicio de este autor, «... hubiese sido más sencillo definir a la SOCIMI como un puro estatus fiscal, accesible a cualquier sociedad anónima o, incluso, de responsabilidad limitada que cumplierse con los mismos requisitos conceptuados nítidamente como condiciones de un supuesto de hecho tributario (...)», p. 155.

(42) Sobre los REIT, puede consultarse el reciente trabajo de ALBA MUÑOZ, José Miguel (2012): «Aspectos Internacionales de la fiscalidad de los REIT», *Revista Impuestos* 11-12, versión electrónica, pp. 1-24.

(43) En opinión de ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio (2010: 148 y nota 70, 163-164), se trata de una versión distorsionada de los REIT, un modelo de segunda generación con escasos resultados a corto y medio plazo. No sólo se señalaron las deficiencias desde el punto de vista del Derecho mercantil cuanto en la regulación del régimen fiscal específico. La ventaja de los REIT es su tratamiento fiscal basado en una estructura denominada *pass-through*, de modo que, las rentas generadas por el *trust* no son gravadas en el impuesto societario sino que es soportado por los socios-perceptores de las rentas. Asimismo, en NASARRE AZNAR, Sergio y RIVAS NIETO, Estela (2009): «Las nuevas Sociedades Anónimas Cotizadas en el mercado inmobiliario (SOCIMI): ¿solución para el alquiler de vivienda en España?», *Revista CEF-Legal* 105, p. 28. Sobre las SOCIMI antes de la última reforma, *vid.*, CALVO VÉRGEZ, Juan (2010): «El régimen fiscal de las SOCIMI en el Impuesto sobre Sociedades», *Diario la Ley* 7485, versión electrónica, pp. 1-27 y ARGENTE ÁLVAREZ, Javier (2010): «Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI)», *Carta Tributaria. Monografías* 1, pp. 2-33.

(44) La Exposición de Motivos de la Ley 16/2012, que contiene la última modificación al régimen de las SOCIMI, literalmente reconoce «... que existe un escaso número de entidades que se acoge a este régimen especial, posiblemente debido a los requisitos exigidos para su aplicación, que lo han convertido en un régimen totalmente inoperativo...». Según recoge NASARRE/RIVAS (2009: 49) «la industria promotora/constructora española no ha acogido con demasiado entusiasmo el Pro-

En su primera versión, las SOCIMI se presentaban con las siguientes características: en cuanto a su función, se trataba de crear instrumentos de inversión en inmuebles urbanos que permitieran el desarrollo en nuestro país de un mercado inmobiliario de alquiler más ágil y transparente. De ahí que se las configurase como sociedades anónimas cotizadas. De este modo, se daba pie a que los pequeños y medianos inversores se involucraran en la inversión en activos inmobiliarios (45). A ello debía contribuir tanto su régimen mercantil como el régimen especial fiscal específico.

En relación con lo primero, su objeto social combinaba tanto actividades reales con otras puramente financieras: así, las SOCIMI tendrían como actividad principal la adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana, así como su rehabilitación para su arrendamiento. Otras de forma indirecta, mediante la tenencia de participaciones en el capital de otras SOCIMI, similares a éstas; o entidades no residentes de semejantes características o bien en Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria.

La actividad de la rehabilitación no estaba contemplada en el proyecto de ley inicial de 19 de diciembre de 2008, pero sí en la publicada finalmente en donde, además, se establecía que el concepto de rehabilitación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido debería ser objeto de una aclaración en el futuro y, así, la disposición adicional segunda de la Ley 11/2009 contenía un mandato al legislador para precisar el alcance del término «obras análogas» del artículo 20.Uno.22 párrafo cuarto de la Ley del IVA. Lo que efectivamente se llevó a cabo según hemos dado cuenta *supra*. De esta forma, la actividad de rehabilitación que pueden realizar las SOCIMI es la comentada en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido, ahora bien, debe tenerse en cuenta que en la situación actual, la actividad de la rehabilitación no es un fin en sí misma, sino que debe estar asociada, necesariamente, a la actividad de arrendamiento de lo rehabilitado, puesto que así lo exige este régimen especial. Algo que el legislador podría subsanar fácilmente.

Junto a estas actividades llamadas principales, las SOCIMI pueden realizar otras accesorias siempre que no supongan más del 20 por ciento (el 15 por ciento en el proyecto inicial de 19 de diciembre de 2008 de la Ley 11/2009) del total de las rentas. Pero ¿accesorias a qué actividad principal? En la doctrina se ha entendido que estas actividades sean las accesorias a

yecto [se refiere al de la futura Ley 11/200]]» citando el trabajo, en su totalidad, de LIEDO, Manuel, SOCIMI: «el REIT español en el punto de mira del sector inmobiliario», Jornadas *Nuevas formas de financiación para las empresas inmobiliarias*, Universidad Autónoma de Madrid, enero 2009. En el Diario de Sesiones citado anteriormente, la Ministra de Fomento reconoce que: «no habían llegado ni a cinco las Socimi que se habían creado», p. 49.

(45) TAPIA HERMIDA, Alberto Javier (2010): «Las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI): su regulación por la Ley 11/2009», *RDBB* 117, p. 266.

la actividad del arrendamiento de inmuebles, actividades tales como proveer de los correspondientes servicios de gestión de la propiedad, servicios de limpieza, de reparaciones, etc., sin embargo, dados los términos del artículo 2.1 de la Ley, el objeto social principal de una SOCIMI se compone de varias actividades que vienen a reducirse a dos: la de adquirir y promover-rehabilitar bienes inmuebles urbanos para su arrendamiento; y la de tenencia de acciones y participaciones en el capital de otras entidades que persiguen fines similares a los de la SOCIMI. Así pues, dado que la Ley no establece mayores precisiones, las actividades accesorias podrían adoptar también la forma de gestión de patrimonios o de carteras o bien ser actividades conexas a la construcción como el transporte, la logística, los seguros, etc. En todo caso, sean cuales sean este tipo de actividades accesorias se ven beneficiadas igualmente por el régimen fiscal especial previsto para las actividades principales de la SOCIMI siempre que se respete el porcentaje —peso— que representan unas sobre las otras.

Por otra parte, en cuanto a su capital social éste debía alcanzar la cifra de 15 millones de euros, una cifra considerable pero que se correspondía tóricamente con el estereotipo de las sociedades anónimas cotizadas, sociedades *open-ended*, con mucho capital y miles de accionistas.

Las SOCIMI tienen, además, como característica definitoria la distribución obligatoria de los dividendos y en un porcentaje elevadísimo: al menos el 90 por ciento de los beneficios de las actividades que no procedan de la venta de los inmuebles y participaciones en otras sociedades, incluyendo las rentas de las actividades accesorias; al menos el 50 por ciento de los beneficios derivados de la transmisión de los inmuebles y de las participaciones en otras sociedades; y el 100 por cien de los beneficios distribuidos por las participaciones poseídas en otras SOCIMI y asimiladas. Precisamente, esta obligación de distribución casi total de los beneficios hace que los REIT —en el ámbito internacional— gocen de un régimen fiscal especial en donde tributan los perceptores finales de la renta (los socios) y no la sociedad. Sin embargo, el régimen fiscal inicial de nuestras SOCIMI se basaba en el gravamen a la sociedad (al 18 por ciento en 2009 y desde 2010, al 19 por ciento) —un gravamen, no obstante, moderado respecto del tipo de gravamen general de las sociedades del 35 por ciento— y la exención de la percepción de los dividendos, en el impuesto personal sobre la renta de los socios personas físicas, residentes o no residentes. Los socios personas jurídicas tenían un régimen similar al ordinario con alguna especialidad que atenuaba el gravamen. Este régimen fiscal «a la española» difería radicalmente del tratamiento fiscal que en el entorno internacional se daba a los REIT por lo que en dicho contexto, las SOCIMI españolas no tuvieron la oportunidad de constituirse. La opción por la aplicación del régimen fiscal especial, además, llevaba consigo una

serie de obligaciones de carácter formal, obligaciones de información y un régimen sancionador asociado a su incumplimiento, específico de este tipo de sociedades.

Finalmente, las SOCIMI podrían recurrir a la financiación ajena con un alto índice de exposición al endeudamiento, que fue del 60 por ciento en el proyecto de 2008 al 70 por ciento fijado por la Ley 11/2009 en su primera versión (46).

Las críticas a este primer régimen de las SOCIMI recayeron fundamentalmente sobre la antagónica conceptualización del gravamen establecido en España frente a los referentes internacionales. Precisamente, la regulación actual tras la última modificación de la Ley 11/2009, realizada por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales (47) ataca especialmente esta diferencia. Pero no sólo eso, además elimina el límite al endeudamiento y rebaja considerablemente el importe del capital social, que se reduce a 5 millones de euros. ¿Se trata de un intento a la desesperada del legislador de lograr el impulso del mercado del alquiler y la reactivación de este segmento económico de nuestro país?

El régimen de las SOCIMI, tras esta importantísima modificación, se ha transformado radicalmente sobre todo en su tratamiento fiscal (48). Pero también, desde el punto de vista de su régimen jurídico-privado. En estos momentos, el límite de capital social se ha rebajado en diez millones de euros lo que en teoría, parece obvio, aumentará las posibilidades de constitución de estas sociedades.

A esto ha de sumarse el amplio abanico de posibles tipos de SOCIMI. Desde las más puramente inmobiliarias, a las exclusivamente financieras o las mixtas con la distribución que se entienda oportuno. Ello es debido, entre otros factores, a la formulación de su objeto social principal —no único, sino

(46) NASARRE/RIVAS (2009: 40) señalan la existencia de críticas en el mercado inmobiliario por la existencia de límites; sin embargo, dichos autores apuntan razones que justifican dichos límites al endeudamiento.

(47) BOE, de 28 de diciembre de 2012. El proyecto de Ley, BOCG, núm. 26-1, serie A. Proyecto número 121/000026 no introducía ninguna modificación de la Ley 11/2009 reguladora de las SOCIMI. El contenido sustantivo de la modificación del régimen de las SOCIMI regulado en la disposición final octava de la citada Ley 16/2012, si bien con alguna alteración, proviene del que se incorporaba al proyecto de ley núm. 21-1 (121/000021) de Medidas de Flexibilización y fomento del Alquiler de Viviendas, actualmente, Ley 4/2013, de 4 de junio. En palabras de la Ministra de fomento «con el objeto de que entren en vigor el 1 de enero de 2013», *vid.*, Diario de Sesiones del congreso de los Diputados, núm. 84, de 20 de diciembre de 2012, p. 48.

(48) A nuestro juicio, en este momento ya no cabe hablar de que las SOCIMI tengan «una versión distorsionada de los REIT», ROMERO (2010: 148) o de «REIT's de segunda generación», NASARRE/RIVAS (2009: 39).

múltiple— según hemos señalado anteriormente; y al hecho de que, pese a las dudas, no se ha modificado el artículo 3 sobre los requisitos de inversión, a cuyo tenor, las SOCIMI deberán tener invertido, al menos, el 80 por ciento del valor del activo en bienes inmuebles de naturaleza urbana destinados al arrendamiento, en terrenos para la promoción de bienes inmuebles que vayan a destinarse a dicha finalidad siempre que la promoción se inicie dentro de los tres años siguientes a su adquisición, así como en participaciones en el capital o patrimonio de otras entidades (las asimiladas a SOCIMI, residentes o no residentes e Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria). Como puede observarse, la Ley no fija ni sugiere reparto o distribución interno de los activos. Tampoco desde el punto de vista de sus resultados, puesto que la Ley sólo estipula que al menos el 80 por ciento de las rentas del período impositivo han de proceder del arrendamiento o de dividendos o participaciones en beneficios, sin exigir un mínimo de rentas arrendaticias.

En cuanto al número de socios requerido para constituir la SOCIMI, al margen de lo que conlleva su carácter de sociedad cotizada, nada se dice en la Ley especial (49). Es significativa, a este respecto, la eliminación del apartado 4º del artículo 3, antes citado, en el que se exigía «para garantizar una adecuada diversificación de las inversiones inmobiliarias, las entidades deberán tener al menos tres inmuebles en su activo sin que ninguno de ellos pueda representar más del 40 por ciento del activo de la entidad en el momento de la adquisición.(...)».

Otras medidas en el régimen jurídico de las SOCIMI tratan de flexibilizar y de generalizar su acceso. Así, por ejemplo, aunque pueda parecer una medida de menor calado, la posibilidad de que la obligada negociación de las acciones de la SOCIMI no dependa exclusivamente de mercados regulados sino que pueda hacerse a través de sistemas multilaterales de negociación (50)

(49) ROMERO (2010: 153-155) advertía del riesgo de que las SOCIMI actúen *de facto* como sociedades cerradas ya que en la Ley 11/2009 no se hace referencia a un número mínimo de accionistas o a que un accionista no pueda acaparar cierto porcentaje significativo de las acciones o de los beneficios, de ahí que abogase por que el legislador permitiera que una sociedad anónima cerrada o una sociedad de responsabilidad limitada pudieran tener por objeto social el reservado para las SOCIMI y acogerse a los beneficios fiscales de éstas. A juicio de este autor, ello permitiría la conversión en SOCIMI de entidades que gestionan numerosos inmuebles pero que no se encuentran entre las grandes sociedades inmobiliarias o constructoras. El legislador ha optado por la rebaja en el capital social mínimo para la constitución sin renunciar al carácter de sociedad cotizada.

(50) Artículo 118 de la Ley del Mercado de Valores (Ley 24/1988, 28 julio) sobre el concepto de «Sistema multilateral de negociación. Y, así, tendrá la consideración de sistema multilateral de negociación todo sistema, operado por una empresa de servicios de inversión, por una sociedad rectora de un mercado secundario oficial, o por la entidad constituida al efecto por una o varias sociedades rectoras, que ha de tener como objeto social exclusivo la gestión del sistema y que ha de estar participada al 100 por 100 por una o varias sociedades rectoras, que permita reunir, den-

tanto europeos como de otros ámbitos internacionales diferentes. Y, por otra parte, la importantísima decisión que ha adoptado el legislador de eliminar las exigencias de la financiación ajena, probablemente motivado por las especiales circunstancias de nuestro país fuertemente endeudado, tanto en el seno de las familias como entre el sector empresarial de la promoción y la construcción (51). Esta medida, no obstante, no figuraba en el texto del proyecto de ley de medidas para favorecer el alquiler sino que se ha introducido al incorporarse al texto de la Ley 16/2012, de Medidas Fiscales.

Por otra parte, la modificación de la Ley reguladora de las SOCIMI trata de hacer más atractiva esta fórmula de inversión al cambiar tanto los porcentajes de reparto de beneficios como los conceptos afectados. Así, se exige el reparto del 100 por cien de los dividendos o participaciones en beneficios, dejando de lado a las rentas por arrendamiento y a las rentas que se obtengan de las actividades accesorias, las cuales sólo son objeto de reparto, junto con las restantes rentas que puedan obtenerse, al menos en un 80 por ciento. El reparto de las plusvalías no se ha modificado, sigue fijado en un 50 por ciento de los beneficios obtenidos por la transmisión de inmuebles y acciones o participaciones. Estos cambios, a nuestro juicio, vienen a compensar —sobre todo desde la perspectiva de un socio persona física— el radical cambio en su tributación.

En relación con la tributación de los socios de la SOCIMI, a pesar de la rúbrica del artículo 10 de la Ley 11/2009, el tratamiento fiscal de la percepción de dividendos y de ganancias patrimoniales (plusvalías) no puede decirse que consista en un régimen fiscal especial ya que la redacción vigente realmente sólo viene a explicitar la aplicación del régimen general a salvo de pequeñas diferencias. En el caso de los perceptores de dividendos que sean personas jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (IRNR) con establecimiento permanente, la única especialidad consiste en la no aplicación de la deducción para evitar la doble imposición interna, lo que resultará obvio cuando expliquemos la tributación de la SOCIMI ya que la entidad se somete a un tipo de gravamen cero. Para ese mismo tipo de rentas y respecto de los contribuyentes personas físicas sometidos

tro del sistema y según sus normas no discrecionales, los diversos intereses de compra y de venta sobre instrumentos financieros de múltiples terceros para dar lugar a contratos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

(51) Según el informe del Banco de España de 2011 (en www.bce.es), capítulo 1 y 5, el endeudamiento de las familias está basado en sus inversiones en vivienda, lo que provoca un desendeudamiento muy lento y por tanto, una contracción de la demanda interna. El proceso de absorción del stock de viviendas es muy lento. La construcción continuó siendo el sector que más empleó destruyó, con una caída del 14,6 %, superior a la observada en 2010 y que afectó tanto al componente de edificación residencial como al de otras construcciones (Cap. 5: 133).

al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o bien los contribuyentes del IRNR sin establecimiento permanente, la especialidad consiste en la no aplicación de la exención de los primeros 1.500 euros obtenidos, exención que sí concurre cuando los dividendos percibidos proceden de cualquier otro tipo de sociedad mercantil. No entendemos la razón que asiste a dicha diferencia.

En cuanto al gravamen de las ganancias patrimoniales obtenidas en la transmisión o reembolso de la participación en la SOCIMI, tampoco existen grandes diferencias respecto de su tratamiento fiscal previsto con carácter general. Así, cuando el transmitente, o perceptor en el caso de reembolso, de la participación en el capital de la SOCIMI sea un sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades o un contribuyente del IRNR con establecimiento permanente, la tributación es la general salvo la aplicación de la deducción por doble imposición interna. Cuando sea un contribuyente del IRPF la Ley se limita a explicitar que la regla de cuantificación será la prevista con carácter general para la transmisión a título oneroso de valores admitidos a negociación, sin ninguna especialidad. Finalmente, los contribuyentes del IRNR sin establecimiento permanente tributarán ordinariamente por estas rentas si bien no pueden aplicar la exención de los primeros 1.500 euros antes aludida. La premisa, en todo caso, es que los dividendos hayan sido distribuidos con cargo a beneficios o reservas que se hayan constituido cuando la entidad estaba bajo el régimen fiscal especial; y otro tanto cabe decir de las rentas obtenidas en la transmisión o reembolso que han de proceder de sociedades que hayan optado por el mismo régimen.

El gravamen de la SOCIMI como entidad, sí constituye un auténtico régimen especial ya que se aleja del régimen general en los siguientes aspectos: las rentas obtenidas tributan a un tipo de gravamen cero y, en consecuencia, no es de aplicación la compensación de bases imponibles negativas ni el régimen de deducciones y bonificaciones de los capítulos II a IV del Título VI del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Sólo existe una suerte de pérdida parcial del régimen fiscal especial para el caso de la obtención de ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de inmuebles cuando se hayan obtenido sin haber respetado el requisito de permanencia de los bienes inmuebles que integren el activo de la sociedad, los cuales deberán estar arrendados, según dispone el artículo 3 en su apartado 3, durante al menos tres años. Ello implicará la tributación por el régimen general de todas las rentas generadas por dichos inmuebles en todos los periodos impositivos en los que hubiera resultado de aplicación el régimen fiscal especial. El incumplimiento del plazo de permanencia, también de tres años, en el caso de acciones y participaciones en el capital determinará la tributación de la parte de las rentas generadas con ocasión de la transmisión. Finalmente, esta pérdida del régimen especial y su consiguiente regularización procede cuando, por cualquier motivo,

la SOCIMI pase a tributar por cualesquiera otros regímenes diferentes al suyo antes de que se cumpla el referido plazo de tres años (52). Esta regularización sigue el procedimiento y tiene las consecuencias del artículo 137.3 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, por lo que no conlleva otra penalización que los oportunos intereses de demora. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley establece las causas generales de pérdida del régimen fiscal especial que no determinarán ninguna regularización sino la tributación por el régimen general del Impuesto sobre Sociedades en el propio ejercicio en que se manifieste la causa.

Hasta aquí lo que el régimen español tiene en común con la tributación, mínimo común denominador, de los REIT. Lo singular del régimen español estriba en el gravamen especial —gravamen a la SOCIMI— de un 19 por ciento sobre el importe íntegro de los dividendos o participaciones en beneficios que hayan sido distribuidos a socios que tengan una participación igual o superior al 5 por ciento del capital social. Ahora bien, este gravamen sólo se produce efectivamente cuando la percepción de los dividendos haya gozado de exención o tribute a un tipo de gravamen inferior al 10 por ciento. Todo esto, sin embargo, no se aplica cuando el socio en estas condiciones sea, a su vez, una SOCIMI u otra entidad a la que le resulte de aplicación la Ley 11/2009. De forma similar, tampoco se aplicará el gravamen especial a la parte de los dividendos o participaciones en beneficios que sean percibidos por socios, con dicho porcentaje de participación, que sean entidades no residentes si tributan, al menos, al tipo de gravamen del 10 por ciento.

Debido a la existencia de este gravamen especial, a los socios afectados —referidos *supra*— se les impone la obligación de notificar, y en el caso de los no residentes, de acreditar, el régimen tributario a que estarán sometidas las eventuales rentas percibidas de la SOCIMI española.

Como complemento de lo dicho, resulta interesante recordar el beneficio fiscal previsto en el artículo 45.I B número 22º del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que exime de gravamen de la modalidad del impuesto sobre operaciones societarias, la constitución y aumento de capital de las SOCIMI así como las aportaciones no dinerarias a dichas sociedades. Asimismo, gozarán de una bonificación del 95 por 100 de la cuota del impuesto en su modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas por la adquisición de viviendas destina-

(52) Se infiere de la regulación del régimen especial la existencia de un plazo mínimo de 3 años de duración de la opción lo que se corrobora en el artículo 13 en donde se dispone que la pérdida del régimen implicará que no se pueda optar de nuevo mientras no haya transcurrido al menos tres años desde la conclusión del último periodo impositivo en que fue de aplicación dicho régimen.

das al arrendamiento y por la adquisición de terrenos para la promoción de viviendas destinadas al arrendamiento, siempre que se cumpla el requisito específico de mantenimiento del artículo 3.3 de la Ley 11/2009.

3. Consecuencias que se desprenden de la última modificación del régimen SOCIMI

Podemos afirmar que con la última modificación del régimen jurídico-privado y fiscal de las SOCIMI el legislador español está apostando fuerte en la búsqueda de la reactivación del mercado inmobiliario en nuestro país. Tanto las amplias posibilidades de constitución de diferentes tipos de SOCIMI, como la holgura con que se presenta la composición societaria, así como la eliminación de límites al endeudamiento pensamos que son suficientemente atractivos para emprender la aventura de la SOCIMI. Ello se acompaña de un régimen fiscal comparable internacionalmente, con lo que se elimina la desventaja competitiva que anteriormente se padecía. El hecho de que se haya creado un gravamen específico de la SOCIMI que entra en función del gravamen de los grandes socios la entendemos en clave de control de la elusión fiscal que podría darse al anudar regímenes SOCIMI encadenados (ej. SOCIMI cuyos socios sean todos SOCIMI, ya que el régimen fiscal especial se aplica a la sociedad y a sus socios) y, cómo no, como garantía de obtención de una mínima tributación. No obstante, desde el punto de vista fiscal la nueva regulación a nuestro parecer resulta menos atractiva que antes para los socios personas físicas ya que, como hemos señalado, no gozarán de la exención de los primeros 1.500 euros obtenidos, como sí ocurre cuando se perciben de cualquier otro tipo de sociedad.

Junto a esto, a diferencia del régimen de los Fondos de Inversión Inmobiliarios (FII) en las SOCIMI no existen previsiones legales sobre la limitación de riesgos, como por ejemplo, la prohibición en FII de que ningún bien, incluidos los derechos sobre él, pueda representar más del 35 por ciento del patrimonio total en el momento de su adquisición (53); ni tampoco sobre la diversificación de sus actividades, así los FII sólo pueden invertir un 15 por ciento, del conjunto de su patrimonio, en bienes inmuebles urbanos finalizados (54) entendiéndose como tales también la participación en sociedades como las SOCIMI. Por ello, el peligro que vemos es que las SOCIMI no tienen por objeto exclusivo la formación de un verdadero mercado de alquiler de viviendas ya que, como hemos visto, una SOCIMI puede orientarse, ser un mero vehículo de inversión

(53) *Vid.*, artículo 91 del Reglamento de las Instituciones de Inversión Colectiva, aprobado por el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, Reglamento de desarrollo de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre de 2003, de Instituciones de Inversión Colectiva.

(54) *Vid.*, artículo 86 del Reglamento de las Instituciones de Inversión Colectiva, antes citado.

en otras entidades de similares características, con el riesgo añadido de que estos capitales salgan fuera de España ya que la Ley 11/2009 no limita la participación ni en entidades extranjeras ni la inversión en inmuebles situados en el extranjero (55).

Entendemos con ROMERO (2010: 160) que «A la vista de los efectos negativos generalizados que la actual crisis económica y financiera está teniendo para un número creciente de inversores inmobiliarios, creemos que éstos tenderán a apostar por aquellos negocios de inversión inmobiliaria en los que los ingresos procedan de una gestión más activa de los inmuebles, frente a aquellos otros más pasivos, que se limitan a la adquisición de inmuebles para la percepción de las rentas pagadas por sus inquilinos». Esto es, es preciso reforzar y fomentar la actividad del alquiler en sí misma, como en nuestro caso, sería la decidida apuesta por la rehabilitación, actividad real sobre la que podría construirse un mercado inmobiliario de segundo grado en el que entidades como las SOCIMI y las FII pudieran tener mayores posibilidades.

Por esta razón, creemos que, a los efectos de la promoción de la actividad económica real, la regulación de la SOCIMI que hemos visto goza de muchas posibilidades y ventajas (sobre todo desde la última modificación) pero también adolece del peligro antes señalado de modo que no consiga el dinamismo del mercado de alquiler en España. El instrumento y el régimen fiscal favorable, no obstante, está a disposición de los operadores económicos quienes habrán de valorar si la futura modificación de la Ley de arrendamientos urbanos ofrece las garantías suficientes como para mover en nuestro país el fiel de la balanza de la propiedad hacia el alquiler.

4. Alternativas a SOCIMI. El régimen especial en el IS de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas (adaptación a rehabilitación)

Cohabita con la Ley 11/2009 reguladora de las SOCIMI pero es seis años anterior en el tiempo. La última reforma se ha producido por la comentada Ley 16/2012 de Medidas Fiscales. A diferencia de las SOCIMI, podrá acogerse al régimen de Entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda (56) cualquier

(55) A diferencia del régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades en cuyo objeto principal se exige que el arrendamiento sea de viviendas situadas en territorio español (art. 53.1 y ss. del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo).

(56) Un análisis de este régimen antes de la reforma puede verse en: CALVO VERGEZ, Juan (2011): «La aplicación del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas en el Impuesto sobre Sociedades a la luz de la reciente doctrina administrativa», *Revista Aranzadi Doctrinal* 1, pp. 51-62.

sociedad que tenga como actividad económica principal el arrendamiento de viviendas situadas en territorio español que hayan construido, promovido o adquirido. Dicha actividad será compatible con la realización de otras actividades complementarias y con la transmisión de los inmuebles arrendados cuando haya transcurrido el período mínimo de permanencia establecido en la Ley. En este caso, no hay equívoco, la actividad principal y exclusiva ha de llevar al arrendamiento de viviendas en España. Dicha finalidad se ve compensada con un régimen fiscal muy favorable ya que tendrá una bonificación del 85 por ciento la parte de la cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas, alcanzando el 90 por ciento cuando el arrendamiento sea a discapacitados y en la vivienda se hubieran efectuado las obras e instalaciones de adecuación por motivo de dicha discapacidad. Las rentas que deriven de las actividades complementarias y las ganancias-plusvalías que se obtengan de la venta de los inmuebles tributan por el régimen general. En cuanto a los dividendos o participaciones en beneficios distribuidos con cargo a las rentas que han gozado de la bonificación antes citada, les será de aplicación la deducción por doble imposición interna, cualquiera que se la entidad que los distribuya, el momento en el que el reparto se realice y el régimen fiscal aplicable a la entidad en ese momento, salvo régimen de consolidación fiscal. Los perceptores de estas rentas gozarán de la exención de los primeros 1.500 euros en el IRPF e IRNR.

¿Por qué no pensar que en su objeto social no cabe la actividad de rehabilitación? ¿No se considera en el régimen de las SOCIMI que la promoción incluye la actividad de rehabilitación? A nuestro juicio, aunque pudiera forzarse una interpretación contextual en dicho sentido sería preferible una modificación legal en tal sentido.

Por otra parte, la finalidad última de las entidades que gocen de este régimen especial se limita al arrendamiento, en los términos del artículo 2.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, dejando de lado otras fórmulas de obtención de rendimientos como la concesión u los derechos reales de disfrute que le darían mayores oportunidades de éxito al diversificar las posibilidades de negocio. Tampoco ayuda mucho el hecho de que también esté limitado el objeto, ya que la aplicación del régimen fiscal especial se condiciona a que sólo puedan ser viviendas y algunos anejos arrendados conjuntamente como trasteros y garajes, con el máximo de dos, eliminando la posibilidad de los locales de negocio. De *lege ferenda* una ampliación del objeto en este sentido redundaría, de forma importante, en la dinamización de este sector de la actividad económica. A lo que también contribuiría la creación de un régimen similar en el ámbito de la tributación de las actividades económicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Es una lástima que la reciente reforma en este régimen efectuada por la Ley 16/2012 no haya recogido estos aspectos. No obstante, saludamos con optimismo la rebaja en las exigencias respecto del número de viviendas arrendadas u ofrecidas en arrendamiento, que bajan de 10 a 8, la eliminación del requisito máximo de superficie de las viviendas y la reducción considerable del plazo en que una vivienda ha de permanecer ofrecida en alquiler, ahora tres años frente a los siete exigidos anteriormente.

En definitiva, este régimen es una fórmula fiscalmente bastante atractiva y con posibilidades de ser utilizada a los efectos de la rehabilitación y regeneración urbanas con una mínima reforma legal, del modo que hemos señalado. Además, frente a la SOCIMI, en este régimen no existe —cual espada de Damocles— la obligatoriedad de la distribución de los beneficios y, por tanto, no apremia la obtención a corto plazo de rentas. Por lo que estimamos que podría constituir un óptimo mecanismo, y en cierto sentido, complementario al de las SOCIMI.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA MUÑOZ, José Miguel (2012): «Aspectos internacionales de la fiscalidad de los REIT», *Revista Impuestos 11-12*, versión electrónica, pp. 1-24.
- ÁLVAREZ ARROYO, Ricardo (2011): «Resumen de las modificaciones normativas en el IVA en 2009 y 2010 y propuestas contenidas en la LPGE para 2011», *Novedades y temas clave del IVA 2010-201*, Madrid, CISS, 1ª ed., versión electrónica, pp. 1-47.
- BUENO MALUENDA, M.ª Cristina (2009): *La vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, La Ley, Madrid.
- CALVO VÉRGEZ, Juan (2010): «El régimen fiscal de las SOCIMI en el Impuesto sobre Sociedades», *Diario La Ley 7485*, versión electrónica, pp. 1-27.
- CALVO VÉRGEZ, Juan (2011): «La aplicación del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas en el Impuesto sobre Sociedades a la luz de la reciente doctrina administrativa», *Revista Aranzadi Doctrinal 1*, pp. 51-62.
- CREMADES UGARTE, Luis (2007): «La rehabilitación de edificaciones en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido», *OL, Revista Tributaria Oficinas Liquidadoras 7*, pp. 13-17.
- GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M.ª Luisa (2012): «Capítulo VIII. La vivienda en los tributos locales», en la obra colectiva *La fiscalidad de la vivienda en España*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, pp. 705-728.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2000): «Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la ley del patrimonio histórico español», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco Sosa Wagner*, pp. 3177-3194.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2001): «Nuevas perspectivas en la conservación del Patrimonio Histórico: una recapitulación global», en esta REVISTA, 19, pp. 31-60.
- NASARRE AZNAR, Sergio y RIVAS NIETO, Estela (2009): «Las nuevas Sociedades Anónimas Cotizadas en el mercado inmobiliario (SOCIMI): ¿solución para el alquiler de vivienda en España?», *Revista CEF-Legal 105*, pp. 15-80.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2010): «El concepto de obras de rehabilitación de edificaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido su ampliación por obra del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril», *Crónica Tributaria*, núm. Extra 4, pp. 33-38
- ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio (2010): «La nuevas SOCIMI ante el fracaso de los instrumentos de estímulo de la vivienda de alquiler en España (¿El final del mercado artesanal de arrendamientos de viviendas, la panacea de la crisis inmobiliaria o simple vehículo de inversión?)», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil 119/julio-septiembre*, pp. 109-164.
- TAPIA HERMIDA, Alberto Javier (2010): «Las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI): su regulación por la Ley 11/2009», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil 117/ enero-marzo*, pp. 266-270.
- TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel (2012): «Cap. IX Impuesto sobre el Valor Añadido», en la obra colectiva, *Manual de Derecho Tributario. Parte especial*, 9ª ed., Pamplona, Aranzadi, pp. 504-630.
- TORREGROSA CARNÉ, María Dolors (2012): «La reducción temporal del IVA en la rehabilitación de edificaciones y en la entrega de viviendas de nueva construcción (1)», *Impuestos, sección Doctrina, quincena del 1 al 15 mar., año 28, tomo I*, La Ley, versión electrónica, pp. 1-15.

REHABILITACIÓN URBANA Y CAMBIO SOCIAL EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS(*)

JESÚS LEAL MALDONADO
DANIEL SORANDO ORTÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL CONTEXTO SOCIO-RESIDENCIAL: 1. Condiciones socio-demográficas. 2. Condiciones socioeconómicas. 3. Acceso a la vivienda.– III. LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA DESIGUALDAD SOCIO-RESIDENCIAL: 1. Dinámicas de cambio en la geografía de la desigualdad socio-residencial. 2. Una evaluación de la intervención sobre la ciudad construida.– IV. EL CAMBIO SOCIAL EN LAS ÁREAS REHABILITADAS: 1. La edad de los residentes. 2. La nacionalidad de los residentes.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Finalizado el ciclo inmobiliario expansionista, la intervención sobre la ciudad construida se revela como un objetivo prioritario consistente en adecuar el espacio residencial a las necesidades sociales de sus habitantes. Sin embargo, esta intervención genera consecuencias sobre la composición social de cada espacio que inciden sobre sus formas de convivencia y pueden alterar su capital social. El análisis de las intervenciones en Barcelona, Madrid y Zaragoza entre 1991 y 2001 permite deducir que la delimitación de las áreas de rehabilitación sigue objetivos que exceden la mejora de las áreas en peores condiciones. En el caso de los centros urbanos, la rehabilitación puede cambiar la distribución de los grupos de edad en la ciudad, inducir procesos de gentrificación que favorecen la extensión territorial de las categorías socioeconómicas altas en expansión y desplazar a los hogares menos favorecidos, en su mayoría compuestos por trabajadores extranjeros.

Palabras clave: rehabilitación urbana; gentrificación; segregación residencial; categorías sociales.

ABSTRACT: Once the expansionist real estate cycle has finished, state intervention over the urban built environment appears as an objective of first importance to adapt the residential space to the social needs of its inhabitants. However, this intervention affects the social composition of each place. Therefore, regeneration policies have an impact on its coexistence patterns and its social capital. After the analysis of regeneration

(*) Este artículo recoge parcialmente el resultado del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad: Comportamientos residenciales y provisión de viviendas en las grandes ciudades. Con referencia CSO 2010-22117-C02-(01).

areas in Barcelona, Madrid and Zaragoza from 1991 to 2011 it can be deduced that its objectives exceed the upgrade of most deprived areas. In the case of city centres, regeneration can alter the distribution of age groups within the city. Finally, it can also promote gentrification processes by which growing upper classes occupy new places and displace most deprived households, mostly composed by foreign workers.

Key words: urban regeneration; gentrification; residential segregation; social categories.

I. INTRODUCCIÓN

El fracaso de las políticas de vivienda a lo largo del primer decenio de este siglo, con una sobreproducción y una elevación desahogada de los precios, ha conducido a la quiebra a una buena parte de las promotoras inmobiliarias, desequilibrando todo el sistema financiero del país y llevándose por delante una serie de entidades crediticias. Una de sus consecuencias ha sido la manifestación de la exigencia de un cambio de modelo del sistema inmobiliario en toda su extensión desde el planeamiento y la reserva de suelo hasta las formas de acceso a la vivienda. Entre esos cambios se plantea la necesidad de considerar de forma prioritaria la transformación del parque residencial para su adecuación a las necesidades actuales y previsibles de la población que se convierte en uno de los principales retos de este nuevo sistema inmobiliario residencial.

Las alternativas que se están dando en ese cambio del sistema van en diversas direcciones, la primera afecta a la forma de tenencia, con un fomento del acceso en alquiler en detrimento de la tenencia en propiedad que se había constituido en alternativa casi única. La segunda consiste en un cambio en los instrumentos de la política de vivienda, con una reconsideración importante en su fiscalidad y su financiación: supresión de la desgravación por adquisición, incremento del IVA de la construcción y cambio en la ley hipotecaria.

Finalmente, frente a la existencia de un gran parque de viviendas vacías o inadecuadas, se plantea la rehabilitación como proceso de adaptación del parque residencial a las exigencias de una sociedad que cambia rápidamente en sus valores y en sus formas de vida, tal como se plantea en otros países (CREMASCHI, 2008; ANDERSEN, 2008). El objetivo inicial sería alcanzar un balance entre nueva construcción y rehabilitación similar al que se da en gran parte de los países europeos, lo que supone llegar hasta acaparar más de la mitad de la actividad constructora para la rehabilitación. Pero la experiencia en el mantenimiento y adaptación de ese parque residencial no es muy extensa y generalmente se ha limitado a los aspectos más físicos de la misma.

Esta alternativa coincide con un cambio en la ideología y en el objeto de las políticas urbanas. La pretendida transformación urbana a partir de actuaciones estructurales en transporte, vivienda, actividades, etc. ha dado paso a un redescubrimiento de lo local y a la intervención puntual sobre espacios precisos de la ciudad. Estas actuaciones parten del supuesto según el cual la mejora de una zona puede repercutir sobre su entorno inmediato e, incluso, sobre el conjunto de la ciudad. En consecuencia, los investigadores se han centrado en el análisis de los medios sociales y de los barrios en las ciudades, mientras los políticos han establecido planes de actuación que suponen la recuperación y mejora de determinadas áreas urbanas. Esta lógica parece proyectarse hacia el futuro, especialmente si las grandes ciudades españolas dejan de crecer o lo hacen a un ritmo mucho más lento, como es previsible a partir de las proyecciones demográficas actuales.

Partiendo de este nuevo protagonismo de la rehabilitación, este artículo pretende abordar una evaluación de los efectos sociales que han tenido las actuaciones de los últimos años, con el fin de impulsar la consideración de dichos efectos en los objetivos de las actuaciones que se den en el futuro.

El punto de partida es que cualquier intervención de rehabilitación actúa sobre tres elementos: el primero es el medio físico, suponiendo que aporte una mejora de sus condiciones, el segundo es, sin duda, el medio social tanto de los residentes como de los transeúntes y, finalmente, el tercero es la imagen colectiva que dicha intervención proyecta y cuyo alcance puede variar en relación con su localización. A diferencia de lo que sucede con la nueva construcción, cualquier operación de rehabilitación va a suponer un cambio en esos tres elementos que debe acotarse y definirse de la forma más precisa posible.

Este artículo presupone que toda intervención de rehabilitación que implique un cambio sustancial en las condiciones de las viviendas en una zona va a suponer un cambio social en la composición de la zona y, en mayor o menor medida, un cambio en su imagen. En este sentido, se trata de analizar las intervenciones sobre el patrimonio residencial que se han dado en los últimos años, por parte de los ayuntamientos, y constatar los cambios sociales registrados en los espacios en los que se ha intervenido. En el caso concreto de la actuación sobre las zonas centrales de las ciudades, la intervención ha facilitado la extensión en esas zonas de las categorías sociales medias y altas, que han salido beneficiadas de tales operaciones, con procesos que van desde una mayor mezcla social hasta un desplazamiento de la población que residía con anterioridad.

En cualquier caso, no se trata de tan sólo contrastar la intervención con la valoración individual de los afectados sino, tal y como plantean una serie de autores (PRIEMUS, 2008; FLINT y KEARNS, 2006), de considerar además la intervención tanto por los efectos sobre el capital patrimonial, individual y

colectivo, como sobre el capital social, teniendo en consideración que la existencia de una identidad local y de una comunidad con redes de relación establecidas forma también parte de dicho capital social. Eso implica que, en un balance completo de las actuaciones, hay que considerar también las transformaciones en las redes de relación y en las organizaciones espontáneas que pudieran darse.

El artículo se centra en el estudio del cambio socio-espacial, en sus aspectos mensurables, para dejar para más adelante el dimensionamiento del cambio que se plantea en el capital social, lo que implicaría un extenso análisis cualitativo para el que no se dispone de los recursos necesarios. Para estudiar la dimensión de este cambio se ha realizado una investigación que permite, en primer lugar, evaluar cuáles podrían haber sido las áreas de intervención prioritarias, deducidas a partir de los datos censales disponibles, del Padrón Continuo y de algunas encuestas nacionales de elevada muestra. En segundo lugar, se ha tratado de contrastar esa evaluación con la determinación de las actuaciones concretas que se han llevado a cabo, analizando sus efectos en lo que respecta a la composición social resultante de la intervención.

El intento no es otro que el de poder definir con mayor claridad los procesos de decisión sobre las áreas de intervención, desvelando las posibles desviaciones de una actuación basada en la evidencia empírica disponible. Al mismo tiempo, se propone la evaluación de los efectos de las actuaciones sobre el espacio residencial para impulsar una reflexión que lleve a definir con mayor precisión los objetivos sociales de este tipo de intervenciones.

Aunque las condiciones sociales de cada uno de los espacios de intervención son muy distintas, en principio las actuaciones públicas de rehabilitación de viviendas se centran sobre todo en aquellas zonas de la ciudad en las que existe una población de bajos recursos, incapaz de afrontar por sí misma la mejora de sus viviendas, cuyo espacio residencial está deteriorado. Se supone, por tanto, que la actuación en aquellas zonas habitadas por una población con mayores recursos económicos se limita a la mejora del espacio público, dejando la mejora residencial a cargo de los propios habitantes, sin que eso impida que se lleven a cabo actividades de impulso, regulación y coordinación para que la realización de esas mejoras suponga una mejora de la imagen colectiva de ese espacio urbano. Solamente cuando el esfuerzo por mantener esa imagen desborda la capacidad económica de los usuarios, se plantea una serie de ayudas que serán acompañadas de obligaciones precisas, tal como sucede en la conservación de los patrimonios históricos.

Para este análisis se parte de la existencia de dos tipos de intervención sobre el espacio residencial. El primero tiene como objetivo únicamente la transformación del espacio de uso público, es decir, la mejora de los entornos residenciales compuestos por calles, plazas, jardines e, incluso, por equipamien-

tos públicos de uso abierto. Se trata de una intervención importante en la que los efectos sobre ese espacio residencial son indirectos, en la medida en que la mejora del entorno afecta mucho a la condición de la vivienda, en su imagen, en su valor y, especialmente, en las condiciones de vida de sus residentes.

El segundo tipo de intervención se concentra, sobre todo, en la mejora de las condiciones residenciales de los espacios sobre los que se actúa, con intensidades diferenciadas que podemos establecer en tres grados, cuyos efectos sobre los cambios sociales que generan varían.

- Un primer grado que consiste en una mejora del edificio que permita la continuidad de las funciones residenciales del mismo durante su realización, no alterando la composición social del mismo.
- Un segundo grado en el que la intensidad de las obras a realizar supone un paréntesis en las funciones residenciales que obliga a los residentes a realojarse temporalmente fuera de sus viviendas, para volver a ellas una vez acabada la obra. En este caso, se puede dar una reestructuración de las divisiones del espacio residencial, lo que la aproximaría al siguiente grado.
- Un tercer grado en el que se plantea una demolición total o parcial del edificio y su reconstrucción sobre un nuevo diseño, el cual implica una reorganización del espacio residencial con una merma o ampliación del número de viviendas y con un cambio importante en su composición social.

La primera tarea es la determinación de las áreas de intervención, para lo cual se emplean los datos censales que dan cuenta de las características sociales de sus residentes, del estado de los edificios de la ciudad y de la opinión de sus residentes sobre las características del entorno. A partir de dicha demarcación se analizan las intervenciones que se han llevado a cabo y se contrastan sus resultados con los siguientes datos censales. Por lo tanto, a la espera de la publicación de los resultados del Censo de Población y Viviendas de 2011, el contraste sólo puede realizarse de forma completa entre 1991 y 2001, aunque parcialmente, para las variables contenidas en el Padrón Continuo, se puede prolongar hasta la actualidad.

En síntesis, se trata de explicar el impacto de las Áreas de Intervención Integral (ARI), sobre las que ha pivotado la mayor experiencia de rehabilitación. En ese sentido se deja de lado otro tipo de intervenciones como las autonómicas que por sus características requerirían una exploración mayor de la que se puede llevar a cabo en la actualidad.

El planteamiento inicial es que la intervención pública no siempre se guía en su intervención por el grado lógico de prioridad de los espacios que más

lo necesitan en relación con los tres objetivos expresados anteriormente, sino que hay un desplazamiento de dicha intervención guiado por la mejora de la imagen de la ciudad que tiene un efecto político indudable, para lo cual se da prioridad a los espacios más centrales que están más expuestos al conjunto de los ciudadanos.

No obstante, también influye en la selección de las áreas de rehabilitación la propia combatividad de los movimientos urbanos que buscan con su intervención una mejora de sus condiciones de vida. En este sentido, habría que considerar el debate que se abrió en Francia a propósito de la determinación de los barrios que iban a ser objeto de la *Politique de la Ville* (CHALINE, 1977) en los que se detectaba una desviación debida a motivos estrictamente políticos que iban más allá de las prioridades lógicas. De cualquier manera, una primera detección de las zonas de intervención deducidas de la información censal ha de ser complementada con un trabajo de observación y con un análisis del sistema social de discursos de sus habitantes, que se deja para una publicación posterior.

El segundo planteamiento es que, como se ha mencionado, las intervenciones llevadas a cabo suelen suponer no sólo una mejora de las viviendas sino también un cambio en la composición social de las personas que las habitan. Ese cambio social puede implicar tanto un desplazamiento de la población originaria, debido a la confirmación de un proceso de «gentrificación», como la ruptura de un proceso segregativo con el impulso de una mayor mezcla social.

Es de notar que el objetivo de impulsar la mezcla social se constituye actualmente en algo esencial en gran parte de los planes y las políticas de intervención en la mayoría de las ciudades europeas, como modo de romper los procesos segregativos, de conseguir una mayor heterogeneidad y una mayor cohesión entre los habitantes de una zona determinada.

II. EL CONTEXTO SOCIO-RESIDENCIAL

La variabilidad de las sociedades urbanas españolas entraña una gran complejidad tanto desde una perspectiva sincrónica (la distribución heterogénea de su población y sus viviendas en el espacio) como diacrónica (el cambio en el tiempo de sus principales características). A continuación, se presentan las transformaciones en el marco socio-espacial de las tres ciudades estudiadas: Barcelona, Madrid y Zaragoza. El cambio en dicho marco es la base que permite explicar los procesos contemporáneos de rehabilitación urbana.

Tabla 1. Número de habitantes del municipio central y el área metropolitana según el ámbito territorial. Porcentaje de habitantes del municipio central sobre el total del área metropolitana. Año 2011.

	Barcelona	Madrid	Zaragoza
Municipio Central	1.611.013	3.198.645	678.115
Área Metropolitana	5.008.436	5.984.016	747.903
Peso Municipio Central	32,2%	53,5%	90,7%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011 (INE).

No obstante, es preciso advertir que la distancia entre las dimensiones de los municipios objeto de estudio (ver tabla 1) es la causa de buena parte de las diferencias entre sus valores. En síntesis, el municipio de Madrid acoge en su interior buena parte de los asentamientos residenciales de su clase trabajadora, a diferencia de lo que ocurre en Barcelona, donde dicha clase se aloja prioritariamente en los municipios aledaños. En el caso de Zaragoza, los límites municipales casi coinciden con los metropolitanos.

1. Condiciones socio-demográficas

Las características de la población residente en cada uno de los municipios estudiados han sido objeto de una notable transformación durante las últimas dos décadas.

La edad es una variable fundamental en los procesos de rehabilitación urbana, en la medida en que los distintos grupos según la misma presentan diferentes necesidades de alojamiento. En los tres casos de estudio se confirma la tendencia generalizada al envejecimiento poblacional, de modo que aumenta el porcentaje de la población madura (entre 40 y 64 años) y el de la población de 65 y más años, pero especialmente en Zaragoza en donde el grupo de 65 y más pasa de representar el 13,9% en 1991 al 21,7% en 2001.

No obstante, entre 2001 y 2011 se observa un ligero descenso en términos porcentuales (pero no absolutos) de la población mayor de 65 años en Barcelona y Madrid debido al gran incremento de la población extranjera cuya estructura por edades es más joven que la de los españoles, lo que se manifiesta sobre todo en la existencia de proporciones más elevadas entre los 20 y los 40 años en 2011 (ver tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de personas en cada grupo de edad en 2011 según nacionalidad y provincia de residencia.

Edad	Barcelona		Madrid		Zaragoza	
	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros
0-14	15,3	15,8	15,7	14,0	13,6	16,3
15-24	8,9	13,4	9,3	13,3	8,9	14,5
25-39	21,8	44,8	22,8	44,1	20,7	42,2
40-64	34,6	23,9	34,6	26,6	35,1	25,6
Más de 65	19,4	2,0	17,6	2,1	21,7	1,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón municipal de 2011 (INE).

El elevado porcentaje que ha llegado a representar la población inmigrante extranjera sobre el total de la población de las tres ciudades (ver tabla 3) obliga a considerar sus particulares condiciones sociales, fuente de unos comportamientos residenciales que la política de rehabilitación urbana ha de tener en cuenta.

Tabla 3. Porcentaje de personas nacidas en un país extranjero sobre el total de la población según el año y el municipio.

Año	Barcelona	Madrid	Zaragoza
1991	2,9	2,8	1,4
2001	8,3	7,6	4,5
2011	21,0	19,7	14,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991, 2001 y 2011 (INE).

2. Condiciones socioeconómicas

En las ciudades españolas, la transformación del modelo productivo capitalista, desde el paradigma fordista-keynesiano hasta uno de carácter flexible, implica cambios trascendentales sobre las posiciones y comportamientos sociales (CASTEL, 2010). Estos cambios derivan sobre todo de la nueva distribución de las actividades económicas, con un descenso generalizado de la agricultura y la industria que se compensa por el aumento de los trabajadores en los servicios, cuya proporción no ha dejado de aumentar. Como consecuencia, se desarrollan nuevos grupos sociales con pautas residenciales diferenciadas.

Por otro lado, durante el ciclo expansionista de la economía española entre 1996 y 2007, el incremento en el porcentaje de personas ocupadas es paralelo a la pérdida de la centralidad del empleo en la organización de las

trayectorias sociales (ALONSO, 2010), así como a la devaluación de algunas ocupaciones. Es en este contexto donde hay que situar el importante crecimiento en el porcentaje de profesionales y técnicos (tanto por cuenta propia como ajena) que se observa en la tabla 4, el cual conlleva un aumento considerable de estas categorías dentro de las sociedades urbanas, especialmente en el caso de Barcelona y sobre todo en Madrid, donde se concentra la mayor inversión de capital financiero (FERNÁNDEZ DURÁN, 2006).

Al tiempo que se refuerzan las categorías más elevadas, se asiste a una fragmentación de las categorías tradicionales de trabajadores con el descenso del porcentaje de personas ocupadas como operarios tanto cualificados como sin cualificar, coincidente con el aumento en la relevancia de un grupo emergente constituido en gran parte por trabajadores del «resto de los servicios» que constituye el corazón de la nueva clase trabajadora, atomizada y precarizada (WACQUANT, 2007). En esta categoría se incluyen especialmente las actividades de servicios personales, habiendo sido copada prioritariamente por la población inmigrante extranjera tal como muestra la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007, donde se observa que el 46,4% de los inmigrantes residentes en España trabajaba en ocupaciones sin cualificar, en los servicios de restauración, personales, de protección o como vendedores en comercios.

Tabla 4. Porcentaje de personas ocupadas mayores de 16 años en cada categoría de la condición socioeconómica (CSE) (1) según año y municipio de residencia.

CSE	Barcelona			Madrid			Zaragoza		
	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01
Directores y gerentes	1,9	5,1	3,3	2,0	5,3	3,3	1,3	3,3	2,0
Profesionales Cuenta Ajena	14,3	23,8	9,5	17,5	25,0	7,5	12,6	19,3	6,7
Profesionales Cuenta Propia	2,4	5,0	2,6	1,9	3,9	1,9	1,6	3,4	1,8
Empresarios con Asalariados	4,2	4,5	0,4	2,9	3,6	0,7	3,9	5,2	1,2
Empresarios sin Asalariados	6,9	5,7	-1,2	5,0	4,7	-0,3	6,8	6,0	-0,9
Personal advo. y comercial	26,8	25,1	-1,7	26,7	24,2	-2,6	20,2	20,1	-0,1
Otras ocupaciones medias	11,0	2,0	-9,0	11,3	2,7	-8,6	11,1	3,6	-7,5
Operarios Cualificados	18,1	13,3	-4,8	14,3	11,6	-2,7	23,2	22,4	-0,9
Operarios sin Especialización	4,3	2,1	-2,3	4,6	2,0	-2,6	6,9	2,7	-4,3
Resto de Servicios	9,5	13,0	3,5	13,1	16,7	3,6	10,5	13,2	2,7
Trabajadores Agrarios	0,6	0,3	-0,3	0,6	0,4	-0,2	1,8	0,8	-1,0
CSE Alta	22,7	38,5	15,7	24,3	37,8	13,5	19,4	31,2	11,8
CSE Media	44,7	32,8	-11,9	43,0	31,5	-11,5	38,1	29,7	-8,4
CSE Baja	32,5	28,7	-3,8	32,6	30,7	-2,0	42,5	39,1	-3,4
Total	100	100	0	100	100	0	100	100	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

(1) Dentro de la CSE alta se incluyen las categorías de directores y gerentes, profesionales tanto por cuenta propia como ajena y los empresarios con asalariados; dentro de la CSE media están los empresarios sin asalariados, el personal administrativo y comercial y el resto de ocupaciones

Este proceso de cambio social incluye un importante crecimiento en el porcentaje de personas con estudios universitarios (ver tabla 5), que supone un incremento entre 1991 y 2001 de más de un 50% en las ciudades analizadas, a costa de una disminución de la población de primer y segundo grado y de un cierto crecimiento de los analfabetos y sin estudios.

Tabla 5. Porcentaje de personas sobre el total con cada nivel de estudios según año y municipio. Diferencia en puntos porcentuales de cada nivel de estudios entre 1991 y 2001 según municipio.

Nivel de Estudios	Barcelona			Madrid			Zaragoza		
	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01
Analfabetos/Sin Estudios	17,9	18,6	0,7	18,9	19,4	0,6	13,3	17,0	3,7
Primer Grado	28,7	21,0	-7,7	24,9	19,2	-5,8	37,7	22,3	-15,4
Segundo Grado	41,7	41,8	0,1	42,2	40,2	-2,0	39,2	44,9	5,7
Tercer Grado	11,7	18,6	6,9	13,9	21,1	7,2	9,8	15,8	6,0
Total	100	100		100	100		100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

3. Acceso a la vivienda

A lo largo del último medio siglo, el modelo residencial español se ha caracterizado por un modelo productivo que requería de nuevas construcciones para sostener su crecimiento. En este contexto se desarrolla un continuo incremento del acceso en propiedad facilitado por la combinación de unas laxas prácticas hipotecarias junto con el estímulo fiscal para la compra de la vivienda, el abandono institucional del alquiler y el carácter residual de la vivienda social que transforma el país en una sociedad de propietarios (NAREDO, 2010).

La forma de acceso a la vivienda es una variable fundamental en las políticas de rehabilitación urbana. En primer lugar, las viviendas en alquiler se asocian a peores condiciones residenciales como resultado de las prácticas de abandono de sus propietarios, las cuales introducen mayor complejidad en la gestión de la rehabilitación. Pero las intervenciones sobre viviendas en alquiler incrementan el riesgo de desplazamiento de los residentes más débiles en un mercado inmobiliario muy liberalizado, especialmente cuando han de ser realojados.

Como se observa en la tabla 6, el peso del alquiler ha decrecido progresivamente mientras aumentaba el del acceso a la vivienda mediante la propiedad

medias (miembros de cooperativas, contra maestres y capataces, etc.); mientras que dentro de la CSE Baja se han incluido a los operarios (cualificados y sin especializar), al resto de los servicios y a los trabajadores agrarios.

pendiente de pagos. Esta dinámica dificulta de dos modos los procesos de rehabilitación: en primer lugar, la fragmentación de la propiedad horizontal implica complejos procesos de negociación y gestión; mientras que, en segundo lugar, el estallido de la burbuja inmobiliaria ha atrapado a muchos hogares en el pago de su hipoteca, lo cual impide en la práctica cualquier esfuerzo económico dedicado a la rehabilitación de sus viviendas.

Tabla 6. Porcentaje de viviendas sobre el total con cada régimen de tenencia según año y municipio. Diferencia en puntos porcentuales de cada régimen tenencia entre 1991 y 2001 según municipio.

Régimen de tenencia	Barcelona			Madrid			Zaragoza		
	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01
En propiedad (pagada)	48,7	48,4	-0,3	55,0	54,8	-0,2	52,3	56,5	4,2
En propiedad (pendiente)	11,2	19,8	8,6	14,9	23,7	8,8	19,6	26,7	7,1
En alquiler	36,3	28,5	-7,8	20,7	16,5	-4,2	18,5	13,0	-5,5
Otros regimenes	3,9	3,4	-0,5	9,4	4,9	-4,5	9,6	3,8	-5,8
Total	100	100		100	100		100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

Finalmente, las condiciones físicas o espaciales de las viviendas son el habitual inicio de los procesos de rehabilitación urbana. Entre las mismas es posible distinguir entre la evolución del parque de viviendas y el de su entorno residencial.

Además de las condiciones de urbanización de su entorno y de la presencia de los servicios mínimos (agua corriente, saneamiento, electricidad) existen algunas variables fundamentales para la satisfacción de las necesidades de alojamiento (CORTÉS, 1997).

En primer lugar se encuentra la adecuación residencial, caracterizada tanto por una superficie mínima por ocupante como por la disponibilidad de ascensor en las viviendas en una planta superior a la segunda, la cual permita la accesibilidad al conjunto de servicios y equipamientos que ofrece su entorno residencial. En este sentido, la tabla 7 muestra una mejora en la accesibilidad de los edificios, en buena medida debido a la incorporación de nuevas construcciones al parque de viviendas adaptadas a los estándares mínimos de construcción. A pesar de ello en 2001 permanecían importantes porcentajes de viviendas con este problema.

Tabla 7. Porcentaje de viviendas con características precarias de hacinamiento y falta de accesibilidad según el municipio de pertenencia y el año. Diferencia en puntos porcentuales de cada característica entre 1991 y 2001 según municipio.

	Barcelona			Madrid			Zaragoza		
	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01
Menos de 10 m ² por habitante	1,5	0,9	-0,5	3,4	2,0	-1,4	1,0	0,6	-0,4
Sin ascensor (3 ^a planta o más)	35,9	33,5	-2,4	44,9	39,9	-5,0	35,2	29,7	-5,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

En el caso del hacinamiento, las situaciones problemáticas se limitan a un porcentaje mínimo en 2001 (ver tabla 7), que contrasta con su crecimiento posterior ligado al incremento de la población inmigrante en las que la proporción se eleva notablemente, debido a que tienen hogares mayores que la media y viviendas en alquiler de tamaño inferior a la media de todo el país (LEAL y ALGUACIL, 2012).

Por otra parte en el periodo considerado aumenta la proporción de viviendas en estado ruinoso mientras que disminuye el total de viviendas en mal estado tal como se expresa en la tabla 8.

Tabla 8. Porcentaje de viviendas según el estado de su edificio, el año y el municipio de pertenencia. Diferencia en puntos porcentuales de cada estado del edificio entre 1991 y 2001 según municipio.

	Barcelona			Madrid			Zaragoza		
	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01	1991	2001	91-01
Ruinoso	0,4	1,0	0,6	0,3	0,8	0,5	0,2	0,3	0,2
Malo	3,1	3,3	0,2	2,1	2,2	0,1	1,2	1,0	-0,2
Deficiente	12,9	11,3	-1,5	9,2	6,8	-2,4	4,6	4,2	-0,4
Bueno	83,6	84,4	0,8	88,4	90,2	1,8	94,0	94,4	0,4
Total	100	100		100	100		100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

En cualquier caso, estos resultados están especialmente afectados por la dimensión del municipio central respecto de su área metropolitana. En concreto, en Barcelona hay un mayor porcentaje de viviendas en mal estado que se debe a que la edad media de las viviendas es superior y las nuevas viviendas en su ámbito metropolitano se ubican en su mayor parte fuera de su término municipal.

Por último, en relación con la valoración del entorno residencial por sus habitantes de las ciudades estudiadas, no se pueden establecer comparaciones temporales porque tan sólo se dispone de información censal en 2001. Los ruidos exteriores aparecen como el mayor problema junto con la poca limpieza de las calles, seguidos por la escasez de zonas verdes y la presencia de delincuencia o vandalismo en su zona de residencia. Salvo en el caso de las comunicaciones, estos problemas son menos frecuentes en Zaragoza que en el resto de ciudades (ver tabla 9).

Buena parte de estas cuestiones son objeto de la intervención pública de rehabilitación integral de áreas urbanas, en especial las vinculadas a los espacios públicos (zonas verdes, delincuencia, vandalismo), así como aquellas que conectan cada lugar con el resto de la ciudad.

Tabla 9. Porcentaje de residentes en viviendas familiares que manifiestan la existencia de un problema en su entorno residencial según el tipo de problema (2) y el municipio (2001).

Problemas de la vivienda	Barcelona	Madrid	Zaragoza
Ruidos exteriores	44,2	39,3	35,1
Contaminación o malos olores	27,0	26,1	27,4
Poca limpieza en las calles	43,3	43,3	25,4
Malas comunicaciones	10,3	15,4	17,3
Pocas zonas verdes	37,1	31,4	25,9
Delincuencia o vandalismo en la zona	34,3	41,8	25,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 (INE).

En conclusión, a pesar del proceso de profesionalización de una importante parte de la estructura social de las ciudades estudiadas a lo largo de los años noventa y del inicio del desarrollo de políticas de rehabilitación integrales de forma sistemática, las condiciones del parque de vivienda de las principales ciudades españolas empeoraron en el caso de las viviendas en condiciones más precarias.

(2) En todo caso, la definición de las circunstancias problemáticas en el entorno residencial no deja de ser arbitraria y, probablemente, sesgada por la clase social en su diseño. En este sentido, sorprende la ausencia de preguntas acerca de la presencia/ausencia de bienes y servicios de consumo colectivo como escuelas, centros culturales o de salud, aspectos fundamentales para operaciones de rehabilitación urbana integral.

III. LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA DESIGUALDAD SOCIO-RESIDENCIAL

El criterio en la selección y la evaluación de las áreas de rehabilitación preferente incluye dos campos relacionados: el social y el residencial. Al respecto, la interacción entre la disponibilidad de las variables que los definen y su interés teórico permite realizar una selección final de aquellas que sirven para caracterizar cada territorio urbano (3). No obstante, muchas variables están relacionadas entre sí, de forma que conviene agrupar aquellas que varían conjuntamente en un sólo componente o factor.

Esta operación no sólo permite sintetizar las variables originales en un número inferior de componentes, sino que además ofrece información acerca de las características de vivienda y de los grupos sociales que se encuentran o no coinciden en las mismas secciones censales (4). En síntesis, determinadas características socio-residenciales tienden a aparecer conjuntamente en los mismos espacios, mientras otras se excluyen de manera mutua.

En concreto, el análisis de componentes principales aplicado a las ciudades de Barcelona, Madrid y Zaragoza en 1991 (5) permite definir cuatro componentes mediante los cuales se puede definir cada una de sus secciones censales en base a las características de sus viviendas y de sus habitantes:

1– *Descualificación*: una puntuación alta en este componente implica una importante presencia de personas con estudios de primer grado, así como de operarios cualificados y sin especializar; al mismo tiempo que excluye la presencia de personas con estudios de tercer grado, así como de profesionales tanto por cuenta propia como por cuenta ajena y de directivos, gerentes y altos cargos de la administración pública. Una puntuación negativa significa exactamente lo contrario. Es decir, ambos grupos sociales residen en diferentes lugares de la ciudad.

(3) En esta tarea se emplea la sección censal como unidad territorial en que se divide el territorio de las ciudades estudiadas, dado que es la unidad administrativa más pequeña de la que se dispone información estadística desagregada y representativa. Cada sección censal alberga alrededor de 2.000 habitantes, de modo que las secciones censales de mayor tamaño son aquellas con menor densidad de residentes en su superficie.

(4) Se ha excluido deliberadamente el porcentaje de inmigrantes extranjeros dado su ínfimo valor en 1991 y muy modesto en 2001, así como por la imposibilidad de diferenciarlos por su nacionalidad en tales años.

(5) Una vez calculada la estructura de los componentes socio-residenciales en 1991, ésta ha sido aplicada a los datos de 2001 para poder comparar los valores de cada sección censal en un año y otro. Por otro lado, se omite la explicación de las pruebas que validan el análisis de componentes principales, las cuales han sido desarrolladas de acuerdo con el rigor metodológico exigido, por ejemplo, en Cea (2002).

- 2- *Precariedad socio-residencial*: las secciones censales con una alta puntuación en este componente se caracterizan por la presencia de un importante porcentaje de viviendas con problemas de hacinamiento y de accesibilidad. Al mismo tiempo, se trata de secciones censales con un alto porcentaje de personas ocupadas en la categoría del resto de servicios, así como de personas analfabetas y sin estudios. Si la puntuación es negativa, entonces se trata de secciones censales donde este tipo de precariedad es ínfima.
- 3- *Envejecimiento*: una alta puntuación en este componente significa un elevado porcentaje de personas mayores de 65 años y excluye un importante porcentaje de menores de 14 años. En cambio, un valor negativo se asocia a la presencia de niños y la ausencia de mayores. Por tanto, se observa una incipiente segregación urbana en términos de edad por la cual niños y más mayores no residen en los mismos espacios urbanos.
- 4- *Deterioro del edificio*: las secciones censales con un alto valor en este componente albergan un porcentaje elevado de viviendas en edificios cuyo estado es ruinoso o malo, buena parte de las cuales están habitadas en régimen de alquiler, a diferencia de las secciones censales con un alto valor en este componente.

Resulta relevante que cada uno de estos componentes se distribuye en el territorio de las ciudades estudiadas de manera independiente. Es decir, las características de una sección censal en relación con un componente no implican nada en relación con sus características en el resto de componentes, lo cual evidencia la complejidad y diversidad de las situaciones con las que ha de enfrentarse la política de rehabilitación. En concreto, se observa cómo el estado del edificio es independiente de las características sociales y demográficas de la población, de modo que una rehabilitación meramente física puede afectar tanto a grupos sociales privilegiados como precarizados, lo cual va a definir el carácter redistributivo o regresivo de la misma.

1. Dinámicas de cambio en la geografía de la desigualdad socio-residencial

Las actuaciones de rehabilitación de carácter redistributivo tratan de invertir recursos en las áreas cuyas características sociales y residenciales son más desfavorecidas. En la medida en que los componentes presentados permiten describirlas en base a dichos atributos, es posible clasificar las secciones censales de cada ciudad en función de su puntuación en cada uno de ellos.

El objetivo es la definición de tipos espaciales compuestos por secciones censales similares en sus atributos socio-residenciales, así como distantes de las características de las secciones que componen el resto de tipos espaciales. Una vez obtenida la puntuación de las secciones censales en cada componente tanto en 1991 como en 2001 se ha realizado un análisis de clasificación (6) para obtener los tipos espaciales que permiten revelar la estructura espacial de la desigualdad socio-residencial en cada año. La tabla 10 resume la transformación de dicha estructura a lo largo de la década.

Es importante advertir del carácter relacional de estos resultados. La asignación de los territorios a cada tipo espacial es el resultado de su posición en el conjunto de las tres ciudades. Es decir, su clasificación da cuenta de la posición relativa de cada sección censal en comparación con el resto que son estudiadas.

Tabla 10. Número absoluto y porcentaje de secciones censales pertenecientes a cada tipo socio-residencial según año y ciudad.

Año	Tipo	Barcelona		Madrid		Zaragoza	
		N	%	N	%	N	%
1991	Urgente Intervención	94	5,2%	150	6,6%	11	2,5%
	Riesgo Envejecimiento/Precarización	165	9,1%	1085	47,6%	15	3,4%
	Envejecidas con Riesgo Deterioro	757	41,8%	144	6,3%	87	19,9%
	Trabajadores sin Probs. Residenciales	505	27,9%	339	14,9%	280	63,9%
	Altas Condiciones Socio-Residenciales	291	16,1%	560	24,6%	45	10,3%
	Total	1812	100%	2278	100%	438	100%
2001	Urgente Intervención	141	9,5%	188	8,0%	10	2,2%
	Precariedad Socio-Residencial	136	9,1%	1067	45,3%	20	4,3%
	Trabajadores sin Probs. Residenciales	775	52,1%	134	5,7%	288	62,5%
	Buenas Condiciones Socio-Residenciales	116	7,8%	264	11,2%	84	18,2%
	Altas Condiciones Socio-Residenciales	320	21,5%	701	29,8%	59	12,8%
	Total	1488	100%	2354	100%	461	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001 (INE).

En cualquier caso, la observación detallada del tipo socio-residencial al que pertenece cada sección censal en 1991 y 2001 permite extraer algunas conclusiones acerca de los procesos con los que se enfrentaba la rehabilitación urbana a comienzos de siglo. Ciertas pautas generales se reproducen en las

(6) En concreto, se ha implementado un análisis de conglomerados de k-medias. De nuevo, se omiten las especificaciones metodológicas que, en todo caso, han sido realizadas en base a los estándares de rigor científico convencionales (Cea, 2002).

tres ciudades en 2001. En concreto, es especialmente relevante el aumento general de las secciones censales de urgente intervención.

En algunos casos, estas áreas arrastran problemas ya presentes en 1991. Algunos ejemplos donde se observa su permanencia se encuentran tanto en Barcelona (Nou Barris, Trinitat Nova, Raval, Santa Caterina i Sant Pere o La Barceloneta) como en Madrid (en zonas de Lavapiés, Tetuán y Vallecas).

Mientras que, en otros casos, las áreas que necesitan urgente intervención en 2001 han confirmado el riesgo de precariedad y envejecimiento que presentaban en 1991. Este proceso se observa en Barcelona (como zonas de Ciutat Vella, el Carmel o Nou Barris), así como las secciones censales del Este de la ciudad, limítrofes con el río Besós. En Madrid ocurre lo mismo en algunos territorios de Tetuán, Vallecas, Carabanchel o Villaverde. Finalmente, en Zaragoza se constata la presencia de zonas de clase trabajadora sin problemas residenciales en 1991 donde ha aumentado notablemente el deterioro residencial (en Delicias, San Pablo o el Picarral).

En segundo lugar, se constata un elevado número de secciones censales en el que el riesgo de precariedad socio-residencial en 1991 permanece en 2001. El caso madrileño es especialmente notable al respecto, principalmente en los barrios que rodean a la almendra central.

En tercer lugar, en relación con las zonas con mejores condiciones, a lo largo de la década se consolidan las preexistentes y, además, se suman nuevas áreas de la ciudad que recogen el crecimiento de categorías socioeconómicas altas (profesionales y directivos). Una parte de los hogares de estas categorías se traslada a vivir en lo que eran espacios devaluados de los centros urbanos, de manera que algunas de las secciones que en 1991 presentaban graves problemas socio-residenciales o tenían riesgo de padecerlas han experimentado una notable revalorización.

El caso del centro de Madrid es particularmente interesante, dado que en 2001 todas sus secciones se posicionan en uno u otro de los extremos de la precariedad o el privilegio socio-residencial. Dicho proceso ha coincidido con la implementación de políticas de rehabilitación pública (en el centro) o con iniciativas de carácter privado (Arganzuela o Chamberí). Este proceso también se observa en Barcelona (en el Ensanche, el entorno de la Villa Olímpica, el Distrito 22@ o los límites del barrio de Gràcia). Esto ha impulsado una cierta polaridad residencial con el incremento de los dos extremos: las secciones de urgente rehabilitación y las de altas condiciones residenciales.

Otras áreas ven incrementado su valor socio-residencial como resultado de la expansión de las nuevas clases medias y altas en los nuevos ensanches metropolitanos. Esto se manifiesta de forma clara tanto en los nuevos ensanches de Madrid (Madrid Sur en Vallecas, Valdebernardo, El Espinillo en Ciudad

de los Ángeles o Las Rosas junto a San Blas), como en los ejes periféricos donde se concentra la población de una condición socio-económica más alta (Mirasierra, Peñagrande, Chamartín).

Este proceso de mejora de las condiciones socio-residenciales también se produce en buena parte de las áreas envejecidas con riesgo de deterioro en 1991. En concreto, algunos ejemplos donde se observan zonas de este tipo en 1991 que reciben a población de un nivel socioeconómico superior durante la década posterior son Diagonal Mar o Les Corts en Barcelona; Santa Eugenia o Mar de Cristal en Madrid; o el ACTUR, Montecanal o Romareda en Zaragoza.

En relación con las ciudades de Barcelona y Madrid, el caso de Zaragoza destaca por el abrumador porcentaje de secciones censales de clase trabajadora sin problemas residenciales, frente a la comparativamente superior presencia de directivos y profesionales en Barcelona y Madrid, donde se concentran en mayor proporción actividades económicas que requieren de una alta cualificación.

No obstante, el crecimiento de estas clases medias y altas en Zaragoza durante el periodo considerado ha presionado sobre algunas de las zonas situadas en el eje central de la ciudad (en torno al Paseo Independencia-Gran Vía-Fernando el Católico), reforzando las tendencias observadas en 1991.

En resumen, las necesidades de rehabilitación son sobresalientes en Madrid donde se experimenta un proceso de polarización socio-residencial entre 1991 y 2001. Al mismo tiempo en Barcelona, aún siendo notables dichas necesidades, éstas están más concentradas, sin que la mayoría del territorio muestre problemas residenciales. Finalmente, Zaragoza con una menor desigualdad socio-residencial, tenía un número más reducido de secciones con necesidad de intervención urgente.

2. Una evaluación de la intervención sobre la ciudad construida

En resumen, en 2001 el territorio de estas ciudades se puede distribuir en cinco tipos espaciales diferenciados (7):

- 1- *Áreas de urgente intervención*: con un alto porcentaje de edificios deteriorados, una elevada y atípica presencia de problemas de hacinamiento e inaccesibilidad, así como una población donde desta-

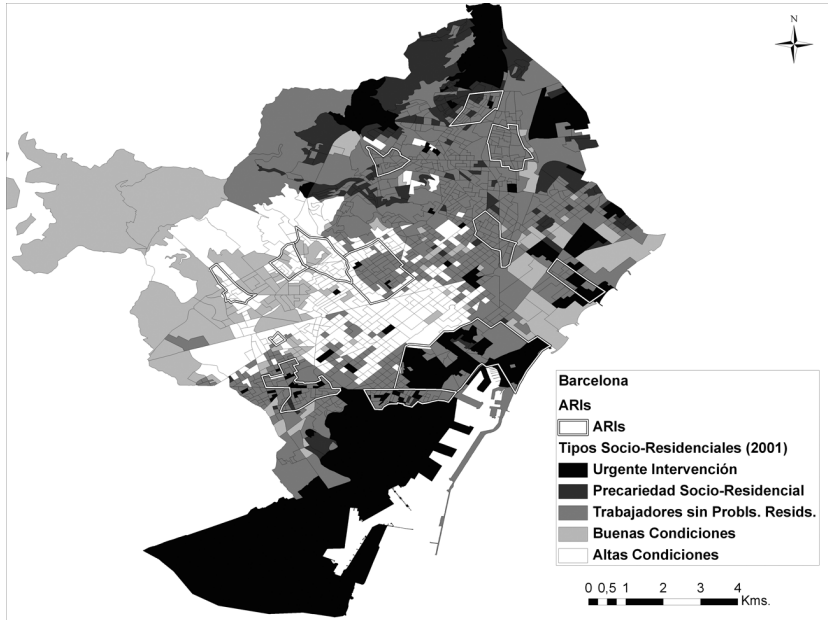
(7) La distribución de frecuencias de los componentes que caracterizan a las secciones censales de Barcelona, Madrid y Zaragoza en 2001 es prácticamente igual a la de 1991, de modo que es posible comparar los tipos espaciales de un año y otro en base a los valores adquiridos en tales componentes por cada territorio.

can las personas ocupadas en las categorías laborales que requieren menor cualificación (resto de servicios y operarios). Al mismo tiempo, es notable el bajo porcentaje de directivos, profesionales y titulados universitarios. En todo caso, no se observa una importante presencia de mayores de 65 años.

- 2- *Áreas con riesgo de precariedad*: son zonas envejecidas de clase trabajadora tanto tradicional como empleada en ocupaciones con una alta incidencia de precariedad (resto de servicios), donde además se registra una notable presencia de situaciones de elevado hacinamiento e importante inaccesibilidad.
- 3- *Áreas de clase trabajadora sin problemas residenciales*: así como con un incipiente envejecimiento de su población.
- 4- *Áreas emergentes con buenas condiciones socio-residenciales*: sus habitantes son familias con presencia de profesionales y directivos, así como de titulados universitarios, en buena medida resultado de la expansión del sistema educativo. Sus viviendas no presentan problemas de adecuación.
- 5- *Áreas con altas condiciones socio-residenciales*: se trata de los territorios con mayor presencia de directivos, profesionales y titulados universitarios. Su población muestra un notable envejecimiento. Por último, sus viviendas y edificios no albergan problemas de adecuación ni deterioro.

Como se ha mencionado, cada una de estas áreas no se localiza en el espacio de una forma aleatoria sino que es posible establecer ciertas pautas geográficas, pudiendo contrastar su correspondencia con la elección de las Áreas de Rehabilitación Integral desarrolladas durante la década posterior (ver figuras 1, 2 y 3).

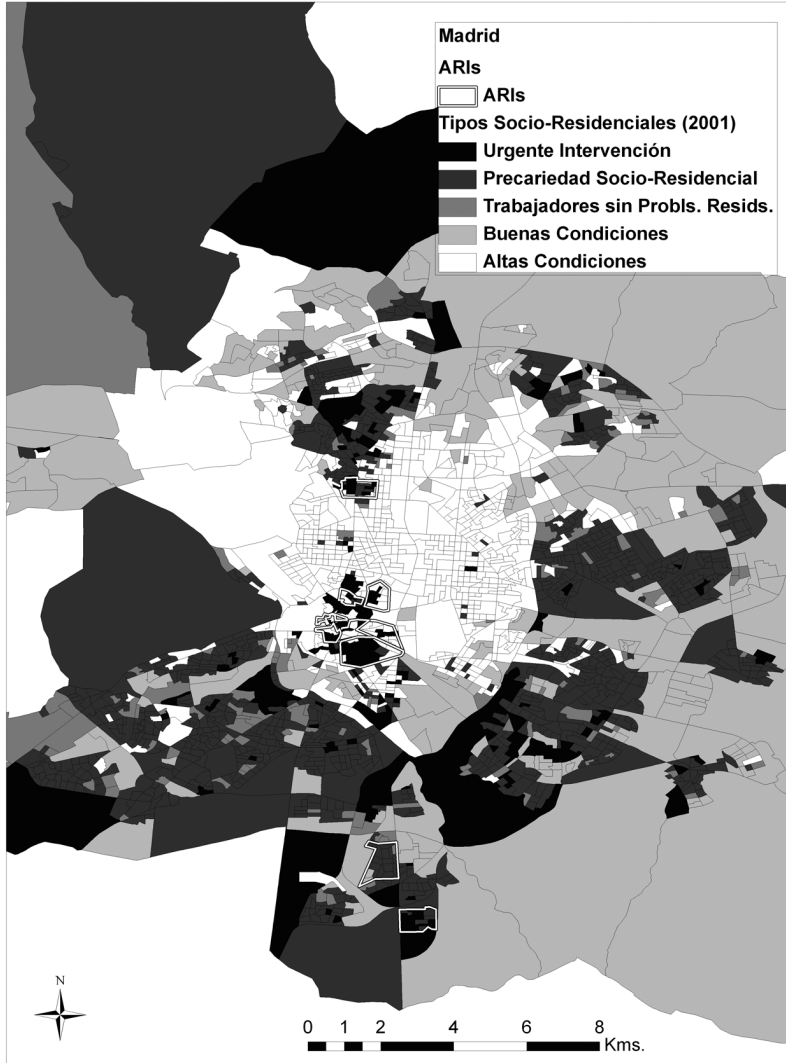
Figura 1. Distribución de las secciones censales de Barcelona en 2001 según su tipología socio-residencial y localización de las ARI durante la década posterior.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001.

Ha sido en los centros urbanos donde se ha concentrado la mayor parte de los esfuerzos de rehabilitación pública durante las dos últimas décadas en las tres ciudades analizadas lo que es comprensible pero no justificable. Mientras el centro de estas ciudades se caracterizaba por la mezcla socio-residencial en 1991, como resultado de la huida de las clases medias y altas a las nuevas periferias (DONZELOT y JAILLET, 1997); en 2001 se observa un fuerte retorno de tales poblaciones hacia el centro, algo especialmente significativo en Madrid, aunque también está presente en Zaragoza y Barcelona.

Figura 2. Distribución de las secciones censales de Madrid en 2001 según su tipología socio-residencial y localización de las ARIs durante la década posterior.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001.

La rehabilitación de estas áreas ha sido un importante aliciente en este proceso, al que ha contribuido la existencia de una proporción más elevada de viviendas en alquiler en las que el remplazo era más sencillo: «para ello sirven los programas de rehabilitación selectiva y depuradora, otra contradicción que busca su legitimación en el hecho de eliminar la infravivienda. Las componentes más marginales de este universo secundario quedan condenadas a ocupar los sótanos del edificio metropolitano incluyendo las necesidades de alojamiento que originan» (ROCH, 2004:98).

Figura 3. Distribución de las secciones censales de Zaragoza en 2001 según su tipología socio-residencial y localización de las ARIs durante la década posterior.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001.

Esta atención por los centros urbanos contrasta por el abandono generalizado de los barrios periféricos de urgente intervención. En este caso se observa mayor heterogeneidad entre las tres ciudades, puesto que Zaragoza y Barcelona muestran más intervenciones en los barrios más degradados de los sesenta. Aunque por otra parte, en el caso de Barcelona, los ARIs son complementados con actuaciones ligadas a la Ley de Barrios de la Comunidad

Autónoma de Cataluña. Esto no quita que algunas de las ARIs declaradas en Barcelona se hallan en zonas caracterizadas por buenas o altas condiciones socio-residenciales (en el distrito de Sarriá-Sant Gervasi).

Sin embargo, la mayor parte de secciones censales en las que el riesgo de precariedad socio-residencial en 1991 permanece en 2001 no han sido declaradas como áreas prioritarias de rehabilitación, lo cual plantea interrogantes acerca de su evolución a lo largo de la última década. El caso madrileño es especialmente notable al respecto, con escasas excepciones [San Cristóbal de los Ángeles y Ciudad de los Ángeles (8)].

En síntesis, los centros urbanos de las ciudades estudiadas han atraído las principales inversiones públicas recientes en detrimento de numerosas áreas periféricas con mayores necesidades socio-residenciales. De acuerdo con el urbanismo neoliberal: «los centros urbanos se han convertido así en uno de los principales motores internos de las máquinas de crecimiento urbano. Una vasta oleada de intervenciones públicas y privadas han tratado de producir lo que podríamos llamar la segunda gran reforma interna de las ciudades españolas» (RODRÍGUEZ y LÓPEZ, 2010:443).

IV. EL CAMBIO SOCIAL EN LAS ÁREAS REHABILITADAS

Tal como se ha planteado al inicio, los procesos de rehabilitación de áreas urbanas producen efectos notables sobre la composición social de las mismas. No obstante, al respecto es preciso diferenciar entre dos tipos de intervención según la posición geográfica del territorio rehabilitado. En primer lugar, se observa un modelo de rehabilitación de las áreas centrales que está asociado a dos dinámicas principales: el asentamiento de los inmigrantes extranjeros en el inicio de la última década, por un lado, y la presión de las nuevas clases medias sobre tales áreas, por el otro lado.

Por otro lado las áreas periféricas rehabilitadas no son el lugar deseado por las nuevas clases medias, de modo que el carácter de dicha intervención es más redistributivo. En todo caso, la combinación de ambos movimientos puede haber convertido los centros urbanos en lugares inaccesibles para la población más precarizada compuesta en gran parte por inmigrantes extranjeros.

(8) Así como Zonas de Rehabilitación Integral de la Comunidad Autónoma de Madrid en Entrevías, el Pozo del Tío Raimundo o Almendrales.

Con el fin de observar las dinámicas de cambio social en ambos tipos de territorios se observan dos variables fundamentales: la edad y la nacionalidad de sus residentes (9).

1. La edad de los residentes

Los centros de las tres ciudades estudiadas son los lugares con una mayor transformación en la estructura por edades de su población, en contraste con el conjunto de la ciudad (ver tabla 11). En primer lugar, se observa un vaciado de la población de 65 años y más en los centros urbanos. Este fenómeno contrasta con la estabilidad de su presencia en el conjunto de las ciudades estudiadas, donde el envejecimiento de los españoles es compensado por su privilegiada posición en la recepción de inmigrantes extranjeros jóvenes.

En segundo lugar, la población infantil (hasta los 14 años) alcanzó su presencia menor en los centros urbanos durante la última década del siglo XX. A partir de entonces, su presencia porcentual aumenta ligeramente (salvo en el centro de Madrid, donde el descenso es muy leve), de forma paralela a las personas en edad adulta madura (entre 40 y 64 años), buena parte de las cuales constituyen hogares sin hijos (unipersonales, nido vacío, etc.). La moderación de este aumento está vinculada a ciertas características del parque de viviendas de estos territorios.

Finalmente, los adultos jóvenes son la población protagonista en el cambio de los centros urbanos, tal como muestra el elevado aumento del porcentaje que suponen sobre el conjunto de los residentes en estos territorios. En este caso se observa cómo las características residenciales de las viviendas centrales no son un obstáculo.

En síntesis, el proceso de abandono de los centros urbanos finalizó con el siglo XX como resultado de un renovado interés por las ventajas que proporciona para determinadas poblaciones en ascenso (nuevas clases medias e inmigrantes extranjeros), así como de la rehabilitación de sus viviendas y sus espacios públicos. No obstante, este cambio no implica tanto la sustitución de la población envejecida como su sucesión una vez fallecida (10), en un contexto de baja movilidad residencial.

(9) Ambas son variables desagregadas territorialmente disponibles en la explotación del Padrón municipal (INE). Otras variables interesantes como el nivel educativo o la condición socioeconómica sólo aparecen en los censos decenales y el de 2011 todavía no es público.

(10) En 2007, último año del que se disponen datos desagregados por distritos municipales, la tasa de mortalidad de los mayores de 65 años en el Centro de Madrid (55,8%) era la más alta de todos los distritos de la ciudad (cuya media era de 38,5%). (Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Estadística de Movimiento Natural de la Población).

En concreto, en Madrid las zonas centrales declaradas como ARI han registrado un aumento de población superior al resto del centro urbano, muy notable en el caso de los adultos jóvenes, mientras que se producía un descenso de la población de 65 y más años. Esta diferencia se observa también en Zaragoza, incluso de forma más notoria, en especial en el ARCH de Armas-Pignatelli (barrio de San Pablo). Finalmente, en Barcelona este proceso es evidente en el caso del ARI de Gràcia, pero también los de Poble Sec y Sants. Por último, el ARI de Ciutat Vella excede la propia delimitación de su distrito.

Tabla 11. Cambio en puntos porcentuales del porcentaje de población en cada grupo de edad según el ámbito territorial (2001-2011).

Ámbito	0-14	15-24	25-39	40-64	Más de 65
BARCELONA	0,7	-2,4	1,4	1,2	-0,9
ARI Ciutat Vella	0,9	-0,9	6,5	1,4	-7,9
ARIs Sants-Montjuic	0,6	-1,9	4,1	2,1	-5,0
Resto Sants-Montjuic	-0,3	-2,7	1,1	1,5	0,5
ARIs Sarriá-Montjuic	0,8	-1,2	0,6	0,8	-0,9
Resto Sarriá-Montjuic	1,5	-0,2	-2,9	1,8	-0,1
ARIs Gràcia	0,7	-2,2	6,5	0,8	-5,7
Resto Gràcia	0,6	-2,5	3,5	0,3	-1,9
MADRID	1,2	-2,9	-0,9	2,9	-0,2
ARIs Centro	-0,2	-3,0	5,0	4,2	-5,9
Resto Centro	-0,3	-3,1	3,4	4,6	-4,5
ARI Tetuán	1,2	-2,7	1,1	4,1	-3,7
Resto Tetuán	0,9	-2,5	1,2	3,2	-2,9
ZARAGOZA	1,1	-3,1	-1,1	2,7	0,5
ARIs Casco Antiguo	2,7	-3,0	2,7	2,6	-5,1
Resto Casco Antiguo	1,5	-2,1	-2,2	3,7	-0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 2001 y el Padrón municipal de 2011 (INE).

El caso de las áreas de rehabilitación de los barrios no centrales es muy diferente, salvo contadas excepciones en el caso situado en Zaragoza (ARI de Las Fuentes y del Picarral). El resto de los casos se caracteriza por la heterogeneidad, si bien coinciden en un ligero aumento en la presencia de su población infantil y un descenso de los jóvenes entre 15 y 24 años.

En conclusión, las Áreas de Rehabilitación Integrada son lugares de atracción de residentes adultos jóvenes en los centros urbanos, lo cual augura la formación de nuevas familias en su territorio, mientras en el resto de los casos sus beneficiarios se caracterizan por una mayor diversidad en términos de edades.

2. La nacionalidad de los residentes:

Buena parte de las transformaciones en la estructura por edades de las ciudades españolas está explicada por el flujo excepcional de llegada de inmigrantes extranjeros durante los primeros años del nuevo siglo. Dicha población es mayoritariamente joven, lo cual ha corregido parte de las dinámicas de envejecimiento de la población española (11).

Sin embargo, en la medida en que las condiciones sociales de los extranjeros distan de ser homogéneas según su origen, el estudio de su asentamiento residencial según nacionalidad permite realizar una aproximación a los cambios en el valor social del territorio (12).

A lo largo de la última década (2001-2011) se observa un proceso de dispersión del asentamiento residencial de los inmigrantes extranjeros. Este proceso resulta de la saturación de los espacios centrales, los cuales reciben a los inmigrantes extranjeros en los primeros momentos de su trayectoria dado que ofrecen tanto viviendas accesibles como redes de apoyo mutuo. Sin embargo, con el desarrollo de su trayectoria en el país de acogida, los inmigrantes extranjeros comienzan a residir en otros barrios periféricos, como resultado de la saturación de las viviendas a su alcance en los centros urbanos.

En 2011, la presencia de los inmigrantes en las ARIs es heterogénea, si bien existen ciertas pautas territoriales que la explican. En primer lugar, las ARIs localizadas en los centros urbanos son lugares propios de residencia de inmigrantes cuyo origen permite suponer condiciones sociales precarias (ver tabla 12). Asimismo, en relación con su localización en el resto de la ciudad, los extranjeros de países desarrollados están presentes en los centros urbanos de forma muy notable y, en concreto, en las ARIs allí localizadas.

(11) A nivel municipal, la información disponible del Censo de Población y Viviendas de 2011 (INE) revela que el porcentaje de personas menores de 16 años es menor entre la población extranjera que entre la española en Barcelona y Madrid, pero no en Zaragoza. Por otro lado la población mayor de 65 años es en torno a 20 puntos porcentuales superior en la población extranjera en cada una de las tres ciudades.

(12) Se estudia en concreto tanto a los extranjeros procedentes de la UE de los 15 (más Noruega) como a los extranjeros procedentes de América Latina, el resto de Europa, Asia y África. Se trata de diferenciar a los inmigrantes que provienen de países económicamente desarrollados de aquellos en vías de desarrollo.

Tabla 12. Cociente de localización (QL (13)) y porcentaje de los extranjeros en 2011 según su origen y el ámbito de residencia en el centro. Cambio en el QL de los extranjeros (2001-2011).

Ciudad	Ámbito	2011		2001-2011
		QL		Cambio en el QL
		UE(15)	Resto	Extranjeros
Barcelona	ARI Ciutat Vella	2,6	2,3	-1,0
	ARIs Sants-Montjuic	1,1	1,5	-0,1
	Resto Sants-Montjuic	0,6	1,1	0,1
	ARIs Sarriá-Montjuic	1,2	0,6	0,0
	Resto Sarriá-Montjuic	1,2	0,4	-0,2
	ARI Gràcia	2,0	0,9	0,1
	Resto Gràcia	1,1	0,6	0,0
Madrid	ARIs Centro	3,5	1,6	-0,6
	Resto Centro	3,2	1,1	-0,5
	ARI Tetuán	1,3	1,8	-0,9
	Resto Tetuán	1,1	1,3	-0,1
Zaragoza	ARIs Casco Antiguo	2,0	2,1	-0,8
	Resto Casco Antiguo	1,7	1,2	-0,1

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 y el Padrón municipal de 2011 (INE).

Pero existen excepciones relevantes, como el ARI de Gràcia en Barcelona o los de Huertas y el Recinto Amurallado del S. XII en Madrid, donde la elevada presencia de extranjeros de países desarrollados coincide con la ausencia del resto de nacionalidades. Por el contrario, en otras áreas los extranjeros de países en vías de desarrollo están representados de una forma significativamente superior al resto, como en el caso del ARCH de Las Armas-Pignatelli en Zaragoza o el ARI de Tetuán en Madrid. Finalmente, otros casos como, por ejemplo, el ARI de Lavapiés en Madrid muestran una fuerte polarización interna, de modo que los contornos del mismo son habitados por extranjeros con mejores condiciones y el interior del mismo por aquellos más precarios.

En segundo lugar, a pesar de la creciente importancia de las periferias en el asentamiento residencial de los extranjeros, las ARIs allí ubicadas presentan dos modelos según la nacionalidad de sus residentes en 2011, en ninguno de los cuales se observa una significativa presencia de extranjeros de países en desarrollo: las áreas donde hay una importante presencia de extranjeros precarizados y las áreas cuya población extranjera es alta pero inferior a la media del municipio. En cualquier caso, la influencia de la rehabilitación en

(13) Se trata de un índice que compara la presencia porcentual de un grupo en un área con el peso total del grupo en el total del municipio. Cuando el valor del QL es superior a 1, este indica una sobrerrepresentación del grupo en el área designada.

este aspecto es muy variable y no es posible extraer conclusiones ajenas a la especificidad de cada caso (ver tabla 13).

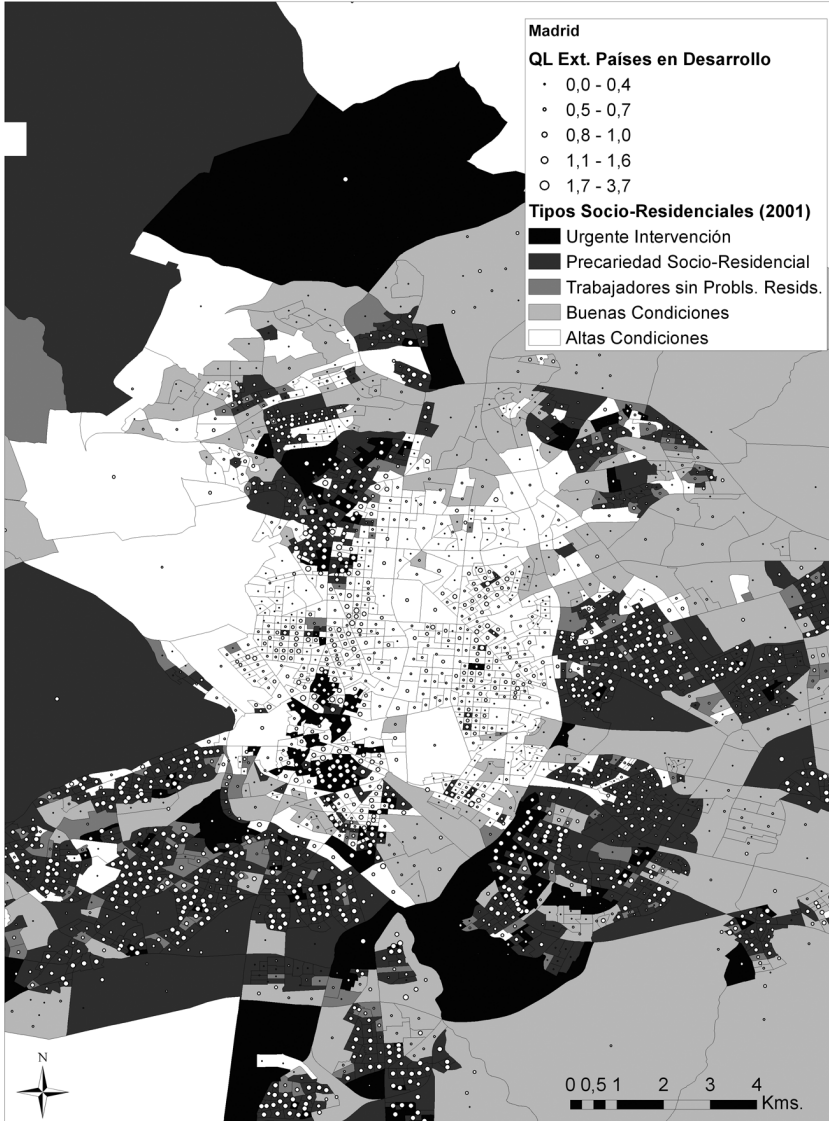
Tabla 13. Cociente de localización (QL) y porcentaje de los extranjeros en 2011 según su origen y el ámbito de residencia en la periferia. Cambio en el QL de los extranjeros entre 2001 y 2011.

Ciudad	Ámbito	2011		2001-2011
		QL		Cambio en el QL
		UE(15)	Resto	Extranjeros
Barcelona	ARI D'Horta	0,4	1,1	0,2
	Resto Horta-Guinardó	0,5	0,8	0,1
	ARI Prosperitat	0,2	1,1	0,2
	Resto Nou Barris	0,3	1,2	0,3
	ARI NA Sant Andreu	0,3	0,5	0,0
	Resto Sant Andreu	0,3	1,0	0,2
	ARIs Sant Martí	1,0	0,9	0,0
Madrid	Resto Sant Martí	0,8	0,9	0,2
	ARIs Villaverde	0,3	1,8	0,5
Zaragoza	Resto Villaverde	0,3	1,4	0,3
	ARI Delicias	0,9	1,2	0,3
	Resto Delicias	1,1	1,5	0,1
	ARI San José	1,3	1,0	0,6
	Resto San José	0,8	1,2	0,1
	ARI Las Fuentes	0,8	1,2	0,3
	Resto Las Fuentes	0,8	1,2	0,2
	ARIs Margen Izquierda	1,2	1,6	0,4
Resto Margen Izquierda	1,0	0,6	0,0	

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 y el Padrón municipal de 2011 (INE).

Finalmente, y en tercer lugar, sobresalen los territorios cuyas características socio-residenciales eran precarias en 2001 y que han sido el lugar de asentamiento residencial de numerosos inmigrantes extranjeros con pocos recursos. Esta población ha ocupado los nichos residenciales abandonados por los españoles de clase trabajadora que se han enriquecido relativamente por el ciclo inmobiliario, de forma que han emigrado a los nuevos ensanches metropolitanos. En síntesis, se trata de barrios industriales construidos sin respetar los mínimos estándares de edificación que carecen de las dotaciones sociales suficientes.

Figura 4. Distribución geográfica en 2011 del QL de los inmigrantes de países en vías de desarrollo económico y tipo socio-residencial de las mismas en 2001 (Madrid).



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 y el Padrón municipal de 2011 (INE).

Algunos de estos territorios señalados como potenciales objetos de investigación, han sido objeto de rehabilitación. Sin embargo, la gran mayoría han quedado exentos de estos esfuerzos de inversión pública en un contexto de crisis económica. Sin duda, en el presente el carácter redistributivo de la rehabilitación urbana encuentra su principal reto en estos territorios (ver figura 4).

En conclusión, los espacios centrales y, en concreto, las áreas de rehabilitación en ellos emplazadas, son espacios con una elevada proporción de los extranjeros europeos con mejores condiciones sociales, así como del resto de extranjeros los cuales, en cambio, se encuentran dispersos por el conjunto de la geografía de las ciudades estudiadas. Por último, si bien se observa un efecto homogéneo en la atracción de los primeros por parte de las ARIs centrales, los efectos no siguen un modelo común en el caso de las ARIs en la periferia.

V. CONCLUSIONES

Cualquier proceso de rehabilitación ha de contar tanto con las características físicas de la vivienda como con la condición social de sus habitantes. Diferentes combinaciones de ambas exigen diferentes tipos de intervención considerando los efectos sobre la población y en especial sobre los residentes más precarizados. En ese sentido la rehabilitación puede insertarse en una política redistributiva o regresiva según los beneficiarios de la misma. En el análisis se observa que las intervenciones centrales han sido más regresivas, mientras las periféricas tienen un carácter más redistributivo.

Los centros urbanos son demandados por las nuevas clases medias cuyas aspiraciones residenciales satisfacen los procesos de rehabilitación, lo que supone la atracción de nuevos hogares en los espacios centrales. No obstante, se muestra un proceso de polarización en estas áreas de manera que las áreas donde residen los habitantes con un capital económico que les permite acogerse a las ayudas públicas mejoran sus condiciones socio-residenciales, especialmente en los bordes de tales territorios; mientras el resto de áreas se quedan relegadas, sobre todo en el interior de estos barrios.

El rejuvenecimiento de los centros plantea problemas ligados a la especialización de ciertas áreas de la ciudad por edades, lo cual deteriora la sostenibilidad social de unas ciudades donde buena parte de sus hogares son dependientes del apoyo que ofrecen las relaciones familiares, como resultado de en un Estado del bienestar débil

Las periferias muestran comportamientos diferenciados coincidiendo en no ser objeto de deseo de las nuevas clases medias. Por el contrario, se observa que en algunas de ellas se instalan inmigrantes de origen empobrecido, lo

cual confirma la necesidad de atención sobre las mismas y, especialmente, sobre las que no han sido objeto de rehabilitación. La población inmigrante es más dependiente de las redes de apoyo mutuo que ofrecen los barrios y padecen el hacinamiento en mayor medida, así como poseen menos recursos de movilización social para reclamar el derecho a la rehabilitación de sus entornos.

En todo caso, el criterio de delimitación de las áreas de ayuda pública a la rehabilitación es cuestionable, especialmente en los casos de Madrid y Barcelona, donde numerosas áreas que requieren una intervención no la reciben, mientras otras sí lo hacen por el carácter simbólico que se deriva de su posición central o por la influencia de otros factores.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, L.E. (2000): *Trabajo y posmodernidad. El empleo débil*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- ANDERSEN, H. (2008) «Renovación urbana en Dinamarca: de la demolición de los barrios pobres al desarrollo urbano sostenible», En LEAL, J. (ed.) *Rehabilitación de viviendas y renovación urbana en las grandes ciudades europeas*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- CASTEL, R. (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEA, M. A. (2002): *Análisis multivariable. Teoría y práctica en la investigación social*, Madrid: Síntesis.
- CHALINE, C. (1997): *Les politiques de la Ville*, Paris: PUF.
- CORTÉS, L. (1997): «Hablando sobre la exclusión residencial», *Cuadernos de formación*, 41, Madrid: Cáritas. La acción Social.
- CREMASCHI, M. (2008): «Rehabilitación de viviendas en el desarrollo urbano de Roma», en LEAL, J. (ed.) *Rehabilitación de viviendas y renovación urbana en las grandes ciudades europeas*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- DONZELOT, J. y JAILLET, M.C. (1997): *Séminaire sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord*, París: Plan Urbain.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*, Barcelona: Virus.
- FLINT, J. y KEARNS, A. (2006): «Housing, Neighbourhood Renewal and Social Capital: The case of Registered Social Landlords in Scotland», en *European Journal of Housing Policy* 6, 1 35-54.

- LEAL, J y ALGUACIL, A. (2012): «Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España», en AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds.) (2012): *La hora de la integración*, Anuario de la Inmigración en España, Barcelona.
- NAREDO, J.M.: «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», Comunicación al Coloquio *Urbanismo, democracia y mercado: una experiencia española (1970-2010)*, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris-XII Val-de-Marne, Escuela T.S. de Arquitectura de Madrid, Casa de Velásquez, París, 15-16 de marzo de 2010.
- PRIEMUS, H. (2008): «Vivienda social y renovación urbana en Holanda», en LEAL, J. (ed.): *Rehabilitación de viviendas y renovación urbana en las grandes ciudades europeas*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- ROCH, F. (2004): «Naturaleza de la Conurbación Madrileña y sus tendencias actuales. Primera Parte. Agentes sociales y tendencias urbanísticas: hegemonía inmobiliaria y pérdida de urbanidad», en BORJA, J. y MUXÍ, Z. (eds.): *Urbanismo en el Siglo XXI*, Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- RODRÍGUEZ, I. y LÓPEZ, I. (2010): *Fin de Ciclo. Financiarización, Territorio y Sociedad de Propietarios en la Onda Larga del Capitalismo Hispano (1959-2010)*, Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.
- WACQUANT, L. (2007): «La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada», *Ciencias Sociais Unisinos*, 43 (3): 193-199.

LA REHABILITACIÓN INTEGRAL DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA. UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD

JUAN RUBIO DEL VAL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE GESTIÓN SEGUIDO: 1. La gestión concentrada en régimen de «ventanilla única». 2. Objetivos alcanzados con estas estrategias de fomento de la rehabilitación residencial. 3. Esfuerzo inversor del Ayuntamiento de Zaragoza de los últimos años. 4. Caracterización del modelo anterior. 5. Conclusión: la dificultad de continuar con el modelo actual.— III. DIFICULTADES DEL MODELO ACTUAL: 1. Principales barreras a la rehabilitación. 2. Insuficiente e inadecuado marco normativo. 3. Dificultades financieras de los vecinos afectados. 4. Procesos inciertos, sujetos a muchas decisiones individuales.— IV. LA REHABILITACIÓN DE CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA, UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD: 1. La experiencia y conocimiento acumulados en el estudio y posterior rehabilitación de algunos Conjuntos Urbanos situados en los barrios tradicionales de Zaragoza: Picarral, Delicias, Las Fuentes y San José. 2. La necesidad de iniciar procesos de rehabilitación y renovación urbana a escala de área (no sólo edificios).— V. PROPUESTAS PARA LA REHABILITACIÓN DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA (UN SERVICIO PÚBLICO DE FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA): 1. Carácter de la rehabilitación. 2. Ideas básicas sobre el modelo de financiación público-privada.— VI. NUEVO MARCO LEGAL PARA LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y LOS PROGRAMAS DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: 1. Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. 2. Novedades del proyecto de Ley. 3. Nuevo Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016. 4. Otras medidas complementarias.— VII. FINANCIACIÓN EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO: 1. ¿Qué significa desarrollo urbano sostenible integrado?. 2. Estrategias de inversión integradas, con un enfoque más estratégico y holístico. 3. Financiación delimitada para el desarrollo urbano sostenible integrado. 4. ¿Financiación público o privada?— VIII. FINAL: 1. ¿Qué papel pueden jugar las administraciones públicas autonómicas y locales en España en el nuevo escenario económico y normativo?. 2. Una oportunidad para el reciclado sostenible de las ciudades.— IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En los últimos años la ciudad de Zaragoza ha sido escenario de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada. El análisis y la reflexión, si bien se extraen de la experiencia directa referida a

la ciudad de Zaragoza, pueden servir de igual manera para reflejar las características generales del modelo seguido en España, así como la comprobación de la imposibilidad de la continuidad del mismo y en consecuencia la necesidad de investigar y explorar otros nuevos modelos de gestión distintas, en el nuevo marco normativo y económico actual, permitiendo una oportunidad para el reciclado de las ciudades. Una oportunidad no solo por razones coyunturales económicas y sociales adversas, si no también, para intentar una nueva forma de intervención en la ciudad existente, cuyas claves y ejes sean la mejora de la calidad de vida de las personas en todas sus áreas.

Palabras clave: rehabilitación urbana; nuevos modelos de gestión; reciclado de la ciudad.

ABSTRACT: In the last years, the city of Zaragoza has been scenario of some innovative formulas of management to promote private refurbishment in the residential sector. The analysis of this formulas can be used to reflect the general characteristics of the Spanish model used and also to prove the needs of investigation in exploring new models of management under the new legislative and economic frames allowing the existing city an opportunity to recycle it self. An opportunity not only for economic and social reasons but for trying new ways of acting in the existing city vital for improving the quality of life of the people in all areas

Key words: urban rehabilitation; new management models; recycling of the city.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la ciudad de Zaragoza ha sido escenario de la puesta en practica de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada, enmarcadas en unas políticas normadas desde el año 1989, mediante la aprobación de una Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación y sus sucesivas modificaciones para su adaptación a los diferentes objetivos que el Ayuntamiento se planteaba en esta materia.

Además, esta voluntad respaldada por todos los grupos políticos de las sucesivas Corporaciones Municipales, especialmente a partir del año 2001, se ha visto intensificada en los años 2008 a 2010, con su traducción a un significativo esfuerzo inversor en esta materia, que expresado en euros/habitante, Zaragoza, con 17,4 € por habitante y año, ha sido el mas elevado de las seis capitales españolas mas habitadas, superando en un 69% al siguiente (Bilbao), duplicando a Barcelona y multiplicando por cuatro dicha inversión por habitante, respecto de la ciudad de Madrid.

Todo ello ha hecho posible visualizar el modelo de rehabilitación que se pretendía, conformar equipos técnicos y sociales experimentados en estas tareas, que antes no existían, evitar la desaparición de algunas medianas

empresas constructoras muy adecuadas a este tipo de obras, y con la suma de estos logros parciales, adquirir durante estos años pasados (2006-2012) una formidable experiencia de gestión real en contacto con propietarios de muy diversas condiciones socioeconómicas y en diferentes barrios de la ciudad. Con ello se ha contribuido, finalmente, a identificar bien las barreras (legales, administrativas, financieras, organizativas etc.), que todavía es necesario superar, para extender y «normalizar» esta actividad económica y social de mejora de las condiciones de la edificación residencial mas obsoleta en los barrios urbanizados y construidos en las décadas de los cincuenta a los ochenta en Zaragoza, como en otras ciudades y núcleos urbanos de nuestro país.

El análisis y la reflexión contenidas en las siguientes líneas, si bien se refieren a la ciudad de Zaragoza, pueden servir de igual manera para reflejar las características generales del modelo que han seguido las estrategias de fomento y estímulo de la rehabilitación residencial en otras ciudades españolas, así como la comprobación de la imposibilidad de la continuidad del mismo, basado en un fuerte apoyo publico tanto económico como de gestión y en la necesidad sentida, incluso antes del colapso financiero privado y de la falta de inversión publica actuales, de investigar y ensayar con otras nuevas fórmulas de gestión distintas, en otro marco normativo, que bien pudieran servir al resto de las ciudades y agentes del sector, interesados en estas cuestiones.

II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE GESTIÓN SEGUIDO

El fomento de la rehabilitación del parque residencial, con carácter aislado o en determinadas áreas del medio urbano (Áreas de Rehabilitación Integral —ARI— o Áreas de Rehabilitación de Centro Histórico —ARCH—), en las que además de la rehabilitación de edificios y viviendas se subvencionaba la reurbanización de algunas zonas anexas, han sido objetivos presentes en los recientes Planes Estatales de Vivienda y especialmente en los últimos Planes de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012) Estatal y Autonómico y también en las sucesivas versiones de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación del Ayuntamiento de Zaragoza.

En ese contexto normativo se han impulsado numerosas e importantes intervenciones de rehabilitación en Zaragoza, tanto en el Centro Histórico como en los barrios de los años 50 y 60 del siglo pasado. Estas estrategias se han basado fundamentalmente en la subvención pública parcial de dichas obras y en el asesoramiento y acompañamiento social, administrativo y técnico a los propietarios que mostraban interés en rehabilitar sus edificios. En menor medida, las recientes desgravaciones fiscales aprobadas (2011) han podido animar a los propietarios a este tipo de intervenciones.

1. La gestión concentrada en régimen de «ventanilla única»

En los últimos años (2009-2012) se ha intensificado esta gestión en determinadas áreas, apoyadas con mayores ayudas económicas tanto por el Gobierno Central como por el Gobierno de Aragón y por el propio Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el acuerdo alcanzado entre las tres administraciones para constituir una única Oficina de Gestión, ésta ha estado basada, finalmente, en la consecución de acuerdos de cada una de las Comunidades de Propietarios (cuando no de varias a la vez), a las que se les asesoraba y acompañaba en todo el proceso administrativo y técnico hasta la finalización de las obras.

Sin embargo y aun habiendo obtenido resultados sobresalientes, que han sido referencia nacional en el sector profesional, tanto publico como privado, han resultado a todas luces insuficientes para alcanzar a mas edificios de estas áreas y extender estas políticas a zonas mas amplias de la ciudad, que hubiesen podido ayudar a crear en nuestra ciudad un subsector del de la edificación que se constituyera como alternativa estructural y permanente al de la nueva construcción en claro y profundo declive coyuntural y estructural. Todo ello agravado por la crisis económica que ha incidido negativamente en la financiación correspondiente a los particulares (desempleo, falta de créditos, etc.).

2. Objetivos alcanzados con estas estrategias de fomento de la rehabilitación residencial:

A) Rehabilitación aislada

Desde 1989 hasta 2010 el Ayuntamiento de Zaragoza a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda viene desarrollando políticas de rehabilitación urbana. En el ámbito del fomento a la rehabilitación privada, se han concedido ayudas gestionadas a través de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación por un importe de 61.152.544,59 € de los que se han beneficiado 3.612 edificios y 6.105 actuaciones privativas alcanzando a un total de 41.678 beneficiarios en toda la ciudad, de las que unos 6.800 corresponden al Casco Antiguo (34% del total), estimándose que unas 40.000 viviendas (algo mas de la mitad de las que en 2001 tenían 40 años de antigüedad) han sido beneficiadas en mayor o menor medida por estas actuaciones.

En las obras llevadas a cabo por toda la ciudad de forma aislada o dispersa sobre viviendas situadas en edificios de mas de 40 años (recordemos que eran mas de 75.000 según el censo del 2001 en toda Zaragoza), en las que las ayudas medias han sido de un 33%, una parte de los objetivos de estas políticas se han cumplido.

En primer lugar se han estimulado multitud de obras (el conjunto de estas han supuesto una inversión total de algo más de 170 millones de euros) que de otro modo no se hubiesen llevado a cabo o se hubiesen reducido a lo más indispensable: reparaciones de gravedad, obras obligadas derivadas de las Inspecciones Técnicas de Edificios obligatorias, etc., (por cada euro de subvención pública se invertían cuatro en las obras), con la consiguiente dinamización de la actividad económica ligada a empresas de pequeño y mediano tamaño, generando o manteniendo un empleo intensivo en mano de obra y mas cualificado, que en el conjunto del sector de la construcción.

En segundo lugar con estas obras se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los usuarios de las viviendas (se han instalado cientos de ascensores y suprimido otras barreras arquitectónicas en edificios con población residente muy envejecida). Por ultimo las actuaciones sobre las cubiertas y fachadas o las de renovación de las instalaciones obsoletas o la instalación de otras nuevas, han revalorizado el parque de viviendas y han mejorado notablemente la imagen urbana de las zonas donde se ha actuado.

Sirvan como datos significativos, reflejados en el cuadro resumen adjunto, el numero de expedientes, el importe de los presupuestos de las obras subvencionadas y los de las ayudas económicas municipales concedidas en el periodo 1989 (inicio de la actividad y hasta el año 2001 circunscrita a los edificios del Centro Histórico de mas de 40 años y a los edificios catalogados por el Plan General en todo el termino municipal), hasta 2011, en solo dos de los barrios de la ciudad consolidada, como son Las Fuentes (55.000 habitantes.) y San José (45.000 habitantes) y que a pesar de su importante volumen total, tan solo representaban el 17,31% del total de las ayudas concedidas para toda la ciudad en ese mismo periodo.

Concesiones definitivas de ayudas económicas (período 1989-2011) en los barrios de Las Fuentes (áreas municipales 9 y 10) y San José (áreas municipales 11-12-16-35)

Barrio	Nº. Expedientes	Presupuestos de obras	Importe ayudas económicas	% ayuda media	% s/total Zaragoza
LAS FUENTES	823	14.089.199,72 €	5.433.378,12 €	38,56%	9,11%
SAN JOSE	926	13.392.031,43 €	4.895.464,15 €	36,56%	8,20%
TOTAL	1.749	27.481.231,15 €	10.328.842,27 €	37,58%	17,31%

De una manera especial durante el periodo mas reciente comprendido entre 2007 y 2011, se observa en el siguiente cuadro las abundantes obras realizadas y el número de beneficiarios a los que les alcanzaron las subvenciones municipales tan solo en estos dos barrios de Zaragoza.

Barrio	Nº Expedientes	Presupuestos de obras	Importe ayudas económicas	% ayuda media	Nº Beneficiarios
LAS FUENTES	389	8.593.047,13 €	3.125.905,11 €	36,37%	2.189
SAN JOSE	387	5.922.732,22 €	2.259.971,89 €	38,15%	1.927
TOTAL	776	14.515.779,35 €	5.385.877,00 €	37,10%	4.116

B) La gestión en Áreas

En el caso de las actuaciones llevadas a cabo en determinadas áreas del medio urbano (Áreas de Rehabilitación Integral –ARI– o Áreas de Rehabilitación de Centro Histórico –ARCH–), en las que además de la rehabilitación de edificios y viviendas se subvencionaba la reurbanización de algunas zonas anexas, la suma de todas las ayudas públicas ha alcanzado en torno al 80% del presupuesto de las obras y el 100% de las obras de reurbanización (aceras, saneamiento, alumbrado, etc.), si las había.

Imagen con la situación en la ciudad de Zaragoza de las zonas ARI y ARCH.



Las actuaciones sobre los edificios que se proponían a las Comunidades de Propietarios incluidas en los ámbitos correspondientes, han sido mas amplias y exigentes, actuando sobre toda la envolvente de los mismos, para

mejorar notablemente el aislamiento térmico (cubiertas, fachadas, ventanas), la renovación de las instalaciones comunes obsoletas o la instalación de otras nuevas, singularmente el ascensor y la eliminación de todas las barreras arquitectónicas, hasta alcanzar niveles de confort similares a las construcciones de nueva planta actuales y en todo caso adaptando las edificaciones al actual Código Técnico de la Edificación (CTE) e incluso superándolos.

El concepto de rehabilitación que se les planteaba superaba la mera conservación o reparación de elementos deteriorados y ha llegado, en la mayoría de los casos, a alcanzar niveles de confort similares a los de las viviendas de protección oficial de nueva construcción actuales, actuando sobre los elementos comunes del edificio, incorporando fuentes de energía renovables y planteando, de manera voluntaria, la realización de preinstalaciones de calefacción y agua caliente centralizadas y mejorando notablemente la imagen final de los edificios, colaborando con todo ello, a devolver a estas viviendas al mercado inmobiliario, de donde en cierto modo habían desaparecido.

Los resultados en términos de ahorro energético han sido medidos por Cener y Myabi, prestigiosos Institutos Tecnológicos públicos e independientes, realizando las Certificaciones Energéticas de algunos de los edificios rehabilitados, obteniendo resultados de ahorro teórico de la demanda energética entre el 50 y el 65% respecto de la situación anterior, con lo que ello comporta en clave de menores costes de la factura energética a presente y a futuro para sus habitantes y en contribución a la minoración de emisiones de CO₂ a la atmósfera.

Los resultados a pesar de las dificultades de gestión han sido en términos cualitativos muy notables y razonablemente altos en cuanto a los objetivos cuantitativos inicialmente previstos, teniendo en cuenta las fuertes restricciones presupuestarias que a partir del año 2010 han tenido que soportar el conjunto de las administraciones públicas que soportaban económicamente buena parte del programa y de las restricciones añadidas de crédito privado y el deterioro de las condiciones socioeconómicas generales y en particular de las poblaciones a las que iba dirigidas estas actuaciones (desempleo singularmente)

3. Esfuerzo inversor del Ayuntamiento de Zaragoza de los últimos años

El esfuerzo de inversión realizado por el Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, en materia de fomento de la rehabilitación de iniciativa privada en los años 2008-2010, ha ascendido a 35.193.269 €, lo que representa una media de 11.730.756 € /año. Medido en euros/habitante/año ha sido el más alto (17,40 €/Hab./año) de las seis

principales ciudades españolas, multiplicando por cuatro al de Madrid (4,522 €/habitante/año) duplicando al de Barcelona (8,74 €/Hab./año) o superando en un 70% al de Bilbao (10,238 € / habitante/año), en ese periodo (1), como se expresa en el cuadro siguiente:

CIUDAD	POBLACIÓN	PRESUPUESTOS RH /año	€ /HABITANTE
MADRID	3.255.944	14.724.595 €	4,522
BARCELONA	1.621.537	14.166.666 €	8,736
VALENCIA	814.208	500.000 €	0,614
SEVILLA ²	703.206	0 €	-
ZARAGOZA	674.317	11.730.756	17,396
BILBAO	354.860	3.633.333 €	10,238

Desglosado por programas para Zaragoza y para los tres años mencionados es lo siguiente:

CONCEPTOS	2008	2009	2010	TOTAL
Zonas ARIs(Conjuntos y Rabal)				15.926.400 €
Zonas ARCH (Centro Histórico)				3.619.350 €
Ordenanza Municipal	5.000.000	5.000.000	5.000.000	15.000.000 €
Financiación ventanilla única				646.519 €
TOTAL				35.193.269 €

Este esfuerzo, sin duda, ha obtenido importantes resultados cuantitativos al haber alcanzado las ayudas económicas a numerosos beneficiarios en todos los barrios de la ciudad, haber posibilitado que casi 3.000 viviendas hayan sido incluidas en los ámbitos ARI y ARCH, de las que casi la tercera parte han sido rehabilitadas o se han firmado convenios con las Comunidades de Propietarios.

Y también ha dado importantes resultados cualitativos, permitiendo llevar a cabo proyectos piloto en cuatro barrios diferentes de la ciudad, con soluciones

(1) Estos datos han sido obtenidos en septiembre de 2010 de los respectivos Ayuntamientos y Sociedades Municipales que gestionan ese tipo de ayudas en cada una de las ciudades mencionadas.

(2) En esta ciudad las políticas de estímulo a la rehabilitación residencial privada, dependían de la Junta de Andalucía, no invirtiendo en esta materia el Ayuntamiento de Sevilla nada.

y costes económicos diferentes, que han tenido un amplio reconocimiento profesional, internacional y nacional con la obtención de numerosos premios.

La experiencia de rehabilitación integral de edificios en varios Conjuntos Urbanos construidos entre los años 1945 y 1965 desarrollada por Zaragoza Vivienda y los vecinos, en colaboración con el Gobierno de Aragón y el extinto Ministerio de Vivienda, en el marco de las políticas municipales de rehabilitación urbana, ha obtenido un importante reconocimiento a nivel mundial en el VIII Concurso Internacional de Buenas Prácticas, organizado por Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-Habitat), que se celebra cada dos años y en el que se premian las mejores prácticas en materia de vivienda, transporte, accesibilidad, lucha contra la exclusión social y sostenibilidad, quedando entre las 100 mejores prácticas de las 368 que fueron preseleccionadas, entre las 22 mejores de toda Europa y entre las 15 mejores de España. La experiencia zaragozana se integraba en la categoría de «Desarrollo Territorial y Urbanístico Sostenibles». Merece la pena, destacar las palabras del prestigioso arquitecto y profesor de urbanismo, Juan Luis de Las Rivas, que en el Informe de los expertos del Comité Hábitat Español 2010, señalaba lo siguiente:

«De las buenas prácticas presentadas deducimos que la lógica urbanística de futuro es la rehabilitación, entendida en sentido amplio como estrategia integradora. La rehabilitación no sólo aplicable en un centro histórico o en un conjunto residencial obsoleto, sino en todo el territorio urbanizado. Incluso en las nuevas periferias emergentes, donde las carencias de lo público y las disfunciones de lo inmobiliario generan no pocos intersticios irresueltos. La rehabilitación establece el marco para una relectura compleja de la ciudad y de sus sistemas, de la movilidad urbana, de la gestión de todos sus servicios, de las estrategias de localización de actividades y de gestión de los usos. Los espacios rurales periurbanos, cada vez más amplios, y la diversidad de espacios naturales que permanecen también pertenecen a este marco de rehabilitación integrada que adquiere perfiles territoriales y paisajísticos. Para ello arquitectura e ingeniería deben ajustar sus métodos apoyándose en filones ya explorados».

Así mismo las rehabilitaciones de los edificios piloto situados en el Grupo Girón del Barrio de Las Fuentes (40 viviendas) y en el Grupo A. Rojas (32 viviendas) del Barrio de Delicias, obtuvieron en el año 2010, el Premio Nacional de la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS) en la categoría de Rehabilitación y el Premio Endesa del Salón Inmobiliario de Barcelona 2010, a la «Rehabilitación Inmobiliaria más Sostenible», respectivamente.

Grupo A. Rojas Barrio de Delicias en Zaragoza (año de construcción 1960). Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación.



Imágenes del estado actual tras la rehabilitación junto a otros bloques del mismo Grupo A. Rojas.



Grupo Girón Barrio de Las Fuentes en Zaragoza (año de construcción 1957). Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación.



Imágenes del estado actual tras la rehabilitación junto a otros bloques del mismo Grupo Girón.



Pero sobre todo, lo anterior, ha hecho posible visualizar el modelo de rehabilitación que se pretendía para el resto de los habitantes de esas zonas, conformar equipos técnicos y sociales experimentados en estas tareas, que antes no existían, evitar la desaparición de algunas medianas empresas constructoras muy adecuadas a este tipo de obras, y con la suma de estos logros parciales, adquirir durante estos años pasados (2006-2012) una formidable experiencia de gestión real en contacto con propietarios de muy diversas condiciones socioeconómicas y en diferentes barrios de la ciudad.

Y con todo ello, ayudarnos a identificar bien las barreras (legales, administrativas, financieras, organizativas etc.), que todavía es necesario superar, para extender y «normalizar» esta actividad económica y social de mejora de las condiciones de la edificación residencial mas obsoleta en los barrios urbanizados y construidos en las décadas de los cincuenta a los ochenta en Zaragoza, como en otras ciudades y núcleos urbanos de nuestro país.

4. Caracterización del modelo anterior

El «modelo» actual de gestión en el estímulo e incentivación de actuaciones de rehabilitación de cierta entidad que se ha seguido en la mayor parte de las ciudades y núcleos urbanos españoles, como las llevadas a cabo en Zaragoza, podríamos caracterizarlo con los siguientes componentes:

A) La preponderancia de la financiación pública

Hemos visto como en las diferentes versiones de las experiencias más innovadoras y exigentes en nuestro país y desde luego en Zaragoza, no

hubiesen sido posibles sin la suma de subvenciones públicas que venían de diferentes programas y administraciones públicas: Plan Estatal y Autonómico de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, Planes Autonómicos y Ordenanzas o Ayudas Municipales. A estas ayudas se han sumado en los últimos años algunas disposiciones que incluían las desgravaciones fiscales o el IVA reducido para actuaciones de este tipo (3). Juntos, todos estos incentivos económicos han podido oscilar entre un 40% y un 80% sobre el presupuesto total de las actuaciones, incluidos los gastos de gestión privados o públicos invertidos en el acompañamiento y apoyo en la gestión social y administrativa.

B) En el trabajo a escala de edificio (Comunidades de Propietarios)

Si algo se ha demostrado en este periodo que venimos analizando es que las comunidades de propietarios y la regulación que de estas hace la actual Ley de Propiedad Horizontal junto con la segregación y atomización de la propiedad del parque de viviendas en España (se estima en que el 82% de los 25 millones de viviendas actuales son de propiedad y de estas más del 90% en régimen de propiedad horizontal), son un factor muy a tener en cuenta.

El trabajo de convencer comunidad a comunidad, en cada finca registral, a sus componentes para la realización de obras de rehabilitación, que vayan más allá de las de mera conservación o reparaciones urgentes, se ha desvelado como un elemento decisivo en el que solo la gestión pública de algunas oficinas municipales o autonómicas han podido solventar a costa del empleo de cuantiosos recursos humanos y de tiempo, dedicados esta tarea.

La iniciativa privada (empresas constructoras o empresas de gestión), lo han intentado de manera excepcional (4) ofreciendo el conjunto de servicios (proyectos, tramitación de subvenciones, licencias y ejecución de todas las obras) a las Comunidades de Propietarios con resultados que, aunque positivos, no les han animado a continuar por el mismo camino debido al escaso o nulo beneficio en relación al esfuerzo de gestión empleado.

(3) Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

(4) Seguramente habrá algunas más, pero tenemos noticia de actuaciones como las desarrolladas por la empresa constructora JACAR en el Grupo Urdanoz (500 viviendas del año 1961) en el barrio de Azpitagaña de Pamplona, entre los años 2005 y 2008, o las desarrolladas por Ferrovial-Agroman, en diversos municipios próximos a Madrid.

C) En la financiación privada de las actuaciones, basada exclusivamente en el ahorro anterior o en el crédito individual o de Comunidad

El tema de la financiación de este tipo de actuaciones de rehabilitación, especialmente las que venimos comentando, mas completas e integrales, como las desarrolladas en las zonas ARI en diverso barrios de Zaragoza, cuyo coste ha oscilado entre los 27.850 €/vivienda (de 52 m² construidos), hasta los 55.500 €/vivienda (84 m² construidos), que incluyen en todos los casos la implantación de ascensor, la actuación sobre toda la envolvente incluidas el doblado de ventanas y la renovación de instalaciones e instalación de placas solares térmicas en tejado e instalación de cuarto centralizado para preinstalación centralizada de calefacción y agua caliente es y seguirá siendo uno de los temas clave en estos procesos.

En general hasta ahora ha sido posible la financiación de la parte que tenían que poner los propietarios, o bien en base al ahorro anterior, o cuando esto no ha sido posible mediante la financiación a través de un crédito, inicialmente planteado para la comunidad, pero finalmente transformado en créditos individuales a plazos muy cortos, no superiores a 5 o 6 años, debido a las dificultades que ponían las entidades financieras a plantearlos para las Comunidades (exigiendo en muchos casos la firma del préstamo comunitario a todos los propietarios).

No ha habido, ni se han explorado otras fuentes posibles de financiación de la parte correspondiente a los propietarios, como podían haber sido la capitalización adelantada de los ahorros a conseguir en las facturas de electricidad o gas, o la utilización de recursos económicos de la venta de energía fotovoltaica a la red, por ejemplo, o de la venta de locales comunes, etc.

D) En el acompañamiento social y administrativo a los vecinos (gestión coordinada entre las Administraciones creación de ventanilla única)

Venimos afirmando desde hace bastante tiempo que en áreas con situaciones de alguna dificultad o en emplazamientos con síntomas claros de vulnerabilidad social y física, son necesarias estructuras de apoyo y acompañamiento social y administrativo, si se quiere que los procesos de rehabilitación o de regeneración urbana prosperen. No son burocracia, como se ha afirmado en una Comunidad Autónoma recientemente para justificar el desmantelamiento de oficinas de gestión para la rehabilitación. Deben formar parte del programa desde el principio.

El éxito de las actuaciones desarrolladas en Zaragoza tanto en zonas del centro Histórico como en Polígonos de los años 50 y 60, ha sido posible

gracias al operativo técnico, social y administrativo que lo ha apoyado y coordinado desde la Oficina Técnica de Rehabilitación Urbana (OTRU) (5) que funcionó en régimen de «ventanilla única» de las tres administraciones que la financiaban. El coste económico de la misma ha supuesto un 3,3% del total de las subvenciones gestionadas y el 0,12% de los presupuestos totales de la obra ejecutada generados.

5. Conclusión: La dificultad de continuar con el modelo actual

La continuidad de estas políticas, basadas fundamentalmente en una fuerte inversión pública en dinero y en gestión, corre serio peligro, aun cuando estas inversiones tengan grandes retornos para el conjunto de las administraciones públicas, como se ha podido medir en un reciente estudio del RIME (6) y la Diputación de Barcelona, para la Generalitat de Cataluña. En dicho estudio se afirmaba que por cada euro invertido en ayudas a la rehabilitación se invertían un total de 4 € y retornaban al conjunto de las administraciones públicas 0,96 euros, en forma de IVA, en mayores aportaciones a la Seguridad Social, en mayores ingresos en el IRPF, en menores gastos en desempleo, mas IBI, etc.

A pesar de ello, estas políticas están en cuestión por razones coyunturales de serias dificultades económicas de las administraciones públicas, pero también porque no es posible, ni siquiera con las ayudas públicas, extender este modelo, que no atrae a la iniciativa privada profesional, principalmente por las muchas incertidumbres de los procesos, por la falta de escala de las actuaciones y por la dificultad de encontrar la financiación del resto no cubierto por el sector público, con el actual marco normativo, económico y social.

La crisis actual ha cambiado las perspectivas para los próximos años. La cruda realidad reducirá sustancialmente los fondos públicos que podrán dedicarse a estos fines. Asimismo, es evidente que la capacidad de endeudamiento de las familias se mantendrá bajo mínimos en los próximos años.

(5) Es de justicia resaltar aquí la importante labor profesional realizada por todos/as los trabajadores/as (Arquitectos Técnicos: Adrián Zorraquino, Alberto Portero, Ana Maorad; Trabajadoras Sociales: Teresa Félez y Juani Ferrer y María Salcedo; Administrativas: Paloma Barra y Ana Belén Langarita), que colaboraron en la Oficina Técnica de Rehabilitación Urbana, que se constituyó en desarrollo del Convenio suscrito entre Ministerio de Vivienda, Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza, coordinados y dirigidos por Carmen Vázquez, con la Asistencia Técnica del experto arquitecto Gerardo Ruiz, entre los años 2008 y 2012.

(6) La Comissió de Rehabilitació i Manteniment d'edificis de Catalunya (RiMe) es una iniciativa conjunta del Gremio de Constructores de Obras de Barcelona y Comarcas y la Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña.

De esta manera, se produce una brecha en las fuentes de financiación que, de no resolverse, dificultará aún más el desarrollo de estas actuaciones de rehabilitación edificatoria.

III. DIFICULTADES DEL MODELO ACTUAL

El marco actual, como hemos visto, tiene algunos aciertos, sin embargo, existen opiniones desde el sector privado y singularmente las expresadas en varios foros nacionales recientemente por representantes de la empresa Ferro-vial, que alertan, señalando que:

«El sector de la construcción, otrora uno de los motores de la economía española, ha generado más de un millón cien mil desempleados desde el año 2008 según la EPA del año 2008 (7). Muchos expertos apuestan por una reorientación de este sector de actividad hacia un modelo económico más sostenible; una reorientación capaz de generar un empleo de calidad y «reverdecer» el sector de la edificación, especialmente intensivo en mano de obra. Este proceso pasa por encontrar una alternativa al actual modelo de negocio del sector y, en particular, a la edificación residencial.

En este sentido, desde hace algún tiempo la rehabilitación de viviendas viene cobrando un notable protagonismo en las declaraciones institucionales desde distintos ámbitos de la administración pública. De hecho, las últimas iniciativas legislativas, como la Ley de Economía Sostenible o la futura normativa sobre sostenibilidad del medio urbano, ven en la rehabilitación una excelente alternativa para el maltrecho sector de la edificación.

Las expectativas están fundamentadas por las cifras. Si fuéramos capaces de rehabilitar entre 250.000 y 400.000 viviendas anuales [ahora superamos con dificultades las 30.000 (8)], podríamos generar cada año entre 180.000 y 290.000 empleos directos (9) en el sector de la construcción, y alcanzar un volumen de actividad industrial entre 9.000 y 14.400 millones €/año que beneficiaría no sólo a este sector, sino también al inmenso conjunto de actividades que forman parte de su cadena de suministro.

Las oportunidades no acaban en la generación de empleo y actividad económica; la rehabilitación con criterios de eficiencia energética nos permitiría generar ahorros muy relevantes en términos de emisiones de GEI. Según nuestros cálculos, la rehabilitación de 400.000 viviendas reduciría las emisiones en más de 6.000.000

(7) Más de 24.300 personas en Aragón, según los datos de la EPA en 2009.

(8) Estadísticas sobre visados de dirección de obra del Colegio de Arquitectos Técnicos (Obras de Edificación), de enero a septiembre de 2009. Publicado en www.fomento.gob.es

(9) Estas cifras son algo altas en relación a lo indicado en un reciente estudio titulado: «La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas», realizado por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de CC.OO., que considera cifras en torno a los 100.000 empleos con un volumen de rehabilitación de unas 500.000 viviendas/año.

de Ton de CO₂ en sólo cinco años; emisiones que se incrementarían cada año según se fuera renovando el parque existente» (10).

A escala local, si se quieren cumplir de verdad los objetivos estratégicos europeos, ratificados por España, de reducción de emisiones de CO₂ para 2020, es totalmente necesaria la implicación activa de los Ayuntamientos españoles en colaboración con sus Comunidades Autónomas en políticas de rehabilitación de extensas áreas en las que las edificaciones por su fecha de construcción anterior a 1979, son las más ineficientes desde el punto de vista energético.

La traducción en términos de creación de empleo vinculada a las posibles obras de rehabilitación resulta difícil de cuantificar ya que los cálculos que estudios recientes están haciendo incluyen los empleos directos (ejecución material de las obras) y los indirectos (técnicos, gestión, materiales fabricados, etc.), que se reparten casi al 50%. No obstante se podría estimar, según nuestra experiencia en estos años que por cada 30.000 € de inversión anual en este tipo de obras, se generaría un puesto de trabajo/año (11).

1. Principales barreras a la rehabilitación

En textos anteriores, míos o en hechos colaboración con otros especialistas (12), hemos tenido un especial interés en estos años pasados al tratar de identificar, lo mejor posible, las barreras de todo tipo (legales, económicas, sociales, culturales, etc), que impedían un mejor y mayor desarrollo de estas actuaciones de rehabilitación, tanto a escala de edificio (rehabilitaciones edificatorias), como a escala de área o barrio (regeneración urbana). Afortunadamente algunas de ellas se han ido superando o al menos se está, en mi opinión, en la senda de hacerlo. Sin embargo, otras se mantienen sin cambios notables.

(10) El sector de la edificación genera casi la cuarta parte de las emisiones a escala nacional; el uso de la vivienda es responsable de buena parte de la factura que nuestro país debe pagar en términos de derechos de emisión.

(11) En el estudio ya citado promovido por La Comissió de Rehabilitació i Manteniment d'edificis de Catalunya (RiMe) y la Diputació de Barcelona, para la Generalitat de Catalunya, se estimaba en que por cada 40.000 €/año en obras de presupuestos inferiores a 900.000 €, equivalía aun puesto de trabajo.

(12) «Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980», Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA, artículo publicado en el nº 13 de la revista *Ciudades*, editada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (julio 2010) y «Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación». Juan Rubio del Val, artículo publicado en la revista *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, 5-20 octubre 2011, (ISSN: 0020-0883).

La experiencia habida en proyectos de rehabilitación de viviendas y en algunas iniciativas de proyectos de regeneración urbana a escala de área, durante los últimos años, han permitido identificar algunas de las barreras que podrían estar detrás del escaso volumen de rehabilitación alcanzado y así se ha puesto de manifiesto en los muchos encuentros profesionales celebrados sobre esta temática a partir del año 2010 en España (13).

2. Insuficiente e inadecuado marco normativo

En el campo normativo deben destacarse las bienintencionadas modificaciones legislativas que se incluyeron en la Ley 2/2011 (14), de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que dedicó el capítulo IV del Título III sobre Sostenibilidad medioambiental, a tratar el tema del impulso de la rehabilitación y de la regeneración urbana, en el marco de otras medidas para el impulso de una economía sostenible, baja en carbono y competitiva. Algunas de estas medidas eran muy novedosas, modificando leyes como la de Propiedad Horizontal o la Ley del Suelo, Ley Hipotecaria, etc.

Así mismo, otro instrumento legislativo, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas, entre otras, «de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa», se aprobó, en el marco de las primeras medidas para paliar los desastrosos resultados que la crisis económica comenzaba a causar en nuestro país, también con la finalidad de incentivar este tipo de obras y actuaciones, dirigidas a seguir impulsando las actuaciones de rehabilitación, que reforzasen y profundizasen en los contenidos que sobre esta materia se habían recogido en la mencionada Ley de Economía Sostenible.

Sin embargo, el devenir tanto de esta importante Ley (calificada por muchos como ley-ómnibus por la cantidad de temas y áreas que incluía), como del Real Decreto-Ley citado, aprobados en la parte final de la segunda legislatura del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con la crisis financiera haciendo ya estragos en la economía del país, hizo que las importantes novedades y modificaciones que se proponían, si bien algo desdibujadas hizo que pasaran prácticamente e injustamente, a mi juicio, desapercibidas

(13) Ese año 2010 tuvieron lugar dos importantes encuentros sobre temas de rehabilitación que obtuvieron gran éxito de asistencia y amplia repercusión posterior en el sector: SBMAD10, en abril en Madrid, *Edificación sostenible. Revitalización y Rehabilitación de Barrios* (<http://www.sb10mad.com/en>) y en octubre en Barcelona, *Rehabilitación y Sostenibilidad. El Futuro es posible* (R+S=F) <http://www.rs2010.org/es>

(14) Más adelante se comentan con mayor detalle el contenido y alcance de la medidas aprobadas en esta Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible (BOE 4117 de 5 de marzo de 2011) y en el Real Decreto-ley 8/2011 (BOE 11641 de 7 de julio de 2011).

en el sector, con la excepción de dos destacados especialistas como son Julio TEJEDOR BIELSA y Javier BURÓN CUADRADO (15), cuyos trabajos citados, merecen ser examinados.

En realidad ambos textos provenían y fueron aportados desde el Ministerio de Vivienda, en donde desde mayo del 2008 a enero de 2011, se estuvo trabajando en una posible futura Ley de la Rehabilitación (16), que contemplara estos temas desde un planteamiento que abarcara las diversas facetas que envuelven a esta actividad (urbanísticas, de fomento, fiscales, de relación entre propietarios, técnicas, ahorro energético, creación de empleo, etc.) a partir de propuestas elaboradas por una comisión de expertos (en la que este autor tuvo el honor de participar coordinando la parte más técnica), convocados por el Secretario General del Ministerio de Vivienda D. Javier Ramos Guallart, impulsor junto a la Ministra, Sra. D.ª Beatriz Corredor, de estas modificaciones legislativas.

Lamentablemente las prisas y la situación económica provocaron que dichos textos, se «trocearan» y se incorporaran de manera algo precipitada, confusa y sin una perspectiva transversal, a los citados textos legales: Ley de Economía Sostenible (Título III capítulo IV, arts. 107 a 111) y al Real Decreto-Ley 8/2011 (capítulo IV, arts. 17 a 22), de medidas de impulso a la actividad económica, mencionados

Creo, no obstante, que debe destacarse la clara voluntad política del citado Ministerio de Vivienda, que marcaba un claro cambio de rumbo respecto de políticas anteriores, expresada sin ningún tipo de dudas por la Ministra Sra. D.ª Beatriz Corredor, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el 30 de junio de 2008, en la que se formularon las líneas maestras de su actividad y los objetivos para la legislatura, de la que extraigo algunos de los párrafos más significativos, en relación con la rehabilitación y regeneración urbanas:

(15) Julio TEJEDOR BIELSA, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, autor de diversas publicaciones, codirector de la Cátedra «Zaragoza Vivienda» y ex Director General de Urbanismo y de Vivienda y Rehabilitación del Gobierno de Aragón, en su reciente publicación *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, pp. 213-246 (Editorial La Ley, marzo 2012), recoge y analiza los contenidos que sobre rehabilitación recoge la LES; Javier BURÓN CUADRADO, destacado especialista en políticas públicas de vivienda, ex vicepresidente del Gobierno Vasco, ex abogado de Cuatrecasas, en la actualidad socio de Urbania ZH Gestión, bloguero, articulista, etc., publicó en aquellos meses algunos artículos sobre la potencialidad, que encerraban esas modificaciones legislativas, como «Nuevas oportunidades en la rehabilitación urbana» Artículo publicado el 2/06/2011 en Cinco Días; «Rehabilitando la rehabilitación», artículo publicado el 17/04/2011 en el periódico El Correo.

(16) Con el nombre de *Anteproyecto de Ley para la Mejora de la Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano*, circularon algunos borradores en enero de 2011.

En cuanto a los dos principales objetivos de la legislatura:

«En segundo lugar, el impulso decidido a la renovación urbana y a la rehabilitación como línea estructural de la política de vivienda. Y además, inseparablemente, el impulso a la innovación y eficiencia energética de la edificación, para contribuir a la reducción las emisiones de gases efecto invernadero y para mejorar el ahorro energético y la accesibilidad universal en nuestras viviendas y edificios»

Sobre el cambio de modelo:

«Creo no equivocarme si afirmo que todos estamos de acuerdo en que es imprescindible cambiar el modelo de construcción extensiva que hasta ahora ha prevalecido en nuestro país, por otro modelo de renovación intensiva del patrimonio inmobiliario preexistente, que no consume suelo, pero que precisa también mano de obra y materiales de construcción en cantidades incluso mayores que la nueva edificación.

Por todo ello, señoras y señores diputados, quiero que el desarrollo sostenible de nuestros pueblos y ciudades, la eficiencia energética y la accesibilidad de las edificaciones existentes, la mejora, en suma, de la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando su derecho a disfrutar de un ambiente urbano amable, humanizado y saludable, sean los valores que dirijan la política del Gobierno en rehabilitación y renovación urbana».

Sobre la renovación urbana y la remodelación de barrios:

«Sin embargo, señorías, señoras y señores diputados, la acción del Gobierno para la mejora del parque inmobiliario existente no se limitará a la rehabilitación de viviendas; queremos que la renovación urbana, la remodelación de barrios deteriorados, sea a partir de ahora, y definitivamente, otro de los ejes básicos de nuestras en materia de vivienda».

En definitiva se constata, en la práctica, la ausencia de un marco normativo mas adecuado en el campo de la legislación urbanística y de manera específica las dificultades que para la gestión mas concreta suponen las trabas de la actual Ley de Propiedad Horizontal para la ejecución de muchas de las actuaciones mas habituales junto con la dificultad que como actores y agentes de la rehabilitación edificatoria aislada y en áreas tienen todavía las Comunidades de Propietarios. Aun a pesar de los tímidos cambios introducidos en la LES y en el Real Decreto-Ley 8/2011 que fueron objeto junto con un texto anterior, del que emergieron ambas disposiciones, denominado Anteproyecto de Ley para la Calidad y Sostenibilidad del Suelo Urbano, a los que el profesor Julio TEJEDOR BIELSA dedica varios capítulos de su reciente publicación «Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria», cuyo contenido permite vislumbrar el potencial, en clave de gestión de las actuaciones de rehabilitación, que tenían estas disposiciones normativas (17).

(17) Julio TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, pp. 213-246 (Editorial La Ley, marzo 2012).

Así, en el Art 111.2 de la LES, modifica la de Propiedad Horizontal respecto del consenso necesario de los propietarios para abordar un proyecto de rehabilitación, sin embargo en la práctica sabemos que cuando existe un número suficiente (no necesariamente amplio) de vecinos que se oponen al proyecto, o que no son capaces de asumir los compromisos económicos, es muy difícil que la rehabilitación salga adelante en un plazo razonable.

Siquiera unas líneas para dejar constancia, además, de la confusión de los técnicos que intervienen en estos proyectos, respecto de la aplicación o no del Código Técnico de la Edificación (CTE) a estas obras y con que alcance, o respecto de la obligatoriedad o no de determinadas medidas de ahorro energética en actuaciones que afecten a toda la envolvente del edificio, o de la obligatoriedad de la realización del Certificado Energético en Edificios Existentes, cuya no implementación efectiva en todo el territorio nacional, ha merecido varias llamadas serias de atención de la Unión Europea al Estado español.

El modelo actual, fundamentalmente centrado en el ámbito del inmueble, dificulta abordar proyectos de renovación urbana que incluyan aspectos tales como la movilidad, los servicios, las infraestructuras tecnológicas... Aunque los planes estatales de rehabilitación contemplaban las figuras ARIS (Áreas de Rehabilitación Integral) y ARUS (Áreas de Renovación Urbana), en la practican servido más como un criterio para que el propietario de la vivienda acceda a la subvención pública en condiciones más favorables, que como una verdadera actuación integral a escala urbana (barrios, distritos enteros...).

3. Dificultades financieras de los vecinos afectados

Con todo, y aun acreditando las dificultades normativas, la principal dificultad reside en que los vecinos deben financiar con sus medios una parte de la inversión que, en el mejor de los casos en un futuro inmediato (acumulando todas las subvenciones existentes), oscilará entre el 30 y el 40% del coste final del proyecto. Aún en los supuestos en los que la comunidad de vecinos alcance un acuerdo para llevar a cabo la rehabilitación, los problemas de financiación de algunas familias pueden bloquear el proceso.

Entre otras líneas, el Fondo creado al aprobar el proyecto de Ley de Economía Sostenible en diciembre de 2009, incluyó la Línea de Mediación para proyectos sostenibles (dotada con 8.700 M €), que podrían ser utilizados para créditos a particulares y comunidades de propietarios para proyectos de rehabilitación de viviendas, barrios y áreas urbanas. Si bien, en la práctica, este instrumento, según nuestras noticias, apenas ha sido utilizado ya que finalmente dependía la concesión de los créditos a comunidades de las entidades

financieras territoriales (Bancos y Cajas) y estas lo han restringido de manera pertinaz a estas Comunidades, exigiendo la firma de todos los propietarios, en definitiva, poniendo mil trabas de todo tipo para no hacerlo.

Las medidas fiscales (reducción del IVA, fundamentalmente y ampliación de los límites para la desgravación en el IRPF), inicialmente aprobadas en el Real Decreto-Ley 8/2011 y luego amortiguadas en los Presupuestos Generales del Estado del 2012, tampoco han servido para estimular este tipo de obras. Además se siguen considerando, a mi juicio injustamente, en el reglamento del IRPF, las subvenciones públicas recibidas para actuaciones de rehabilitación de la vivienda habitual, como un ingreso más a incluir junto a los demás (trabajo, rentas, etc.) en el año en curso, en lugar de tener un tratamiento diferido en el tiempo, habida cuenta que se trata de reinversiones en la vivienda habitual del contribuyente con un plazo de amortización de años.

4. Procesos inciertos, sujetos a muchas decisiones individuales

Estas dificultades hacen que la rehabilitación bajo el marco actual se convierta en un proceso incierto, que requiere muchos recursos y horas de negociación con cada comunidad de vecinos, poco rentable y por tanto poco atractivo para la inversión privada. Ello impide que se alcance un volumen de viviendas rehabilitadas suficiente para reorientar el sector de la edificación hacia un modelo más sostenible.

Resumiendo los obstáculos expuestos, nos encontramos con un panorama en el que la viabilidad de los proyectos de rehabilitación está supeditada a un elevado número de decisiones individuales, en un marco legal que no aporta certidumbre a los procesos de rehabilitación, y en un contexto económico que dificulta la financiación de estos proyectos.

IV. LA REHABILITACIÓN DE CONJUNTOS URBANOS EN ZARAGOZA, UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD

1. La experiencia y conocimiento acumulados en el estudio y posterior rehabilitación de algunos Conjuntos Urbanos situados en los barrios tradicionales de Zaragoza: Picarral, Delicias, Las Fuentes y San José

El Ayuntamiento de Zaragoza encomendó en el año 2004 a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda el encargo de desarrollar el Estudio y Propuestas de Rehabilitación de 21 áreas urbanas declaradas por el Plan General

como «*Conjuntos Urbanos de Interés*» (18) lo que implicaba su conservación y su deseable rehabilitación, afectando a 8560 viviendas ubicadas en 1230 fincas distintas.

La trayectoria pionera seguida desde entonces por Zaragoza Vivienda, hasta culminar en el año 2011 con la finalización de las obras de los primeros cinco proyectos piloto, en todos los barrios declarados zonas ARI por el Gobierno de Aragón, ha proporcionado a sus equipos técnicos y sociales, tanto internos como externos, una experiencia real y practica, que es junto a la de algunas otras pocas empresas publicas de Madrid, Bilbao y Barcelona, referencia y objeto de interés del resto de Ayuntamientos españoles, como lo atestiguan la presencia de representantes en Jornadas y Seminarios profesionales sobre el tema y las numerosas visitas habidas *in situ* a las obras de dichos proyectos piloto.

La experiencia adquirida, el grado de conocimiento de la realidad física de los edificios, y de su propietarios, así como de las escasas entidades asociativas existentes en algunos de estos Conjuntos Urbanos, constituye un capital importantísimo que Zaragoza Vivienda puede poner al servicio de nuevas e innovadoras iniciativas municipales que son una oportunidad de reciclado sostenible para esas áreas y un mejor futuro para sus habitantes.

2. La necesidad de iniciar procesos de rehabilitación y renovación urbana a escala de área (no sólo edificios)

Tal y como señala acertadamente el arquitecto Gerardo Ruiz Palomeque (19), uno de los expertos que viene asesorando a Zaragoza Vivienda en los últimos años:

«La puesta en marcha de operaciones de rehabilitación y desarrollo de grandes Conjuntos Urbanos en el orden de 500 a 1.000 viviendas debe constituir un proceso ordenado que, mediante el liderazgo de las administraciones, supere las limitaciones existentes que dificultan la entrada de la inversión privada. Se trataría de elaborar procedimientos dirigidos por las instituciones que, preservando los derechos de los residentes, potencien su participación en la toma de decisiones a la vez que crean modelos de negocio atractivos para las empresas privadas.

En este sentido se precisa la puesta en marcha desde las administraciones de un nuevo modelo de gestión que origine actuaciones en las que se consigan los siguientes objetivos:

(18) RUBIO DEL VAL, Juan y RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

(19) Gerardo RUIZ PALOMEQUE, Arquitecto. Informe Técnico conteniendo «*Propuestas de desarrollo de operaciones de rehabilitación en grandes Conjuntos Urbanos de Zaragoza*» [Zaragoza,2011].

- Volumen elevado de inversión en las actuaciones,

Tanto por el número de viviendas y el espacio libre afectados por cada fase de obra, como por la profundidad del alcance de las intervenciones. Se han de superar las intervenciones a la escala de la comunidad de propietarios elaborando fases de actuación en el orden de los cientos de viviendas y presupuestos comparables al 50% del valor de reposición de los inmuebles.

- Modelo mixto de inversión,

Reduciendo la participación porcentual del dinero público y de las aportaciones de los residentes. Para ello se han de utilizar las crecientes oportunidades de financiación en el marco europeo, y proceder a la puesta en valor de los recursos no explotados del área, lo que permitirá la entrada de capital privado inversor.

- Crear estructuras mixtas de gestión (público-privadas)

Que permitan garantizar la certidumbre en la toma de decisiones, atrayendo así a empresas y capital inversor privado.

○ como indicaba con palabras muy inspiradoras en el año 2009 Javier RAMOS GUALLART (20) Secretario General del Ministerio de Vivienda, ya mencionado anteriormente e impulsor decidido de estas políticas:

«Pero el mayor incremento en el flujo de trabajo del sector se encontrará en los grandes procesos de renovación urbana, en la reposición de edificios ya obsoletos mediante la reforma de barrios enteros y en la creación de nuevas áreas residenciales en el interior de la propia ciudad, con los criterios que exige el nuevo modelo de crecimiento sostenible. No son procesos fáciles y mucho menos inmediatos. Exigen una amplia colaboración entre la administración y los interlocutores sociales, representantes de los residentes en estos barrios, y en ellos cobra un importante protagonismo el grado de su capital social. Putnam definió en 1993 el capital social de una comunidad como el conjunto de características de su organización social, tales como redes, pautas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para mutuo beneficio.

Este grado de cooperación se encuentra en las relaciones personales pero también en las asociaciones vecinales, cuya fortaleza será imprescindible para optimizar los recursos disponibles y acortar los tiempos de los procesos de renovación. También harán falta aquí nuevos motores sociales, empresas de nueva creación públicas, privadas o mixtas, orientadas a la gestión, intermediación de intereses y colaboración con la administración, que generarán a su vez nuevos nichos de actividad y empleo. Estos agentes deberán atender las infinitas cuestiones que reclaman los intereses de cada afectado por el proceso, y es preciso moverse en un ámbito del que apenas existen experiencias en España».

(20) Parte del texto de la conferencia (titulada «El reciclaje de las ciudades») amablemente cedido por su autor para este artículo. Pronunciada el 27 de marzo de 2009 por Javier RAMOS GUALLART, arquitecto que durante más de 15 años dirigió la Oficina para la rehabilitación del Centro Histórico de Santiago de Compostela, cuya labor mereció el Premio «Europa Nostra».

V. PROPUESTAS PARA LA REHABILITACION DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA (UN SERVICIO PÚBLICO DE FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA)

¿Existen soluciones a los problemas y dificultades indicados? Creemos que sí.

Uno o varios proyectos en diferentes barrios de la ciudad en los que ya se viene trabajando desde hace años, de la suficiente envergadura podrían demostrarlo. Con este objeto, la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda viene trabajando en procesos de rehabilitación que pretenden extenderse a escala de barrio, y que buscan una alternativa de financiación menos onerosa para las arcas públicas y los propietarios. Esta alternativa se resume en las siguientes ideas:

1. Convertir la *rehabilitación* de barrios en un *servicio público*, liderando el Ayuntamiento el proceso y los primeros pasos de la gestión.
2. *Financiar* estas actuaciones mediante un modelo de *colaboración público-privada*
3. *Agilizar y dar certidumbre jurídica* a todo el proceso, de manera que estos proyectos sean *atractivos para la participación del capital privado*.
4. *Alcanzar un mayor volumen* de viviendas rehabilitadas (entre 500 y 1000), que permitan trabajar a *escala urbana* (conjuntos urbanos o áreas de un barrio)

1. Carácter de la rehabilitación

Como se mencionaba en los apartados anteriores, la rehabilitación tendría por objeto la modernización de los edificios y viviendas con criterios de eficiencia energética, calidad de la edificación, seguridad y confort, con niveles similares, en la medida de lo razonable técnica y económicamente, a las viviendas actuales de nueva construcción. La escala de barrio permitiría también abordar la renovación del entorno urbano, mejorando la accesibilidad, la movilidad sostenible, la preparación para la sociedad de la información y otros servicios.

2. Ideas básicas sobre un modelo de financiación público-privada

El modelo en el que la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda está investigando y trabajando en colaboración con empresas constructoras de ámbito

nacional (21) y de consultoría especializada, se basa en el mantenimiento de un porcentaje de financiación pública en forma de subvenciones (recuperables en supuestos de transmisión de la vivienda con plusvalías económicas), con una pequeña aportación por parte de los propietarios, y la contribución del capital privado para cubrir la brecha de financiación a la que nos referíamos en apartados anteriores y utilizando referencias de otros proyectos en otros países del área anglosajona (Inglaterra y EE.UU.): Fondos de inversión especializados en PFI (*Private Finance Investment*) y PPP (*Public-Private Partnership*); Fondos *Private equity* especializados en «proyectos sostenibles» (renovables, eficiencia energética...) (22); Bancos de inversión especializados (BEI u otros)...

Para asegurar la viabilidad económica del modelo, se están estudiando y evaluando las distintas **fuentes de retorno** que podrían satisfacer las expectativas de rentabilidad del capital privado y minorar los costes a repercutir a los propietarios de las viviendas:

- La *capitalización del ahorro energético* de las viviendas. Según los cálculos, la combinación de medidas pasivas y activas de ahorro energético permitiría alcanzar una eficiencia suficiente como para que tales ahorros pudieran repagar una parte sustancial de la inversión privada, generando un retorno atractivo para el inversor de manera similar a como operan las empresas de servicios energéticos (ESCO) en el sector terciario.

Para facilitar estos retornos, los usuarios dejarían de abonar la factura o facturas energéticas actuales (electricidad, gas canalizado, gas butano); el propietario o inquilino de la vivienda abonaría una «*cuota energética*» a la entidad concesionaria o que gestionase la rehabilitación del área, quien se encargaría de negociar la factura energética con las sociedades comercializadoras, durante el tiempo de duración de la *concesión* (15-20 años).

El retorno para la sociedad concesionaria se basa en el diferencial entre las cuotas abonadas por los vecinos y la factura final negociada. Las cuotas de cada vecino se adaptarían a criterios de eficiencia energética, con penalizaciones para consumos por encima de los valores técnicos que se esperan con la rehabilitación.

Para proporcionar una certidumbre suficiente sobre estos retornos, resulta fundamental contar con *información fiable sobre los ahorros* que pueden generarse mediante actuaciones de este tipo en condiciones reales, considerando todas las variables: patologías de la edificación, soluciones constructivas, grado de influencia de los usuarios, etc. Por ello *Zaragoza Vivienda*, con la ayuda de una empresa

(21) Se viene colaborando y aportando ideas mutuamente con el Departamento de Investigación e Innovación de la empresa Ferroviaria Agroman, que ha creado una división dedicada a Rehabilitación y ha participado activamente en foros de prestigio como los CONAMA (Congreso Nacional de Medio Ambiente) de los últimos años.

(22) En la ciudad de Nueva York, viene desarrollándose un ambicioso programa denominado «green homes & green jobs» <http://www.nysenate.gov/initiative/green-jobs>, cuya financiación se hace a través de un fondo privado avalado por el Ayuntamiento de NY, basado en el retorno por ahorros energéticos que se amortizan en cinco años, debido al mal estado previo de los edificios.

del sector, está llevando a cabo una exhaustiva investigación respecto de estas variables en un barrio concreto de Zaragoza (Balsas de Ebro Viejo). Asimismo, en el pasado se han llevado a cabo simulaciones energéticas de los edificios rehabilitados, con la ayuda de organismos públicos de investigación (CENER o la Universidad de Zaragoza) con los que el Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza y Zaragoza Vivienda ya han colaborado en el reciente proyecto Renaissance (23)

□ *Gestión de energías renovables* (p.e., parques fotovoltaicos, mini eólicos en cubiertas, biomasa, cogeneración, etc.). Aunque en la actualidad se han suprimido las ventajas de verter a la red y vender la energía producida por estos medios, se está a la espera que se regule el llamado autoconsumo o sistema de «balance neto» que opera ya en otros países europeos, por el cual se restaría de lo producido, lo consumido y sería eso sobre lo que se pagaría a la empresa suministradora de electricidad o mejor aún, se vertería a una red inteligente (smart grid) que gestionaría en la proximidad del barrio, de manera inteligente los sobrantes de energía. El hipotético beneficio económico que reportara esta producción energética podría contribuir, junto a otras, a la financiación de las actuaciones de rehabilitación.

□ *Gestión de otros servicios para el barrio* (p.e., aparcamientos para residentes, telecomunicaciones, redes wifi, etc.). En muchos de estos conjuntos edificados en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, no se construyeron aparcamientos, lo que en la actualidad provoca una necesidad de espacio para ello, no resuelta adecuadamente. Por el contrario, se disponen de pequeños espacios libres privados, que aunque por sus dimensiones no son aptos para albergar aparcamientos subterráneos tradicionales, si lo son para hacerlo con instalaciones de este tipo denominadas «semi-automáticas», que permiten duplicar y hasta triplicar el espacio útil, al permitir el aparcamiento de dos o tres vehículos en altura, y su gestión es posible por el propio automovilista, con un mínimo mantenimiento. Los posibles «beneficios» de esta actividad, podrían, gestionados en común por el ente creado al efecto, contribuir a hacer menos costosas las actuaciones de rehabilitación, en definitiva a asegurar la viabilidad económica de las mismas.

Otros servicios comunes, actualmente gestionados por cada propietario, o como mucho a escala de edificio, podrían hacerse a escala de barrio. Por ejemplo, las instalaciones de las nuevas telecomunicaciones: telefonía móvil, Internet, mediante redes wifi de calidad, que ahorrarían costes a los usuarios.

□ *Otras fuentes económicas*, que dependerán de cambios normativos futuros en distintos ámbitos competenciales, por ejemplo:

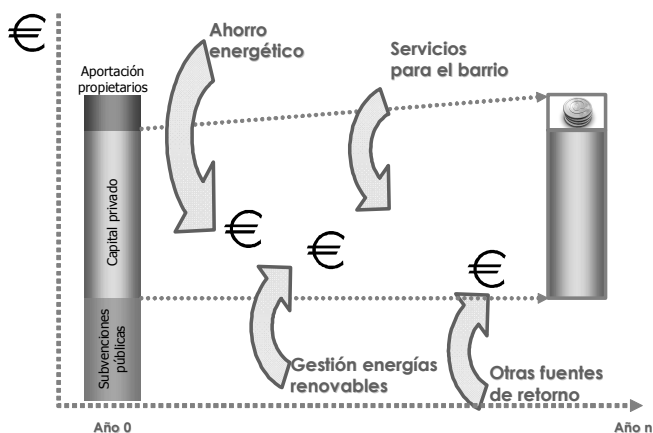
- Pequeños incrementos de la edificabilidad existente (p.e., elevación de una planta para la construcción de nuevas viviendas, trasteros, etc., pequeñas ampliaciones de terrazas o locales que pudieran ponerse en el mercado).

(23) Proyecto de la iniciativa Concerto, del VII Programa Marco de la Unión Europea, iniciado en el año 2005 y finalizado en 2012, en el que consorcio español, liderado por el Ayuntamiento de Zaragoza, junto a otros socios: Zaragoza Vivienda, Universidad de Zaragoza, CENER, etc., ha participado la Aglomeración Urbana de Lyon (Francia), líder del proyecto y la Región de Lombardia.

Para más información sobre el proyecto <http://www.renaissance-project.eu/?lang=es> y <http://renaissance.unizar.es/index.php/divulgacion/152-urban-planing-and-sustainable-refurbishment-renaissance-project-zaragoza-final-conference>

- Venta de derechos de carbono o «certificados blancos» en el contexto de los futuros «proyectos domésticos» (24).
- Incrementos finalistas a largo plazo en los impuestos directos (IBI), amparados en la revalorización económica del inmueble (25).

Bajo este modelo, los *propietarios* podrían aportar la parte no cubierta por los retornos anteriores, mediante productos específicamente diseñados que permitirían financiar esta aportación sin gran esfuerzo (26), como se trata de visualizar en el gráfico siguiente:



Nota: los gráficos y sus proporciones no reflejan una situación real

Gráfico proporcionado por Ferrovial-Agroman.

VI. NUEVO MARCO LEGAL PARA LA REHABILITACION DE EDIFICIOS Y LOS PROGRAMAS DE REGENERACION Y RENOVACION URBANAS

Como veíamos anteriormente en el apartado 2.2, en el año 2010 y 2011 se produjeron algunas modificaciones importantes del marco legal

(24) La Secretaría de Estado de Cambio Climático está en la actualidad desarrollando un nuevo marco normativo para facilitar el cumplimiento de los objetivos del protocolo de Kyoto, mediante la inversión en proyectos de reducción de emisiones en el ámbito de nuestro país («proyectos domésticos»).

(25) En EE.UU. se ha analizado un esquema denominado «*Energy Efficiency & Renewable Energy Financing Districts*» mediante el cual los municipios emiten bonos que se repagan mediante un incremento del impuesto sobre inmuebles («property tax bill»).

(26) En los estudios previos realizados hasta ahora, las aportaciones se cifran entre 20 y 40 €/mes por término medio, para el período concesional.

que acompañan este tipo de actuaciones de las que venimos hablando, singularmente la aprobación de la *Ley de Economía Sostenible* (LES) (27), así como una serie de «*Medidas para el fomento de las actuaciones de rehabilitación*» incluidas en un Real Decreto (28) de fomento, en general, de la actividad económica, que contenían, en ambos casos, una serie de disposiciones bienintencionadas, pero dispersas y sin una visión integral del marco normativo y económico que debe «envolver» a la rehabilitación en nuestro país, como vengo repitiendo muy a menudo en mis intervenciones públicas y académicas.

Sin embargo, desde febrero de 2012 desde la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, se ha venido, de nuevo, impulsando la elaboración de una Ley integral para la Rehabilitación que junto con el nuevo Plan Estatal para los años 2013 a 2016 y algunas otras medidas complementarias como la aprobación del Decreto que regulara la Certificación Energética de Edificios Existentes, retomando muchos de los trabajos elaborados en su día por equipos anteriores y poniéndolos al día.

El azar ha hecho que terminándose de redactar estas líneas, se aprobara por el Consejo de Ministros del día 5 de abril de 2013, un importante paquete de medidas normativas y económicas que tratan de impulsar la rehabilitación urbana en nuestro país. Puedo adelantar un juicio apresurado, indicando que en mi opinión y en la de otros agentes del sector profesional y académico, estas medidas recién aprobadas, van en la línea adecuada y aunque tiempo habrá de analizarlas con mayor detalle, estimamos que su potencial es grande y que los instrumentos que se ofrecen en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, pueden ayudar a ejercitar políticas más maduras en materia de rehabilitación edificatoria y en proyectos más complejos y ambiciosos de regeneración de áreas obsoletas, tanto residenciales como turísticas, industriales, portuarias, etc., en nuestro país. En un tiempo, además muy necesitado de recuperar iniciativas generadoras de empleo y de actividad económica.

Naturalmente ello ocurrirá si los Ayuntamientos y la Comunidades Autónomas, depositarios en nuestro ordenamiento jurídico de la capacidad de desarrollar normativas y de gestionar urbanísticamente estas nuevas posibilidades de intervención sobre la ciudad existente, así lo hacen. Si no, el esfuerzo legislativo, realizado por la Administración General del Estado y tan reiteradamente solicitado desde diversas instancias en los últimos años, será inútil.

(27) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE 5-03-2011).

(28) Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Destacamos por su importancia, utilizando los textos del Proyecto de Ley, del Plan y de la web oficial del Ministerio de Fomento (29), los aspectos fundamentales que los describen, referidos a los temas de rehabilitación.

1. Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas

La nueva ley establece mecanismos que permitirán poner en práctica desde las operaciones más sencillas, que afectan a la rehabilitación de un edificio, a las más completas, que van desde la regeneración de tejidos urbanos ya existentes a la reurbanización de zonas más amplias dentro de las ciudades.

Estas operaciones contribuirán al fomento de la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación como en el suelo, y acercarán nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia y ahorro energéticos.

El modelo surgido en los últimos años, volcado fundamentalmente en la construcción de nuevas viviendas, ha descompensando el necesario equilibrio que debería existir entre las actuaciones de construcción y aquellas otras orientadas a la conservación en adecuadas condiciones del parque ya edificado.

A ello hay que unir la gran distancia que separa el parque edificado en España de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades. Cerca del 60 por ciento de las viviendas españolas se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética (la primera es de 1979), lo que sitúa a España en una posición difícil de cara al cumplimiento de los compromisos con Europa (Estrategia Europea 2020). Además, de los 10,7 millones de viviendas en edificios de 4 o más plantas, 4 millones aún no tienen ascensor y un porcentaje muy elevado de viviendas se encuentra en deficiente situación de conservación.

2. Novedades del proyecto de Ley

Entre las novedades más relevantes que forman parte del nuevo texto legal están las siguientes:

1. La configuración del deber de conservación como uno de los deberes fundamentales relacionados con el medio urbano, y, por tanto, su regulación con carácter uniforme, en el marco de las condiciones básicas de igualdad que al Estado compete establecer.

(29) http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/GABINETE_COMUNICACION/OFCINA_DE_PRENSA/NOTICIAS1/2013/ABRIL/130405-01.htm

2. La regulación básica de un Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), que trata de superar las insuficiencias de la Inspección Técnica de Edificios (ITE), demandada por el Estado a partir del Real Decreto-ley 8/2011.

Este informe, además de evaluar el estado de conservación de los edificios, aportará información acerca del grado de cumplimiento de la normativa vigente en materia de accesibilidad, e incluirá la Certificación de la Eficiencia Energética. Esta última, con un mero carácter informativo, y con independencia de que alguna de las viviendas del edificio vaya a ser puesta o no, en venta o en alquiler.

El informe sólo se exigirá a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que tengan más de 50 años y siempre que no hayan pasado ya la ITE de conformidad con su propia regulación.

3. Se amplían las facultades reconocidas a las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades y cooperativas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con las operaciones de rehabilitación.
4. Se establecen mecanismos que permitirán obtener financiación externa para que la rehabilitación sea más accesible. De manera especial, se introduce la figura de «la memoria de viabilidad económica» que acompañará a cada actuación, y que podría justificar la aplicación de reglas excepcionales para vincular incrementos de edificabilidad o densidad, así como cambios de uso, a las distintas operaciones de rehabilitación, regeneración y/o renovación urbanas.
5. Se modifican algunos aspectos de la Ley del Suelo (TRLR 2/2008) para reforzar y profundizar el «Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible» recogido en el artículo 2, o para regular la «Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias», recogidas en el artículo 6 y siguientes, con el fin de facilitar la viabilidad económica de las actuaciones, *«en situaciones excepcionales de un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación»* (30).

(30) Según se dispone en la Disposición Final Primera, apartado diez del Proyecto de Ley, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

6. Se modifican determinados regímenes de unanimidad o mayorías establecidos por la Ley de Propiedad Horizontal. Así, cuando existan determinadas obras que son demandadas por las administraciones públicas, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, serán obligatorias, como ya ocurre con algunas de ellas en la vigente regulación de la propiedad horizontal.
7. Se modifican aspectos de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) y del Código Técnico de la Edificación, para intentar adecuar y recoger las actuaciones descritas en la Ley al ordenamiento técnico de la edificación, que hasta ahora las había recogido de manera residual e imprecisa.

3. Nuevo Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016

El plan, tiene por objeto regular la concesión de ayudas a través de sus diferentes objetivos expresados en su siete programas. El presupuesto del plan para todo el periodo de vigencia es de 2.421 millones de euros, que se reparten entre los siete programas que lo conforman, mas los 100 millones de euros de la LINEA IDAE y el Proyecto Clima.

Los siete programas son: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, fomento del parque público de viviendas, fomento a la rehabilitación, fomento de la regeneración urbana, apoyo a la implantación del Informe de Evaluación del Edificio (IEE) y fomento de ciudades sostenibles.

Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.

El plan contempla ayudas a la rehabilitación edificatoria en edificios e instalaciones para mejorar su estado de conservación, garantizar la accesibilidad y mejorar la eficiencia energética.

Los inmuebles deberán tener una antigüedad anterior a 1981, al menos el 70% de su superficie debe tener uso residencial de vivienda y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Podrán solicitar estas ayudas comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades o propietarios únicos de edificios de viviendas.

Se concederán ayudas de hasta 4.000 € por vivienda para conservación, 2.000 € por vivienda para mejora de la eficiencia energética (5.000 € si se reduce en un 50% la demanda energética del edificio) y 4.000 € por vivienda para mejora de accesibilidad.

Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

En el caso de la regeneración urbana, se financiará la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización del espacio público o de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. El ámbito de actuación deberá estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente, podrá ser continuo o discontinuo y comprender, al menos, 100 viviendas. No obstante, en los cascos históricos, en los núcleos rurales, en las actuaciones exclusivamente de renovación urbana y otros supuestos excepcionales, el número mínimo de viviendas podrá ser inferior.

Estas obras se realizarán con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.

Los beneficiarios serán quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación con ayudas de hasta 11.000 € por vivienda rehabilitada, 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra demolida y 2.000 € por vivienda para la obra de urbanización.

A las cantidades antes señaladas, se le añadirán:

- Hasta 4.000 euros anuales, por unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras y hasta un máximo de 3 años, para las actuaciones de realojo temporal.
- Hasta 500 euros por vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

Programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios.

Asimismo, el plan incluye ayudas para favorecer la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios, que consistirán en una subvención, equivalente a una cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio.

Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas

El objeto de este programa, quizás el más novedoso de todos ellos, es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados

en algunas líneas estratégicas temáticas que se pretenden favorecer y que por su novedad e importancia, a mi juicio, las reproduzco en su totalidad (31):

- a) *Mejora de barrios: Actuaciones predominantemente de regeneración urbana integrada, en tejidos de bloque construidos en el periodo comprendido entre 1940 y 1980, en las que destaquen aspectos de incremento de la eficiencia energética y la mejora de la accesibilidad de los edificios, recualificación del espacio público, dotación de nuevos equipamientos e impulso de la cohesión social y la actividad económica.*
- b) *Centros y cascos históricos: Actuaciones predominantemente de regeneración en centros históricos urbanos y cascos rurales, incluyendo actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales y otro uso que cuenten con algún grado de protección patrimonial, mejora del espacio público e impulso de la cohesión social y la revitalización económica.*
- c) *Renovación de áreas funcionalmente obsoletas: Actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio, en los que se proponga su renovación funcional y recualificación con usos mixtos, que incluyan actividades económicas.*
- d) *Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda: Actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad, ubicada en tejidos de urbanización marginal, acompañadas de programas sociales.*
- e) *Ecobarrios: Actuaciones predominantemente de regeneración urbana en áreas residenciales en las que destaque el impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos.*
- f) *Zonas turísticas. Actuaciones de regeneración, esponjamiento y renovación urbanas en zonas turísticas con síntomas de obsolescencia o degradación, sobrecarga urbanística y ambiental o sobreexplotación de recursos y que planteen una mejora y reconversión de las mismas hacia un modelo turístico más sostenible, competitivo y de mayor calidad.*

Los proyectos serán seleccionados mediante un procedimiento abierto y en régimen de concurrencia competitiva, por medio de las oportunas convocatorias

(31) Artículo 37.2 del RD 223/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE núm. 86, de fecha 10 de abril de 2013).

realizadas por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, siguiendo el modelo de los proyectos europeos.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas de este programa las Administraciones Públicas, los propietarios únicos de edificios de viviendas, las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, los consorcios y entes asociativos de gestión. Cuando la ejecución de la actuación corresponda a varios beneficiarios, la ayuda se distribuirá en proporción al coste que cada uno de ellos deba soportar.

La ayuda consistirá en una subvención para financiar un máximo del 40% del coste subvencionable de la actuación, sin superar los importes establecidos para cada caso, en el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana, por aplicación directa o por asimilación.

Disposiciones comunes a los programas de fomento de la rehabilitación edificatoria, de la regeneración y renovación urbanas y para las ciudades sostenibles y competitivas.

En este capítulo, también muy novedoso, el Plan regula, en concordancia con la nueva Ley (32) la capacidad jurídica y mercantil de los diferentes agentes (Administraciones públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título), que pueden intervenir en la ejecución de las diferentes actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración o de renovación urbanas.

Los agentes mencionados en el apartado anterior podrán, de acuerdo con su propia naturaleza, según lo indicado literalmente en el texto aprobado (33):

- a) *Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de*

(32) Capítulo III del texto del proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.

(33) Artículo 31.3 y 32 del RD 223/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE núm. 86, de fecha 10 de abril de 2013).

la actuación de que se trate, los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

- b) Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los procedimientos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondientes estatutos.*
- c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras.*
- d) Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, que se nutrirá con aportaciones específicas de los propietarios a tal fin y con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes.*
- e) Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como receptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.*
- f) Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal, tanto en lo relativo a los elementos comunes como a las fincas de uso privativo, a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración o renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.*
- g) Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.*
- h) Solicitar créditos refaccionarios con el objeto de obtener financiación para la ejecución de las correspondientes actuaciones que podrán ser garantizados mediante la anotación preventiva de dichos créditos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley Hipotecaria y 155 de su Reglamento.*

Asimismo, se explicitan algunos aspectos relativos a las Asociaciones Administrativas:

Artículo 32.– Asociaciones administrativas

Las asociaciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, dependerán de la Administración urbanística actuante, tendrán personalidad jurídica propia de conformidad con lo dispuesto en la Ley que resulte aplicable y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación urbanística y demás legislación patrimonial y de contratación pública que resulte de aplicación.

4. Otras medidas complementarias

Además de las anteriores medidas normativas, se han incluido otras de carácter más económico, que junto con las incluidas en el nuevo Plan Estatal, servirán de apoyo a la financiación de este tipo de actuaciones:

□ **LÍNEA ICO:** rehabilitación de viviendas y edificios 2013 (dentro de la línea «ICO empresas y emprendedores 2013»).

Objetivo: atender las necesidades de financiación de particulares y comunidades de propietarios, para acometer proyectos de Rehabilitación o reforma de viviendas y edificios.

Dotación: 1.000 M €. Tipo Fijo/variable (Euribor 6 meses) más diferencial:

- 2% para operaciones plazo inferior a 1 año, o
- 2,30% en plazo superior.

□ **LÍNEA IDAE:** Programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas

Objetivo: incentivar la realización de actuaciones integrales de ahorro y mejora de la eficiencia energética, así como la utilización de energías renovables (renovación de ventanas, fachadas, cubiertas, calderas, equipos de aire acondicionado, incorporación de equipos para la medición individual de consumos de calefacción y agua caliente sanitaria, sustitución de energía convencional por biomasa, o por energía geotérmica, etc...).

Dotación: 100 M € (provenientes de la tarifa eléctrica, con cargo al presupuestado del Plan de acción de ahorro y eficiencia energética).

• *Ayudas públicas directas:* actuaciones sobre la envolvente y las instalaciones térmicas de los edificios podrán obtener una ayuda de un 20% del coste de la actuación.

- *Préstamos reembolsables*: en actuaciones que incorporen biomasa o geotermia se podrá financiar entre un 60 y un 100% de la actuación.

- PROYECTO CLIMA: Compra de créditos por reducciones verificadas de CO₂ en el sector de la vivienda hasta los cuatro primeros años de funcionamiento del proyecto, por parte del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (Convocatoria 15 marzo 2013) (34).

Objetivo: Impulsar una economía baja en carbono en el sector residencial.

Dotación: (10 M € en 2013).

- CERTIFICADO ENERGÉTICO DEL EDIFICIO: Para dar cumplimiento a la normativa comunitaria, el Consejo de Ministros del 5 de abril de 2013 ha aprobado un nuevo Real Decreto para trasponer a la normativa española el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios.

La norma establece que a partir de 1 de junio de 2013 será obligatorio poner a disposición de los compradores o arrendadores de edificios o de parte de los mismos, para alquileres con una duración superior a cuatro meses, un certificado de eficiencia energética. Este certificado, además de la calificación energética del edificio, deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios, y, en el caso de edificios existentes, documento de recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética del edificio o de una parte de este.

VII. FINANCIACION EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO

Al nuevo marco normativo descrito en los apartados anteriores hay que añadir para completar el cuadro general de la situación legal y económica de los próximos años, las directrices europeas en estas materias y las propuestas de apoyo a su financiación que emergen de los diferentes programas y líneas de financiación europea.

Las propuestas de la Comisión Europea para la política de cohesión 2014-2020 persiguen impulsar políticas urbanas integradas para mejorar el desarrollo urbano sostenible con el fin de reforzar el papel que desempeñan las ciudades en el contexto de la política de cohesión.

(34) Estos proyectos, aunque de apariencia muy interesante, al llegar a la «letra pequeña» lo son menos. En esta convocatoria de 2013, se regula la compra de reducciones de emisiones de CO₂, a 7 € la Tonelada /año, durante cuatro seguidos. Esto supondría una subvención de unos 40 € en total por vivienda, frente a inversiones para conseguir ese ahorro de unos 22.000 € /vivienda.

Por otra parte la UE ha impuesto como objetivo para el año 2020 reducir el 10% de las emisiones de los sectores difusos, entre los que se encuentra el de la edificación, con respecto al año 2005. Además, en la «Estrategia Europa 2020», se han incluido como objetivos 20/20/20, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990, el incremento del porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía, hasta un 20% y la mejora en un 20%, de la eficiencia energética. España está, por tanto, salvo un cambio drástico de rumbo en este tema, lejos de poder atender sus compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de mejora de la eficiencia energética.

Por ello, en la estrategia de favorecer la rehabilitación y la regeneración urbanas, confluyen ambos objetivos de la UE y se debe aprovechar este interés mutuo para intentar mejorar sustancialmente la financiación con fondos europeos, estas políticas. Hasta ahora ha habido algunos proyectos piloto difusos en diferentes ciudades y núcleos urbanos españoles, financiados parcialmente (en torno al 30-35%) por programas europeos de Innovación e Investigación incluidos en los diferentes Programas Marco (European Research Framework Programme: FP6 y FP7), tales como los programas Concerto, Life + o Intelligent Energy Europe, Inspire (35). Pero estos proyectos de carácter experimental, por muy interesantes que resulten, no dejan de tener una implantación muy limitada en la docena escasa de ciudades españolas más innovadoras y atentas a estos programas europeos. Su potencial de replica es muy limitado, por más que hayan servido para situar en el mapa profesional y administrativo estas experiencias pioneras.

La UE dispone principalmente de cinco instrumentos de financiación para fomentar la investigación y la innovación: por una parte, el Programa Marco de Investigación, el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad, los Fondos Estructurales (FEDER) y el Fondo Social de Cohesión (FSE), dependientes de la política de cohesión; y por otra, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca, dependientes de la Política de Desarrollo Rural y la Política Pesquera Común respectivamente. Más recientemente estas líneas de Investigación e Innovación, se concretan en el

(35) De la Iniciativa Interreg III Francia-España, Revitasud (Barcelona, Vitoria, Toulouse, Zaragoza); de la Iniciativa Concerto: Proyecto *Renaissance* en Zaragoza, *Ecocity* en Tudela, PIMEs en Vitoria, *Crescendo* en Viladecans y *Polycity* en Cerdanyola del Valles. <http://concerto.eu/concerto/concerto-sites-a-projects/sites-con-projects.html>. De la iniciativa Life+ proyecto *Newsolutions4Oldhousing* (Zaragoza) <http://www.newsolutions4oldhousing.eu/index.php?lang=es>; o los más numerosos proyectos de innovación derivados del programa Intelligent Energy Europe (IEE), como los más recientes del subprograma Smarts Cities. De la iniciativa INSPIRE, Ciudad de los Ángeles en Madrid con la EMVS como socio <http://inspirefp7.eu/>.

denominado Horizonte 2020 que las engloba, manteniéndose para el periodo 2014-2020 los FEDER y FSE.

Para el periodo 2014-2020 algunas de estas líneas (36) apuntan directamente a ámbitos que interesan mucho, relacionados con la rehabilitación energética de edificios, la creación de empleo, los programas de exclusión social, etc. muy vinculados a las áreas de vivienda social, rehabilitación, etc, que tradicionalmente no se han beneficiado de estos importantes fondos económicos, que financian al 50% las inversiones acogidas a los mismos.

1. ¿Qué significa desarrollo urbano sostenible integrado?

Las ciudades son los motores de la economía europea y se pueden considerar como catalizadores de la creatividad y la innovación en toda la UE. Aproximadamente el 68% de la población de la UE vive en regiones metropolitanas, que generan el 67% del PIB de la UE. Sin embargo, también son los lugares donde los problemas persistentes, como el desempleo, la segregación y la pobreza muestran su peor cara. Las políticas emprendidas en relación con las áreas urbanas tienen, en consecuencia, una gran importancia para la UE en su conjunto.

Las diversas dimensiones —medioambientales, económicas, sociales y culturales— de la vida urbana están interrelacionadas y el éxito del desarrollo urbano solo puede lograrse a través de un enfoque integrado. Las medidas que atañen a la renovación física de las ciudades deben combinarse con medidas que promuevan la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Asimismo, el desarrollo de una sólida cooperación entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, la economía local y los diversos estamentos gubernamentales constituye un requisito previo.

Este enfoque resulta especialmente importante en este momento, dada la gravedad de los retos a los que se enfrentan actualmente las ciudades europeas. Estos retos abarcan desde cambios demográficos concretos hasta las consecuencias del estancamiento económico en términos de creación de empleo y progreso social, pasando por el impacto del cambio climático. La respuesta a estos retos será crucial para lograr la sociedad inteligente, sostenible e integradora prevista en la Estrategia Europa 2020.

¿Cuál es la propuesta?

(36) Ver documento completo en la web del Gobierno de Aragón. Reglamento Común de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional:

http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/HaciendaAdministracionPublica/AreasTematicas/FondosEuropeos/ci.03_Futuro_periodo_programacion_2014_2020.detalleDepartamento?channelSelected=0

2. Estrategias de inversión integradas, con un enfoque más estratégico y holístico

Como principio básico, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) debe apoyar el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias integradas que afronten los retos económicos, medioambientales, climáticos y sociales de las áreas urbanas (artículo 7, párrafo 1 del reglamento del FEDER). El significado de este principio es doble: significa que los recursos deben concentrarse de forma integrada para atender áreas con retos urbanos específicos y que, al mismo tiempo, los proyectos con fondos FEDER en áreas urbanas deben estar integrados en los objetivos más amplios de los programas. Los Estados miembros de la UE deben garantizar el uso del Fondo Social Europeo (FSE) en sinergia con FEDER para respaldar las medidas relativas al empleo, la educación, la inclusión social y la capacidad institucional, diseñadas e implementadas en el marco de las estrategias integradas.

3. Financiación delimitada para el desarrollo urbano sostenible integrado

Un mínimo del 5% de los recursos del FEDER asignados a cada Estado miembro se invertirá en acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible que se aplicarán a través de la herramienta de Inversión Territorial Integrada (ITI), cuya administración y ejecución se delegará a las ciudades (artículo 7, párrafo 2 del Reglamento propuesto del FEDER). Se trata de un nuevo URBAN. La forma y el grado de delegación de la administración a las ciudades pueden variar de acuerdo con los acuerdos institucionales de cada Estado miembro. Las ciudades que apliquen acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible con la administración delegada deben incluirse en una lista que acompañe a los contratos de colaboración (artículo 7, párrafo 2) y al programa operativo (artículo 87, párrafo 2 [c]). Estas listas son indicativas y pueden modificarse durante el transcurso del período de programación.

En esta línea de trabajo, apuntada en el apartado 4º, se viene trabajando desde Zaragoza Vivienda, explorando nuevos modelos de gestión, en colaboración con otros actores interesados en estos mismos asuntos, como son antiguos socios en proyectos europeos, como Centro Nacional de Energías Renovables (CENER) que es un centro tecnológico especializado en la investigación aplicada y en el desarrollo y fomento de las energías renovables o la ya mencionada multinacional Ferrovial. Juntos y en compañía de otros socios españoles e internacionales ha estado preparando la presentación de un pro-

yecto europeo para la convocatoria del Séptimo Programa Marco FP7– Smarts Cities-Energy. 2013 .8.8.1. (37).

Los proyectos piloto presentados en la ciudad de Zaragoza y Londres son respectivamente Balsas de Ebro Viejo, en el barrio del Picarral, afectando a unas 525 viviendas, de las 1250 del total del Conjunto Urbano y el barrio de Aberfeldy, al Este de Londres, afectando a unas 310 viviendas. En ambas actuaciones se contemplarían las líneas marcadas por la convocatoria de rehabilitación energética de la vivienda existente con altos criterios de eficiencia energética (edificios NZEB: Casi Zero Energía), la centralización de instalaciones a nivel de barrio y una red inteligente o smart grid que gestionaría la energía producida por las energías renovables instaladas en los edificios (fotovoltaicas, mini aerogeneradores).

4. ¿Financiación pública o privada?

Sin embargo cabe apuntar que en este nuevo periodo de aquí al 2020, los expertos en temas de financiación vaticinan que la clave va a estar no tanto en la dependencia de los subsidios directos a la rehabilitación y la regeneración urbana de áreas, como en la financiación a largo plazo de estas actuaciones.

Para empezar, convendría distinguir entre diferentes tipos de actuaciones, ya que la rehabilitación energética de las edificaciones de usos terciarios con grandes consumos de energía: hoteles, oficinas, hospitales, etc., serán más fácilmente financiables debido a su más rápida amortización de las inversiones a realizar. Por el contrario, las rehabilitaciones energéticas del sector residencial, aun siendo mucho más numeroso y suponiendo en términos cuantitativos una mayor partida del potencial ahorro en este sector calificado de *difuso* por los expertos, tendrá mas dificultad la financiación de las inversiones a realizar, debido al mayor tiempo de amortización. Además estando todo el mundo de acuerdo en que los mayores ahorros provienen de las denominadas medidas pasivas, esto es las actuaciones sobre la envolvente de los edificios (cubiertas, fachadas, ventanas, etc.), la inversión en las mismas por si solas tardan mas años en su amortización, para el caso de las viviendas cuyos consumos son menos intensivos que los del sector terciario. Por ello desde el sector público se deben favorecer prioritariamente estas inversiones, antes que las de sustitucio-

(37) Los socios que participan junto a Zaragoza Vivienda son: Ferroviaria, CENER, CIRCE, Olano y Mendo Arquitectos, Cofely (Grupo GDF Suez), Girasolar, Ci3, IUPM, Instituto de Sostenibilidad de Londres, la sociedad publica de vivienda social Poplar Harca, Uk Power Network y la Universidad de Limerick de Irlanda.

nes de calderas, aparatos de aire acondicionado, etc., a menudo impulsadas desde estos sectores, en detrimento de las otras.

La conclusión es que para dinamizar el sector y hacerlo más estable, se necesitan, más que subvenciones públicas a fondo perdido, que deberían limitarse a las etapas iniciales de la puesta en marcha de los procesos y para sectores de población y áreas urbanas más necesitadas de ello, una adecuada financiación a plazos largos (hasta 20 años), cuyas garantías (claves en toda financiación) podrían compartirse entre los diferentes agentes que intervienen: propietarios, empresas de servicios energéticos, constructoras y porque no, también las empresas públicas que junto a los demás agentes citados, a las que la nueva L3R faculta para constituirse en Consorcios o Sociedades. De este modo los bancos o entes públicos de financiación, tales como el BEI a nivel europeo o el ICO, a nivel estatal, tanto si actúan directamente en grandes operaciones (38), como si lo hacen a través de colaboradores locales, es decir bancos, cajas, etc., verían más viables estas operaciones financieras, que a día de hoy no ven, al concurrir excesivas incertidumbres y riesgos en las mismas.

VIII. FINAL

1. ¿Que papel pueden jugar las administraciones públicas autonómicas y locales en España en el nuevo escenario económico y normativo?

El papel que las administraciones públicas autonómicas y locales pueden jugar en este nuevo escenario económico y normativo, en materia de impulso a políticas más maduras de fomento de la rehabilitación edificatoria y de impulso a estrategias de regeneración urbana en áreas edificadas en los años 40 a 80 (39), en nuestro país, esta por desarrollar, sin duda, pero ya hay suficientes pistas, a nuestro juicio, que indican el camino posible a seguir. Y que resumidamente, podíamos afirmar junto al arquitecto Gerardo Molpeceres, autor de los proyectos de rehabilitación del Grupo Girón, en Zaragoza y del barrio de Lourdes de Tudela, reconocidos ambos con premios nacionales, que

(38) Para el caso del BEI, solo actúa directamente como prestatario en operaciones de 25 M € o superiores. En el caso del ICO serían a partir de 30 M € o superiores. Por debajo de estas cantidades lo hacen a través de entidades financieras locales.

(39) En ese periodo, según el Censo del 2001, se construyeron en nuestro país 11.637.535 viviendas y representaban, en 2001, el 55,55% del total del parque de viviendas construido en nuestro país. En Zaragoza, según el mismo Censo del 2001, la cifra es de 179.226 viviendas construidas entre 1940 y 1980 y representan el 63,18% del total. 70.039 de estas, no tienen ascensor (72,30% del total). Y 68.793 viviendas están en edificios de cuatro o más plantas.

reclama «*un papel de la administración igual de activo, pero más centrado en facilitar el proceso que en financiarlo*» (40).

Son las viviendas construidas en este periodo, en ausencia de normativas sobre aislamiento, accesibilidad, y con unas graves carencias de origen en cuanto a la calidad de los materiales e instalaciones, las más necesitadas de rehabilitación edificatoria y las que más potencial tienen en materia de ahorro energético siendo, por tanto, doblemente necesaria su rehabilitación: por razones medioambientales generales y por su capacidad de ser amortizadas en menor tiempo, las inversiones a realizar en su rehabilitación a través del ahorro en los futuros consumos energéticos, al alza.

Este parque edificado, además se encuentra muy a menudo en áreas urbanas, que en su origen constituían las periferias de las ciudades y núcleos urbanos de nuestro país, actualmente mejor situadas en el conjunto de la ciudad, por su mayor cercanía de los servicios y equipamientos, pero que siguen adoleciendo de carencias importantes en el espacio público y en las infraestructuras con las que se crearon en esas décadas. En consecuencia se hace necesario actuar en muchas ocasiones, no solo en las edificaciones, sino también en la reurbanización de esas áreas en materia de espacios libres, redes de abastecimiento, evacuación, iluminación, etc., si se quieren reequilibrar y aplicarles a las diferentes zonas de la ciudad los principios de sostenibilidad urbana invocados por las leyes del suelo, estatal y autonómicas.

Pero no solo le corresponde a las administraciones públicas jugar un papel activo facilitando los procesos e incentivando algunas fases iniciales de los mismos. Hay más actores y agentes privados que también deben cambiar la perspectiva en esta materia, dejando de asimilar la rehabilitación edificatoria o incluso la regeneración en áreas urbanas, con una iniciativa de las administraciones y pasando a tomar la iniciativa ellos mismos.

2. Una oportunidad para el reciclado sostenible de las ciudades

La experiencia adquirida en los últimos años, tanto en Zaragoza como en otras actuaciones de éxito en ciudades españolas ya citadas (Madrid, Barcelona, Tudela, Pamplona, etc.) en la situación actual de crisis económica y financiera, junto al nuevo marco legal y económico, que he tratado de exponer en los apartados anteriores, apuntan hacia un nuevo modelo de gestión de estos procesos, una vez agotado el modelo anterior, basado en la preponde-

(40) «Regeneración urbana en tiempos de crisis», Gerardo MOLPECERES (Soria, 9 de abril de 2013), recogido en el blog <https://arquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/>

rancia de la financiación pública y en el trabajo de gestión edificio a edificio, con o sin apoyo social y administrativo por equipos de gestión especializados (técnicos y trabajadores sociales).

Los nuevos modelos de gestión, como ya hemos indicado giraran, de manera resumida, en torno a los siguientes grandes bloques de temas que nos van a marcar la hoja de ruta para los próximos años:

- *Aumentar los ámbitos de actuación y las escalas de las actuaciones:* pasar de la escala del edificio a la escala de conjunto urbano o de barrio, previa delimitación de los ámbitos por los Ayuntamientos, de oficio o a instancia de Agrupaciones de Propietarios, y aprobación de los mismos por las Comunidades Autónomas.
- *Aumentar el nivel de las actuaciones de rehabilitación y extenderlas al entorno* en procesos más amplios de regeneración urbana de áreas.
 - modernización de los edificios y viviendas con criterios de eficiencia energética, calidad de la edificación, seguridad y confort.
 - renovación del entorno urbano, mejorando la accesibilidad, la movilidad sostenible, la preparación para la sociedad de la información y otros servicios.
- *Crear estructuras mixtas de gestión (público-privadas)* que permitan garantizar la certidumbre en la toma de decisiones y agilizar todo el proceso, de manera que estos proyectos sean atractivos para la participación del capital privado, liderando el Ayuntamiento o Sociedades Públicas, el proceso y los primeros pasos de la gestión.
- *Financiar estas actuaciones a más largos plazos (15-20 años)* mediante un modelo de colaboración público-privada, con un menor peso de las subvenciones públicas (41) y la búsqueda de todo tipo de retornos económicos, incluidos los de posibles nuevos aprovechamientos urbanísticos que faciliten la financiación del proceso y contribuyan a paliar las carencias existentes en el barrio como los aparcamientos, locales comerciales o servicios comunitarios, mediante el oportuno documento urbanístico, que ayuden a hacer viables este tipo de procesos.

(41) El papel de las administraciones públicas o de las sociedades públicas, tal y como se prevé en el nuevo marco normativo recientemente aprobado (L3R y Plan Estatal 2013-2016), puede cambiar de ser solo donantes de ayudas a fondo perdido (reservado solo a determinadas áreas y colectivos) a ser cogarantes de la financiación de las entidades financieras, multiplicando así la capacidad de financiar actuaciones de estas y favoreciendo la viabilidad económica de este tipo de actuaciones, en las que el nudo gordiano, está en garantizar los retornos, o en todo caso, compartir los riesgos posibles de impagados, si los hubiese, que se pueden, a su vez, garantizar con anotaciones preventivas de las deudas en el Registro de la Propiedad, de los respectivos importes.

- *Canalizar la financiación de los fondos y programas españoles y europeos específicos destinados a la Rehabilitación de Vivienda, Eficiencia Energética y Energía Renovables, tales como los ICO, FEDER, FSE o los del nuevo Programa Marco Europeo de Investigación e Innovación (Horizon 2020).*

El conjunto de toda la experiencia técnica y profesional adquirida en el tiempo anterior, los equipos incipientes de profesionales (arquitectos, aparejadores, trabajadores sociales, administradores de fincas, pequeñas y medianas empresas constructoras), mínimamente rodados en estas actuaciones a escala de edificio y de obra de reurbanización de los entornos, junto a las estructuras técnicas y administrativas de los municipios y gobiernos autonómicos, en el nuevo marco legal y económico, que va a permitir actuaciones de mayor escala, en un adecuado modelo de financiación económica, constituyen una oportunidad inaplazable para cambiar el modelo de intervención en los barrios consolidados de las ciudades españolas y en la de Zaragoza en particular.

Una oportunidad para el reciclado de las ciudades, desde dentro y con los ciudadanos que ya viven en ellas, en el centro de los procesos. Una oportunidad no solo por razones coyunturales económicas y sociales adversas, si no también, para intentar una nueva forma de intervención en la ciudad existente, cuyas claves y ejes sean la mejora de la calidad de vida de las personas en el interior de las viviendas y sus entornos más próximos, y la mejora de calidad urbana en las diferentes áreas de la ciudad, con indicadores y criterios exigentes y homogéneos de sostenibilidad económica, social y medioambiental, para todas ellas, sin excepciones.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BURON CUADRADO, Javier: «Nuevas oportunidades en la rehabilitación urbana», artículo publicado el 2/06/2011 en *Cinco Días*; «Rehabilitando la rehabilitación», artículo publicado el 17/04/2011 en el periódico *El Correo*
- DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2011): Arquitecto, profesor urbanismo de la Universidad de Valladolid: «Estrategias del habitar. Sobre la adaptación del espacio urbano», Informe de Expertos en el *VIII Concurso Internacional Dubai 2010*, en las áreas temáticas de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible, Vivienda y Transporte y Accesibilidad, pp. 32-36.
- DALLE, Mathieu (2011) y VV.AA: *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas*, estudio editado por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de CC.OO.

- MOLPECERES, Gerardo (2013): «Regeneración urbana en tiempos de crisis», artículo recogido en el blog <https://arquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/>.
- PEDRALS PUGÈS, Núria (2009): «La rehabilitación como prioridad», ponencia presentada en el *Seminario de Investigación en Urbanismo y Ciudades Sostenibles*, en la ETSA de Madrid, 13 de noviembre de 2009.
- RAMOS GUALLART, Javier (2009): «El reciclaje de las ciudades», texto de la Conferencia pronunciada el 27 de marzo de 2009, en Palma de Mallorca, en la Jornada «Reutilización y gestión de la vivienda social».
- RUBIO DEL VAL, Juan y MOLINA COSTA, Patricia (2010): «Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980», artículo publicado en el nº 13, monográfico titulado «Rehabilitación de barrios periféricos: debates y desafíos», de la revista *Ciudades*, editada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pp. 15-37
- RUBIO DEL VAL, Juan (2011): «Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación», artículo publicado en la revista *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, 5-20, octubre 2011, pp. 5-20
- RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo y RUBIO DEL VAL, Juan y (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza, Zaragoza.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2012): *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, La Ley, Madrid, pp. 213-246.

LA REHABILITACIÓN Y LA MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA VIVIENDA SOCIAL A EXAMEN

BELINDA LÓPEZ-MESA
JOSÉ IGNACIO PALOMERO CÁMARA
AGUSTÍN ORTEGA ZAPATA
ALEJANDRO DEL AMO SANCHO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.– II. ESTUDIO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE ESPAÑA EN RELACIÓN AL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN.– III. NORMATIVA ENERGÉTICA EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN: DE LA OPORTUNIDAD DE MEJORA PERDIDA EN EL PERIODO DE EXPANSIÓN URBANÍSTICA A LA PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO BASADO EN LA REHABILITACIÓN.– IV. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DE CARÁCTER TÉCNICO AL SERVICIO DE LA RENOVACIÓN DEL PARQUE EDIFICATORIO EXISTENTE.– V. ANÁLISIS DEL BENEFICIO MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICO DE LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL MEDIANTE UN ESTUDIO DE CASO: 1. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda del Grupo Girón suponiendo los ahorros energéticos proporcionados por el programa de simulación Lider. 2. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda real del Grupo Girón conectada al nuevo sistema de calefacción y ACS del edificio. 3. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda real del Grupo Girón no conectada al nuevo sistema de calefacción del edificio.– VI. CONCLUSIONES SOBRE LAS NECESIDADES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO TÉCNICO DE LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS SOCIALES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este artículo los autores demuestran que España está lejos de cumplir con sus compromisos internacionales en relación al problema del cambio climático en el sector de la edificación, y analizan cómo la normativa ha tenido una influencia en esto y cómo la rehabilitación del parque edificado es una parte esencial para poder conseguirlo. Realizan asimismo un estado del arte de las herramientas técnicas disponibles para mejorar el parque edificado, y demuestran a través de un estudio de la rehabilitación piloto de un bloque de viviendas, que la dimensión técnico-económica aún tiene que ser investigada en mayor profundidad, dado que las rehabilitaciones pueden no estar resultando en la reducción de gases de efecto invernadero y de costes esperada.

Palabras clave: rehabilitación energética; vivienda social; gases de efecto invernadero (GEI); análisis de costes.

ABSTRACT: In this paper, the authors prove that Spain is far from fulfilling its international commitments regarding climate change in the building sector and analyse how

regulations have had an influence on this matter and how existing building renovation represents an essential part of the solution. They make a state of the art of the available technical tools to improve the existing building stock, and prove through a study of a refurbished social housing block, that the technical and economic dimensions must be further researched since building renovations may not be producing the expected reduction of green house gas emissions and costs.

Key words: energy retrofiting; social housing; green house gases (GHG); cost analysis.

I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El cambio climático es aceptado ampliamente como uno de los principales problemas medioambientales de la actualidad. En la exposición de motivos inicial de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se reconoce dicho problema como perteneciente a toda la humanidad mostrando las partes de la Convención preocupación «*porque las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la Humanidad*» (ONU, 1992).

La actividad humana produce, al alterar la composición de la atmósfera a nivel mundial, un forzamiento radiativo, es decir, un cambio en el flujo neto de energía radiativa hacia la superficie de la Tierra medido en el borde superior de la troposfera, a unos 12.000 m sobre el nivel del mar. Un forzamiento radiativo positivo, como el que se está produciendo en este caso, contribuye a calentar la superficie de la Tierra, mientras que uno negativo favorecería su enfriamiento. El incremento de las temperaturas conlleva el deshielo de los glaciares, la multiplicación de las sequías y de las inundaciones, etc. Todo apunta a que el cambio climático ha comenzado. Los riesgos para el planeta y las generaciones futuras son inmensos, por lo que se ha de actuar de forma urgente y global.

El Artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece que su objetivo último, y el de todo instrumento jurídico conexas que adopte la Conferencia de las Partes, es «*lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de*

alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible» (ONU, 1992).

La Unión Europea lleva varios años comprometida en esta lucha, tanto a escala europea como internacional, con el objetivo prioritario de reducir los gases de efecto invernadero (GEI). Sus políticas ponen de manifiesto la necesidad de un nuevo modelo productivo y cultural basado en el equilibrio entre los factores sociales, ambientales y económicos, que afecta a todos los sectores, siendo el de la edificación uno de los que más requiere evolucionar. En España, el estado actual del sector de la edificación se caracteriza por una gran superficie construida en las últimas décadas y un parón edificatorio desde 2008. Parece obvio que una importante labor para disminuir su contribución al cambio climático, radica en la adaptación del parque edificatorio existente a las nuevas exigencias. Informes recientes (OZCÁRIZ et al., 2008; OZCÁRIZ SALAZAR & PRATS PALAZUELO, 2009; CUCHÍ, 2010; CUCHÍ & SWETMAN, 2011; CUCHÍ & SWETMAN, 2012) ponen de manifiesto la necesidad de abandonar las lógicas basadas en la continua e indiscriminada expansión urbanística y de impulsar un nuevo ciclo urbano basado en una visión integrada de la ciudad, en base a sus contenidos sociales, ambientales y económicos, en la que la resolución de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico.

Este artículo se centra en el sector de la edificación en España con el objetivo de estudiar su progreso en relación a la lucha contra el cambio climático, y de definir líneas de investigación futuras en la vertiente más técnica de la materia. Para ello damos los siguientes pasos:

- En primer lugar, estudiamos el cumplimiento de los compromisos internacionales de España en relación al problema del cambio climático en el sector de la edificación.
- A continuación, realizamos un análisis crítico de la evolución de la normativa energética europea en el sector de la edificación y su transposición a la legislación española.
- Continuamos realizando un estado del arte de los instrumentos y herramientas técnicas disponibles en la actualidad para la renovación del parque edificatorio existente.
- Utilizamos una experiencia piloto de rehabilitación de un bloque de viviendas sociales en Zaragoza para analizar las ventajas ambientales y realizar un análisis de costes de la renovación del parque edificatorio más vulnerable, el de la vivienda social.
- Concluimos con las necesidades en materia de investigación en el área técnica de la rehabilitación de las viviendas sociales.

II. ESTUDIO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE ESPAÑA EN RELACIÓN AL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN

Con el fin de estabilizar las concentraciones de GEI, el Protocolo de Kyoto (ONU, 1998) estableció un primer periodo de compromiso 2008-2012 en el que las emisiones de estos gases de los países desarrollados debían representar un $-5,2\%$ respecto del año base de referencia. A este fin, la cuota de esfuerzo que le correspondió a la Unión Europea fue del -8% , con una cuota diferente para cada Estado miembro, siendo la de España de $+15\%$, es decir, nuestro país no debía incrementar sus emisiones netas en más de un 15% , con independencia del posible cumplimiento conjunto (-8%) debido a la reducción del resto. La valoración del cumplimiento tiene en cuenta tanto las modificaciones de las emisiones por las fuentes de efecto invernadero antropógenas como el descuento correspondiente a la absorción por sumideros de GEI en las categorías de suelos agrícolas y de cambio del uso de la tierra y silvicultura.

En el marco de la Convención sobre Cambio Climático (ONU, 1992) y en el Protocolo de Kyoto (Naciones Unidas, 1998), los GEI considerados son: dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), hidrofluorocarburos (HFC) y perfluorocarburos (PFC), y hexafluoruro de azufre (SF_6). Otros GEI no se computan en los totales nacionales debido a que no resultan directamente de emisiones antropógenas, como el vapor de agua (H_2O), y el ozono (O_3), o por ser tratados por el Protocolo de Montreal, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro. El año base se considera 1990 para las emisiones de CO_2 , CH_4 y N_2O , y 1990 ó 1995 para las emisiones de PFC, HFC y SF_6 . Las cifras de emisiones se expresan en términos de dióxido de carbono equivalente ($\text{CO}_2\text{-eq}$), que es la unidad de medición usada para indicar el potencial de calentamiento global de cada uno de los GEI, en comparación con el dióxido de carbono. Los GEI distintos del dióxido de carbono son convertidos a su valor de $\text{CO}_2\text{-eq}$ multiplicando la masa del gas en cuestión por su potencial de calentamiento global (PCT) (PAS 2050:2008). El PCT se define como el efecto de calentamiento integrado a lo largo del tiempo que produce hoy una liberación instantánea de 1 kg de un gas de efecto invernadero, en comparación con el causado por el CO_2 . Las contribuciones en 2010 en España al denominado forzamiento radiactivo de las emisiones de CO_2 son aproximadamente del 80% , de CH_4 en torno al 10% , de N_2O alrededor del $7,5\%$, mientras que los restantes gases fluorados contribuyen con cerca del $2,5\%$ (MAGRAMA, 2012).

Con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los países firmantes del Protocolo de Kyoto, se introdujeron en el mismo tres procedimientos complementarios conocidos como «Mecanismos de Flexibilidad»: Aplicación Conjunta, Desarrollo Limpio y Comercio de Emisiones (ONU, 1998). La Aplicación Conjunta, recogida en el artículo 6, permite la inversión de un país incluido

en el Protocolo en otro país del Protocolo en proyectos de reducción de emisiones o de fijación de carbono. El país receptor, se descuenta las unidades de reducción de emisiones del proyecto, que adquiere el país inversor. El Mecanismo de Desarrollo Limpio, recogido en el artículo 12, permite la inversión de un país incluido en el Protocolo en otro país no incluido, en proyectos de reducción de emisiones o de fijación de carbono. El país incluido en el Protocolo recibe los créditos de reducción del proyecto, que utiliza para alcanzar sus compromisos. El Comercio de Emisiones, recogido en el artículo 17, permite a los países incluidos en el Protocolo adquirir créditos de otros países del Protocolo para alcanzar, de forma eficiente desde el punto de vista económico, sus compromisos adquiridos en Kyoto. De esta manera, los que reduzcan sus emisiones más de lo comprometido pueden vender los créditos de emisiones excedentarios a los países que consideren más difícil alcanzar sus objetivos.

Se estableció que el compromiso sería de obligado cumplimiento cuando, una vez pactadas las reglas que regulan los mecanismos de flexibilidad, el papel de los bosques como captadores de carbono o las consecuencias del incumplimiento, lo ratificasen los países industrializados responsables de, al menos, un 55 % de las emisiones de CO₂. Las repercusiones económicas de la aplicación del Protocolo son tan elevadas para los países que este no entró en vigor hasta febrero de 2005, después de que Rusia lo ratificara en noviembre de 2004, tras conseguir que la Unión Europea pagase la reconversión industrial y la modernización de sus instalaciones, en especial las petroleras.

España, como los demás países ratificantes del Protocolo, ha de responder por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones ante el Comité de Cumplimiento creado al amparo del Protocolo de Kyoto. Además, al igual que los demás Estados miembros de la Unión Europea, deberá responder ante las instituciones de la Comunidad. El Protocolo no contempla sanciones económicas en caso de incumplimiento, pero impone una multa equivalente al 30% del exceso emitido, que se deducirá de la cantidad asignada en el siguiente periodo de compromiso. La Unión Europea sí contempla sanciones y obligaciones económicas, a través del régimen europeo de comercio de derechos de emisión, concebido como una herramienta para facilitar el cumplimiento de los compromisos contraídos por la Comunidad Europea tras la aprobación del Protocolo de Kyoto y para adquirir experiencia previa a la entrada en vigor de dicho Protocolo en la participación en un régimen de comercio de derechos de emisión. Así, el 13 de octubre de 2003 se aprobó la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se estableció un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2005. La Ley 1/2005 de 9 de marzo por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, transpone

a la legislación española la Directiva 2003/87/CE. Según la mencionada Directiva y la ley, los Estados Miembros de la Unión Europea establecen límites a las emisiones de GEI de las instalaciones afectadas mediante los llamados Planes Nacionales de Asignación. Las obligaciones fijadas a las instalaciones incluyen la limitación de sus emisiones, la necesidad de realizar el seguimiento y notificación de las mismas, así como la obligación de entregar anualmente una cantidad de derechos equivalente a su límite establecido. En función de la diferencia entre la limitación y las emisiones reales, las instalaciones pueden cumplir con el límite mediante medidas internas, acudir al mercado a comprar derechos en caso de haber emitido más de lo permitido o vender el excedente de derechos si es que han conseguido o decidido emitir por debajo de su límite. Las instalaciones se pueden agrupar para el cumplimiento de sus obligaciones de forma conjunta, nombrando un administrador fiduciario.

En abril de 2009, la Unión Europea aprobó un paquete de medidas encaminadas a obtener los siguientes objetivos, conocidos como «20-20-20»: 20% de producción de energía con fuentes renovables, 20% de mejora de la eficiencia energética y -20% de reducción de las emisiones de CO₂ respecto de los niveles de 1990. Entre las medidas aprobadas para alcanzar el objetivo «20-20-20» se encuentra la Directiva 2009/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, transpuesta al sistema español por la Ley 13/2010, de 5 de julio. En España, hay unas 1.000 instalaciones sujetas al comercio europeo de derechos de emisión: plantas de combustión de combustibles fósiles mayores de 20 MW, refinerías, coquerías, producción y transformación de metales férreos, papel y pasta de papel, cemento, vidrio, ladrillos y tejas, cerámica e industrias mineras, quedando excluidas las instalaciones o partes de instalaciones cuya dedicación principal sea la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos, así como las instalaciones de combustión de residuos peligrosos o municipales (RIVERO FERNÁNDEZ, 2009). Para obtener información detallada sobre el coste de las emisiones de CO₂ y el estado del mercado de derechos de emisión se recomienda visitar el Sistema Electrónico de Negociación de Derechos de Emisión de CO₂ (SENDECO₂, 2013). Para alcanzar la reducción del -20% en emisiones respecto de 1990 a nivel europeo, a cada Estado miembro le corresponde una reducción de emisiones del -21% en relación a los niveles de 2005 en los sectores afectados por la Directiva 2009/29/CE sobre el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de GEI, así como una cuota de esfuerzo diferente para reducir sus emisiones respecto de 2005 en los sectores fuera del ámbito de dicha Directiva, conocidos como sectores difusos (CE, 2013). Los distintos esfuerzos de reducción de emisiones a realizar por los Estados en los sectores difusos se han establecido en base

al principio de solidaridad económica entre Estados miembros, teniendo en cuenta su posición relativa en términos de PIB per cápita.

A España le corresponde reducir las emisiones de los sectores difusos para el año 2020 en -10% respecto a 2005 (CUE, 2007), dado que representan un importante peso en las emisiones totales, 57% en el año 2005 (ASUNCIÓN et al., 2009), y presentan una tendencia ascendente que se aleja del objetivo de Kyoto. Los sectores difusos son: a) Transporte, b) Residencial, comercial e institucional (R&C&I), c) Agrario, d) Residuos, e) Gases fluorados. R&C&I es el nombre que se utiliza para el sector edificación. La mayor aportación entre los sectores difusos proviene del sector del transporte, con un 46% en el año 2005 (ASUNCIÓN et al., 2009). El sector R&C&I representa el 12% en 2005 (ASUNCIÓN et al., 2009).

En marzo de 2011, la UE publicó su hoja de ruta para una economía baja en carbono (CE, 2011), que abarca todos los sectores de actividad, y cuyo objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un -80 y un -95% por debajo de los niveles de 1990 en 2050. En el análisis de las reducciones sectoriales necesarias, al sector R&C&I, le corresponde una reducción en 2030 del -37% al -53% y en 2050 del -88% al 91%. No se especifica la cuota de esfuerzo de cada estado miembro.

La tabla 1 refleja los compromisos en relación a la reducción de emisiones de GEI de Europa y España derivados de las diferentes iniciativas internacionales y europeas comentadas para la lucha contra el cambio climático.

Tabla 1. Compromisos de reducción de emisiones de GEI derivados de las diferentes iniciativas internacionales y europeas para la lucha contra el cambio climático.

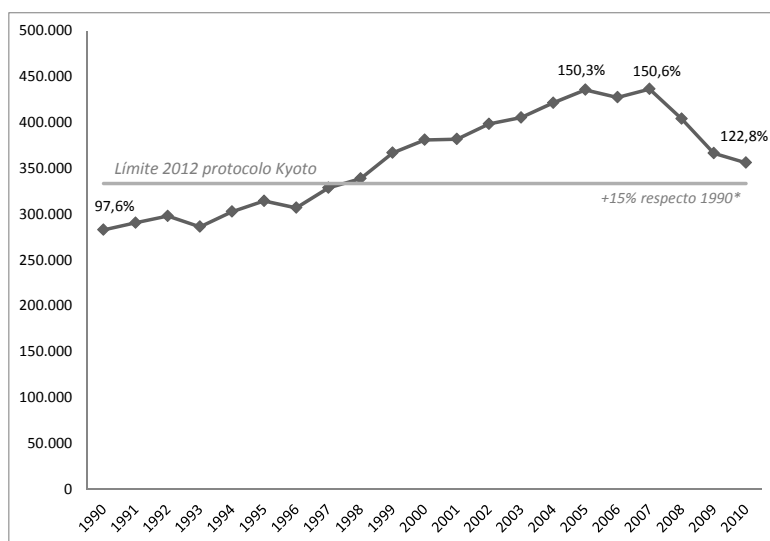
Marco	Año objetivo	Europa				España			
		Todos los sectores		Sector Edificación		Todos los sectores		Sector Edificación	
		Año base	Reducción de GEI	Año base	Reducción de GEI	Año base	Reducción de GEI	Año base	Reducción de GEI
Protocolo Kyoto	2012	1990	-8%	Sin especificar		1990*	+15%	Sin especificar	
Objetivos «20-20-20»	2020	1990	-20%	Sin especificar		Sin especificar		2005	-10%
Hoja ruta economía baja en carbono	2050	1990	Entre -80% y -95%	1990	Entre -88% y -91%	Sin especificar			

*Excepto para las emisiones de gases fluorados, para los que se utiliza 1995 como año base.

Conforme a los últimos datos oficiales disponibles, contenidos en la edición correspondiente al año 2012 del Informe de España sobre los Inventarios de Emisiones de GEI 1990-2010, la situación es la que recoge la figura 1. Las

cifras de emisiones se expresan en términos de emisiones brutas, excluyendo de la contabilización el sumidero neto. El año que se establece como base para las emisiones de gases fluorados en el protocolo de Kyoto es 1995.

Figura 1. Emisiones brutas totales (en kilotoneladas de CO₂-eq) e índice anual respecto al año base, 1990*, (año base = 100) en España. Gráfica de elaboración propia a partir de los datos de la serie 1990-2010 de acidificadores, precursores de ozono y gases de efecto invernadero del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.



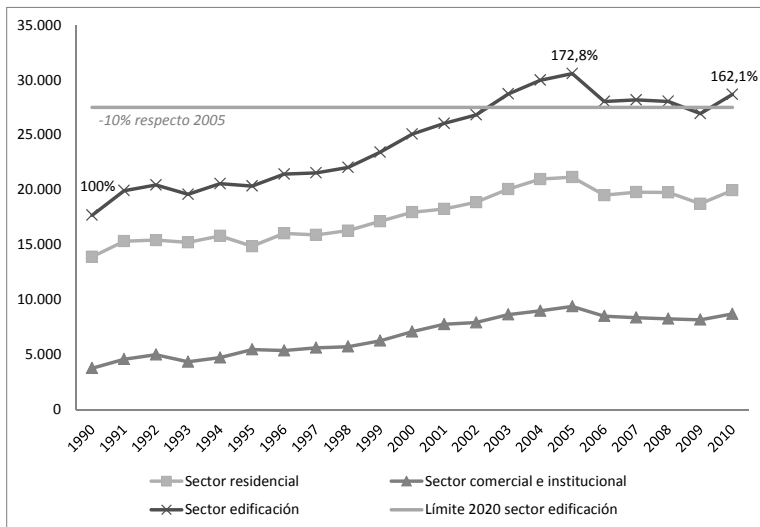
*Excepto para las emisiones de gases fluorados, para los que se utiliza 1995 como año base)

Puede observarse que desde el año base hasta 2007 las emisiones aumentan respecto al año anterior, excepto en 1993, 1996 y 2006, y a partir de 2008 las emisiones disminuyen respecto al año anterior. No es casualidad que la caída se produzca a partir del comienzo de la crisis. En el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estado del mercado europeo del carbono en 2012» se deja constancia de la crisis como principal causa de la reducción de emisiones:

«Desde el comienzo del segundo período de comercio en 2008, las emisiones han disminuido más de un 10% y, aunque la señal del precio del carbono del RCDE de la UE haya contribuido sin lugar a dudas a ello, la crisis económica es a todas luces la principal causa de esta acusada reducción de las emisiones» (CE, 2012).

Los resultados del inventario se desglosan por sector de actividad según categorías EMEP/CORINAIR – 2007, establecidas por la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA, 2007). En la figura 2, se muestran las emisiones totales de CO₂-eq procedentes del sector edificación, obtenidas como la suma de las emisiones de los sectores de actividad «02 01 Plantas de combustión comercial e institucional» y «02 02 Plantas de combustión residencial», ambos pertenecientes al grupo 02 (plantas de combustión no industrial), según categorías EMEP/CORINAIR – 2007. Los valores de la categoría «08 09 Actividades domésticas y jardinería», que se podrían haber sumado a la categoría 02 02, para obtener el total de las emisiones del sector residencial, eran siempre de valor nulo. Las emisiones totales incluyen las correspondientes a CO₂, CH₄ y N₂O, ponderadas en función de sus potenciales de calentamiento atmosférico. Los gases fluorados no tienen incidencia en estos sectores de actividad. Las emisiones de CO₂ en el sector edificación representan más del 95% de las emisiones de CO₂-eq.

Figura 2. Emisiones brutas totales (en kilotoneladas de CO₂-eq) e índice anual respecto al año base, 1990, (año base = 100) en la Combustión en los sectores comercial, institucional y residencial. Gráfica de elaboración propia a partir de los datos de la serie 1990-2010 de acidificadores, precursores de ozono y gases de efecto invernadero del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.



Como puede observarse, si bien se produjo una caída en las emisiones de GEI en el conjunto de las actividades españolas (figura 1) desde el comienzo

de la crisis, en el sector de la edificación no se puede hablar de reducción, sino de estabilización de las emisiones (figura 2). Esto es debido a que las emisiones del sector de la edificación, asociadas al consumo de fuentes de energía para iluminación, electrodomésticos, calefacción, refrigeración y producción de agua caliente sanitaria, incluyen tanto las producidas en los edificios de nueva construcción como las que se producen en el parque edificatorio existente, suponiendo estas últimas el mayor porcentaje, por varios motivos, como explicamos en el siguiente apartado: por su elevado número respecto de la totalidad, por los bajos estándares de su construcción, y por el hecho que la normativa energética en el sector de la edificación y la inversión pública en España se han centrado fundamentalmente en la obra nueva, sin dar la importancia debida a los consumos del parque edificatorio existente.

Para España, recuperarse de la crisis antes de 2020 implicará alejarse de sus compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de mejora de la eficiencia energética en el sector de la edificación, a menos que se invierta en la rehabilitación energética del parque edificatorio existente. Asimismo nos encontramos muy lejos de los objetivos que se puedan fijar para el sector de la edificación en España en 2050, con el fin de alcanzar la reducción perseguida entre el -88% y el -91% en este sector en Europa, por lo que será necesario una apuesta firme por la rehabilitación energética del parque edificatorio existente.

III. NORMATIVA ENERGÉTICA EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN: DE LA OPORTUNIDAD DE MEJORA PERDIDA EN EL PERIODO DE EXPANSIÓN URBANÍSTICA A LA PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO BASADO EN LA REHABILITACIÓN

La Unión Europea otorga prioridad a la reducción de energía en el sector de la edificación desde principios de los 90, como ponen de manifiesto las Directivas 93/76/CEE y 2002/91/CE. Sin embargo, la transposición de estas Directivas a la normativa española ha sido muy lenta.

La Directiva 93/76/CEE apuntaba al sector de la edificación por su gran responsabilidad en lo relativo al consumo energético y sus emisiones de CO₂ asociadas en Europa. La certificación energética ya se proponía como herramienta necesaria en esta Directiva, recomendando a los Estados miembros su puesta en vigor antes de 1995. La certificación energética del edificio es un proceso mediante el que se genera una etiqueta en la que se muestra la valoración, según unos métodos objetivos, de las características de eficiencia energética de un edificio. Sin embargo, la falta de concreción en la Directiva, así como la gran inercia en el sector de la edificación en algunos países, provocó implantaciones muy desiguales entre los Estados miembros (GARCÍA

CASALS, 2006). Países como Dinamarca y Alemania fueron los primeros en establecer nuevas demandas energéticas restrictivas, y métodos para la Certificación Energética de edificios. Países como Francia, Italia y España tardaron considerablemente más (ASDRUBALI et al., 2008). En el caso de España, las nuevas demandas energéticas vinieron con el Real Decreto 314/2006 por el que se aprobó el Código Técnico de la Edificación (CTE) que entró en vigor el 29 de marzo de 2006, aunque realmente no podemos hablar de su puesta en marcha real hasta el 29 de marzo de 2007 cuando sus Documentos Básicos se hicieron de plena aplicación (salvo el DB-HR Ruido), quedando definitivamente derogada la normativa anterior.

La Directiva 2002/91/CE, específica sobre el comportamiento energético de los edificios, representó un avance efectivo y concreto de las líneas de acción que ya fueron indicadas en la Directiva 93/76/CEE para el sector de la edificación. Esta Directiva pretendía reducir las grandes diferencias entre los Estados miembros. Con ella se estableció el marco general para la evaluación energética de los edificios, y se instó a los Países Miembros a establecer una metodología de certificación energética que llevase al sector de la edificación a niveles de comportamiento energético superiores a los entonces actuales. Esta Directiva se transpuso parcialmente al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. Este Real Decreto 47/2007, entró en vigor el 30 de abril de 2007, siendo voluntaria su aplicación hasta el 31 de octubre de 2007, fecha a partir de la cual los proyectos de edificios que solicitan licencia de obras deben cumplir la normativa establecida en este Real Decreto.

Como crítica al Real Decreto 47/2007 cabe mencionar su tardía entrada en vigor, que podría haberse realizado en 1995, dado que en 1993 la Directiva 93/76/CEE ya había señalado su necesidad. Desde 1995 a 2006, la superficie edificada en España aumentó 800 km² (GARCÍA CASALS, 2006), que junto con las bajas exigencias energéticas de la normativa previa al CTE, que data de 1979, supuso un aumento en demanda de energía primaria en ese período de 140 TW·h·año⁻¹, casi un 60% de la demanda energética anual (GARCÍA CASALS, 2006).

A esto se suma el hecho de que entre 2006 y la entrada en vigor definitiva del CTE en marzo de 2007 aumentó considerablemente el número de proyectos de viviendas visados en los Colegios de Arquitectos, dado que muchos promotores veían de forma negativa las nuevas exigencias del CTE porque supondrían un aumento de los costes de ejecución estimado en un 10%. Finalmente, la entrada en vigor del CTE coincidió con el inicio de la crisis económica mundial y su consabida afección al sector inmobiliario, con lo que el parque edificatorio residencial desde la entrada en vigor de estas nuevas

exigencias más restrictivas apenas ha aumentado. Por ello, podemos afirmar que España perdió una gran oportunidad de mejora de la calidad energética de su edificación y su asociada reducción de gases de efecto invernadero entre los años 1993, en que fue aprobada la primera Directiva, y 2007 en que entró en vigor el CTE y el Real Decreto 47/2007, coincidiendo con el comienzo de la crisis inmobiliaria.

Otra crítica importante al Real Decreto 47/2007 es que no contempla la edificación existente. De ahí que digamos que sólo transpuso la Directiva 93/76/CEE parcialmente. La certificación energética de los edificios existentes debería haber entrado en vigor en el primer trimestre del 2009, pero no lo hizo, motivo por el que España recibió una sanción. El recientemente aprobado Real Decreto 235/2013 de 5 de abril finalmente regula la certificación tanto de edificios nuevos como existentes, y entró en vigor el pasado 1 de junio de 2013. A partir de esta fecha, todos los edificios de nueva construcción, así como los edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario o en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m² y sean frecuentados habitualmente por el público, deben tener un certificado energético en vigor.

En 2010, la Comisión Europea habida cuenta que las restricciones que marcó en la Directiva 2002/91/CE no son suficientes para alcanzar los objetivos «20-20-20» marcados para el año 2020, aprueba la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, que sustituye, refundida, a la Directiva 2002/91/CE. Según esta nueva Directiva a partir del 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos deben tener un consumo de energía casi nulo. Los nuevos edificios que estén ocupados y que sean propiedad de las autoridades públicas deben cumplir los mismos criterios después del 31 de diciembre de 2018. Los edificios existentes, cuando son objeto de trabajos de renovación importantes, deben beneficiarse de una mejora de su eficiencia energética de tal forma que puedan satisfacer igualmente los requisitos mínimos. El reciente Real Decreto 235/2013 ha transpuesto parcialmente estas exigencias al sistema legislativo español, aunque los requisitos concretos no han quedado aún recogidos, especificándose que se determinarán en su momento en el CTE.

La importancia de las emisiones de GEI del parque edificatorio existente se reconoce plenamente a partir de la reciente Directiva 2012/27/UE, según la cual para alcanzar el -20% de reducción de emisiones de GEI, los Estados miembros deben, entre otras medidas, establecer una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional, cuya primera versión se deberá publicar a más tardar el 30 de abril de 2014. Dicha estrategia se actualizará cada tres años y será remitida a la Comisión en el marco de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética. Dicha estrategia comprenderá:

- a) *un panorama del parque inmobiliario nacional basado, según convenga, en un muestreo estadístico;*
- b) *una definición de enfoques rentables de renovación en relación con el tipo de edificio y la zona climática;*
- c) *políticas y medidas destinadas a estimular renovaciones exhaustivas y rentables de los edificios, entre ellas renovaciones profundas por fases;*
- d) *una perspectiva de futuro destinada a orientar las decisiones de inversión de las personas, la industria de la construcción y las entidades financieras;*
- e) *un cálculo fundado en datos reales, del ahorro de energía y de los beneficios de mayor radio que se esperan obtener.*

De los contenidos de esta estrategia se deduce la importancia de disponer información al servicio de la Unión Europea y de las Administraciones públicas relativa a la diagnosis del parque edificatorio, a la rentabilidad de las actuaciones de renovación, a protocolos de renovación profunda por fases y a sus medidas de los beneficios energéticos y de mayor amplitud. Por beneficios de mayor amplitud, entendemos otros beneficios de carácter socioeconómico, recogidos en los objetivos de la estrategia Europa 2020, que para España son:

- Objetivo 1: Empleo para el 74% de las personas de 20 a 64 años.
- Objetivo 2: Inversión del 3% del PIB en I+D.
- Objetivo 3: Cambio climático y sostenibilidad energética.
- Objetivo 4: Educación.
- Objetivo 5: Luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Según el Censo de Población y Vivienda de 2011 del Instituto Nacional de Estadística, el parque de viviendas español estaba formado por un total de 25.208.623 viviendas, de las cuales el 55% fue construido con anterioridad a 1981. Entre 2008 y 2011, de acuerdo con los informes de estadística de la Edificación del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, se visan 515.309 viviendas. Por tanto, podemos estimar que en 2011 aproximadamente el 55% del parque de viviendas español fue construido antes de entrar en vigor la Norma Básica de la Edificación NBE-CT-79 sobre condiciones térmicas en los edificios, el 43% mientras esta normativa era de aplicación, y el 2% siendo de aplicación el CTE. Esto quiere decir que el 98% del parque de viviendas español se construyó conforme a estándares energéticos muy bajos en relación a los actuales estándares españoles y particularmente respecto a los que están por venir como consecuencia de la Directiva 2010/31/UE. Además, cabe añadir que la inversión en rehabilitación por cada euro en nueva planta en 2009 en España, fue de 0,77 €, sensiblemente inferior a los 1,26 € de media de los cinco grandes países de la UE, según los datos del informe Euroconstruct, de

diciembre de 2009, lo que denota la falta de interés que el parque edificatorio existente había suscitado en España hasta el momento.

En el sistema legislativo español, los primeros signos de preocupación por la eficiencia energética del parque edificatorio existente se observan en 2009 con la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. La Ley 19/2009 modifica la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar que las comunidades de propietarios puedan adoptar acuerdos para la realización de obras y la instalación de equipos o sistemas que tengan por finalidad mejorar la eficiencia energética del edificio. Asimismo la Ley 19/2009 modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de impulsar el desarrollo del mercado del alquiler de la vivienda, dado que como la propia ley señala en su preámbulo el alquiler ofrece ventajas económicas, sociales y laborales cuyo disfrute no se había visto favorecido por las propias características del mercado de vivienda en alquiler, los incentivos ofrecidos por los poderes públicos y unas condiciones financieras favorables al endeudamiento en España. De esta forma, el alquiler en España en 2009 representaba tan solo el 11% del mercado de vivienda, cuando la media europea se situaba en torno al 40%. La ley 19/2009 pretendía crear medidas de estímulo, tanto dirigidas a ayudar a las familias de menor capacidad económica y a jóvenes a hacer frente a los pagos de las rentas arrendaticias como a fortalecer la seguridad jurídica de las partes para fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler. Efectivamente, el alquiler ya se está convirtiendo en una opción importante para los nuevos hogares, aunque esto lo podemos achacar fundamentalmente a la crisis económica y a las dificultades para acceder al crédito hipotecario.

El paso más importante hacia un nuevo modelo de vivienda basado en el alquiler y la rehabilitación en España lo constituye la reciente aprobación en abril de 2013, de un paquete de medidas legislativas que incluyen la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (LBR), el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 y el Real Decreto 235/2013 Certificación Energética de Edificios, tanto de edificios nuevos como existentes. Este paquete de medidas tiene una clara vocación social y de ahorro energético, que apoya el alquiler como forma idónea para el acceso a la vivienda, especialmente para quienes disponen de menores niveles de renta y como medio para favorecer la salida al stock de vivienda desocupada, y que apuesta por el fomento de la rehabilitación de edificios y la regeneración urbana para propiciar una reactivación sostenible del sector de la construcción, una vivienda digna para los sectores de población con menos recursos y una mejora de la eficiencia energética. Aún faltan las soluciones económicas que faciliten y permitan hacer real el cambio hacia este nuevo paradigma de la vivienda. Será un objetivo

que debemos marcarnos desde todas las disciplinas que la vivienda y la rehabilitación abarcan.

En la L3R se hace alusión a la creación y actualización permanente de «información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible» como una parte importante de los futuros instrumentos al servicio de las nuevas políticas de rehabilitación urbana que se quieren impulsar y favorecer con la nueva Ley con, al menos, los siguientes instrumentos:

- a) *Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.*
- b) *Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.*

De los instrumentos señalados en la L3R, se desprende de nuevo la importancia de disponer de información al servicio de las Administraciones públicas relativa a la diagnosis del parque edificatorio, así como de mapas de barrios vulnerables.

Asimismo, para ejemplarizar hacia el camino de la eficiencia energética en edificación la reciente Directiva 2012/27/UE establece que cada uno de los Estados miembros se asegurará de que, a partir del 1 de enero de 2014, el 3% de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad y ocupe su Administración central se renueve cada año, de manera que cumpla al menos los requisitos de rendimiento energético mínimos que haya fijado en aplicación del artículo 4 de la Directiva 2010/31/UE. Se deberá dar prioridad a los edificios con peor rendimiento energético, cuando sea rentable y técnicamente viable, pudiendo quedar exentos de cumplir este requisito los edificios protegidos oficialmente cuando el cumplimiento de determinados requisitos mínimos de eficiencia energética pudiese alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto, los edificios para fines de defensa nacional, y los edificios utilizados como lugares de culto y para actividades religiosas.

Si un Estado miembro renueva en un año determinado más del 3% de la superficie total de los edificios de la Administración central, podrá computar el exceso en el índice de renovación anual de cualquiera de los tres años anteriores o siguientes. Asimismo se podrán contabilizar, a efectos del índice de renovación anual, los edificios nuevos que la Administración central tenga en propiedad y sustituyan edificios que se hayan demolido en cualquiera de los dos años anteriores, o edificios que se hayan vendido, demolido o dejado de utilizar en cualquiera de los dos años anteriores por haber dado un uso más intensivo a otros edificios.

Con fecha límite de 31 de diciembre de 2013, la Administración central deberá realizar un inventario de los edificios con calefacción y/o sistema de

refrigeración de las Administraciones centrales cuya superficie útil total sea de más de 500 m² y, a partir del 9 de julio de 2015, de más de 250 m², con exclusión de los edificios exentos. El inventario deberá contener la superficie en m² y el rendimiento energético de cada edificio.

De las exigencias sobre mejora energética de los edificios de la Administración central se desprende la importancia de generar información relativa al inventario de estos edificios, así como de los métodos para mejorar su eficiencia energética, estimación de beneficios energéticos y costes asociados.

IV. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DE CARÁCTER TÉCNICO AL SERVICIO DE LA RENOVACIÓN DEL PARQUE EDIFICATORIO EXISTENTE

Del estudio de la normativa energética europea en el sector de la edificación y su transposición a la legislación española, hemos deducido la importancia de:

- Disponer información relativa a:
 - a) el inventario y diagnosis energética del parque edificatorio, fundamentalmente el residencial y los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración de las Administraciones centrales,
 - b) la mapificación de barrios vulnerables.
- Definir:
 - a) protocolos de renovación profunda del parque edificatorio por fases,
 - b) metodologías para el proyecto de mejora de eficiencia energética, así como soluciones de rehabilitación.
- Realizar estimaciones de:
 - a) los beneficios energéticos y de mayor amplitud de la renovación del parque edificatorio,
 - b) la rentabilidad de las actuaciones de renovación.

Estas necesidades abarcan muchas disciplinas de los ámbitos técnico, jurídico, social y económico. En este artículo nos centramos fundamentalmente en el ámbito técnico. A continuación realizamos un estado del arte de las metodologías, protocolos, instrumentos y soluciones para la renovación del parque edificatorio.

Dentro del ámbito técnico, distinguimos asimismo entre las herramientas que se centran en la escala urbana de las que lo hacen en la escala del edificio. Así, por ejemplo, el reciente desarrollo de indicadores y su mapificación para el diagnóstico de barrios vulnerables de España del Ministerio de Fomento (MFOM, 2010; MFOM, 2012), el diagnóstico de las necesidades de interven-

ción en la renovación del parque edificado de la Comunidad Autónoma del País Vasco (TECNALIA, 2011), o los trabajos sobre identificación y medición de indicadores de la calidad del medio urbano por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (RUEDA et al., 2012) constituyen líneas de trabajo destacables a escala urbana que ponen al servicio de las Administraciones Públicas herramientas para identificar barrios vulnerables, es decir, espacios que se encuentran «frente a una posible situación crítica, de forma que, de no actuarse sobre las bases del conflicto, el área entrará en crisis, pudiéndose producir una degradación funcional y social del ámbito que lo conduzca a la marginación» (MFOM, 2010). También los estudios impulsados por el Grupo de Trabajo de Rehabilitación (GTR) han supuesto un avance importante en la medida de los beneficios energéticos y de mayor radio de la renovación del parque edificatorio a escala urbana, trazando un plan de acción para la creación de un nuevo sector de la vivienda con la capacidad de crear puestos de trabajo, ahorrar energía y sus emisiones asociadas, y colaborar en el cumplimiento de los compromisos europeos y españoles de reducción de energía y emisiones para 2020 y 2050 (CUHÍ & SWEATMAN, 2012). En este artículo nos centramos, no obstante, en la escala del edificio y por ello procedemos a continuación a realizar un estudio de las herramientas disponibles para la diagnosis y rehabilitación de edificios, así como de las experiencias piloto de rehabilitación de edificios residenciales.

1. Herramientas para la diagnosis energética y rehabilitación de edificios existentes

Desde el punto de vista técnico, cabe plantearse si existen o no las herramientas para abordar la mejora energética de la edificación existente y la regeneración urbana. La capacidad de diseño y cálculo que permiten los ordenadores actuales así como la de comunicación entre usuarios o con la web han facilitado la proliferación de numerosos programas de cálculo tanto dinámicos (con resolución de los balances a partir de expresiones diferenciales), como estáticos (basados en medias estadísticas). En el ámbito de aplicación del edificio encontramos programas para realizar cálculos energéticos que pueden incluir además una evaluación de impacto ambiental con fines de certificación.

Cubriendo ambos aspectos tenemos la combinación sobradamente conocida LIDER y CALENER. Estos programas informáticos son las herramientas oficiales desarrolladas para la comprobación del cumplimiento de la demanda energética de los edificios de nueva construcción, de acuerdo a los estándares establecidos en el CTE (LIDER), y para obtener sus correspondientes etiquetas de calificación energética por la opción general (CALENER) en cumplimiento del Real Decreto 235/2013. Mediante el uso de CALENER se obtiene la etiqueta

que pone a disposición de los compradores información objetiva en relación con las características energéticas de los edificios de nueva construcción. La certificación energética se puede realizar además de con CALENER, mediante la opción simplificada, existiendo varias herramientas aprobadas para aplicar la opción simplificada (CES, CERMA, etc.). CALENER, no obstante, es en la actualidad la única herramienta oficial para la opción general, siendo obligatoria si el edificio proyectado tiene un número elevado de huecos según unos límites establecidos y representando la única vía para optar a las calificaciones mejores (RUÁ & LÓPEZ-MESA, 2012).

Centrándonos únicamente en la variable energética podemos citar el potente BSIM o Energy Plus, gratuito, y su derivado Design Builder que facilita una interfaz más cómoda que el anterior además de incorporar cálculos adicionales CFD (de las siglas en inglés de mecánica de fluidos computacional) para analizar efectos relativos a infiltraciones y ventilación. Con todo, debe recordarse que diferentes estudios (UNE-EN 832/2000) muestran indeterminaciones superiores al 50%, relacionadas con las deficiencias en los procesos constructivos (edificio e instalaciones auxiliares) y sobre todo con los hábitos de los usuarios. En un trabajo reciente (RENAISSANCE, 2010) se han identificado diferencias de un 10% a un 30% entre los resultados proporcionados por BSIM, Energy Plus y LIDER para los mismos edificios y con un único técnico realizando el estudio, para evitar las desviaciones que aparecen cuando distintos técnicos introducen un mismo edificio.

También cabe señalar la existencia de distintas aplicaciones informáticas con un elevado potencial de cálculo, orientadas al diseño, que nos proporcionan, entre otros, datos de radiación, sombreadamiento o trayectorias solares. Destaca en este grupo el programa Ecotect, con recursos para la optimización y análisis de geometrías complejas. Su utilidad en el diseño bioclimático se apoya en los cómodos resultados gráficos para cartas solares 2D y 3D con evaluación de la radiación acumulada. Tanto Ecotect como IES o EDSLtas permiten la exportación de datos térmicos, de confort y de iluminación, proporcionando una información completa de la simulación del edificio introducido.

Existen igualmente numerosos programas informáticos (cada país de nuestro entorno económico tiene el suyo) para la evaluación y/o certificación de la sostenibilidad, entre otros: LEED de USA, BREEAM de Gran Bretaña, CASBEE de Japón y VERDE de España. Estos programas se apoyan en el uso de indicadores que cubren diferentes aspectos relativos a la sostenibilidad (eficiencia energética, calidad interior del aire, eficiencia hídrica, etc.) para realizar una evaluación global del nivel de sostenibilidad de los edificios. Todas estas herramientas adolecen a nuestro entender de imprecisión en las referencias, probablemente más adecuadas a su contexto geográfico, para identificar el peso de los respectivos indicadores del nivel de sostenibilidad.

En general ninguno de los programas informáticos referidos posee la totalidad de las aplicaciones necesarias para el diagnóstico de la edificación existente y el diseño con análisis energético de las soluciones de rehabilitación, que además permita tanto el análisis de un edificio singular como el de un conjunto urbano. No obstante, existen algunas herramientas que comienzan a facilitar la mejora del parque edificatorio existente y la regeneración urbana.

Para el diagnóstico energético del edificio, cabe destacar los programas informáticos CE3X y CE3 de reciente creación, por encargo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), con el fin de poner una herramienta a disposición de los técnicos para la certificación energética de edificios existentes o partes del mismo. Constituyen procedimientos simplificados de certificación energética que usan como referencia el programa CALENER (IDAE, 2012). Tras la aplicación de estos programas, se obtiene un certificado que incluye: la identificación del edificio o de la parte del mismo que se certifica; los datos del técnico certificador; la calificación energética obtenida mediante una etiqueta como la de la figura 3; la descripción de las características energéticas del edificio; el desglose de la certificación energética en indicadores y etiquetas parciales relativos a la eficiencia de la calefacción, la refrigeración, el Agua Caliente Sanitaria (ACS) y la iluminación; recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética; y una descripción de las pruebas, comprobaciones e inspecciones realizadas por el técnico certificador. Este certificado, regulado por el Real Decreto 235/2013, permitirá valorar de forma objetiva la eficiencia energética de los edificios que se vendan o alquilen a partir del 1 de junio de 2013, constituyendo un instrumento de diagnóstico energético del edificio certificado.

Figura 3. Etiqueta energética para la calificación energética de la edificación existente

INDICADOR GLOBAL	INDICADORES PARCIALES	
	CALEFACCIÓN	ACS
	<i>Emisiones calefacción</i> [kgCO ₂ /m ² -año]	<i>Emisiones refrigeración</i> [kgCO ₂ /m ² -año]
	REFRIGERACIÓN	ILUMINACIÓN
<i>Emisiones globales</i> [kgCO ₂ /m ² -año]	<i>Emisiones ACS</i> [kgCO ₂ /m ² -año]	<i>Emisiones iluminación</i> [kgCO ₂ /m ² -año]

De forma general, la Inspección técnica del edificio (ITE), un control técnico de carácter preventivo al que se someten periódicamente los edificios existentes, regulados por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, vigente

hasta la entrada en vigor de la L3R, que introduce el informe de evaluación de los edificios, y por las distintas Ordenanzas Municipales, podría usarse asimismo como instrumento para diagnosticar el grado de conservación de los inmuebles, aunque plantea algunas dificultades en este sentido por su desigual implantación: no está establecida en todas las Comunidades Autónomas, ni se exige en todos los municipios españoles, ni se aplica de igual manera en aquellos lugares en que se ha implantado su uso. De entre los diferentes modelos de ordenanza para la ITE y las herramientas a disposición de los técnicos para su aplicación, cabe destacar el sistema integral de procedimientos para la rehabilitación energética de edificios existentes desarrollado por el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE), que engloba: el Informe de Conservación del edificio y Evaluación Energética (ICE), la herramienta CERMA Rehabilitación, el catálogo de soluciones constructivas para la rehabilitación y el sistema de certificación denominado Perfil de Calidad de rehabilitación (IVE, 2013).

El modelo de ordenanza para la ITE desarrollado por el IVE tiene por objetivo la homogeneización y sistematización del procedimiento de ITE en la Comunidad Valenciana, la constitución de una base de datos de edificios con ITE para la mejor caracterización del parque construido, y el establecimiento de un modelo que atienda exigencias más allá del deber de conservación, como son las relativas a eficiencia energética y accesibilidad. El ICE es el modelo de informe para la realización de la ITE que recoge información relativa a la situación general de los elementos comunes del edificio, sus aspectos de seguridad, funcionalidad y eficiencia energética, analizando deficiencias, lesiones y síntomas en los diferentes elementos constructivos, con el fin de establecer las necesidades y prioridades de intervención en la futura rehabilitación. El catálogo de soluciones constructivas de rehabilitación es una amplia base de datos que incluye tanto los elementos constructivos de la envolvente del edificio utilizados de 1940 a 1980 como sus posibles soluciones de rehabilitación, incorporando sus prestaciones térmicas, los detalles constructivos y criterios de selección. La herramienta CERMA Rehabilitación permite cuantificar la demanda energética y las emisiones de CO₂ para la obtención de una etiqueta energética, como las que producen CE3X y CE3, aunque a diferencia de estas aún no constituye un documento reconocido. El Perfil de Calidad de Rehabilitación es un distintivo voluntario que expresa el nivel de prestaciones de un edificio rehabilitado por encima de los mínimos marcados por la normativa existente en lo relativo a la accesibilidad, ahorro energético y sostenibilidad. Se puede usar asimismo como herramienta para marcarse objetivos al comienzo de un proceso de rehabilitación.

La herramienta VERDE RH Residencial ha sido desarrollada por *Green Building Council – España* (GBCe) por encargo de la Dirección General de

Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento con el fin de fomentar la rehabilitación ambiental del parque edificatorio residencial existente (GBCe, 2013). La herramienta constituye un sistema simplificado para la evaluación de edificios existentes y rehabilitados, que utiliza como metodología una aproximación al análisis del ciclo de vida. Compara el estado inicial del edificio con el estado final tras la rehabilitación para una serie de criterios relativos al consumo de agua doméstico y por riego, al comportamiento térmico de la envolvente, al rendimiento y sostenibilidad de los sistemas, a la demanda eléctrica, a la protección frente al ruido externo, a los ruidos de los recintos de instalaciones, a la ventilación natural de las viviendas, a la iluminación natural de las viviendas, al impacto de los materiales usados en la intervención, al reciclaje de residuos domésticos del edificio, y a otros valores añadidos. El programa valora todos estos criterios considerando las diferentes etapas del ciclo de vida a las que afectan, el tipo de impactos que afecta, la incidencia del criterio en la reducción del impacto y el peso del impacto, asignado según la globalidad y duración del efecto así como otros factores regionales. Finalmente el programa proporciona una puntuación global de la rehabilitación, a partir de los impactos evitados relativos al cambio climático, pérdida de fertilidad, pérdida de vida acuática, emisión de compuestos foto oxidantes, agotamiento de energía no renovable, agotamiento de recursos no renovables, agotamiento de agua potable, generación de residuos no peligrosos, pérdida de salud, confort y calidad, así como riesgo para los inversores.

Las aplicaciones referidas anteriormente se limitan al análisis de edificios individualmente. En el ámbito de lo urbano, el programa URSOS (IDAE & GEE, 2013), de libre descarga, es una aplicación de diseño de urbanizaciones con criterios de sostenibilidad y una herramienta de análisis energético de edificios mediante métodos de cálculo estáticos. El desarrollo de URSOS se inició en 2002, mediante un convenio entre la Universidad de Zaragoza a través del Grupo de investigación Energía y Edificación (GEE) y el IDAE, generando una primera versión que se ha ido mejorando con el tiempo. La herramienta ya permite la evaluación de conjuntos urbanos existentes aunque, dada la importancia que esta cuestión está cobrando en la actualidad, actualmente se están realizando mejoras que hagan aún más fácil esta tarea.

Consideramos estas cuatro iniciativas —los programas informáticos para la certificación de la edificación existente, el sistema integral de procedimientos para la ITE del IVE, la herramienta VERDE RH Residencial y el programa informático URSOS— como los resultados de investigación en la frontera del conocimiento en materia de herramientas técnicas de apoyo a la rehabilitación energética en España. A pesar de sus importantes aportaciones, encontramos aún vacíos en este campo de la investigación que requieren ser atendidos y que explicamos a continuación.

V. ANÁLISIS DEL BENEFICIO MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICO DE LA REHABILITACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL MEDIANTE UN ESTUDIO DE CASO

A partir de la experiencia piloto de rehabilitación de un bloque de viviendas sociales del Grupo Girón en la ciudad de Zaragoza realizado por los arquitectos Gerardo Molpeceres y Monserrat Abad (figura 4), analizamos en este artículo las posibilidades de reducción de emisiones de GEI y de costes de rehabilitación de la vivienda social desde una visión del total de la vida del edificio. El bloque de viviendas que usamos como estudio de caso fue construido en 1956 y es uno de los cinco proyectos piloto de viviendas sociales que se rehabilitaron con una subvención del Ayuntamiento, el Gobierno de Aragón y el Ministerio de Vivienda en las denominadas zonas ARI (Áreas de Rehabilitación Integral) de la ciudad de Zaragoza. La rehabilitación del inmueble se inició a finales del año 2009, finalizando en agosto de 2010. Es un bloque en L con una doble crujía de 7 metros, con gruesos muros de carga paralelos a fachada con una superficie total habitable aproximada de 1.660 m², que alberga 40 viviendas, de superficie útil entre 37 y 40 m². El bloque presenta aproximadamente 279 m² de fachada tanto a este como oeste, y 670 m² tanto a norte como a sur, con un porcentaje de huecos en todas sus fachadas del 20% aproximadamente. La actuación buscaba entre otros la mejora de la eficiencia energética, tanto a través de la disminución de la demanda energética como mediante la creación de una nueva red comunitaria de calefacción y agua caliente sanitaria (ACS), que incluía energía solar térmica. La demanda energética se disminuyó, instalando en la fachada original de ladrillo macizo un aislamiento térmico exterior y un revestimiento de paneles cerámicos con cámara ventilada, manteniendo las ventanas existentes y colocando otras a haces exteriores a modo de doble ventana con perfilera de aluminio lacado con vidrio aislante 4+6+4 mm, e incluyendo aislamiento térmico en la cámara ventilada de cubierta. En la solera no se intervino dado que la rehabilitación se realizó manteniendo en todo momento la ocupación de las viviendas, incluso las de la planta baja.

A continuación, realizamos un cálculo de los costes y emisiones de CO₂ a lo largo de la vida del mencionado edificio para evaluar el beneficio ambiental y económico de la rehabilitación de este bloque de viviendas. El estudio lo realizamos para tres casos: a) una vivienda media del bloque suponiendo que sus ahorros energéticos son los que se derivan del programa de simulación Lider; b) una vivienda real del Grupo Girón situada en planta baja, conectada a la nueva red comunitaria de calefacción y de ACS, aprovechando tanto la reducción de demanda energética como la mejora de las instalaciones, que nos ha proporcionado sus consumos energéticos mediante la consulta de facturas; y c) una vivienda real del Grupo Girón situada en planta superior, no conectada a la nueva red de calefacción aunque sí a la red de ACS, y

que por tanto sólo se beneficia de la reducción de demanda energética y una parte de la mejora de las instalaciones, que asimismo nos ha proporcionado sus consumos energéticos mediante la consulta de facturas.

Figura 4. Bloque de viviendas del Grupo Girón antes y después de la rehabilitación



1. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda del Grupo Girón suponiendo los ahorros energéticos proporcionados por el programa de simulación Lider

El cálculo de costes se ha realizado a partir de los siguientes datos:

- Precios de la electricidad y gas natural en España para consumidores domésticos por kW·h incluido impuestos desde 1991 a 2012 (EUROSTAT, 2013).
- Precios de la electricidad y del gas natural en España para consumidores domésticos por kW·h incluido impuestos en 2013, a partir de las tarifas vigentes de electricidad a partir del 1 de abril de 2013, publicadas en el BOE de 29 de marzo de 2013, y las tarifas vigentes de gas natural a partir del 1 de enero de 2013, publicadas en el BOE 31 de diciembre de 2012.
- La predicción de los precios de la electricidad y gas natural en España para consumidores domésticos entre 2013 y 2020, a partir de los datos de 1991 a 2013 mediante ajuste de una función polinómica de tercer orden, con un coeficiente de determinación $R^2 = 0,9932$ para los precios de la electricidad y un $R^2 = 0,8326$, que recogemos en las figuras 5 y 6.
- Los datos de consumo energético que recogemos en la tabla 2, obtenidos a partir de los datos de demandas arrojados por la herramienta Lider y la aplicación de coeficientes de paso de los datos de demanda

a energía final de calefacción similares a los que utiliza el programa Calener VYP según el tipo de instalación.

- Los datos económicos de la actuación de rehabilitación, que son los siguientes (ZV, 2010):
 - o Presupuesto por vivienda 44.204,50 €
 - o Subvención pública 33.700,00 € (76,24%)
 - o Aportación privada propietario 10.504,50 € (23,76 %)
- Los costes de mantenimiento antes y después de la rehabilitación, que incluyen los gastos de ascensor (mantenimiento, teléfono, ascensor), limpieza (coste servicio), seguro multirriesgo (cuota anual), instalaciones (sala calderas, contadores, placas solares, electricidad, antena TV), administrador (cuota mensual, asesoría laboral/fiscal, junta extraordinaria), banco (comisión bancaria) y Ayuntamiento (agua y vertido), y que ascendían antes de la rehabilitación a 196,92 € anuales por vivienda, y después de la rehabilitación a 791,76 € anuales por vivienda (ORTEGA, 2011).

Tabla 2. Consumos energéticos en una vivienda media del bloque de viviendas rehabilitado a partir de los datos arrojados por la herramienta de simulación Lider, calculados por (ORTEGA, 2011).

	Consumo calefacción anual por vivienda (kW-h)	Consumo refrigeración anual por vivienda (kW-h)	Consumo ACS anual por vivienda (kW-h)	Total consumo anual por vivienda (kW-h)
Sin rehabilitar	3.748,28	229,91	601,75	4.579,94
Rehabilitado	1.745,91	209,99	240,70	2.196,60
Ahorro energético	53%	9%	60%	52%

Figura 5. Evolución de los precios de electricidad en España de 1991 a 2013, incluidos impuestos, para consumidores domésticos y predicción para años futuros.

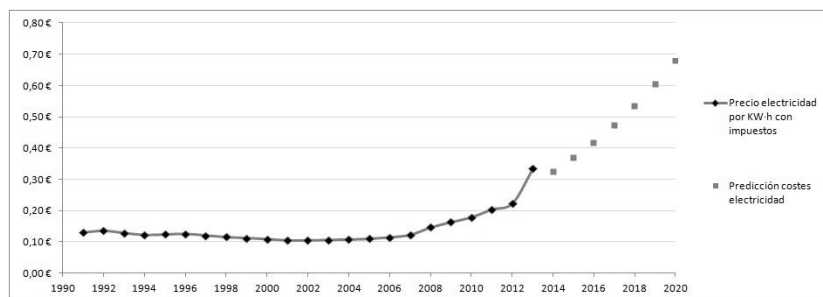
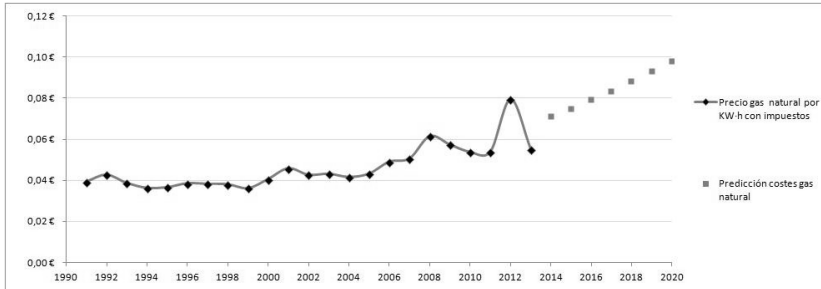
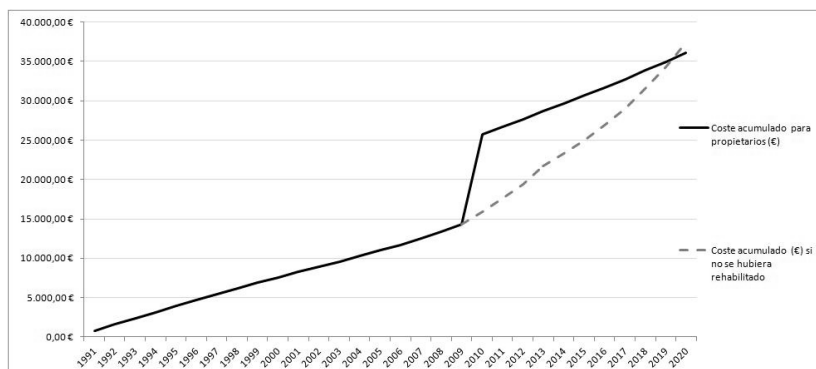


Figura 6. Evolución de los precios del gas natural en España de 1991 a 2013, incluidos impuestos, para consumidores domésticos y predicción para años futuros.



A partir de estos datos hemos construido la figura 7, cuya curva de color negro representa el coste acumulado para los propietarios de una vivienda del Grupo Girón, suponiendo que los consumos energéticos son los derivados de la simulación con el programa Lider. Estos costes incluyen los relativos a los consumos de calefacción, refrigeración y ACS, los costes asumidos por los propietarios por la rehabilitación integral del bloque de viviendas, y los costes de mantenimiento, teniendo en consideración la evolución de los precios de la electricidad y el gas natural. No incluyen los costes relativos a la electricidad por consumo de luz y aparatos electrodomésticos, ni el IRPF por las subvenciones obtenidas. Además partimos del supuesto que los propietarios pagaron en 2010 los 10.504,50 € sin necesidad de pedir préstamo bancario. Podemos observar que los costes acumulados siguen una curva con una inclinación significativamente constante hasta 2009, entre 2009 y 2010 la curva incrementa su inclinación fuertemente debido a los costes de la rehabilitación, y de 2010 en adelante la curva toma una inclinación algo mayor a la anterior a 2009 por la subida de los precios energéticos, a pesar de la disminución de los consumos, y por el incremento en los costes de mantenimiento.

Figura 7. Coste acumulado para los propietarios de una vivienda del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y coste acumulado si no se hubiera realizado la rehabilitación, suponiendo que los consumos energéticos son los derivados de la simulación con el programa Lider.



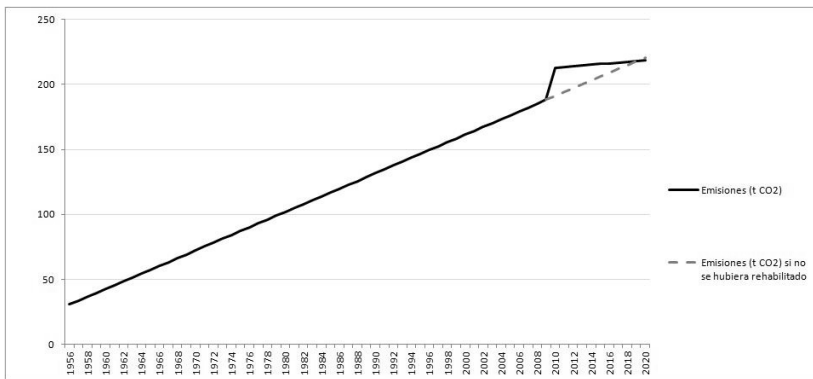
Asimismo, se ha representado en color gris una línea a trazos que representa el coste acumulado si no se hubiera realizado la rehabilitación. Como puede observarse en la figura 7, estas dos líneas se cruzan en el año 2019, año a partir del cual resulta más ventajoso desde el punto de vista económico, haber realizado la rehabilitación integral del edificio que no haberla hecho. Esto quiere decir que el periodo de amortización para el coste de la rehabilitación asumido por los propietarios (10.504,50 €) es de 9 años, de 2010 a 2019, suponiendo que los ahorros energéticos que se consiguen con la rehabilitación son los derivados de la simulación con el programa Lider.

También hemos realizado un estudio del beneficio medioambiental obtenido por vivienda con la rehabilitación del Grupo Girón, que recogemos en la figura 8. El cálculo de emisiones de CO₂ por vivienda a lo largo de la vida del edificio se ha realizado a partir de los siguientes datos:

- Los datos de consumo energético que recogemos en la tabla 2, obtenidos a partir de los datos arrojados por la herramienta Lider, tanto para una vivienda del edificio antes como después de la rehabilitación, los hemos transformado en toneladas de CO₂ emitidas a la atmósfera mediante el uso de los coeficientes de paso de energía final a emisiones de CO₂ en el anexo VI de la publicación *Condiciones de aceptación de procedimientos alternativos a LIDER y CALENER* (AICIA, 2009).
- La cuantificación de las emisiones de CO₂ de una vivienda del edificio asociadas a la energía incorporada en los materiales en la fase de construcción y la de rehabilitación integral, calculada para todas

las partidas de las obras de construcción y rehabilitación a partir de los datos unitarios de los elementos unitarios en el banco de detalles constructivos BEDEC desarrollado por el ITEC (ITEC, 2013) por sus mediciones (PALOMERO et al., 2013).

Figura 8. Emisiones acumuladas en toneladas de CO₂ por la construcción, consumos energéticos y rehabilitación de una vivienda del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y emisiones acumuladas si no se hubiera realizado la rehabilitación, suponiendo que los consumos energéticos son los derivados de la simulación con el programa Lider.



Como puede observarse en la figura 8, la construcción de cada vivienda del edificio supuso unas emisiones de unas 28 toneladas de CO₂ en 1956, y desde entonces hasta que el edificio es rehabilitado se pueden estimar según los consumos energéticos obtenidos de simulación unas emisiones de aproximadamente 3 toneladas de CO₂ anuales por vivienda, que tras la rehabilitación integral que supone algo menos de 25 toneladas de CO₂ emitidas por vivienda, se reducen en unas 0,5 toneladas de CO₂ anuales. De esta manera, en 2020, 10 años después de la rehabilitación, cuando se cruzan la línea gris de trazos y la línea negra en la figura 8, compensa desde el punto de vista medioambiental haberla realizado. Podemos por ello concluir que según los ahorros energéticos que se consiguen con la rehabilitación integral del bloque de viviendas del Grupo Girón mediante simulación con el programa Lider, es ventajosa desde el punto de vista económico (para los propietarios) y medioambiental (para la sociedad) la rehabilitación de este inmueble al cabo de 9-10 años.

2. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda real del Grupo Girón conectada al nuevo sistema de calefacción y ACS del edificio

Este mismo estudio lo hacemos para una vivienda real del Grupo Girón en planta baja que está conectada al nuevo sistema de calefacción del edificio y con la instalación de ACS comunitaria. Partimos de los mismos datos anteriormente señalados, salvo que en lugar de usar los consumos energéticos de la tabla 2, recopilamos datos reales de consumos energéticos a partir de facturas emitidas entre 2009 y 2013. Estos datos sí incluyen los consumos de electricidad por iluminación y aparatos electrodomésticos. Sorprende detectar que no se producen los ahorros energéticos esperados, sino que, de hecho, aumenta el consumo energético en kW·h en torno al 2% (tabla 3). A pesar del aumento, hemos de considerar que el consumo de 1 kW·h de gas natural supone menor coste económico y menores emisiones que 1 kW·h de energía eléctrica.

Al trasladar estos datos al análisis medioambiental y económico (figuras 9 y 10), encontramos que la inversión realizada en la rehabilitación difícilmente compensa por reducción de GEI o económicamente a los propietarios, dado que las curvas se cruzan al cabo de un número elevado de años.

Tabla 3. Consumos energéticos en una vivienda en planta baja del bloque rehabilitado, conectada a la red de calefacción nueva, a partir de datos medios de facturas emitidas entre 2009 y 2013.

	Consumo calefacción anual de la vivienda (kW·h)	Consumo refrigeración anual de la vivienda (kW·h)	Consumo iluminación anual de la vivienda (kW·h)	Consumo ACS anual de la vivienda (kW·h)
Sin rehabilitar	4808,00			
Rehabilitado	2091,50	2210,50		619,2
Ahorro energético	-2%			

Las curvas de coste acumulado (figura 9) se cruzan en 2028, al cabo de 18 años. Entonces comenzará a compensar económicamente la inversión. Las curvas de emisiones acumuladas de CO₂ (figura 10) se cruzan en 2031, al cabo de 21 años, que es cuando comenzará a compensar medioambientalmente la rehabilitación. Podemos afirmar que si la vida útil del edificio no supera estos años, únicamente merecería la pena desde el punto de vista funcional, es decir, de la mejora del confort, habitabilidad y accesibilidad del edificio.

Cabe cuestionarse por qué no se producen los ahorros energéticos esperados. Por un lado, las condiciones del motor de cálculo del programa (hábitos de los usuarios, climatología, instalaciones térmicas, etc.) pueden ser diferentes

Figura 9. Coste acumulado para los propietarios de una vivienda conectada a la nueva red de climatización del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y coste acumulado si no se hubiera realizado la rehabilitación, a partir de datos reales de consumos en facturas.

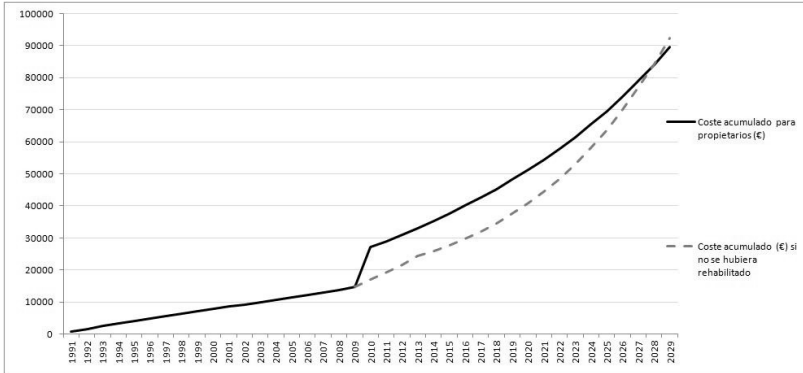
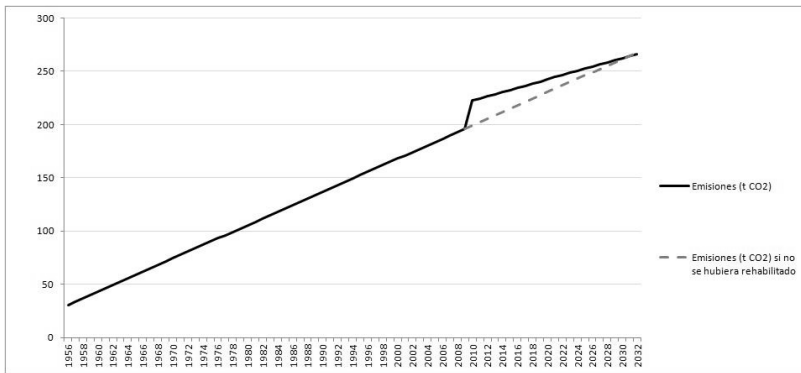


Figura 10. Emisiones acumuladas en toneladas de CO₂ por la construcción, consumos energéticos y rehabilitación de una vivienda conectada a la nueva red de climatización del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y emisiones acumuladas si no se hubiera realizado la rehabilitación, a partir de datos reales de consumos en facturas.



de las reales. Diversos autores han observado diferencias entre los consumos obtenidos con los programas de simulación y los consumos reales (UNE-EN 832/2000; SENDRA et al., 2013) y diferencias entre los distintos programas de simulación (RENAISSANCE, 2010). En nuestro caso, el programa de simulación Lider supone una ocupación de la vivienda continua, que no se corresponde con

la realidad. Por otro lado, a través de una entrevista personal con la propietaria de la vivienda, hemos sabido que han cambiado sus hábitos energéticos desde que se realizó la rehabilitación. Anteriormente, ponían en funcionamiento su sistema eléctrico estrictamente cuando lo necesitaban. Con el sistema comunitario con gas natural actual, conecta la calefacción desde las 12:00 a las 24:00, y ventila toda la mañana, desde las 9:00 a las 12:00, perdiendo la energía acumulada en la masa térmica interior. Una ventilación de diez minutos sería suficiente para conseguir un efecto similar en relación a la calidad del aire interior. La propietaria confirma que ha ganado en confort térmico, aunque no ve reducidas sus facturas económicamente. Uno de los motivos es el alto precio que paga por la calefacción de gas, resultando más cara que si fuera eléctrica, debido a que solamente dos vecinos de los diez que hay en su portal se encuentran conectados al sistema de calefacción comunitaria, siendo los gastos de mantenimiento repercutidos mucho mayores de lo que cabría esperar.

3. Beneficios medioambientales y económicos de una vivienda real del Grupo Girón no conectada al nuevo sistema de calefacción del edificio

El estudio también lo realizamos para una vivienda real del Grupo Girón en planta superior (5ª planta) que no está conectada al nuevo sistema de calefacción del edificio. Cuenta con un sistema de calefacción eléctrico a base de acumuladores y tarifa nocturna. La instalación de ACS sí es comunitaria. Partimos de los mismos datos señalados en el punto V.1, salvo que en lugar de usar los consumos energéticos de la tabla 2, recopilamos datos reales de consumos energéticos a partir de facturas entre 2006 y 2013. Estos datos sí incluyen los consumos de electricidad por iluminación artificial y aparatos electrodomésticos. En esta ocasión tampoco se producen los ahorros energéticos esperados, representando únicamente un 0,3% (tabla 4). En este caso, sólo en el consumo de ACS se beneficia la vivienda de los precios inferiores del gas natural frente a la electricidad y de menores emisiones de GEI.

Tabla 4. Consumos energéticos en una vivienda en planta alta del bloque rehabilitado, no conectada a la red de calefacción nueva, a partir de datos medios de facturas emitidas entre 2006 y 2013.

	Consumo calefacción anual de la vivienda (kW-h)	Consumo refrigeración anual de la vivienda (kW-h)	Consumo iluminación anual de la vivienda (kW-h)	Consumo ACS anual de la vivienda (kW-h)
Sin rehabilitar	7443,00			
Rehabilitado	5686,00			1735,2
Ahorro energético	0,3%			

Figura 11. Coste acumulado para los propietarios de una vivienda no conectada a la nueva red de climatización del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y coste acumulado si no se hubiera realizado la rehabilitación, a partir de datos reales de consumos en facturas.

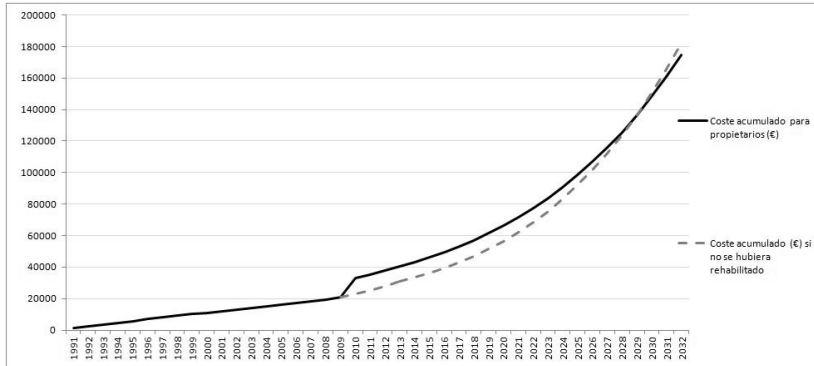
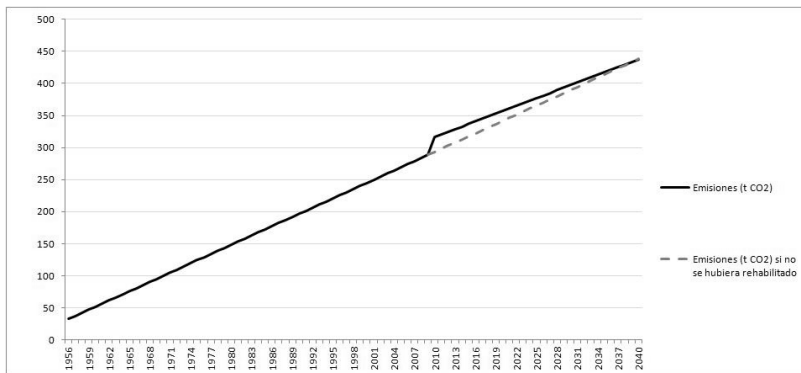


Figura 12. Emisiones acumuladas en toneladas de CO₂ por la construcción, consumos energéticos y rehabilitación de una vivienda no conectada a la nueva red de climatización del Grupo Girón entre 1991 y 2020 y emisiones acumuladas si no se hubiera realizado la rehabilitación, a partir de datos reales de consumos en facturas.



Trasladamos estos datos al análisis medioambiental y económico (figuras 11 y 12) y encontramos que aún compensa menos en este caso la inversión realizada en la rehabilitación por reducción de GEI o económicamente a los propietarios, dado que las curvas se cruzan al cabo de un número mayor

de años. Concretamente las curvas del coste acumulado se cruzan en 2030 (figura 11), al cabo de 20 años de la rehabilitación, año en que empezará a compensar económicamente, y las curvas de las emisiones acumuladas de CO₂ se cruzan en 2040 (figura 12), al cabo de 30 años, cuando comenzará a compensar medioambientalmente, suponiendo que el edificio prolongue su vida útil hasta esa fecha. Por ello, podemos afirmar que el único motivo por el que merece la pena la rehabilitación de esta vivienda tal y como funciona actualmente es por el aumento del confort.

También hemos mantenido una entrevista personal con la propietaria de esta vivienda, a través de la cual hemos sabido que su sistema de calefacción por acumuladores eléctricos con tarifa nocturna no permite regulación, facultando únicamente su desconexión o media carga, que es lo que ha hecho durante el pasado año. Cabe destacar que la usuaria percibe el confort energético como algo tangible porque comprueba que en la actualidad consigue mantener una temperatura muy agradable en invierno, incluso excesiva en días soleados teniendo que abrir las ventanas, y los acumuladores no llegan a descargarse por completo a lo largo del día. Con anterioridad a la rehabilitación, a pesar de disponer de todos los acumuladores a plena carga, no conseguía alcanzar esa temperatura de confort en la vivienda, llegando a pasar frío a partir de media tarde y por la noche. La mejora de la envolvente térmica también se aprecia considerablemente en verano, ya que no es necesario ningún equipo de refrigeración y basta con la ventilación nocturna. Confirma que a pesar de la mejora en confort térmico no se ha producido reducción en las facturas como cabría esperar.

VI. CONCLUSIONES SOBRE LAS NECESIDADES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO TÉCNICO DE LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS SOCIALES

En este artículo hemos estudiado el cumplimiento de los compromisos internacionales de España en relación al problema del cambio climático en el sector de la edificación, para concluir que desde el comienzo de la crisis, en el sector de la edificación se ha producido una estabilización de las emisiones achacable a la misma. Si nos recuperamos de la crisis antes de 2020, nos alejaremos de los compromisos internacionales que hemos asumido de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de mejora de la eficiencia energética en el sector de la edificación para el mencionado año, a menos que se invierta de forma inminente en la rehabilitación energética del parque edificatorio existente. Asimismo cabe señalar que para alcanzar la reducción perseguida para 2050 en este sector en Europa, de entre el -88% y el -91% respecto de 1990, será necesaria una apuesta firme por la rehabilitación energética del parque edificatorio existente, que aún no se ha producido.

Asimismo hemos realizado un análisis crítico de la evolución de la normativa energética europea en el sector de la edificación y su transposición a la legislación española, y hemos observado a través de su análisis que España perdió una oportunidad de mejora energética del parque edificatorio en el periodo de expansión urbanística y que actualmente debemos reaccionar desde todos los ámbitos del sector de la edificación ante la nueva propuesta normativa de un modelo basado en la rehabilitación.

Hemos realizado un estado del arte de los instrumentos en el ámbito técnico disponibles actualmente para la renovación del parque edificatorio existente, identificando las herramientas de apoyo a la rehabilitación energética en España más relevantes: los programas informáticos para la certificación de la edificación existente, el sistema integral de procedimientos para la ITE del IVE, la herramienta VERDE RH Residencial y el programa informático URSOS.

A pesar de sus importantes aportaciones, encontramos aún vacíos en este campo de la investigación que requieren ser atendidos. Estos vacíos los hemos ilustrado a través del análisis de costes y medioambiental de una experiencia piloto de rehabilitación de un bloque de viviendas sociales en Zaragoza. Hemos observado que las ventajas económicas y de reducción de GEI de la renovación de la vivienda social no son las que se auguran a partir de los datos arrojados por los programas de simulación, sino muy inferiores, debido tanto a los hábitos de los usuarios, como a la inadecuada selección de sistemas de climatización en las rehabilitaciones, siendo especialmente relevantes los problemas de no conexión de todos los usuarios, y de sobredimensionado y potencia no fraccionada para calefacción. Además, hemos de considerar que las ayudas económicas a la rehabilitación de la vivienda social no van a ser tan altas como en el proyecto piloto estudiado, por lo que la dimensión técnico-económica de la rehabilitación cobra una gran importancia, convirtiéndose en una obligación establecer estrategias de reducción de costes en las rehabilitaciones integrales de este tipo de edificios. Los proyectos pilotos de rehabilitación de viviendas sociales que se han desarrollado en diferentes ciudades españolas representan un laboratorio excepcional del que merece la pena extraer todas las conclusiones posibles, que permitirán mejorar el estado de las viviendas renovadas y servir de aprendizaje para intervenciones futuras.

Asimismo es importante realizar investigación básica y proyectos demostrativos de nuevas tecnologías aplicables a la rehabilitación del edificio. Un ejemplo es el de los captadores solares, cuya constante evolución tecnológica junto con su reducción de costes han permitido abrir nuevas posibilidades en el sector de la renovación del parque edificatorio. Por este motivo, en la próxima rehabilitación que promueve el Ayuntamiento de Zaragoza en un bloque de 16 viviendas en el barrio de El Picarral se plantea la integración de estos sistemas. Los paneles híbridos PVT son captadores solares que generan electricidad y

calor de forma simultánea. La combinación de ambos recursos, junto con su bajo coste, puede llegar a conseguir plazos de amortización inferiores a 5 años sin necesidad de primas en la generación eléctrica. A modo de ejemplo, en Zaragoza, un panel de 1,6 m² puede suponer un ahorro de 163 € anuales. Por una parte el agua caliente representará para el usuario un ahorro directo en su factura y por otro lado la generación eléctrica puede ser un ahorro o un flujo de caja en función del marco normativo existente. Por esta razón, si se integran este tipo de tecnologías, el incremento de los costes de mantenimiento puede llegar a ser compensado, reduciéndose los periodos de amortización calculados en las dos viviendas del Grupo Girón en 7-9 años.

En definitiva, es fundamental garantizar la ventaja económica y medioambiental de la renovación de los edificios más vulnerables del parque edificatorio español, las viviendas sociales, para poder llegar a alcanzar los compromisos internacionales relativos al cambio climático asumidos por España y Europa en el sector de la edificación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AICIA (2009): *Condiciones de aceptación de procedimientos alternativos a LIDER y CALENER*. Anexos. Publicación del Grupo de Termotecnia de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad de Sevilla para el Ministerio de Vivienda y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, Madrid, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
- ASDRUBALI, F., BONAUT, M., BATTISTI, M., VENEGAS, M. (2008): «Comparative study of energy regulations for buildings in Italy and Spain», *Energy and Building* 40, pp. 1805–1815.
- ASUNCIÓN, Mar; SEGOVIA, Enrique; WILLSTEDT, Heikki (coordinadores) (2009): *La ruta de España hacia Copenhague. Propuestas de WWF para reducir un 30% las emisiones de CO₂ de los sectores difusos en España 2005-2020*, Madrid, WWF España.
- CE (2011): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050. Bruselas, Comisión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:ES:PDF> Acceso el 09.05.2013.
- (2012): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estado del mercado europeo del carbono en 2012*, Bruselas, Comisión Europea. http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_es.pdf Acceso el 04.04.2013.

- (2013) *Europe 2020 targets*, Bruselas, Comisión Europea. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm Acceso el 10.05.2013.
- CUCHÍ, Albert (2010): *Cambio global España 2020-2050. Sector Edificación. La imprescindible reconversión del sector frente al reto de la sostenibilidad*, Madrid, Green Building Council España, Asociación Sostenibilidad y Arquitectura, y Centro Complutense de Estudios e Información Ambiental.
- CUCHÍ, Albert, SWEATMAN, Peter (2011): *Una visión-país para el Sector de la Edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda*, Madrid, Green Building Council España y Fundación Conama.
- (2012): *Una visión-país para el Sector de la Edificación en España. Plan de acción para un nuevo sector de la vivienda*, Madrid, Green Building Council España y Fundación Conama.
- CUE (2007): *Consejo Europeo de Bruselas 8 y 9 de marzo de 2007. Conclusiones de la presidencia*, Consejo de la UE. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st07/st07224-re01.es07.pdf> Acceso el 04.04.2013.
- EEA (2007): *EMEP/CORINAIR Emission Inventory Guidebook – 2007*, Copenhagen, European Environment Agency. <http://www.eea.europa.eu/publications/EMEP-CORINAIR5> Acceso el 20.02.2013.
- EUROSTAT (2013): *Electricity and natural gas price statistics*, Luxembourg, Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Electricity_and_natural_gas_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers Acceso el 4 de junio de 2013
- GARCÍA CASALS, Xavier (2006): «Analysis of building energy regulation and certification in Europe: Their role, limitations and differences», *Energy and Buildings* 38 (5), pp. 381-392.
- GBCe (2011): *Seleccionados los 16 edificios que representarán a la arquitectura española en el Green Building Challenge de Helsinki*. Madrid, Green Building Council – España. <http://www.gbce.es/es/noticia/seleccionados-los-16-edificios-que-representaran-la-arquitectura-espanola-en-el-green-buildi> Acceso el 22.02.2013.
- (2013): *Herramienta VERDE RH Residencial. Versión 1.a enero 2013. Guía de Certificación*, Madrid, Green Building Council – España. <http://www.gbce.es/es/pagina/verde-rh-residencial> Acceso el 14.05.2013.
- IDAE (2012): *Procedimientos de certificación energética para edificios existentes. Informe ejecutivo*. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, Madrid.
- IDAE; GEE (2013): *URSOS – Urbanismo sostenible*. <http://ursos.unizar.es> Acceso el 19.04.2013.

- ITEC (2013): *Banco de detalles BEDEC*. Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya <http://www.itec.es/nouBedec.e/bedec.aspx> Acceso entre 22.01.2013 y el 19.03.2013.
- IVE (2013): *Sistema integral de procedimientos para la rehabilitación energética de edificios existentes*. Instituto Valenciano de Edificación, IVE. <http://www.five.es/descargas/archivos/ProcedimientosParaRehabilitacionEnergetica.pdf> Acceso el 19.04.2013.
- MAGRAMA (2012): *Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones de Contaminantes a la Atmósfera*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/> Acceso el 03.04.2013.
- MFOM (2010): *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Introducción al Informe General 2001: Metodología, Estructura del Catálogo y Créditos*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- MFOM (2012): *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España. Metodología, contenidos y créditos*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- ONU (1992): *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> Acceso el 03.04.2013.
- (1998): *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> Acceso el 03.04.2013.
- ORTEGA ZAPATA, Agustín (2011): *Análisis de la rehabilitación integral de edificio de 40 viviendas (Grupo Girón 2º fase) en Zaragoza*, Proyecto Final de Máster de la Universidad de Zaragoza, Máster en Ecodiseño y Eficiencia Energética en Edificación.
- OZCÁRIZ, Jorge, NOVO, María, PRATS, Fernando, SEOANE, Marta, TORREGO, Alicia (2008): *Cambio global España 2020's. El reto es actuar. Informe 0*, Madrid, Fundación Universidad Complutense y Fundación Conama.
- OZCÁRIZ SALAZAR, Jorge, PRATS PALAZUELO, Fernando (2009): *Cambio global España 2020-2050. Programa ciudades. Hacia un pacto de las ciudades españolas ante el cambio global*, Madrid, Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental, Fundación Conama, y Observatorio de Sostenibilidad en España.
- PALOMERO CÁMARA, José Ignacio; LÓPEZ-MESA, Belinda; MERCADER MOYANO, Pilar (2013) «Quantifying the environmental benefit of social housing retrofitting». *Proceedings of I International and III National Congress on Sustainable Construction & Eco-efficient solutions*, Sevilla, 20-22 mayo 2013, pp. 27-40.

- PAS 2050:2008 – Specification for the assessment of the life cycle greenhouse gas emissions of goods and services.
- RENAISSANCE (2010): *Evaluation of energy certification program Passive House Deliverable Da.1.2.1-WP 1.2 – EcoBuilding Design – Year 5 Annual progress Report*, Renewable ENergy Acting In SuStainable And Novel Community Enterprises research project, as part of CONCERTO programme. <http://www.renaissance-project.eu/?lang=en> Acceso el 09.05.2013.
- RIVERO FERNÁNDEZ, Cristina (directora) (2009): *Guía sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, Madrid, Fundación MAPFRE, Asociación de empresarios del Henares.
- RUÁ, M^a José; LÓPEZ-MESA, Belinda (2012): «Certificación energética de edificios en España y sus implicaciones económicas», *Informes de la Construcción* 64 (527), pp. 307–318.
- RUEDA, Salvador; CÁRDENAS, Francisco; CORMENZANA, Berta; VIDAL, Mercedes (2012): *Guía Metodológica para los Sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de la Calidad y Sostenibilidad en el Medio Urbano*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- SENDECO₂ (2013): *Sistema Electrónico de Negociación de Derechos de Emisión de CO₂* www.sendeco2.com/ Acceso el 04.04.2013.
- SENDRA SALAS, Juan José; DOMÍNGUEZ AMARILLO, Samuel; LEÓN RODRÍGUEZ, Ángel Luis; BUSTAMANTE ROJAS, Pedro (2013) «Intervención energética en el sector residencial del sur de España: retos actuales». *Actas del I Congreso Internacional y III Congreso Nacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-eficientes*, Sevilla, 20-22 mayo 2013, pp. 275-286.
- TECNALIA (2011): *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV. Inventario*, Vitoria, Gobierno Vasco.
- UNE-EN 832/2000. Comportamiento térmico de los edificios. Cálculo de las necesidades energéticas para calefacción. Edificios residenciales.
- ZV (2010): *Memoria final: Amistad 1, 3, 5 y Girón 8*, Zaragoza, Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

Agradecimientos

Agradecemos el apoyo económico recibido por la Universidad de Zaragoza y el Banco Santander, proyecto UZ2012-TEC-03. Asimismo quedamos muy agradecidos a Juan Rubio, de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, por los datos facilitados sobre el caso de estudio, y a los vecinos del Grupo Girón que nos han facilitado sus facturas de consumos energéticos.

