

UNIVERSIDAD DE VALENCIA.

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN JURIDICO DE LA REHABILITACIÓN URBANA

TESIS DOCTORAL
Presentada por
María Jesus García García.

Dirigida por el Profesor Doctor
D. Juan Climent Barberá.

Valencia, 1996.

UMI Number: U607234

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607234

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346



50000668968

Dret

Tsu 355

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
FACULTAT DE DRET
BIBLIOTÈCA

Nº Registre 172455

DATA 25-02-98

SIGNATURA B.D.T 355

Nº LIBIS: 68968

Nº DòcW 668920

UNIVERSIDAD DE VALENCIA.

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN JURIDICO DE LA REHABILITACIÓN URBANA

TESIS DOCTORAL

Presentada por

María Jesus García García.

Dirigida por el Profesor Doctor

D. Juan Climent Barberá.

Valencia, 1996.

INDICE SUMARIO

INTRODUCCIÓN.	1
1.- Delimitación del objeto de estudio: la rehabilitación urbana.	1
2.- Plan de la obra.	4

PRIMERA PARTE.

CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE REHABILITACIÓN.	10
--	----

CAPITULO I. LA PROYECCIÓN MATERIAL DE LA CONSERVACIÓN: LA REHABILITACIÓN URBANA.	11
---	----

1.- El concepto material de rehabilitación.	11
--	----

2.- La rehabilitación urbana.	13
------------------------------------	----

A.- La rehabilitación de elementos individuales.	15
---	----

a) Concepto y objeto de la rehabilitación individual.	15
--	----

b) Diferenciación de figuras afines.	17
---	----

1) Supuestos en los que no concurre pérdida de funcionalidad.	18
--	----

2) Supuestos en que la pérdida de funcionalidad no es determinante de las operaciones a realizar.	19
--	----

3) Supuestos en que no caben operaciones de rehabilitación por ausencia de objeto sobre el que proyectarse.	20
--	----

B.- La rehabilitación de espacios urbanos.	21
---	----

a) Concepto y ámbito objetivo.	21
b) Operaciones integradas en la rehabilitación de espacios urbanos.	23
C.- Repercusión en los procesos de urbanización.	27
CAPITULO II. APROXIMACIÓN JURÍDICA A LA REHABILITACIÓN.....	30
1.-El concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico.	30
A.- Consideraciones generales.	30
B.- El elemento finalista configurador de la relevancia jurídica de la rehabilitación: la consecución de una vivienda digna y adecuada.	32
a) La protección constitucional de la vivienda.	33
1) La delimitación del objeto de protección constitucional.....	34
2) El valor jurídico del precepto constitucional.	39
b) La incidencia del elemento finalista en el concepto de rehabilitación. ...	43
C.- Competencias en materia de rehabilitación.	47
a) Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.	49
b) Las competencias locales.	51
2.- La ordenación jurídica de la rehabilitación.	55
A.- El desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales y la rehabilitación.....	57
a) La necesidad de normas de rango legal.	57
b) La regulación jurídica concreta.....	62
B.- Las normas de carácter reglamentario.	65
a) La regulación estatal.....	66

1) La normativa matriz en materia de rehabilitación.	67
2) Normas complementarias en materia de rehabilitación: La financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas.....	69
b) Las normas reglamentarias de carácter autonómico.	75
3.- La actividad administrativa en la rehabilitación.....	76
A.- Consideraciones generales.	77
B.- Las modalidades de actividad administrativa.	79
a) La actividad de prestación.	79
b) La actividad de fomento.	85
c) Actividad de planificación y gestión urbanística.	87
d) Actividad de limitación.	91
CAPITULO III. TIPOLOGÍA DE REHABILITACION URBANA.	94
1. Por razón del contexto sobre el que se proyecta.	94
A.- Rehabilitación urbana versus rehabilitación rural.	95
a) El criterio jurídico-urbanístico.....	96
b) El criterio demográfico.	98
c) Otros criterios de clasificación.	99
d) Recapitulación sobre los criterios de clasificación.	100
B.- Los efectos jurídicos de la distinción.....	101
2.- Por razón del sujeto de la rehabilitación.	102
A.- Rehabilitación pública.	103

B.- La rehabilitación privada.	105
3.- Por razón del tipo de actividad realizado de la Administración.	107
A.- Rehabilitación administrativa inmediata.	107
B.- La rehabilitación administrativa mediata.	108
4.- Por razón del objeto sobre el que se proyecta la rehabilitación.	109
A.- Rehabilitación aislada.	109
B.- La rehabilitación integrada.	110

SEGUNDA PARTE.

LOS ÁMBITOS OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA REHABILITACIÓN. 112

CAPÍTULO IV. EL OBJETO DE LA REHABILITACIÓN. 113

1.- La rehabilitación de elementos individuales.	114
A.- La rehabilitación de viviendas.	114
a) Concepto de vivienda como objeto de rehabilitación.	115
b) Los requisitos de las viviendas para su rehabilitación.	118
c) Las acciones de rehabilitación sobre viviendas.	120
B.- Rehabilitación de edificios.	123
a) Los requisitos para la rehabilitación de edificios.	123
b) Las acciones de rehabilitación sobre edificios.	124
C.- La rehabilitación de inmuebles singulares.	125

2.- La declaración de ruina de los elementos individuales como obstáculo a la rehabilitación.	130
a) Los supuestos de declaración de ruina.	134
1) La llamada ruina económica.	134
2) La ruina técnica.	139
3) La ruina urbanística.	141
b) La demolición como obstáculo a la rehabilitación.	146
1) La demolición de inmuebles no singularizados.	146
2) La demolición de inmuebles del Patrimonio Histórico.	148
c) El conflicto normativo.	157
1) El principio de jerarquía normativa.	158
2) El principio de especialidad.	159
3.- De la rehabilitación individualizada del patrimonio inmobiliario a la rehabilitación de espacios urbanos.	161
A.- Las áreas de rehabilitación.	163
a) Concepto y requisitos de la declaración de Área de Rehabilitación. ...	164
b) La declaración de Área de Rehabilitación.	168
1) La declaración efectuada por órganos estatales.	168
2) La declaración efectuada por órganos autonómicos.	170
c) Los efectos de la declaración de área de rehabilitación.	172
B.- Las acciones de rehabilitación sobre los espacios urbanos declarados áreas de rehabilitación.	177

a) Actuaciones sobre dotaciones públicas.	179
b) Actuaciones sobre viales e infraestructuras.	183
c) Actuaciones sobre inmuebles destinados a uso residencial.	183
d) La ruina de edificios como presupuesto de rehabilitación.	184
C.- Un supuesto particular: Los Conjuntos Históricos.	186
a) La declaración de un espacio urbano como Conjunto Histórico.	188
1) Los presupuestos de la declaración.	188
2) Las consecuencias jurídicas de la declaración.	190
b) Los límites a las acciones de rehabilitación en la Ley de Patrimonio Histórico.	191
CAPITULO V. LOS SUJETOS DE LA REHABILITACIÓN.	194
1.- Sujetos activos de la rehabilitación: Los promotores.	197
A.- Los promotores públicos.	198
a) Concepto de promotor público.	198
1) La personificación jurídica del promotor.	199
2) El título habilitante.	203
3) La repercusión presupuestaria.	205
b) Modalidades de promoción pública.	206
1) La promoción pública directa: Los promotores públicos territoriales.	206
2) La promoción pública instrumental.	217

B.- Los promotores privados.	233
a) Los promotores personas físicas	235
1) El propietario como promotor de la rehabilitación.	236
2) El arrendatario como promotor de la rehabilitación	246
b) Los promotores personas jurídicas:	248
1) La cooperativas como promotores privados de la rehabilitación.	249
2) La Juntas de Compensación.	251
3) La empresas mercantiles.	253
2.- Los sujetos pasivos de la rehabilitación.	254
A.- El ámbito de actuación de los sujetos pasivos de la rehabilitación: la rehabilitación forzosa.	256
B.- La actualización del deber de rehabilitar.	258

TERCERA PARTE.

LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REHABILITACIÓN..... 261

CAPITULO VI. LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN..... 263

1.-Las competencias en el fomento de la rehabilitación.	266
A.- La intervención estatal en el fomento de la actividad rehabilitadora.	267
B.- La intervención autonómica en el fomento de la rehabilitación.	272
C.- Las entidades locales y el fomento de la rehabilitación.....	276

D.- El fomento de la rehabilitación por parte de la Comunidad Económica Europea.	277
a) Las ayudas específicas a la rehabilitación.	278
b) La distribución de las ayudas otorgadas por la CEE.	281
2.- El ámbito de aplicación de las medidas de fomento. Especial referencia a las áreas de rehabilitación.	284
3.- Las medidas de fomento.	289
A.- La financiación de las operaciones de rehabilitación.	291
a) Las subvenciones.	291
1) Sujetos concedentes.	292
2) Los sujetos beneficiarios.	294
b) Los préstamos privilegiados.	306
1) Los préstamos cualificados con subsidiación de intereses.	307
2) El crédito oficial.	313
B.- Los beneficios fiscales.	319
a) Los beneficios fiscales en el impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.	322
b) Los beneficios fiscales en los tributos locales.	325
1) La supresión de la bonificación prevista para la contribución territorial urbana.	326
2) La supresión de los restantes beneficios fiscales sobre tributos de carácter local.	328

3) Los beneficios fiscales en el impuesto sobre actividades económicas.....	331
c) Los beneficios fiscales en el impuesto de la Renta de las Personas Físicas.....	331
d) Los beneficios fiscales en el impuesto de sociedades.....	333

CAPITULO VII.- EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE REHABILITACIÓN. 336

SECCIÓN PRIMERA: CONTENIDO Y TIPOLOGÍA DEL PLANEAMIENTO REHABILITADOR. 339

1.- Contenido rehabilitador del planeamiento..... 340

A.- Las determinaciones del planeamiento en relación con el espacio parcelado. 341

a) La conservación y mantenimiento del espacio parcelado. 342

1) La conservación de régimen general..... 342

2) La conservación de régimen especial. 357

b) Las alteraciones del espacio parcelado..... 365

1) Alteraciones del espacio parcelado tendentes a la creación de sistemas generales y locales..... 367

2) Las alteraciones del espacio parcelado para la construcción de viviendas..... 372

B.- Las determinaciones del planeamiento en relación al espacio no parcelado.	376
2.- Tipología del planeamiento rehabilitador.....	378
A.- El planeamiento integral: Los planes generales de Ordenación Urbana.....	380
B.- El planeamiento especial.	383
a) Los Planes especiales de reforma interior.	384
1) Concepto de los planes especiales de reforma interior.	384
2) Las clases de planes especiales de reforma interior.	388
b) Los planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico.....	389
1) Naturaleza y contenido de los planes especiales de protección del Patrimonio Histórico.	390
2) Los efectos de la aprobación de planes especiales de protección del Patrimonio Histórico.	392
c) Planes especiales de protección y mejora del medio urbano.	396
d) Planes especiales de saneamiento.	397
3.- Recapitulación y valoración final.	398

SECCIÓN SEGUNDA: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL PLANEAMIENTO REHABILITADOR. 403

1.- Propiedad privada y planeamiento rehabilitador.	403
A.- Los límites al derecho de propiedad: los deberes y cargas derivados del planeamiento rehabilitador.	408
a) Tipología de deberes y cargas derivadas del planeamiento.....	409

1) Deberes basados en el plusvalor obtenido por la intervención de rehabilitación.....	409
2) Otros deberes urbanísticos impuestos por el planeamiento.	415
b) La individualización de los deberes y cargas	419
1) El reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento: El aprovechamiento tipo.	420
2) Las indemnizaciones surgidas como consecuencia de vinculaciones singulares.	432
3) La participación de la Administración en la conservación.	443
B.- La privación de la propiedad privada: la expropiación forzosa.	448
a) Los distintos supuestos de expropiación.	449
1) La expropiación como sistema de ejecución.....	449
2) La expropiación para la obtención de dotaciones locales.	451
3) La expropiación para la obtención de sistemas generales.	452
4) La expropiación por motivos de interés social.	452
b) El contenido del derecho de propiedad a efectos de expropiación. ...	453
2.- Los bienes de las Administraciones públicas.	456
A.- Bienes de dominio público.	457
a) Bienes de uso público.	458
b) Bienes destinados a un servicio público.	461
B.- Los bienes patrimoniales de la Administración.	462

a) Bienes patrimoniales vinculados al cumplimiento de determinados fines: el patrimonio municipal de suelo.	463
b) Otros bienes patrimoniales de las Administraciones públicas.	468
CONCLUSIONES.	473
RELACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS.	482
1.-Normativa Estatal.....	482
A.- Normas con rango de ley	482
B.- Normas de rango reglamentario.....	484
2.- Normativa Autonómica.	486
A.- Normas con rango de ley.	486
B.- Normas de caracter reglamentario.	491
RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA.	501
1.- Sentencias del Tribunal Constitucional.	501
2.- Sentencias del Tribunal Supremo.	503
3.- Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.....	514
4.- Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea.	514
BIBLIOGRAFIA	515

INTRODUCCIÓN.

1.- Delimitación del objeto de estudio: la rehabilitación urbana.

Hoy en día es innegable que los poderes públicos empiezan a tomar conciencia del estado de deterioro en que se encuentran los núcleos urbanos y proponen medidas para su recuperación.

En todo caso, antes de justificar más ampliamente las razones que me han llevado a plantearme esta cuestión como objeto de estudio y tema de mi tesis doctoral, considero conveniente realizar unas breves puntualizaciones que nos sitúen en el ámbito de lo que va a constituir la exposición posterior.

La expresión "rehabilitación urbana" ha alcanzado una gran repercusión social, y es empleada en un sentido exento de connotaciones jurídicas para poner de manifiesto el proceso de modernización y ajuste que están viviendo gran parte de nuestros núcleos urbanos.

En este sentido la expresión "rehabilitación urbana" alude al conjunto de acciones materiales que sobre la base de la conservación y mantenimiento de las estructuras urbanas existentes pretende conseguir su modernización y adaptación a las nuevas exigencias actuales. Se trata pues de un concepto ambicioso que abarca tanto las acciones realizadas, como el contexto sobre el que se proyectan y los efectos por ellas pretendidos.

De este modo, el término rehabilitación, en su sentido literal, no es el más adecuado para definir las operaciones realizadas en el ámbito urbano a las que hemos hecho alusión anteriormente. En efecto, la aplicación literal del término a las estructuras urbanas conllevaría la exclusión de todas aquellas acciones que no fueran meramente las de restitución de las condiciones perdidas de la ciudad, puesto que en su sentido literal rehabilitar no es sino volver a habilitar o restituir a su estado original el objeto sobre el que aquella se proyecta.

Sin embargo la utilización de este término aplicado al ámbito urbano, cuando según hemos visto su sentido literal no se ajusta estrictamente a las intervenciones proyectadas, se debe al hecho de que en la denominación han prevalecido las pretensiones de

mantenimiento de las estructuras urbanas y sus elementos sobre los efectos de modernización y mejora.

Así pues, el significado del término aparece condicionado por razón del objeto sobre el que se proyecta, adquiriendo así un nuevo sentido que difiere de su propia literalidad.

En este punto de la cuestión será conveniente analizar el ámbito sobre el que incide. En este sentido hay que decir que el adjetivo "urbana" se añade a la acción de rehabilitación para indicar el contexto o ámbito espacial en que aquella se inscribe, pero ello no supone que la proyección de tales intervenciones recaiga sobre la totalidad del contexto urbano como a continuación veremos.

A estos efectos puede resultar relevante tratar de deslindar el ámbito urbano de los ámbitos rurales, espacios igualmente necesitados de adaptación y modernización. Esta cuestión conlleva sobre todo la justificación de la elección de uno de ellos (ámbito urbano) como objeto de exposición, y la preterición del otro (ámbito rural).

En este sentido cabe decir que la elección del ámbito urbano para explicar los procesos de rehabilitación, omitiendo los espacios rurales se debe a los mayores problemas a los que tradicionalmente se han visto sometidas las grandes ciudades como consecuencia precisamente de la masificación y hacinamiento a raíz sobre todo de los procesos de industrialización. De todos modos, es este también el momento para dejar claro que con independencia de las diferencias existentes entre el ámbito rural y urbano y que determinan ciertamente algunas especificidades, lo cierto es que las mismas no son por sí determinantes de un régimen jurídico sustancialmente diferente para la rehabilitación que sobre ellas se proyecte. De este modo, las consideraciones que a lo largo del trabajo se realicen, si bien irán referidas a la rehabilitación de carácter urbano, pueden sin duda aplicarse igualmente a los ámbitos rurales.

Sin embargo, y como hemos apuntado anteriormente, el hecho de hablar de la rehabilitación urbana no supone que se vea afectado por estas intervenciones todo el contexto espacial que delimita físicamente la ciudad. En definitiva, las intervenciones de rehabilitación vienen afectando fundamentalmente a aquellos ámbitos espaciales que resultan más deteriorados por el paso del tiempo o que se encuentran en un estado de deterioro evidente y

avanzado. Estos ámbitos espaciales vienen representados básicamente por los centros históricos¹ de las ciudades, lugares sintomáticos al paso del tiempo y en los que por lo tanto es más evidente la necesidad de su adaptación a las exigencias actuales. El hecho de hablar de rehabilitación con la amplitud con que venimos haciéndolo, como si toda la estructura urbana resultara afectada por esta actividad supone básicamente la generalización de los efectos producidos por aquella en los centros históricos a todo el espacio urbano, en el convencimiento de que "la rehabilitación del centro no se considera tan solo la rehabilitación del soporte físico de la ciudad histórica o de las funciones que le caracterizaron, sino también el de la estructura de su relación integral con el todo"². Es decir, se trata de conseguir la integración de los núcleos urbanos consolidados en el resto de la ciudad, de modo que superen su estado de deterioro y se acomoden a las exigencias actuales.

Así pues, la rehabilitación se proyecta sobre el centro histórico, pero sus efectos trascienden a la totalidad del ámbito urbano, en la medida en que supone también una mejora de las relaciones entre las distintas partes de la ciudad. De este modo, la expresión "rehabilitación urbana" indica el contexto o ámbito espacial en que aquella se inscribe y pone de manifiesto tanto la actividad material realizada, como la trascendencia de los efectos por ella conseguidos.

Las cuestiones descritas tendrían para nosotros escasa relevancia si no procediéramos a analizar las consideraciones apuntadas anteriormente desde un punto de vista jurídico.

El estudio de esta materia desde el prisma del Derecho supone básicamente configurar los aspectos reseñados más atrás desde el punto de vista de su tratamiento y justificación jurídica. Es decir supone pasar a analizar el modo en que la disciplina jurídica toma consciencia de la realidad anterior para su regulación. Este es el verdadero objeto de la tesis doctoral realizada, que ha pretendido definir jurídicamente el concepto de rehabilitación y proceder a su sistematización.

¹ Martín Bassols Coma ha puesto de manifiesto la ausencia de un auténtico estatuto jurídico de los centros históricos, al tratarse más bien de un concepto histórico-sociológico-urbanístico. "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos". Revista de Derecho Urbanístico N° 118, 1990, págs. 13-52.

² Enrique Porto Rey, "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano". Revista de Derecho urbanístico N° 109, 1988, pág.29.

Una vez realizadas estas consideraciones que a mi modo de ver sitúan la perspectiva de análisis del trabajo, conviene, ahora sí, justificar siquiera someramente las razones que me han llevado a plantearme precisamente esta cuestión como objeto de estudio y tema de mi tesis doctoral.

En este sentido, y tomando como punto de referencia nuevamente circunstancias fácticas, no puede dejar de reconocerse ni el acentuado deterioro de los núcleos urbanos ni la atención que los poderes públicos vienen prestando progresivamente a los ámbitos urbanos más deteriorados por el paso del tiempo.

Este hecho de progresivo protagonismo y preocupación por la ciudad consolidada, contrasta con la falta de estudios doctrinales al respecto. Efectivamente y esta es una circunstancia que he podido constatar personalmente, la materia en cuestión adolece de la falta de un estudio sistemático que contemple con carácter global todas las cuestiones que resultan implicadas en el tema.

Algunas publicaciones se han acercado a su tratamiento jurídico, pero siempre desde una perspectiva muy concreta y puntual que no agota en modo alguno las múltiples consideraciones que la materia en cuestión suscita³.

Todas estas razones me han llevado por tanto a indagar en el tema e intentar conectar sistemáticamente las distintas cuestiones y problemas que a mi modo de ver plantea la actividad de rehabilitación.

2.- Plan de la obra.

Suscintamente quiero poner de manifiesto en este apartado los distintos aspectos que estimo conveniente tomar en consideración para efectuar un estudio lo más completo y sistemático posible de la rehabilitación. De esta manera quedará perfilado su régimen jurídico.

³ En este sentido Tomás López Quintana señala que los estudios jurídicos sobre la rehabilitación son escasos, frente a las numerosas obras que desde un punto de vista técnico se han producido sobre el tema. "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana". Revista Vasca de Administración pública, nº 21, 1988, págs. 77-94.

A estos efectos he considerado conveniente dividir el trabajo en tres partes que hacen referencia a otros tantos ámbitos de la rehabilitación: concepto, extensión objetiva y subjetiva e instrumentación jurídica.

Como no podía ser de otro modo el trabajo parte de la delimitación del núcleo conceptual, que constituirá el eje alrededor del cual girará la ulterior exposición.

Esta primera pretensión expositiva presenta la peculiaridad de analizarse desde una doble vertiente, puesto que el concepto de rehabilitación se delimita comparativamente tanto desde el punto de vista material (es decir exento de connotaciones jurídicas), como desde el punto de vista jurídico.

Esta opción se justifica en si misma por razón de las modulaciones que el tratamiento jurídico de la rehabilitación imprime en su significado material.

Obviamente la ordenación jurídica de cualquier materia parte de la previa constatación de una realidad fáctica que es tomada en cuenta por el Derecho.

En unos casos su tratamiento jurídico no imprime a la misma variaciones sustanciales, mientras que en otros supuestos el Derecho "juridifica" el concepto inicial imprimiéndole su propia significación, más o menos alejada de las premisas fácticas iniciales.

Es lo que sucede en el caso de la rehabilitación que no pierde en ningún caso el sustrato material que la caracteriza, si bien considerada desde el punto del vista del Derecho Administrativo adquiere una significación peculiar.

Por esta razón y antes de ofrecer un concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico he considerado conveniente efectuar una primera toma de contacto con la misma, intentando describir los presupuestos fácticos que sirven de base a la posterior regulación jurídica. Se pone así de manifiesto un sentido literal del término (recuperación de las características y funcionalidad originaria del inmueble) que resulta de aplicación a elementos individualmente considerados, así como un sentido figurado, sinónimo de modernización o mejora, que aparece cuando la rehabilitación se proyecta sobre espacios urbanos (básicamente centros históricos) y que se aplica por extensión a todo el ámbito urbano, dando título al objeto de este trabajo.

Clarificados estos extremos, a mi entender inexcusables, considero que estamos ya en disposición de estudiar el concepto de rehabilitación que resulta de su consideración desde un punto de vista estrictamente jurídico.

La resolución de esta cuestión requiere, como tantas veces sucede en el mundo del Derecho, de un proceso de inducción que tomando como referencia la distinta regulación existente al respecto permita abstraer las connotaciones que le otorgan cohesión jurídica.

Estos razonamientos nos permiten constatar la importancia de los principios rectores de la política social y económica en la delimitación jurídica de la rehabilitación, y en concreto el relativo al derecho a una vivienda digna.

Así pues, el concepto jurídico de rehabilitación se forma añadiendo a su sustrato material un elemento finalista o teleológico que orienta a aquella al logro de la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada. En este contexto el concepto de vivienda adquiere una significación peculiar, pues incluye no solamente el espacio interior que presta una utilidad residencial, sino también el espacio exterior con el cual se implica.

Trascendida por un principio rector de la política social y económica, la rehabilitación se configura como una actividad de interés público que ha de ser objeto de consideración por parte de los poderes públicos. Se impone por tanto una regulación jurídica que contemple coherentemente los distintos aspectos relacionados con la misma y la verificación de una actividad administrativa que la haga factible.

Ambas cuestiones tienen cabida en esta primera parte de la exposición, que termina poniendo de manifiesto la tipología de rehabilitación existente, lo que permite conocer las distintas variantes de la misma e identificarla como tal aun cuando se modifiquen aspectos no sustanciales.

Alrededor del núcleo conceptual señalado y de las cuestiones conexas al mismo, la exposición se desarrolla como si de círculos concéntricos se tratara.

Esta expresión pretende describir gráficamente la pretensión de abarcar exhaustivamente el tratamiento de todos aquellos ámbitos relacionados con la rehabilitación en orden a su proximidad al núcleo conceptual.

Según este criterio expositivo se hace necesario determinar los ámbitos objetivo y subjetivo de la rehabilitación.

En efecto, si como hemos dicho la rehabilitación se define desde un sustrato material trascendido por una finalidad de interés público, es obvio que requerirá en todo caso de un objeto sobre el que proyectarse, y de un sujeto que la impulse y materialice.

De esta forma, la determinación de los ámbitos objetivo y subjetivo está muy próxima al núcleo conceptual de la rehabilitación, de forma que su preterición impediría su comprensión.

Ambos aspectos constituyen la segunda parte de la exposición, que a su vez se divide en dos capítulos. El primero de ellos pretende poner de manifiesto como sobre la base de una configuración unitaria del objeto de la rehabilitación es posible encontrar un distinto tratamiento jurídico del mismo en función de la perspectiva desde la cual se contemple.

A efectos sistemáticos que justifiquen estas diferencias en su tratamiento jurídico hemos distinguido entre rehabilitación de elementos individuales y rehabilitación de espacios urbanos.

En el primer caso el objeto de la rehabilitación es examinado aisladamente, es decir en su propia individualidad y sin referencias al espacio urbano en el que se integra.

En el segundo supuesto, la rehabilitación se proyecta y materializa sobre los mismos elementos que constituían el objeto individualmente considerado, pero aquellos son tomados en cuenta en tanto en cuanto integrados en un espacio más amplio que interesa rehabilitar.

El sujeto de la rehabilitación es examinado en un capítulo separado que se integra también en la segunda parte de la exposición y a través del cual se intentan sistematizar las distintas figuras que hallan acomodo en su ámbito.

Así, partiendo de la consideración del sujeto como aquella persona física o jurídica que costea con cargo a su patrimonio las acciones de rehabilitación, se efectúa una distinción que atiende a la personalidad jurídica que reviste el sujeto y al grado de participación de su voluntad en la realización de tales actividades.

Se distingue así entre sujetos activos o promotores que deciden, programan o impulsan la rehabilitación voluntariamente, pudiendo ser públicos o privados, y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes la rehabilitación les viene impuesta en base a un deber jurídico actualizado por una orden de ejecución o resolución judicial.

Por último, en el punto más alejado del núcleo conceptual se sitúan los instrumentos de la rehabilitación, que son técnicas jurídicas puestas al servicio de la rehabilitación, capaces de crear los presupuestos necesarios para que las acciones en que aquella consiste puedan llevarse a cabo.

En este sentido, distinguimos entre las medidas de fomento y el planeamiento urbanístico como mecanismos instrumentales que coadyuvan a la consecución de los objetivos pretendidos por la rehabilitación.

A diferencia de los elementos objetivos y subjetivos, que resultan esenciales, los instrumentos de la rehabilitación son medios auxiliares que prestan a aquella su capacidad para incidir en la disponibilidad de los posibles sujetos de la rehabilitación (medidas de fomento) o que permiten configurar anticipadamente la ordenación urbana (planeamiento urbanístico), pero que por sí solas no añaden ni quitan nada al núcleo conceptual del que partimos.

La instrumentalidad que venimos predicando de las mismas se pone de manifiesto en su versatilidad, que lo mismo pueden servir para verificar intervenciones de rehabilitación que para provocar efectos contrarios a la misma (el caso más paradigmático es el planeamiento que ha sido usado tanto para rehabilitar como para promover la demolición de los núcleos urbanos), y en la falta de vinculación de la rehabilitación a una técnica auxiliar concreta. Bien es cierto que el planeamiento urbanístico se configura en todas las normas que he analizado como presupuesto esencial de la rehabilitación, pero ello es consecuencia de una toma de conciencia por parte de los poderes públicos, que han descubierto, acertadamente, la relación existente entre rehabilitación y ordenación urbana. Hipotéticamente sin embargo, nada impide que puedan llevarse a cabo acciones de rehabilitación al margen del planeamiento, como ocurría en el caso de los Conjuntos Históricos antes de que su legislación específica impusiera la aprobación de planeamiento especial.

Así pues, la tercera parte de la exposición alude a las medidas instrumentales y queda dividida a efectos expositivos en dos capítulos. El primero de ellos refiere su contenido a las medidas de fomento que en el contexto de la rehabilitación se concretan básicamente en medidas de contenido económico. El segundo hace referencia a la planificación urbanística, dividido a su vez en dos secciones. En la sección primera se examinan abstractamente las

premisas de las que debe partir un planeamiento informado por principios rehabilitadores, para pasar posteriormente a analizar las concretas figuras que pueden ser de aplicación a los procesos urbanos de rehabilitación. En la sección segunda se analiza la incidencia del planeamiento sobre el derecho de propiedad, tanto pública como privada, haciendo referencia en este último caso a los distintos sistemas capaces de permitir la individualización de los deberes y cargas derivados de los procesos de rehabilitación.

Con ello entiendo que quedan acotados los diferentes aspectos que inciden sobre el tema propuesto.

PRIMERA PARTE.

CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE REHABILITACIÓN.

En esta primera parte de la exposición trataremos de poner de manifiesto qué es la rehabilitación y cuales son las modalidades de la misma.

Como hemos puesto de manifiesto en la introducción, el concepto jurídico de rehabilitación no puede entenderse sin una referencia previa a su significación desde el punto de vista fáctico. Por esta razón comenzamos esta primera parte de la exposición haciendo referencia a su significado material y poniendo de manifiesto sus notas características que sirven además como criterio distintivo de una serie de acciones materiales relacionadas con la rehabilitación pero distintas de ella.

Una vez clarificado este extremo trataremos de aproximarnos jurídicamente al concepto para lo cual partiremos de las conclusiones obtenidas en el capítulo primero. Desde este punto de vista veremos como la rehabilitación se configura como una actividad material dotada de interés público que es utilizada como cauce para lograr la efectividad del precepto constitucional que postula el derecho a una vivienda digna y adecuada. En este mismo capítulo se ponen de manifiesto las distintas formas que puede adoptar la actividad de los poderes públicos en relación con las acciones de rehabilitación, actividad que deriva del interés público que revisten estas acciones materiales.

A continuación analizaremos la tipología de rehabilitación, esto es, las distintas manifestaciones que puede adoptar la figura en cuestión sin perder por ello sus notas definidoras.

CAPITULO I. LA PROYECCIÓN MATERIAL DE LA CONSERVACIÓN: LA REHABILITACIÓN URBANA.

Como hemos puesto de manifiesto en la introducción, el tratamiento jurídico de la rehabilitación parte de presupuestos fácticos que son tomados en consideración por el Derecho y en base a los cuales se establece la posterior regulación normativa. Por esta razón resulta conveniente que el sustrato material que en todo caso configura la rehabilitación quede convenientemente asentado. A ello tendemos precisamente en este capítulo.

1.- El concepto material de rehabilitación.

En su acepción estrictamente literal, el término rehabilitar es sinónimo de habilitar de nuevo, o restituir a una persona o cosa a su antiguo estado. La rehabilitación será obviamente la acción o efecto de rehabilitar.

Así pues, el concepto parece hacer referencia a la idea de retorno a una situación o condiciones que por cualesquiera causas se han perdido y que a través de la acción rehabilitadora vuelven a estar presentes de nuevo en el objeto sobre el que recae tal acción.

Obviamente, por la amplitud del concepto apuntado, es difícil de llegar a concretar materialmente el alcance de esta expresión. La dificultad proviene, sin lugar a dudas, de la relatividad del concepto que revestirá connotaciones distintas en función del objeto sobre el que recaiga.

La constatación de estas afirmaciones se pone de manifiesto por el empleo que las distintas ciencias efectúan del término en cuestión, utilizando la expresión en sentidos diferentes pero manteniendo en todo caso su núcleo definidor, que viene a ser como hemos dicho la idea de retorno o vuelta a un estado o aptitud anterior que se ha perdido.

De esta manera, el término tiene una acepción social (rehabilitación como reintegración legal del crédito, honra y capacidad para el ejercicio de los cargos, derechos y dignidades de que alguien ha sido privado), patrimonial (rehabilitación en el sentido de reposición a una persona de la posesión de la que había sido desposeída), médico-terapéutica

(conjunto de métodos que tienen por finalidad la readquisición de una actividad o función perdida o disminuida por un tratamiento o enfermedad), e incluso arquitectónica, acepción que es precisamente la que nos interesa y que tendremos ocasión de examinar más detenidamente.

En todo caso, lo que si ha quedado expuesto con los ejemplos anteriores, es que las ideas de recuperación, readquisición o retorno definen el contenido básico de la acepción rehabilitadora que luego resulta concretada y especificada en función del objeto sobre el que recae.

En definitiva, dos notas parecen definir objetiva y genéricamente considerado el fenómeno de la rehabilitación:

- La situación objetiva de pérdida de las condiciones originarias del objeto rehabilitado.
- La restitución de aquellas condiciones tras las actuaciones pertinentes.

Ambas serán las notas clave que definan el hecho físico de la rehabilitación. Las peculiares características que con posterioridad se añaden, dependerán obviamente del objeto material sobre el que se proyecten.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, a lo largo de las sucesivas páginas vamos a tratar de aplicar todas estas connotaciones a la denominada rehabilitación arquitectónica, entendiendo por tal aquella que recae sobre el patrimonio inmobiliario⁴ existente tanto en espacios rurales como urbanos, si bien nuestro análisis quedará en principio circunscrito a los espacios urbanos por ser los que mayores problemas y connotaciones rehabilitadoras conllevan.

⁴ La referencia al patrimonio inmobiliario se realiza desde un punto de vista amplio, comprensivo de no solo de los bienes inmuebles considerados en sentido estricto (edificios y construcciones), sino ampliando tal concepto a todas aquellas infraestructuras, dotaciones públicas y en general de todo el equipamiento comunitario que forma parte de la estructura urbana.

2.- La rehabilitación urbana.

En el epígrafe anterior hemos intentado concretar las características genéricas que definen a cualesquiera procesos de rehabilitación. En el presente apartado, trataremos de abordar un concreto proceso rehabilitador cual es el que se proyecta sobre el contexto urbano y tiene por objeto el patrimonio inmobiliario que lo compone.

A través de esta concreta tipología rehabilitadora, se trata fundamentalmente de adecuar las estructuras urbanas preexistente a las necesidades y exigencias que reclama la sociedad en cada momento⁵, aprovechando las infraestructuras existentes y respetando en todo caso sus valores y características tradicionales, pero incorporando elementos nuevos o modificando los existentes, de manera que se produzca la adecuación a las necesidades y circunstancias del momento⁶.

Obviamente, tras realizar estas afirmaciones, es necesario poner de manifiesto la inadecuación del término rehabilitación cuando ciñe su significado al ámbito urbano, en la medida en que un entendimiento estricto del mismo conllevaría la paralización de todas aquellas actuaciones que no fueran meramente las de restitución de las condiciones perdidas de la ciudad⁷.

Por el contrario, en el contexto de la rehabilitación urbana, el concepto de rehabilitación debe entenderse como sinónimo de "evolución" o de "modernización", como tendencias que no desprecian las estructuras aprovechables del ámbito urbano, pero intentan completarlas con los elementos necesarios para acomodarlas al contexto social que las rodea. Quizá esta última pretensión, es decir, el intento de aprovechar las infraestructuras existentes y de preservar las características y valores de la ciudad, sea la que ha hecho prevalecer el

⁵ En este sentido puede citarse a Enrique Porto Rey, "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano". *Revista de Derecho urbanístico* N° 109. 1988, págs. 13-34.

⁶ Las exigencias de modificación urbana, han sido puestas de manifiesto por la doctrina, que ha señalado la interrelación existente entre acontecimientos históricos y desarrollo urbano. Lógicamente ello tiene como consecuencia una visión dinámica de la ciudad. Luis Saavedra, "Tradición y progreso en urbanismo. Consideraciones sobre la conservación del patrimonio urbano". *Ciudad y Territorio*, julio septiembre, 1985, pág 11.

⁷ En este sentido se manifiesta Enrique Porto Rey. "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano", obra cit. pág 32.

término rehabilitación, y ha dado nombre a un proceso en el que como hemos señalado, no se trata estrictamente de volver a habilitar íntegramente, sino de modernizar manteniendo los componentes originarios y característicos del entorno afectado, pero creando al mismo tiempo aquellos otros que reclama la evolución de la ciudad.

Además de ello, el objeto mismo sobre el que se proyectan las actuaciones impide hablar con propiedad de rehabilitación

En efecto, la ciudad como objeto de las acciones rehabilitadoras no puede perder nunca y de una manera absoluta su funcionalidad originaria. Podrá cumplir esa funcionalidad de forma insatisfactoria o de manera parcial, pero ello no significa una pérdida total; todo lo más una pérdida de funcionalidad relativa, en la medida en que en la prestación de sus utilidades, no traduce las exigencias objetivas que en el contexto en que se inscribe debería proporcionar. Básicamente, esta pérdida de funcionalidad relativa se traduce en la incapacidad del recinto urbano para satisfacer las exigencias que reclama un estándar concreto que es necesario objetivar. Esta objetivación se consigue a través del concepto constitucional de calidad de vida.

En efecto, el medio urbano es uno de los instrumentos a través de los cuales cabe asegurar una digna calidad de vida⁸, y en este sentido deben orientarse las actuaciones de modulación y readaptación urbana.

Para la consecución de los objetivos arriba mencionados, es necesario hacer referencia a dos tipos fundamentales de actuaciones, que se distinguen y clasifican en función de la trascendencia de sus efectos y ámbito de proyección. En este sentido cabe distinguir una rehabilitación de elementos individuales de una rehabilitación de espacios urbanos.

En efecto, no conviene perder de vista que además de proyectarse sobre los espacios urbanos amplios que globalizan las acciones en el contexto unitario de la ciudad, la consecución del objetivo de la "rehabilitación urbana"⁹ no puede prescindir de la rehabilitación que hemos definido anteriormente como individual, de forma que serán

⁸ El artículo 45 de la Constitución española de 1978 se hace eco de estas consideraciones.

⁹ El entrecorillado pretende resaltar las consideraciones efectuadas anteriormente sobre la utilización del término rehabilitación cuando se aplica al ámbito urbano. No obstante mantenemos la terminología con las consideraciones que han quedado hechas antes.

necesarias acciones sobre dichos elementos para conseguir la finalidad pretendida. Ahora bien, en la medida en que tales actuaciones se orientan hacia un objetivo global, quedan trascendida por aquel, lo que tendrá fundamentales consecuencias de cara a su posterior tratamiento jurídico. A continuación pasamos a analizar separadamente cada una de estas acciones rehabilitadoras.

A.- La rehabilitación de elementos individuales.

Como hemos señalado, la rehabilitación urbana se proyecta tanto sobre elementos individualmente considerados como sobre espacios más amplio, en donde el objeto individualmente considerado se diluye en un marco más amplio en el que aquel se inserta.

Nos centramos en este momento en la rehabilitación de elementos individuales para pasar después a analizar la rehabilitación de los espacios urbanos.

a) Concepto y objeto de la rehabilitación individual.

Fundamentalmente, la rehabilitación de elementos individuales es una rehabilitación de carácter arquitectónico que recae sobre elementos del patrimonio inmobiliario urbano con la pretensión de restablecerlos a las condiciones de utilidad que el inmueble es susceptible de satisfacer, ya se trate de un uso privativo o de un uso público.

Así pues, los parámetros objetivos de los que partíamos para delimitar genéricamente la rehabilitación se concretan en los siguientes aspectos:

- Pérdida de la funcionalidad del inmueble o construcción que generalmente irá acompañada de un deterioro físico que previamente será necesario enmendar¹⁰. La pérdida de funcionalidad puede ser absoluta cuando el bien es incapaz de llevar a cabo la función que

¹⁰ José M^a Ezquiaga Domínguez enumera muy descriptivamente los desperfectos que suelen acompañar a un inmueble que se rehabilita "Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro: incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguardia de la ciudad histórica". Ciudad y Territorio . Octubre-diciembre. 1986, pág 95.

estaba llamado a satisfacer, o relativa, en el supuesto de que esa funcionalidad pueda ser satisfecha, pero no con las exigencias y requisitos que objetivamente serían de esperar¹¹.

- Restablecimiento de su utilidad originaria. Este restablecimiento de utilidades no supone una vinculación absoluta a los parámetros con arreglo a los cuales el inmueble fue utilizado en un momento dado, sino que significa además aquilatar esa funcionalidad a las exigencias y necesidades del momento en el cual se efectúa la rehabilitación.

Así pues, la nota característica de la rehabilitación individual viene a ser definida por el criterio de la funcionalidad, en tanto en cuanto, lo que va a tratar de conseguirse, es la recuperación de las utilidades originarias que definieron al bien en cuestión, y que este ha perdido por cualesquiera circunstancias.

Partiendo por tanto del criterio de la funcionalidad como elemento definidor, es necesario analizar cual sea el ámbito objetivo sobre el que aquella se proyecta. En cierta medida, ya ha quedado anticipado más arriba al aludir a las funcionalidades objeto de rehabilitación. De las consideraciones anteriores se deduce claramente la referencia a edificios y construcciones (inmuebles en sentido estricto), pero además es necesario incluir también todos aquellos elementos urbanos susceptibles de satisfacer una utilidad pública (espacios y zonas verdes, es decir dotaciones y en general equipamiento comunitario...).

Combinando el criterio funcional y el objetivo, puede decirse que en el caso de edificios destinados a viviendas, la rehabilitación comprenderá todas aquellas obras tendentes al acondicionamiento general y habitabilidad del mismo y se entenderá producida cuando se logre el cumplimiento de estos fines. En el resto de los supuestos la funcionalidad a restituir vendrá constituida por una utilidad de interés público, al pretender el aprovechamiento del inmueble como dotación pública o equipamiento comunitario, finalidad, que en sentido estricto, deberá ser la misma que el inmueble venía cumpliendo.

En todo caso, lo que debe quedar claro, es que el objetivo de la rehabilitación individual se ciñe exclusivamente a la recuperación de la funcionalidad del objeto material sobre el que se proyecta, para integrarse en el proceso de la rehabilitación urbana¹².

¹¹ El caso más claro es el de los edificios destinados a un uso residencial. La propia Constitución declara el derecho a una vivienda digna y adecuada, de forma que edificios que no presenten estas connotaciones serán inadecuados para satisfacer esta finalidad, con independencia de que anterioridad, y sin que haya habido modificación sustancial en ellos, vinieran prestándola.

El límite de las operaciones de rehabilitación lo proporciona un criterio material, cual es el mantenimiento de la construcción, con independencia del estado de degradación o deterioro en que se encuentre. Así pues, cabe la realización de operaciones de rehabilitación incluso respecto de inmuebles sobre los que exista amenaza de hundimiento, siempre y cuando las acciones se realicen con la rapidez necesaria como para evitar la caída y los subsiguientes daños que ello originaría. Cuestión distinta es la rentabilidad de estas acciones, pero esta consideración económica no es materialmente impedimento para efectuar estas actuaciones.

b) Diferenciación de figuras afines.

En el epígrafe anterior, hemos señalado como presupuesto de la rehabilitación singular la existencia de un inmueble carente de funcionalidad, o bien cuya funcionalidad se ha visto alterada de forma que ya no es capaz de satisfacer las necesidades que objetivamente le serían exigibles.

Por tanto, los dos componentes a tener en cuenta para poder hablar con propiedad de rehabilitación son la pérdida de funcionalidad del bien, absoluta o relativa, y subsistencia material del mismo para poder verificar las actuaciones rehabilitadoras. Faltando alguno de ellos, ya no estaremos en presencia de la figura en cuestión, sino ante otras diferentes que es necesario deslindar de la rehabilitación propiamente dicha.

Pasamos a continuación a la distinción de estos supuestos.

¹²Existen determinados autores que han centrado el tema de la rehabilitación urbana en el problema de la rehabilitación de viviendas como punto crucial del problema urbano. En este sentido puede citarse como ejemplo a Eduardo Roca Roca, "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos". *Revista de Derecho urbanístico* N° 90. 1984, págs 13-47.

1) Supuestos en los que no concurre pérdida de funcionalidad.

Se trataría básicamente de aquellos casos en los cuales el inmueble está en perfectas condiciones para cumplir la finalidad para la que fue creado, sin que por tanto sea necesaria acción alguna de restablecimiento de utilidades. Obviamente las intervenciones que un bien en esta situación reclama son distintas de las acciones de rehabilitación y de ellas habrá precisamente que distinguirlas. En este sentido cabe hablar de obras de reparación, mejora, conservación y reforma.

Así, las obras de reparación¹³ van encaminadas al mantenimiento de las condiciones físicas del inmueble, cuando ha sido objeto de menoscabo o alteración. Las obras de reparación parten de desperfectos parciales y no excesivamente trascendentes que no repercuten en la pérdida de funcionalidad del bien, y que pretenden impedir la consumación y avance del posible deterioro que en caso de inactividad podría producirse.

Diferentes a las anteriores y a las de rehabilitación son las obras de mejora, en donde partiendo de un aceptable estado del edificio en cuestión, se efectúan en él una serie de operaciones que repercuten en el incremento de su valor por traducir una mayor aptitud para el uso para el que ha sido creado, sin que medie como en el caso anterior una causa de intervención justificada en el deterioro del bien.

Mención particular merecen las operaciones de conservación, que partiendo al igual que las obras de mejora de la plena aptitud del inmueble sobre el que se proyectan, van encaminadas al mantenimiento de estas condiciones, pero sin que exista pretensión de incrementos de valor, y sin que por otra parte sea necesario subsanar deficiencias secundarias como en el caso de las reparaciones.

Por último la rehabilitación debe ser distinguida de las operaciones de reforma de las que se diferencia por la mayor intensidad de los desperfectos existentes en el primer caso, lo que motiva actuaciones más contundentes y extensas que en el caso de la simple reforma¹⁴

¹³ Sobre el concepto de obra de reparación puede verse José M^a Ezquiaga Domínguez, " Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro...", obra cit, pág 113.

¹⁴ La diferencia es puesta de manifiesto por José M^a Ezquiaga. Ciudad y Territorio, octubre-diciembre, 1986, pág 95.

2) Supuestos en que la pérdida de funcionalidad no es determinante de las operaciones a realizar.

Básicamente, con esta perífrasis queremos referirnos a la restauración, actuación que a simple vista puede ser muy similar a la rehabilitación, pero que presenta con aquella sustanciales diferencias.

En epígrafes anteriores hemos visto como uno de los presupuestos de la rehabilitación es precisamente la pérdida de funcionalidad del inmueble afectado, criterio en el que se concreta la justificación de operaciones rehabilitadoras. Pues bien, en el caso de las obras de restauración¹⁵, el aspecto funcional que venimos mencionando pasa a un segundo plano, se relativiza, al proyectarse sobre inmuebles portadores de valores culturales, cuya presencia justifica por sí sola y sin necesidad de argumentos utilitarios su subsistencia física y la necesidad de efectuar sobre ellos operaciones tendentes a su mantenimiento cuando aparecen síntomas de deterioro¹⁶.

Ello no quiere decir que las operaciones de restauración no tiendan en ocasiones a atribuir su funcionalidad originaria al inmueble, pero este requisito no es consustancial a la finalidad restauradora, que tiende únicamente a asegurar la subsistencia del bien con las características originarias que lo definieron en el pasado, razón por la cual las obras de restauración están sometidas a límites muy estrictos que hacen que no siempre sea posible dotarles de la utilidad que las definió en el pasado¹⁷.

¹⁵ Dionisio Hernández Gil define el término restaurar en los siguientes términos: "Realizar las obras de conservación del edificio en toda su indivisible unidad formal y estructural junto con las obras que tienden a la valoración de sus características arquitectónicas, el restablecimiento de partes alteradas y la eliminación de incorporaciones degradantes". *Revista de Arquitectura* N° 226, septiembre-octubre. 1989, Coam, Madrid.

¹⁶ Esta circunstancia queda claramente constatada en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 1993, en el que se planteó la cuestión de si las obras de restauración debían asegurar al mismo tiempo la reutilización del objeto sobre el que se proyectan. La sentencia mencionada pone claramente de manifiesto como esta posibilidad queda supeditada a la existencia de circunstancias que hagan factible esta opción, de modo que si la atribución de funcionalidad conlleva alteración de la fidelidad histórica, esta última prevalece sobre la primera haciendo innecesario el restablecimiento funcional.

¹⁷ Efectivamente las obras de restauración son incompatibles con las de reconstrucción, a no ser que se utilicen materiales originales. Por esta razón, es decir por la imposibilidad de reconstruir aquello que se ha destruido, con la excepción antes mencionada, es por lo que la mayor parte de las veces las obras de restauración tendrán que conformarse con la mera salvaguarda de la presencia física del bien en el estado en que se encuentre, siendo prácticamente imposible otorgarles su funcionalidad inicial. Un buen ejemplo de la cuestión, nos lo proporciona el caso del teatro romano de Sagunto, en el que sobre la base de una posterior utilización del mismo se autorizaron obras que

Aún en el supuesto de que las obras de restauración tengan como pretensión devolver la funcionalidad originaria, existen todavía criterios que permiten deslindar el alcance de una y otra actividad. En efecto, en el caso de la restauración, las acciones que se proyectan sobre los bienes afectos a esta modalidad de actuación están sujetas a límites más estrictos, en la medida en que se ha de asegurar la máxima fidelidad histórica en las operaciones a realizar.

En cambio las acciones rehabilitadoras gozan de una mayor libertad de acción, en la medida en que las intervenciones no han de ajustarse a técnicas específicas de carácter artístico, ni existe vinculación en el empleo de los materiales originarios. La finalidad pretendida, adecuación funcional para asegurar la subsistencia física, prescinde de este tipo de consideraciones, que por el contrario si presentan relevancia cuando las acciones se acometen desde una perspectiva restauradora, en donde la característica esencial se manifiesta en el respeto la fidelidad histórica.

3) Supuestos en que no caben operaciones de rehabilitación por ausencia de objeto sobre el que proyectarse.

Por último, la rehabilitación debe ser distinguida de una serie de figuras en las que falta el objeto material para poder ser consideradas como rehabilitación.

Es el supuesto de las operaciones de reconstrucción y reedificación, que suponen el levantamiento de una nueva construcción con una funcionalidad y utilidad determinadas sobre la base física en que se asentaba anteriormente un construcción que ha sido previamente demolida.

superaban el límite de las restauraciones, implicando auténticas reconstrucciones. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estimó el recurso planteado contra estas actuaciones en sentencia de 30 de abril de 1993, por entender que " Desde estas premisas fácticas se puede llegar a la conclusión de que la obra de restauración y rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto supone una reconstrucción del mismo, y en algunos casos una simple construcción de un teatro romano, al ignorarse la forma que los elementos reales tenían".

Así pues, desde el momento en que es presupuesto de las mismas la previa demolición de un inmueble, es imposible facticamente que lleguen a confundirse con la rehabilitación respecto de la cual presentan connotaciones antagónicas.

Básicamente, la diferencia entre reconstrucción y reedificación estriba en la sujeción o no a las formas previas que definían el edificio anteriormente demolido o las del entorno que lo circunda. En el primer caso, la construcción estará supeditada al respeto de la morfología preexistente, de modo que a ella habrá de atenerse la obra de nueva planta y de su observancia dependerá su validez.

Por contra, cuando no existe sujeción en estos aspectos, nos hallaremos ante un supuesto de reedificación, en donde se produce la sustitución de un edificio por otro sin que las características del primero prejuzguen sobre la validez y adecuación del segundo.

B.- La rehabilitación de espacios urbanos.

Una vez estudiada la rehabilitación de elementos individuales, corresponde ahora hacer referencia a la rehabilitación de espacios urbanos, rehabilitación que como hemos dicho, no prescinde de los elementos individuales que conforman el espacio, pero sin embargo la intervención sobre ellos no se acota en razón de su individualidad, sino en base a su inserción en un entorno urbano que interesa potenciar.

A pesar de las posibles diferencias existentes entre ellas ambas tienen como punto de referencia la ciudad considerada en su conjunto.

a) Concepto y ámbito objetivo.

Las actuaciones sobre los espacios urbanos se materializan básicamente a través de intervenciones de modernización que, sobre la base del mantenimiento de las estructuras urbanas, admite acciones de sustitución y creación de nuevos elementos urbanos.

Precisamente de esta prevalencia y mantenimiento de las estructuras urbanas se adopta la terminología de "rehabilitación urbana", en la cual se prima la devolución de funcionalidad a los elementos ya existentes, sobre la reconversión o creación de otros nuevos.

Estas actuaciones tienen como punto fundamental de referencia los centros históricos de las ciudades, lugares por lo general afectados por el paso del tiempo que han perdido la funcionalidad que tuvieron en el pasado y que es necesario recuperar para conseguir una finalidad más amplia que es como hemos apuntado la evolución del contexto urbano.

Por tanto, la rehabilitación urbana pasa por la rehabilitación de los centros históricos de las ciudades entendiendo aquí el término rehabilitación no en su sentido estricto de atribución de funcionalidad originaria, sino como sinónimo de modernización o adecuación, aunque respetando en todo caso las señas de identidad que definen estos recintos¹⁸.

Se trata fundamentalmente de incidir en aquellos espacios más afectados al paso del tiempo, pero proyectando esta incidencia en un sentido globalizador al intentar la recuperación de todo el entramado urbano, objetivo que difícilmente podría llegar a conseguirse ante la existencia de zonas o espacios marginales¹⁹.

No obstante, es necesario poner de manifiesto que los centros históricos no son los únicos espacios urbanos afectados por el proceso de rehabilitación. Nos hemos referido a ellos porque dada su antigüedad son lugar sintomático del deterioro urbano y de la falta de equipamiento comunitario. Ahora bien, el hecho de que se hayan destacado como ámbito propicio para la rehabilitación urbana, no restringe su aplicación únicamente a aquellos. Por el contrario la rehabilitación urbana, y en concreto la rehabilitación de espacios urbanos afecta a todos aquellos contextos donde se aprecien los requisitos habilitantes para ello con independencia de que merezcan o no la consideración de centros históricos.

¹⁸ En este sentido, ver Luis Saavedra, "Tradición y progreso en urbanismo. Consideraciones sobre la conservación del patrimonio urbano" en *Ciudad y Territorio*, julio septiembre 1983, pág. 14.

¹⁹ Este entendimiento de la rehabilitación urbana como proceso de integración de todas las partes de la ciudad, ha sido igualmente puesta de manifiesto por Enrique Porto Rey, que ha señalado como el problema de la ciudad antigua no es un hecho aislado o autónomo, sino interrelacionado con el resto de las partes que componen el contexto urbano. "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano". *Revista de Derecho urbanístico* N° 109. 1988, pág 23-34.

b) Operaciones integradas en la rehabilitación de espacios urbanos.

Como ya hemos señalado, dentro del concepto de rehabilitación de espacios urbanos se incluyen una serie de actuaciones que exceden del significado estricto y literal del término.

En efecto, junto a aquellas acciones que responden fielmente al concepto de rehabilitación, en cuanto atribución de funcionalidad originaria (fundamentalmente es lo que sucede en el supuesto de la rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial así como en algunos supuestos concretos de dotaciones públicas) es necesario destacar aspectos concretos como la creación de equipamientos comunitarios que previamente no existían²⁰, lo que en puridad, no coincide estrictamente con el sentido literal del término rehabilitación, y vienen a confirmar el inexacto empleo de esta terminología.

En todo caso, lo que sí está claro, es que en todos estos procesos existe un intento por aprovechar las infraestructuras urbanas existentes, que es precisamente lo que distingue los procesos de rehabilitación de otros que tienen igualmente como punto de incidencia los centros históricos de las ciudades, pero prescinden de consideraciones conservacionistas. En este sentido se distinguen los procesos de renovación, degradación, restauración y rehabilitación, diferenciados por razón de la persistencia o no de las construcciones y de la población autóctona que los habitaba²¹.

Los procesos de renovación consisten en la destrucción física de todos los elementos integrados en un entorno urbano, con excepción de aquellos que revisten carácter

²⁰ Esta circunstancia ha sido convenientemente puesta de manifiesto por Manuel Ribas Piera, que señala como la rehabilitación conlleva una vitalización de los estándares urbanísticos, de los equipamientos reforzados. "Problemática de la conservación de centros históricos". Ciudad y territorio N° 3. 1975, págs 11-16.

²¹ En este sentido Manuel Ribas Piera alude a los procesos de degradación, renovación y restauración. "Problemática de la conservación de centros históricos". Ciudad y Territorio N° 3. 1975, págs 11-16.

Una diferenciación similar de los distintos procesos que son susceptibles de afectar a los centros históricos es la que realiza Ezquiaga Domínguez. "Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro..."obra cit, pág. 90.

En un sentido más clarificador siquiera que los expresados anteriormente, puede verse Pedro M. Larrumbe Biurum, "La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos". Revista de Derecho Urbanístico, N° 57, 1978, pág.49.

monumental, con el objetivo de aprovechar los solares para la construcción de nuevos elementos urbanos que sustituyen íntegramente a los existentes.

En los procesos de degradación, los inmuebles y estructuras urbanas se mantienen en su configuración inicial, pero inician una tendencia que culminará con la destrucción irreparable de los mismos, dado el abandono total al que los mismos se someten. En este progresivo abandono inciden factores de índole social, puesto que los grupos sociales inferiores invaden los continentes que otros grupos de mejor situación social abandonan al ver que no podían mejorar el entorno o derribarlo.

Junto a estos dos procesos de contenido negativo, interesa destacar por último el denominado de restauración, en el cual son también circunstancias sociológicas las que inciden positivamente en una recuperación de los inmuebles del ámbito afectado. En efecto, y a diferencia de los procesos de degradación, en el que ahora estudiamos la tendencia migratoria es la contraria. Es decir, que los contenidos de la ciudad antigua resultan ocupados por las clases más pudientes, que encuentran atractiva la perspectiva de instalarse en los espacios que en su día constituyeron el núcleo de la ciudad. Esta circunstancia supone un impulso para los inmuebles existentes que se recuperan, básicamente desde el punto de vista artístico para que sean disfrutados por las nuevas clases que se instalan en ellos.

A diferencia de los procesos de rehabilitación, en que se sustituye, se crea, se mejora y se innova para procurar el mantenimiento de la población autóctona que habita estos centros, en los procesos de restauración se intenta sobre todo conservar a ultranza con el propósito de que la ciudad histórica resulte atractiva para nuevas clases sociales que tienden a instalarse en ella.

Hasta aquí hemos analizado la rehabilitación de los centros históricos como un fenómeno eminentemente arquitectónico con proyección urbanística²² y esta es efectivamente la perspectiva que más nos interesa en la medida en que sobre ella va a proyectarse la regulación jurídica existente sobre la materia.

No obstante, no podemos dejar de señalar que la expresión rehabilitación, referida a la problemática urbana, no se identifica con una perspectiva arquitectónico-

²² El convenio existente entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia para la intervención en el centro histórico, de 16 de junio de 1992, pone de manifiesto la importancia de este tipo de objetivos.

urbanística exclusivamente. Por el contrario, la expresión aglutina además la dimensión social, cultural y económica de aquella parte de las ciudades más necesitadas de actuaciones en este sentido²³, si bien, todas estas dimensiones son efectos derivados de aquella.

En efecto, los procesos de rehabilitación no prescinden del componente social, puesto que uno de sus objetivos básicos²⁴, es precisamente el mantenimiento de la población autóctona de estos espacios.

La rehabilitación no es tal si no se procura la estabilidad del núcleo residente en el ámbito afectado por aquella, por entender que la conservación de los valores del entorno afectado conlleva también el mantenimiento de su población autóctona²⁵.

Ahora bien, los objetivos sociales pretendidos por la rehabilitación van más allá de la evitación de la variación de contenidos humanos, puesto que su mantenimiento va necesariamente asociado a la elevación del nivel de vida de la población existente en estos

²³ Los diferentes aspectos integrados en los procesos de rehabilitación, han sido puestos de manifiesto por Enrique Porto Rey, "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 109. 1988, págs 13-34.

²⁴ Un ejemplo de ello lo ofrece el Convenio de cooperación existente entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia, citado anteriormente en la nota 21 en el cual se establecen sobre la base de las acciones urbanísticas mencionadas entonces los objetivos sociales siguientes:

- Mejora de la calidad de vida de los habitantes de Ciutat Vella.
- Mantenimiento de la población actualmente residente en el Centro Histórico, haciéndola compatible con la atracción de nuevos habitantes.
- Ser instrumento de reparto de riqueza, creando servicios y dotaciones y recalificando los espacios públicos y, en consecuencia, las viviendas que en ellos se ubican en las áreas más necesitadas principalmente.
- Dar participación a los agentes urbanos existentes y, en particular a aquellas asociaciones que representen a los habitantes y comerciantes de Ciutat Vella.

Similares planteamiento se aprecian en el caso de la rehabilitación del casco medieval de Vitoria Gasteiz, en el que se contienen tres tipos de programas:

- Programas de prevención dirigidos fundamentalmente a la infancia por medio de equipos interdisciplinarios con el fin de detectar y corregir sus problemas.
- Programas de recuperación o de integración social
- Programas para la tercera edad.

Luis María Sánchez Iñigo, "La rehabilitación del casco medieval de Vitoria-Gasteiz, factor de cohesión social". *Ciudad y Territorio* N° 83. 1990, pág. 358.

²⁵ Así lo ha puesto de manifiesto Francisco Pol Mendez, que habla de rehabilitación no solo por motivos culturales, sino también sociales y económicos, al situar en primer plano la defensa de los intereses de la población residente y reivindicar la racionalidad económica frente al despilfarro inmobiliario. "Por una política de recuperación de la ciudad histórica", en el libro *Compendio de Toledo, Coam, Madrid*. 1983.

En el mismo sentido Javier Vicente Domingo, que parte de una reivindicación de la ciudad como hecho urbanístico (edificios, trama urbana, estructuras tradicionales), y como hecho social (mantenimiento de la población y de las actividades económicas). "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 122. 1991, págs 128-159.

núcleos. En este punto, las pretensiones sociales apuntadas se conectan con el planteamiento urbanista más arriba expuesto, y se traduce en la adecuación del patrimonio inmobiliario residencial, y en una serie de actuaciones sobre los equipamientos sociales y dotaciones públicas²⁶.

Junto a estas connotaciones sociológicas, y económicas, que pretenden el aprovechamiento inmobiliario, evitando el despilfarro, la rehabilitación de los centros históricos presenta también una connotación cultural, que se traduce en un intento por conservar los contenidos de los recintos históricos como símbolos de identidad de la comunidad urbana²⁷.

Se trata básicamente de conservar en la medida de lo posible todos los elementos aprovechables que transmiten la forma de vida de un pueblo, abandonando así la visión restringida que dominaba anteriormente, basada en la mera protección de los símbolos más emblemáticos de las ciudades, normalmente inmuebles monumentales²⁸.

La idea de rehabilitación parte de la constatación de que los centros históricos de las ciudades solo conseguirán mantener su protagonismo si se adaptan a las nuevas necesidades sociales, si son demandados por la sociedad, pero al mismo tiempo es consciente de la necesidad de mantener los valores predominantes que lo identifican con el pasado de la ciudad.

²⁶ Estas últimas actuaciones sobre dotaciones públicas y equipamientos comunitarios, van no solo encaminadas a conseguir la elevación del nivel de vida de la población existente, sino que pretenden también conseguir que los centros históricos sean centros de referencia del resto de la población, reactivando así la funcionalidad que habían perdido.

²⁷ Martín Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y Conjuntos históricos". Revista de derecho urbanístico N° 118. 1990, págs 13-52.

²⁸ No se trata de efectuar una rehabilitación sectorial, que tenga únicamente como punto de referencia los bienes culturales merecedores de protección, sino de aprovechar la incidencia sobre los centros históricos con la finalidad de salvaguardar paralelamente los bienes culturales existentes en su entorno, ya tengan la consideración de monumentos, ya sean elementos más modestos, pero que sin embargo traducen igualmente la cultura popular.

Normalmente, la ausencia de perspectivas rehabilitadoras ha supuesto marginar las políticas de protección y conservación, relegándolas únicamente al supuesto de que existieran elementos individualizados que con carácter puntual merecieran una actuación en tal sentido.

Se ha tratado básicamente de una protección otorgada con independencia del resto del entorno y en base a consideraciones particularizadas en el elemento singular que carecen de trascendencia para el resto de los componentes del casco antiguo.

Así pues, ha quedado constatado como desde un punto de vista material la rehabilitación presenta numerosas implicaciones, si bien nuestro estudio quedará centrado en la vertiente arquitectónica de incidencia en el patrimonio urbano, dejando las consideraciones sociales y culturales como un efecto reflejo de las acciones materiales verificadas.

C.- Repercusión en los procesos de urbanización.

De manera indirecta, la toma en consideración de la ciudad consolidada y la proyección de operaciones de rehabilitación sobre aquella, había de incidir necesariamente en los procesos de urbanización de forma que entre ambas actuaciones se produzca la necesaria coherencia.

En efecto, la urbanización del espacio que circunda la ciudad constituye un crecimiento de la misma en el cual se ha de tratar de evitar que la falta de previsiones en el momento de urbanizar, motive en el futuro la necesidad de poner en marcha el mecanismo rehabilitador.

Se trata en definitiva de anticipar y prever en la medida de lo posible las necesidades futuras, creando un equipamiento comunitario adaptado no solo a las necesidades del presente, sino también aquellas que sean previsibles en el futuro.

En estas actuaciones se han de tener en cuenta en definitiva, no solo los condicionantes existentes en el momento en que se produce la intervención, sino que se han de tratar de prever las consecuencias de una posible evolución urbana, de forma que no se produzca un anticipado desfase del contexto afectado motivado por la constante transformación que envuelve al proceso urbano.

Por otra parte, es imprescindible aludir a la interrelación que en ocasiones puede llegar a existir entre los procesos de urbanización y la rehabilitación de las zonas consolidadas. En efecto, en determinadas ocasiones, las dificultades técnicas para introducir

en el centro de las ciudades el equipamiento comunitario necesario, traslada a las zonas de nueva urbanización su ubicación como forma de suplir las carencias en este ámbito²⁹.

No se trata con esta afirmación de ofrecer una alternativa a la rehabilitación urbana, sino únicamente de constatar un hecho frecuente ante las dificultades técnicas que otra solución plantea.

En el equipamiento de estas zonas que se someten al proceso de urbanización, el propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, prevé con carácter objetivo cuales hayan de ser las dotaciones públicas y equipamientos comunitarios a instalar, haciendo depender esta circunstancia del número de habitantes existente. Así pues, el mencionado texto legal muestra la preocupación por este aspecto como elemento determinante de la rehabilitación urbana en el sentido que nosotros la venimos entendiendo.

La referencia efectuada por el propio Texto Refundido de la Ley del suelo a los procesos de urbanización, contrasta con el olvido de las operaciones de reforma interior, operaciones igualmente relevantes en el proceso que nos ocupa pero del que las normas urbanísticas prescinden prácticamente como tendremos ocasión de analizar. Quizá una previsible anticipación de estas necesidades a nivel legal, hubiera evitado el desfase que en el momento actual afecta a los núcleos consolidados de las ciudades.

En definitiva, recapitulando lo dicho, a través de estas consideraciones hemos pretendido dejar claro el concepto de rehabilitación desde el punto de vista material.

La comprensión de este punto es fundamental en la medida en que el análisis de la rehabilitación desde el punto de vista jurídico que vamos a realizar a continuación parte de una base material que como veremos es consustancial al término.

Por esta razón, no podemos adentrarnos en los entresijos jurídicos del concepto sin dejar antes clara la idea material de la que partimos. Bien es verdad que

²⁹ Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por José M^a Ezquiaga que ha señalado como algunas de las intervenciones se refieren a áreas lindantes con los espacios consolidados, de forma que se resuelvan las carencias y se saturen los vacíos. "Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro", obra cit. pág. 111.

analizado el término desde el punto de vista jurídico éste sufre determinadas modulaciones, pero la efectiva comprensión de las mismas solo puede hacerse teniendo en cuenta su significado material.

De las consideraciones efectuadas se deduce que la rehabilitación analizada materialmente requiere como presupuestos la pérdida de funcionalidad del bien al que afecta, y la recuperación actualizada, en su caso, de esta funcionalidad.

Estas determinaciones tienen plena validez en el caso de que la proyección de estas actuaciones recaiga sobre bienes individuales. Ahora bien, cuando hablamos de espacios urbanos, la aplicación a los mismos del término rehabilitación presupone otorgar protagonismo y relevancia a la preservación y mantenimiento de determinados elementos que se hayan incluidos en sus ámbitos sobre otras acciones que se desarrollan igualmente en estos ámbitos pero que no cuentan con los presupuestos ni requisitos necesarios como para poder atribuirles esta denominación. Sin embargo el carácter contundente de estas operaciones prevalece sobre el resto de intervenciones y define los procesos urbanos y arquitectónicos que tienen lugar en su ámbito.

Realizadas estas consideraciones, fundamentales a mi entender, estamos ya en condiciones de analizar el concepto jurídico de rehabilitación, cuestión a la que pasamos a continuación.

CAPITULO II. APROXIMACIÓN JURÍDICA A LA REHABILITACIÓN.

1.-El concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico.

Una vez analizado en el capítulo anterior el concepto material de rehabilitación corresponde ahora efectuar una aproximación a la misma, pero desde el punto de vista jurídico.

Decíamos en páginas anteriores que el estudio material de la rehabilitación era requisito previo para poder ofrecer un concepto de la misma desde el punto de vista jurídico.

Puesto que en el capítulo anterior intentamos dejar resuelta esta cuestión, corresponde ahora tratar de desentrañar las implicaciones jurídicas de la figura que analizamos.

Por lo demás estas consideraciones tendrán fundamental importancia, pues el concepto de rehabilitación que ahora resulte será el que mantengamos a lo largo del posterior estudio, de ahí la conveniencia de delimitar correctamente este enfoque.

A.- Consideraciones generales.

Queremos realizar en este punto una conceptualización de la rehabilitación desde el punto de vista jurídico que permita elaborar una definición de la misma a partir de la cual poder desarrollar un estudio completo sobre su régimen jurídico.

En principio, y para llevar a buen puerto esta pretensión será necesario advertir que la rehabilitación tiene una base material que persiste aún en el caso de que se la analice desde el pretendido punto de vista jurídico.

Así pues, ésta no pierde en ningún caso el carácter material que la define, y al que hemos hecho referencia en el capítulo anterior, si bien dicho contenido sufre algunas modulaciones cuando se contempla desde la perspectiva del Derecho.

Esta es precisamente la razón por la cual, hemos titulado el presente capítulo

como "aproximación jurídica a la rehabilitación", y en él abordamos el tratamiento de esta cuestión planteándonos "el concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico" y no "el concepto jurídico de rehabilitación".

La diferencia trazada no es baladí, si se tiene en cuenta que propiamente no existe tal concepto jurídico, sino que todo lo más que cabe en relación con aquella es un acercamiento o aproximación jurídica es decir, un intento por encontrar las características que la definen desde "el punto de vista jurídico".

La aproximación pretendida no supone por tanto su transformación en una figura de contenido jurídico, sino su puesta en relación con aspectos o elementos jurídicos desde los cuales contemplar su significado. Desde este punto de vista, se tratará por tanto de encontrar el elemento, perspectiva o justificación que sea determinante para configurar una determinada actuación o intervención material como rehabilitación trascendente desde el punto de vista del Derecho.

La efectividad de esta pretensión ha de venir dada, como tantas veces sucede en el mundo del Derecho, a través de un proceso de inducción, que tomando como punto de referencia la regulación normativa establecida al respecto, permita averiguar cual es el elemento o la perspectiva que otorga relevancia y cohesión jurídica a la rehabilitación.

La verificación de este proceso inductivo nos lleva a plantearnos la incidencia de los preceptos constitucionales, y en concreto de los principios rectores de la política social y económica como trasfondo jurídico presente en todos los supuestos de regulación normativa de la rehabilitación. Dichos principios, y en concreto, el relativo al derecho a una vivienda digna constituye la perspectiva desde la cual definir y considerar las operaciones materiales, toda vez que el logro de la efectividad del precepto constitucional constituye la razón de ser de la rehabilitación y de su trascendencia jurídica.

En definitiva, el precepto constitucional se configura como norma finalista, en tanto en cuanto impone una determinada orientación a los poderes públicos y al ordenamiento jurídico. Por esta razón, las normas jurídicas influidas por aquel precepto constitucional y las intervenciones de rehabilitación en ellas reguladas, participan según un efecto reflejo, de la misma connotación teleológica que los preceptos constitucionales que les sirven de base, lo

que les dota de relevancia jurídica y sirve al mismo tiempo de elemento definidor³⁰.

Parece ser por tanto, que el elemento finalista será el que otorgue relevancia y permita obtener un concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico. En el epígrafe siguiente pasamos por tanto a analizar de forma más pormenorizada esta cuestión que únicamente hemos querido dejar apuntada aquí.

B.- El elemento finalista configurador de la relevancia jurídica de la rehabilitación: la consecución de una vivienda digna y adecuada.

La efectividad de los preceptos constitucionales configurados como principios rectores de la política social y económica, y en concreto el relativo a la vivienda determina entre otras, la necesidad de verificar intervenciones materiales tanto en el patrimonio inmobiliario, como en el patrimonio urbanizado existente, ya sea por los poderes públicos, ya sea por los particulares.

Pues bien, tales intervenciones materiales que van dirigidas a esta finalidad, es decir cuyo fundamento, justificación y fin se orientan al logro de la efectividad de los postulados constitucionales, se configuran como intervenciones de rehabilitación dotadas de relevancia desde el punto de vista jurídico.

Téngase en cuenta que el elemento teleológico presta significación jurídica a la rehabilitación, pero por sí solo es incapaz de individualizar una determinada intervención como tal.

En efecto, para identificar una actividad como rehabilitación es necesario que el elemento teleológico recaiga o se proyecte sobre actividades que desde un punto de vista material puedan revestir esta consideración.

Como ya sabemos, materialmente la rehabilitación se significa por la pretensión de mantener y conservar el objeto sobre el que recae (los inmuebles, las

³⁰ Sobre el carácter finalista que configura a los principios rectores de la política social y económica puede verse Antonio-E. Pérez Luño, "Comentario al artículo 45 de la Constitución", en *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IV. Dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984, pág. 266.

estructuras urbanas). El elemento o sustrato material será por tanto el que diferencie la rehabilitación de otras intervenciones, que sin preservar el patrimonio inmobiliario y urbano aparezcan igualmente dirigidas a los mismos fines jurídicos.

Así pues, aun trascendida por una vertiente jurídica, la rehabilitación requiere de un sustrato material para significase como tal y distinguirse de otras intervenciones que pueden ir encauzadas a la misma finalidad y que quedaron expuestas en el capítulo anterior. Comienza ahora a entenderse la importancia de acotar previamente la rehabilitación desde consideraciones materiales.

Partiendo desde estas perspectivas, y antes de ofrecer un concepto más depurado de la figura que nos ocupa, considero conveniente proceder al estudio previo de los principios rectores de la política social y económica que prestan su fundamento jurídico a las intervenciones de rehabilitación. De este modo resultará más fácil averiguar su trascendencia jurídica, en la medida en que estén claros los factores que determinan su configuración como tal. Una vez realizado el análisis propuesto estaremos en mejores condiciones para ofrecer una noción más depurada del concepto que venimos analizando.

a) La protección constitucional de la vivienda.

Sobre la base antes apuntada de que la rehabilitación tiene un sustrato jurídico que se justifica en la finalidad perseguida por la misma, vamos a tratar de averiguar cual es el elemento teleológico que le presta significación jurídica. En este sentido ya he apuntado más atrás que la rehabilitación se define precisamente por su vinculación al logro de la efectividad de un principio rector de la política social y económica. Por ello considero conveniente tratar de perfilar el contenido de dicho principio constitucional.

Se trata por tanto de poner de manifiesto en este epígrafe el contenido y significación jurídica del artículo 47 de la Constitución en cuanto principio rector de la política social y económica de que trae causa la rehabilitación.

El mencionado precepto señala: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones

necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación".

Pues bien, sobre la base de la dicción constitucional y como consecuencia de la pretensión de dotar de efectividad el precepto señalado, los poderes públicos van a desarrollar una actividad, que teniendo como fundamento una opción legislativa previamente determinada tratará de dar cumplimiento al precepto señalado. De ahí la trascendencia de proceder a un estudio detallado de su contenido.

Así pues, vamos a tratar en primer lugar de delimitar el objeto de protección constitucional, para pasar posteriormente a analizar su valor jurídico.

1) La delimitación del objeto de protección constitucional.

El artículo 47 de la Constitución postula el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, lo que plantea la necesidad de definir que se entiende por vivienda y cual es la amplitud otorgada al término por la norma constitucional.

Se trata en definitiva de fijar la extensión del artículo 47 de la Constitución a efectos de su deslinde de otros preceptos constitucionales.

En su sentido literal, es necesario señalar que el término vivienda queda trascendido por la utilidad a la que va dirigida, de forma que en un sentido estricto, por vivienda habrá que entender aquel espacio que está destinado a servir de residencia humana con independencia de la posibilidad de destinarla a otros usos complementarios³¹.

No obstante el problema se plantea en torno a la amplitud que hay que dar al concepto en cuestión. Así pues, cabe considerar como vivienda únicamente el espacio interior que presta la utilidad residencial apuntada o bien hacer extensivo el concepto en el sentido de dotar también de esta consideración, y por tanto entender incluido en el ámbito del artículo 47

³¹ En este sentido se manifiesta la Ley Catalana de 29 de noviembre de 1991 sobre vivienda. Igualmente algunos autores se manifiestan en el sentido expuesto. Así, puede verse por ejemplo Martín Bassols Coma que pone de manifiesto como la idea de afectación a la habitabilidad es clave para la consideración del concepto de vivienda. "Comentarios al artículo 47 de la Constitución", en el libro "Comentarios a las Leyes Políticas", tomo IV, obra cit., pág. 334.

también el entorno exterior que rodea al inmueble que presta el uso residencial, por considerar que únicamente en ese caso se cumplen los parámetros constitucionales que imponen la dignidad y adecuación³².

Desde este punto de vista el precepto constitucional incluiría no solo la pretensión de que el espacio interior estuviese ajustado a estos parámetros, sino también la necesidad de que dichos parámetros se repitieran también en la integración con el espacio exterior que la rodea. Este último punto de vista supondría introducir un nuevo elemento en el seno del precepto constitucional: el medio ambiente urbano como realidad exterior a tener en cuenta a la hora de hablar de vivienda digna y adecuada.

En mi opinión, el concepto de vivienda que acoge el texto constitucional no puede ser tan restringido que abarque únicamente el espacio interno, sino que ha de hacerse extensivo además el espacio inmediato que rodea a aquel³³.

Según esto, el concepto a que se refiere el artículo 47 de la Constitución implica la superposición de distintos elementos que confluyen en una misma noción jurídico-constitucional: la vivienda. Así, junto al espacio interior es necesario hacer referencia al espacio externo como conformador del concepto constitucional. A su vez, este espacio externo presenta una doble dimensión cualitativa: el entorno inmediato de la vivienda (servicios de urbanización, equipamiento comunitario y cultural y los espacios libres y verdes o abiertos al uso público) y un entorno difuso, pero altamente significativo, constituido por el medio urbano o, en su caso, rural en que se integra la vivienda.

Conceptualmente por tanto pueden distinguirse tres niveles: la vivienda como unidad, su entorno inmediato (la urbanización) y el medio urbano como marco existencial³⁴.

³² De esta opinión es Martín Bassols Coma para quien el grado de dignidad y adecuación de la vivienda ha de medirse no solo en función de la habitabilidad interna de la misma, sino considerando también la integración de aquella con el espacio exterior. "Comentario al artículo 47 de la Constitución", en "Comentarios a la Constitución", obra cit. pág.326.

³³ Esta es la consideración de que parten las normas sobre rehabilitación, que junto a la actividad administrativa relativa a la vivienda como espacio interior prevén también una serie de actuaciones en relación con el espacio externo que rodea a la misma, lo que se manifiesta en las referencias al equipamiento comunitario como objeto de rehabilitación, así como en la pretensión de incidir sobre elementos dotados de trascendencia cultural, pero que sirven igualmente para dotar de efectividad al precepto constitucional por conformar uno de sus elementos esenciales: el entorno urbano.

³⁴ En este sentido y de forma textual se manifiesta Martín Bassols Coma, "Comentarios al artículo 47", en "Comentarios a la Constitución", obra cit., pág. 327.

Según una interpretación amplia del artículo 47 de la Constitución, todos ellos quedarían integrados en el ámbito de protección del referido precepto.

La realización de estas afirmaciones supone excluir del ámbito del artículo 45 de la Constitución el concepto de medioambiente urbano, para ubicarlo en el ámbito del precepto constitucional relativo a la vivienda digna y adecuada y consecuentemente fundar la relevancia jurídica de la rehabilitación exclusivamente en el artículo 47 de la Constitución.

La cuestión entronca directamente con la amplitud que se da al concepto de medio ambiente, cuestión no del todo pacífica en la doctrina. Así, existen básicamente dos posturas doctrinales al respecto: por una parte, la de aquellos que hacen coincidir el medio ambiente con el medio natural, y por otra la de aquellos otros que desde una perspectiva más amplia engloban en dicho concepto lo que podría denominarse el marco o entorno de vida humana, el medio en que el hombre desenvuelve su actuación³⁵, concepto éste más amplio que integraría sin duda también el medio ambiente urbano³⁶.

En todo caso, hay que poner de manifiesto que la cuestión tiene trascendencia desde el punto de vista de la justificación constitucional que haya de darse a unas determinadas actuaciones, puesto que de lo que no hay duda es de que el entorno urbano es

Igualmente puede verse de este mismo autor el artículo "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", *Revista de Derecho Urbanístico* N° 85, 1983, pág. 20.

En términos similares se manifiesta Concepción Barrero que parte de un desdoblamiento funcional del concepto de vivienda al considerar como tal tanto el espacio interno propio y privativo del individuo como el espacio territorial rural o urbano que lo circunda. "La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico", Civitas, Madrid, 1990, pág. 397.

³⁵ Sobre este punto puede verse Concepción Barrero, "La ordenación jurídica del patrimonio histórico español", obra cit., pág. 184 y ss, que enumera los autores que mantienen una u otra opción.

³⁶ Este es el sentido que parece haber recogido el Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de junio de evaluación del impacto ambiental, desarrollado por el Real Decreto 1131/88 de 30 de septiembre por el que se aprueba su reglamento de ejecución. En el artículo 2º hace referencia a la evaluación de impacto ambiental señalando que esta deberá contener "los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico", donde la referencia a los bienes materiales puede interpretarse en el sentido de medio urbano o construido.

En el ámbito autonómico, la Ley 2/89 de Impacto Ambiental de la Generalidad Valenciana, recoge en su artículo 2.2 un concepto similar. La mencionada Ley, es desarrollado por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, que contiene como es lógico preceptos en similar sentido.

En opinión de la doctrina este precepto es clarificador del concepto de medio ambiente pues en la medida en que constituye una técnica jurídica de protección del medio ambiente es significativo de la extensión que cabe dar al mismo. En este sentido Jesús Jordana Fraga, "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", Barcelona, 1995, pág. 95

objeto de protección constitucional, bien como manifestación del derecho al medio ambiente que proclama el artículo 45 de la Constitución, bien como elemento constitutivo del concepto de vivienda digna y adecuada a que se refiere el artículo 47 de la Constitución.

En mi opinión, aunque no existe inconveniente en incluir en el contexto del artículo 45 de la Constitución el concepto de medio ambiente urbano, considero sin embargo que éste halla una mejor ubicación integrado en el artículo 47.

Dos órdenes de razones me llevan a adoptar esta perspectiva. En primer lugar el posicionamiento de los poderes públicos que contemplan en todo caso las intervenciones de rehabilitación del entorno urbano (equipamientos, viales infraestructuras) desde el punto de vista del cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 47 de la Constitución³⁷.

En segundo lugar porque las previsiones de dicho precepto no me parecen sino una especificación del contenido del artículo 45. Así lo demuestra el hecho de que ambos preceptos instrumentalicen la misma técnica de garantía para asegurar su eficacia, cual es la relativa a la racionalidad en la utilización de los recursos naturales (artículo 45) o el suelo (artículo 47).

Efectivamente, el artículo 45 hace referencia a la utilización racional de los recursos naturales (entre los que se incluye sin lugar a dudas el suelo) para asegurar la efectividad del derecho al medio ambiente. Por su parte, también el último inciso del artículo 47 hace referencia a la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. En este contexto es donde puede apreciarse con mayor claridad el carácter genérico del artículo 45, que se refiere a la totalidad de los recursos naturales, frente a la especialidad del artículo 47 que hace referencia a uno de ellos en particular, lo que demuestra la relación genero-especie existente entre ambos preceptos.

Así pues, la protección del entorno urbano desde el punto de vista constitucional se inserta en el artículo 47 de la Constitución. De ese entorno urbano forma parte igualmente el Patrimonio Histórico, pero debido a su peculiar importancia, es objeto de tratamiento individual, dedicándole la Constitución el artículo 46.

³⁷ Así ocurre por ejemplo con el Real Decreto 2190/95 de 28 de diciembre sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano que incluye el tratamiento del equipamiento comunitario primario en el marco de la política estatal de vivienda.

Efectivamente, el Patrimonio Histórico constituye por si solo un bien jurídico dotado de protección constitucional. No obstante determinados bienes culturales integrados en el mismo convergen con el medio ambiente urbano, en la medida en que su protección y conservación contribuye a crear las condiciones objetivas que son necesarias para acomodar el entorno urbano a los parámetros constitucionales. Así sucede con los Monumentos y Conjuntos Históricos, Bienes de Interés Cultural, que al estar enraizados en suelo urbano consolidado constituyen índices significativos de la efectividad de los preceptos que venimos analizando.

Así pues, si el artículo 47 de la Constitución, en relación con el 45 constituye una manifestación del principio de especialidad, en relación con el artículo 46 supone la intersección de dos conceptos que presentan zonas comunes aunque la relevancia de cada uno de ellos hace que sean configurados por el constituyente como bienes tutelados con carácter independiente.

En la configuración constitucional de la vivienda es necesario igualmente hacer referencia a los parámetros constitucionales de dignidad y adecuación. Se trata de conceptos indeterminados³⁸, cuya objetivización y concreción puede hacerse efectiva en determinados casos en base al establecimiento de determinados requisitos en regulaciones normativas establecidas *ex profeso*³⁹, y cuyo cumplimiento queda posteriormente asegurado a través de la correspondiente comprobación administrativa.

En todo caso se trata de dos parámetros que exigen la puesta en conexión con

³⁸ En este sentido Bassols Coma, que señala que la Constitución impone la observancia de dos requisitos o parámetros: digna y adecuada, que indudablemente son dos conceptos indeterminados destinados a legitimar una serie de intervenciones del poder público en aras a la consecución de estas dos capitales aspiraciones. "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978". Revista de Derecho Urbanístico, Nº 85, 1983, págs. 13-42.

³⁹ Así por ejemplo en el ámbito estatal cabe hacer referencia a la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad.

En todo caso, es necesario poner de manifiesto, según señala el artículo 43.2 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 que la adecuación de habitabilidad se atenderá a la normativa propia de las Comunidades Autónomas en este ámbito.

En este sentido cabe citar por ejemplo la Orden de 22 de abril de 1991 de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana que contiene el Texto Refundido de normas de habitabilidad y diseño.

Igualmente cabe citar el Decreto de 18 de enero de 1995 del Principado de Asturias que establece el régimen jurídico de la habitabilidad y procedimientos administrativos relacionados con la misma.

los valores establecidos en el artículo 10.1 de la Constitución que señala que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamentos del orden político y de la paz social"⁴⁰, lo que ayudará a esclarecer el sentido e interpretación que cabe dar a los mencionados preceptos⁴¹.

Así pues, y en vista de la amplitud del precepto constitucional cabe decir que la vivienda no se configura desde el punto de vista constitucional como un objeto material y concreto que los poderes públicos hayan de poner a disposición de los ciudadanos, sino como el conjunto de condiciones objetivas que debe reunir el espacio interno y externo en que se desenvuelve la vida humana para que aquella se desarrolle en condiciones dignas.

Este es el verdadero contenido del artículo 47 al que deben tender los poderes públicos y en este sentido ha de entenderse el derecho a la vivienda que proclama el mencionado precepto. Por esta razón, y puesto que la rehabilitación encuentra su justificación jurídica en el precepto constitucional, aquella quedará en gran parte mediatizada por el contenido del precepto analizado.

2) El valor jurídico del precepto constitucional.

Una vez analizada la extensión del precepto constitucional, se trata de ver cual es su valor jurídico, esto es, cual es el sentido y extensión del "derecho" a que se refiere el mencionado precepto.

En principio, y como parece admitir la mayoría de la doctrina, el reconocimiento del derecho a la vivienda que efectúa la Constitución española, no supone un

⁴⁰ La relación entre los principios rectores de la política social y económica y el artículo 10.1 de la Constitución, fue puesto de manifiesto por Pérez Luño, que considera aquellos como una de las vías para alcanzar el libre desarrollo de la personalidad. Antonio-E. Pérez Luño, "Comentarios al artículo 47, en "Comentarios a la Constitución", obra cit. pág. 263.

Una consideración similar, referida esta vez al medio ambiente puede verse en Javier Domper Ferrando, " El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas". Volumen I (Planteamientos constitucionales). Civitas, Madrid, 1992, págs.106-107.

⁴¹ Sobre el concepto de dignidad en la Constitución española puede verse Jesús González Pérez, "La dignidad de la persona". Civitas, Madrid, 1986.

derecho a obtener de los poderes públicos la puesta a disposición material y efectiva de un bien inmueble que satisfaga la necesidad de alojamiento y residencia.

Es decir que la efectividad del precepto no incluye la exigencia a los poderes públicos de un bien patrimonial que preste una utilidad residencial⁴², y ello tanto por el contenido del artículo, que como hemos visto presenta una mayor amplitud, como por la inexistencia en dicho precepto de un derecho público subjetivo⁴³.

Desde el punto de vista doctrinal, el derecho a la vivienda se traduce básicamente en el establecimiento por parte de los poderes públicos de un conjunto de prestaciones⁴⁴ cuya exigibilidad y garantía integra verdaderamente el contenido del artículo 47 de la Constitución⁴⁵.

Así parece deducirse de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988 de 20 de julio que señala:

"El propio contenido del artículo 47 de la Constitución española implica que los poderes públicos se vean precisados a articular una serie de prestaciones económicas, configuradas por los objetivos de la política de vivienda y la capacidad económica de los receptores de dichas prestaciones, transformando el sector en un auténtico servicio público que atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en dicho sector".

⁴² En este sentido se manifiesta por ejemplo Bassols Coma, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", obra cit., pág. 31.

En un sentido similar se manifiesta Javier Gálvez, "Comentarios a la Constitución española", dirigida por Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, pág. 832.

En un sentido contrario parece manifestarse Ricardo García Macho, que pone de manifiesto como la vivienda puede considerarse como un derecho básico de prestación, pues solo desde la posesión de una vivienda digna se puede disfrutar de varios de los derechos fundamentales clásicos". Así pues, el citado autor, parece estar identificando el derecho a la vivienda con el derecho a la posesión o titularidad de la misma. "Las aporías de los derechos fundamentales y el derecho a una vivienda". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 202

⁴³ Sobre el concepto de derecho público subjetivo, y el interés por la superación de la distinción entre aquel y el concepto de interés legítimo, puede verse José Roberto Dromi. "Derecho subjetivo y responsabilidad pública", Madrid, 1986, págs. 84.

⁴⁴ Antes de continuar es necesario realizar un pequeño inciso y señalar que el término "prestación", es utilizado en este contexto, no como sinónimo de actividad de prestación o servicio público, sino como termino amplio que integra la actividad administrativa cualquiera que sea la forma bajo la que se manifieste y que pretende dotar de efectividad el precepto constitucional.

⁴⁵ En este sentido Javier Gálvez, que señala que los poderes públicos están compelidos a promover las condiciones necesarias para que todo español puede disfrutar de una vivienda digna y adecuada. "Comentario al artículo 47 de la Constitución", en "Comentarios a la Constitución", obra cit., pág. 832.

El propio artículo 47 de la Constitución se encarga de recalcar la necesidad de que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho⁴⁶ al que se refiere si bien tal intervención ha de ir dirigida, como digo, a establecer las prestaciones necesarias que lo hagan efectivo⁴⁷ y no a la atribución material de un bien que presta la utilidad residencial⁴⁸.

En realidad por tanto, no existe propiamente un derecho a la vivienda, sino un derecho a obtener de los poderes públicos las prestaciones necesarias para conseguir y disfrutar una vivienda digna y adecuada⁴⁹ en los términos que han quedado expuestos más atrás.

En efecto, la dicción del artículo 47 de la Constitución, se disgrega en su desarrollo normativo en el reconocimiento de un conjunto de prestaciones e intervenciones de carácter público, cuya posible exigibilidad por parte de los sujetos beneficiarios les atribuye el carácter de derechos subjetivos.

Así pues, la dicción del artículo 47 no debe entenderse como el reconocimiento de un derecho subjetivo a la puesta a disposición de una vivienda en las condiciones expresadas en el mencionado precepto, sino que su eficacia y efectividad resulta satisfecha a través del posterior reconocimiento normativo de un conjunto de prestaciones públicas.

⁴⁶ La doctrina ha puesto de manifiesto la importancia de tales derechos señalando que solo una acción decidida de los poderes públicos en el orden prestacional puede garantizar a los ciudadanos el mínimo vital imprescindible para su existencia. Tomás Ramón Fernández, "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos". Revista de Derecho político nº 15, 1982, págs. 24-25.

⁴⁷ Oscar Alzaga ha criticado la determinación contenida en el artículo 47 de la Constitución relativa a la necesidad de que los poderes públicos promuevan las condiciones para hacer efectivo el derecho reseñado en el artículo citado. En opinión del citado autor esta consecuencia jurídica ya se encuentra suficientemente explicitada en el artículo 53.3 de la Constitución. "La Constitución española de 1978. Comentario sistemático". Madrid, 1978, pág.331.

⁴⁸ Así por ejemplo se pronuncia Bassols Coma, que intenta sistematizar las prestaciones que en su opinión quedan contenidas en el marco del artículo 47, distinguiendo al efecto entre prestaciones *uti singuli* y *uti universiti*. "Comentario al artículo 47 de la Constitución" en "Comentarios de las Leyes Políticas, dirigido por Oscar Alzaga, obra cit., pág. 338

⁴⁹ De esta manera, puede afirmarse que el alcance del artículo 47 de la Constitución hubiera sido igual con la consiguiente o parecida redacción: "los poderes públicos promoverán las condiciones para que todos los españoles puedan disfrutar de una vivienda digna, y regulará la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. Pero nuestro legislador constituyente debió pensar que resultaba más atractiva la fórmula del derecho a la vivienda. Javier Gálvez, "Comentarios al artículo 47 de la Constitución", en "Comentarios a la Constitución", obra cit., pág.833.

Para que se produzca el surgimiento del derecho subjetivo es necesario que se realice una labor de conversión, que corresponde al legislador ordinario a través del desarrollo de los preceptos constitucionales⁵⁰. El derecho subjetivo no es por tanto el derecho a la vivienda sino el derecho a exigir a los poderes públicos las prestaciones necesarias para lograr la efectividad del precepto.

De esta forma, ha quedado configurado el contenido y alcance del principio rector de la política social y económica que venimos analizando. De la mencionada consideración se derivan básicamente dos consecuencias: el deber del legislador de promulgar leyes necesarias para la consecución de estos objetivos, y el deber de la Administración de poner en marcha una determinada actividad administrativa que coadyuve a la consecución de los mismos⁵¹.

Así se deduce genéricamente del artículo 53.3, y específicamente del artículo 47 de la Constitución.

Pues bien, en el ámbito de ambas coordinadas se inscribirá la rehabilitación urbana, en tanto en cuanto que una de las opciones políticas que pueden ser introducidas por el legislador para dotar de efectividad al precepto. La adopción de esta política condicionará la actividad administrativa en la materia, al orientar en tal sentido las prestaciones públicas que han de ser puestas a disposición de los administrados.

La rehabilitación constituye una opción política importante en materia de vivienda, pero no es la única, puesto que junto a ella cabe la posibilidad de que la actuación de los poderes públicos se oriente hacia la construcción de un nuevo parque inmobiliario, que satisfaría igualmente las exigencias constitucionales. Con todo, se trata en realidad de políticas que suelen ir alternándose, y que se manifiestan conjuntamente.

En todo caso, y antes de profundizar en los extremos apuntados, conviene detenerse en el análisis del concepto de rehabilitación, ahora si dotado de todos los elementos

⁵⁰ Sobre la conversión de los derechos contenidos en el capítulo tercero de la Constitución en auténticos derechos subjetivos puede verse Tomás Ramón Fernández, "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos", obra cit., pág. 29.

⁵¹ En este sentido Tomás Ramón Fernández ha denunciado el hecho de que las leyes acostumbran a limitarse a autorizar a la Administración para intervenir la habilitan para actuar, pero rara vez le obligan a ello. "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos", obra cit., pág. 32.

de juicio necesarios.

b) La incidencia del elemento finalista en el concepto de rehabilitación.

Una vez puesta de manifiesto la significación y valor jurídico de los principios constitucionales que reclaman el derecho a una vivienda digna y adecuada así como la relevancia jurídica de los mismos, considero que estamos ya en condiciones de ofrecer un concepto de rehabilitación desde una perspectiva jurídica.

Como se deduce de la exposición precedente, y de las afirmaciones realizadas en páginas anteriores, en la verificación de este concepto será esencial el elemento finalista que como hemos señalado se concreta en la tendencia a dotar de efectividad determinados preceptos constitucionales. Asimismo será necesario tener presente que en ningún caso la rehabilitación considerada desde una perspectiva jurídica pierde su contenido o sustrato material.

Partiendo desde estas consideraciones, la rehabilitación se define como aquel conjunto de operaciones materiales orientadas al mantenimiento del patrimonio preexistente, verificadas previa intervención directa o indirecta de la Administración, que son el resultado y la concreción de una opción política previamente definida para dotar de efectividad al principio rector de la política social y económica que postula el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Esta definición confirma la necesidad de mantener en todo caso el carácter material de la rehabilitación, y ello aún cuando se vaya a considerar desde el punto de vista jurídico.

Así pues, y según estas consideraciones, las intervenciones de rehabilitación recaen sobre el patrimonio urbanizado y edificado preexistente, individualmente considerado, o en tanto en cuanto integrado en un espacio urbano previamente delimitado, y por la trascendencia de sus efectos⁵² determinan un progresivo acercamiento a las condiciones

⁵² Es interesante aludir a los efectos de las intervenciones de rehabilitación toda vez que a través de los citados efectos se van a conseguir las condiciones objetivas necesarias para producir un acercamiento a los parámetros constitucionales relativos a la vivienda. En este sentido es necesario distinguir básicamente dos tipos de efectos: los

objetivas que permiten entender cumplido el postulado constitucional que venimos analizando.

El hecho de que la rehabilitación aparezca trascendida por el elemento finalístico conlleva dos consecuencias importantes que prestan al concepto jurídico su peculiar significación. Por una parte modula las actividades materiales que se entienden incluidas en su ámbito, y por otra parte determina la incidencia de los poderes públicos en su verificación, por constituir el cauce material a través del cual alcanzar la efectividad de los preceptos señalados.

En efecto, la rehabilitación aun acotada desde una perspectiva jurídica, no varía sustancialmente en su trasfondo material de aquella de que partíamos en capítulos anteriores. En efecto, las operaciones materiales que constituyen la rehabilitación se encuentran trascendidas jurídicamente por la finalidad a la que van encaminadas que es la efectividad de los preceptos constitucionales. Esta circunstancia sin embargo no supone una variación sustancial en su contenido material, aunque si imprime determinadas peculiaridades.

Se trata de ver cuales son estas peculiaridades. O dicho en otros términos, se trata de analizar la rehabilitación desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la misma: la consecución de los principios rectores de la política social y económica y en concreto el relativo a la vivienda digna.

Efectivamente, cuando analizábamos el concepto desde el punto de vista material, distinguíamos la rehabilitación de inmuebles de aquellas otras intervenciones que no podían ser calificadas como tales por faltar en ellas los presupuestos objetivos: esto es, pérdida de funcionalidad, y posterior restablecimiento de la funcionalidad originaria⁵³.

Pues bien, puede decirse que la gama de intervenciones materiales que caen

efectos directos, que son aquellos que se proyectan sobre el patrimonio inmobiliario existente, y que van destinados a lograr su puesta en valor o una mejor utilización del mismo. Nótese como desde el punto de vista jurídico los efectos de la rehabilitación pueden ser la puesta en valor del elemento patrimonial al que afectan, bien una mejor utilización del mismo, sin que en ningún caso esos efectos hayan de suponer la recuperación de la funcionalidad inicial del mismo como veíamos que ocurría con la rehabilitación considerada desde el punto de vista material. Junto a ello, es necesario hacer referencia a la producción de efectos de carácter indirecto, toda vez que la consecución de los mismos deriva de la intervención sobre los elementos patrimoniales, lo que tiene su repercusión en factores de índole social, económica o cultural, efectos que repercutirán positivamente en el entorno urbano que rodea a la vivienda.

⁵³ Recordemos como desde una perspectiva estrictamente material, la rehabilitación se diferenciaba de otras intervenciones tales como las obras de reparación, mejora, conservación, reforma, restauración, reconstrucción o reedificación, puesto que en ellas no concurrían los requisitos básicos de la rehabilitación:

bajo la configuración de la rehabilitación desde el punto de vista jurídico se amplía, toda vez que lo relevante para calificar como tal una determinada actividad no es el contenido material que presente la mencionada operación, siempre que se inscriba en un contexto de respeto por el patrimonio existente, sino más bien la trascendencia o finalidad que con dicha intervención se pretenda conseguir. Así pues, la rehabilitación desde el punto de vista jurídico parte del concepto material que manteníamos en el capítulo primero, pero amplía su significado y lo hace extensivo a cualquier acción material que bajo el presupuesto de mantenimiento del patrimonio inmobiliario existente se dirija a la consecución de una vivienda digna.

Ya hemos señalado en epígrafes anteriores, como el elemento teleológico que cohesiona las intervenciones de rehabilitación desde el punto de vista jurídico viene constituido por el logro de la efectividad de los preceptos constitucionales. De este modo intervenciones que desde un punto de vista estrictamente material quedarían configuradas como intervenciones de reforma, restauración ect. son calificadas como intervenciones de rehabilitación desde el punto de vista jurídico.

Así pues, la rehabilitación mantiene sus características esenciales (incidencia sobre el patrimonio edificado y urbanizado con pretensión de mantenimiento), pero sus características secundarias se relajan (pérdida y posterior recuperación de utilidad).

Desde esta perspectiva, el aspecto material en que se traducen las distintas intervenciones de rehabilitación pasa a un segundo plano de forma que será el elemento finalístico el que justifique el tratamiento jurídico del concepto analizado. Quiere decirse con ello que los estrictos requisitos de la rehabilitación, en sentido material, se relajan, bastando en este sentido con que la intervención se proyecte sobre un objeto o estructura urbana preexistente a los efectos de asegurar su mantenimiento.

Esta misma justificación sirve como argumento para explicar el hecho de que en determinadas ocasiones unas mismas operaciones materiales tengan diferente trascendencia jurídica.

En efecto, la rehabilitación desde el punto de vista jurídico ha de distinguirse de aquellas otras intervenciones materiales que suponen la concreción del deber de conservación de carácter urbanístico.

Efectivamente, la distinción o relevancia jurídica de unas mismas actividades

materiales, debe buscarse en la diferente finalidad o justificación que las preside. De este modo, una determinada actividad que vaya orientada a la consecución de una vivienda ajustada a los parámetros constitucionales habrá de considerarse como intervención de rehabilitación.

Por el contrario, si bajo la misma actividad material la finalidad y el fundamento que la orienta es el mantenimiento de las construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, la trascendencia jurídica derivará de su consideración como una manifestación del deber de conservación impuesto por la legislación urbanística⁵⁴.

De este modo, la rehabilitación se concreta en la verificación de intervenciones materiales sobre el patrimonio urbanizado o edificado que van encaminadas a la consecución de la efectividad del principio constitucional relativo a la vivienda digna y adecuada.

El elemento finalista es el que otorga la trascendencia jurídica a tales intervenciones, que resultan considerablemente ampliadas respecto de las que servían como base a la configuración de la rehabilitación desde un punto de vista material.

De otro lado, el elemento relevante de la noción se traslada al aspecto teleológico, quedando relegada la trascendencia de los efectos que servían como base de la noción de rehabilitación desde el punto de vista material.

Así pues, la rehabilitación es el cauce a través del cual se puede adecuar el patrimonio existente a las exigencias constitucionales. Este carácter instrumental de la actividad material que se inscribe bajo el nombre de rehabilitación, imprime al término su segunda nota característica, cual es la intervención de los poderes públicos en la verificación de dichas acciones materiales.

En efecto, los poderes públicos están vinculados al cumplimiento de los preceptos constitucionales. El hecho de que la rehabilitación sea el cauce material capaz de adecuar el bien jurídico protegido a las exigencias constitucionales determina básicamente la incidencia de las distintas instancias públicas en la materialización de estas intervenciones.

Así pues, una vez definida la opción política y establecidas las

⁵⁴ Téngase en cuenta que el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 impone a los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. El establecimiento de este deber se ratifica posteriormente en el artículo 245.1 del mismo texto legal.

correspondientes prestaciones públicas que constituyen el desarrollo del derecho en los términos en que quedó expuesto más atrás, la Administración debe actualizar esas prestaciones a través de su actuación.

Así pues, la Administración actúa como gestora de la rehabilitación, entendiéndose por gestión el conjunto de actuaciones jurídico administrativas que actúan como presupuesto para materializar la actividad de rehabilitación tendente a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Queda expuesta por tanto la noción de rehabilitación desde el punto de vista jurídico en atención a la incidencia que el elemento finalístico despliega sobre ella, que se manifiesta no solo en la ampliación de las actuaciones materiales que hayan acomodo en el término, sino también en la intervención de la Administración pública en el desarrollo de tales actuaciones.

En esta aproximación jurídica que tratamos de realizar, vamos a seguir las coordenadas que marcan los preceptos constitucionales. En efecto, y tal y como hemos señalado en líneas anteriores, la efectividad de los mismos exige el posterior desarrollo normativo, y una actividad administrativa, que se adapte a las pautas marcadas por las normas de desarrollo constitucional.

Pasamos a continuación a examinar cada una de estas cuestiones, analizando con carácter previo las competencias de los poderes públicos en la materia.

C.- Competencias en materia de rehabilitación.

Las competencias sobre rehabilitación han de estudiarse teniendo en cuenta su carácter instrumental, en tanto en cuanto aquella no es sino el cauce material a través del cual se pretende conseguir la efectividad del precepto constitucional relativo al derecho a la vivienda.

Por tanto, para que una Administración pública pueda llevar a cabo actividades relacionadas con la rehabilitación habrá de tomarse en consideración previamente si el ordenamiento jurídico le reconoce capacidad para incidir sobre la vivienda.

Desde este punto de vista varios son los entes públicos que pueden resultar competentes para incidir sobre la vivienda como objeto de protección constitucional, y por tanto en la actividad de rehabilitación, lo que hace necesario tratar de deslindar los criterios de determinación de esta capacidad. En este sentido se impone una remisión a los dos criterios de delimitación competencial: el material, y el territorial y a ello vamos a dedicar precisamente las páginas que siguen⁵⁵.

En principio, hay que comenzar afirmando que el concepto de vivienda como bien jurídico no coincide con el concepto de vivienda como materia de competencia, pues en esta segunda acepción su extensión es más reducida que su significado en cuanto bien jurídico protegido constitucionalmente. Ello supone que determinados elementos comprendidos en el concepto de vivienda como bien jurídico no formen parte de la misma como materia objeto de competencia. Ello hace necesario recurrir a otros títulos competenciales que legitimen la incidencia pública en la materia. Dichos títulos competenciales son, además de la vivienda, el Urbanismo, el Patrimonio Histórico y la competencia sobre coordinación de la actividad económica que corresponde al Estado. Cualquier Administración territorial que ostente competencias en este sentido puede incidir con su actuación en el logro de la efectividad del artículo 47 de la Constitución.

Así pues la atribución de competencia a una Administración pública sobre vivienda, urbanismo⁵⁶, y coyunturalmente sobre Patrimonio Histórico y coordinación de la actividad económica, legitimará e impondrá su posterior intervención en las acciones de rehabilitación

Una vez determinados los títulos competenciales que permiten incidir en la actividad de rehabilitación, es necesario analizar la distribución de los mismos entre los distintos entes territoriales. El tema deberá ser analizado desde el punto de vista de la existencia de una escala normativa que partiendo de las disposiciones constitucionales tenga en cuenta también las previsiones de los Estatutos de Autonomía, así como la legislación que

⁵⁵ La relación existente entre fines públicos y atribución de competencias es puesto de manifiesto por José María Boquera Oliver, para quien la atribución de competencias presupone la relación entre fines públicos y poder público. "Derecho Administrativo", Civitas, Madrid, 1996.

⁵⁶ Efectivamente la atribución de competencias en materia de urbanismo conlleva la posibilidad de incidir en el ámbito urbano en cuyo seno se han de llevar a cabo las operaciones de rehabilitación.

desarrolle las determinaciones contenidas en los anteriores cuerpos normativos.

a) Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista constitucional, no parecen existir dudas sobre la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda⁵⁷ y urbanismo⁵⁸. Así se deduce de la dicción del artículo 148.1.3 del texto constitucional.

No obstante la dicción del artículo 148 de la Constitución no debe conducirnos a una conclusión equivocada, en el sentido de excluir totalmente cualquier intervención estatal sobre estas materias. Efectivamente, es indiscutible la presencia de títulos competenciales correspondientes al Estado que legitiman su actuación en materias que en principio aparecen atribuidas exclusivamente a las Comunidades Autónomas. Así por una parte, tanto la ordenación del territorio como la ordenación urbana constituyen materias permeables a otros títulos competenciales ostentados por el Estado⁵⁹, tales como la planificación económica o aquellos otros títulos que incidan sobre el derecho de propiedad.

Pero es que además hay que tener en cuenta las implicaciones existentes entre vivienda y desarrollo económico, en la medida en que la incidencia sobre aquella constituye uno de los factores más importantes para el desarrollo de la economía.

En este sentido hay que tener en cuenta el artículo 149.1.13 que atribuye competencia al Estado sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, competencia desde la cual se puede justificar la intervención estatal en la vivienda.

Así pues, la función de garantía básica de una vivienda digna, es la que puede

⁵⁷ La regulación en materia de rehabilitación entraría en el ámbito de los reglamentos independientes, que como señala José María Baño, encuentran en el ámbito de la actividad de fomento de la Administración, un de sus manifestaciones más claras. "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria". Madrid. Civitas. 1991, pág 218.

⁵⁸ Ver al respecto el artículo 148.1.3 de la Constitución española de 1978.

⁵⁹ Así lo pone de manifiesto Tomás López Quintana, "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana". Revista vasca de Administración pública, N° 21, 1988, pág. 82.

y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica en el subsector de la vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito⁶⁰. La inmisión estatal en la actividad económica trasciende los fines estrictamente económicos para alcanzar también finalidades previstas en los preceptos relativos a los principios rectores de la política social y económica.

Ahora bien, la intervención estatal tendrá su manifestación básicamente en el fomento de la rehabilitación⁶¹ por las importantes implicaciones económicas que como hemos visto conlleva esta actividad⁶². Aplazamos a un capítulo posterior, en concreto aquel en el que tratemos las medidas de fomento, la consideración más detenida de esta cuestión.

Por lo que se refiere a las competencias sobre Patrimonio Histórico, hay que señalar que el artículo 148.1 16 atribuye a las Comunidades Autónomas competencias sobre Patrimonio monumental de interés para las mismas. Ahora bien, esta atribución competencial no puede entenderse con la misma exclusividad que predicábamos de la vivienda y el urbanismo.

En efecto, también el Estado puede intervenir sobre estas materias en base a la habilitación constitucional para incidir en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación. Pero por otra parte hay que tener en cuenta que el Patrimonio Histórico se inserta en el ámbito de un concepto más amplio, como es la cultura, materia sobre la cual, el artículo 149.2 parece establecer una competencia concurrente del Estado y la Comunidad Autónoma⁶³.

⁶⁰ En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988 señaló que la atribución de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas no suponía la imposibilidad por parte del Estado de intervenir en aquella fomentando las actuaciones referentes a la misma, y ello por las importantes implicaciones económicas que el tema de la vivienda despliega, lo que conecta con la competencia estatal reconocida en el apartado 13 del artículo 149.1, que atribuye competencia al Estado en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Fundamento jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988.

⁶¹ Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por Tomas Quintana López, "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana", obra cit., pág 91.

⁶² Téngase en cuenta que en base al artículo 149.1.13 de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

⁶³ En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, que establece la delimitación de competencias en materia de Patrimonio Histórico.

No obstante, cuando los bienes culturales se toman en cuenta a efectos de su rehabilitación, como ocurren en el presente caso, serán las Comunidades Autónomas las que ostenten competencias al respecto, sin que las que pueda ostentar el Estado a efectos de evitar la expoliación o exportación interfieran con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en este punto.

Así pues, las posibilidades de intervención en las actividades de rehabilitación por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas y el ámbito de actuación de cada uno de ellos quedan relativamente claras a la vista de la delimitación competencial efectuada por la Constitución española en materia de vivienda, Urbanismo, Patrimonio Histórico y coordinación de la actividad económica.

b) Las competencias locales.

Ahora bien, junto a estas Administraciones públicas territoriales que hemos analizado en el epígrafe anterior es necesario aludir a las entidades de carácter local, cuyo protagonismo en la actividad de rehabilitación intentaremos demostrar a lo largo de la ulterior exposición.

A diferencia de lo que ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas en que la Constitución delimita el ámbito de sus competencias, en el caso de las Administraciones locales, aquella se limita a asegurar genéricamente su autonomía sin hacer mención expresa de las competencias atribuidas a las mismas⁶⁴.

La consecuencia que de esta circunstancia va a derivarse, será el aplazamiento en la fijación de aquellas al momento en que el legislador estatal o autonómico desarrolle

⁶⁴ En este sentido el artículo 140 de la Constitución, que señala: " La Constitución garantiza la autonomía a los municipios".

Esta circunstancia de falta de delimitación competencial por parte de la Constitución ha sido puesta de manifiesto por la doctrina que ha señalado como la Constitución no ha establecido un núcleo de competencias propias para el municipio, y en consecuencia, corresponderá al legislador ordinario estatal o autonómico el establecimiento de esas competencias que aseguren la autonomía municipal. . Francisco Sosa Wagner, "Los principios del nuevo régimen local", en el libro "Tratado de Derecho municipal", tomo I, dirigido por Santiago Muñoz Machado. Civitas, Madrid, 1988, pág. 109.

legislativamente⁶⁵ las competencias propias que por vía constitucional tiene aseguradas, momento en el que deberá delimitar todas aquellas competencias municipales que sean necesarias para asegurar la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales.

Ahora bien, entre el texto constitucional y las legislaciones sectoriales del Estado y las Comunidades Autónomas, es necesario hacer referencia a una pieza legislativa intermedia cual es la Ley Reguladora de Bases de Régimen local de 2 de abril de 1985⁶⁶.

La mencionada Ley establece una serie de competencias que no pueden ser desconocidas por las leyes sectoriales del Estado ni de las Comunidades Autónomas, asegurando de esta forma un mínimo competencial a las entidades locales⁶⁷.

De esta manera, será en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local donde haya que buscar en primer lugar la atribución de competencias que corresponde a los entes locales en materias relacionadas con la rehabilitación.

En este sentido, una primera mención se impone al artículo 25.2 que enumera una serie de materias en las que el municipio habrá de ejercer competencias en todo caso⁶⁸, y que han sido conceptuadas como competencias propias⁶⁹. En el apartado d) alude a la

⁶⁵ Efectivamente, la autonomía local es una materia reservada a la ley, de forma que es esta la que define las competencias locales. Por esta razón señalamos en el texto que el desarrollo competencial ha de ser legislativo, excluyendo por tanto a las Comunidades Autónomas en la fijación de competencias en aquellos casos en que no tengan atribuida potestad legislativa en una determinada materia. En este sentido puede verse José María Baño León, "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en "Tratado de Derecho municipal", tomo I, dirigido por Santiago Muñoz Machado, Madrid, 1988, pág. 341.

⁶⁶ El Tribunal Constitucional interpretó en las sentencias 25/1983, fundamento jurídico 4º, 76/1983, fundamento jurídico 38, y 99/1987, fundamento jurídico 2º, que el concepto de bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución española, justifica la posibilidad de que el legislador estatal, "con carácter general y para todo tipo de materias fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales". Este argumento ya está presente en la sentencia 214/1980, de 21 de diciembre.

⁶⁷ La regulación en la Ley de Bases de Régimen Local de un núcleo de materias en las que el legislador sectorial tiene, en todo caso que conceder competencias a la Administración Local, vincula plenamente al legislador autonómico, que incurriría en inconstitucionalidad (por violación de una norma estatal básica) si al regular uno d los sectores materiales desconociera la posición del municipio". José María Baño, "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", obra cit, 356-357

⁶⁸ Sobre la tramitación parlamentaria del capítulo relativo a las competencias del municipio y los problemas planteados al respecto puede verse Piedad García Escudero y Benigno Pendás García, "El nuevo régimen local español", Barcelona, 1985, pág 227-228.

⁶⁹ Estas competencias denominadas propias por la doctrina, se contraponen a las denominadas competencias delegadas a las que hace referencia el artículo 27 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. La doctrina se ha hecho eco de esta distinción. Así por ejemplo Sosa Wagner distingue entre competencias propias, en sentido estricto y sometidas a instrucciones, competencias transferidas o delegadas y competencias encomendadas.

ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas y patrimonio histórico artístico.

Es este artículo el que de una forma clara y manifiesta viene a atribuir a los municipios la posibilidad de intervenir en el desarrollo de acciones de rehabilitación.

No obstante, otros artículos de la mencionada Ley permiten atribuir al municipio competencias ejecutivas que le habilitan para intervenir en la rehabilitación. Así por ejemplo el artículo 28 que permite a los municipios realizar actividades complementarias⁷⁰ respecto de las que corresponden a otras Administraciones públicas (Comunidades Autónomas en el caso de las viviendas), y la disposición transitoria segunda que faculta a aquellos para el ejercicio de cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por la legislación sectorial a otras Administraciones públicas.

Así pues, en base a todos estos preceptos los entes locales parecen estar dotados de título habilitante para llevar a cabo una actividad de prestación consistente en la construcción y rehabilitación de viviendas.

Por otra parte, la atribución de competencias sobre urbanismo supone la posibilidad de incidir en los entramados urbanos existentes, configurando el espacio físico de desenvolvimiento de la potestad urbanística municipal⁷¹.

Evidentemente las operaciones de rehabilitación que en suelo urbano se lleven a cabo, deberán estar previstas con mayor o menor grado de detalle en el planeamiento urbanístico para cuya ejecución ya hemos visto que habilita el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen local.

No obstante el mencionado autor, admite la relatividad de esta distinción poniendo de manifiesto la dificultad de deslindar en ocasiones tales competencias. "Las competencias de las corporaciones locales". Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1985, pág 35.

Por esta razón se mantiene que la distinción entre competencias propias y delegadas, no ha de basarse en la implicación directa de intereses locales, sino en la imposición legal de que en determinado tipo de materias los entes locales tengan que recibir algún tipo de competencias. En este sentido se manifiesta José M^a Baño. "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", obra cit. pág. 359.

⁷⁰ Algunos autores han señalado que el artículo 28 puede llegar a tener un efecto contraproducente limitativo de la capacidad de gestión del ente local. En este sentido por ejemplo Piedad García Escudero, y Benigno Pendás García, "El nuevo régimen local español", obra cit., pág. 230- 231.

⁷¹ En este sentido ver Fernando López Ramón, "Urbanismo municipal y ordenación del territorio". REDA N^o 82. 1994, págs 207-218.

Las respectivas leyes estatales y autonómicas en materia de urbanismo deberán concretar estas competencias pero en todo caso deberán asegurar el protagonismo local en la ejecución de los planes que tengan como punto de referencia el ámbito municipal, si se quiere asegurar la autonomía que propugna la Constitución española⁷².

Ha de tenerse en cuenta por otra parte que el ejercicio de las competencias urbanísticas que los entes locales tienen reconocidas permite integrar en su ámbito de actuación otras competencias igualmente reconocidas a los mismos en el artículo 25 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local.

Así sucede con el Patrimonio histórico, puesto que la inclusión en el planeamiento de determinaciones referentes a aquel, y consecuentemente el empleo de la técnica urbanística en su protección y conservación suponen conferir al municipio la posibilidad de incidir sobre el mismo. Así sucede por ejemplo en el caso de los Conjuntos Históricos, respecto de los cuales, el artículo 20.4 de la Ley de Patrimonio Histórico preceptúa la obligatoriedad de aprobación de un plan urbanístico⁷³.

En base por tanto a estas consideraciones deberán armonizarse las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales, lo que implica sin duda alguna, la necesidad de remitirse en último término a la legislación específica aprobada por la correspondientes Comunidad Autónoma, que deberá en todo caso ser respetuosa con las conclusiones apuntadas más atrás.

En todo caso, hay que tener en cuenta que estas cuestiones volverán a ser analizadas en capítulos posteriores. En concreto en el capítulo VII, relativo a los sujetos de la rehabilitación, y en el capítulo VIII relativo a las medidas de fomento, así como también en el

⁷² Este hecho es constatado por Tomás Ramón Fernández que señala como el protagonismo público en la ejecución de los planes se localiza en unos u otros entes en función de las clases de aquellos. En las entidades locales, individualmente o asociadas entre sí en el caso de los Planes municipales o intermunicipales. "Manual de Derecho urbanístico". El Consultor, Madrid, 1993, pág 161.

El artículo 141 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 da pie para mantener una interpretación semejante, al señalar "que la ejecución de los planes de ordenación corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales en sus respectivas esferas de actuación..."

⁷³ El precepto contempla el supuesto de un plan especial que refiere sus determinaciones al ámbito de un Conjunto Histórico y que ha sido aprobado previo informe de "la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados". Pues bien, esa participación de la Administración de Bellas Artes en el procedimiento de aprobación de los planes, descarta una posterior intervención de la misma, dejando campo libre a la actuación municipal. Sin embargo, hay que hacer notar que esta inhibición no es ni mucho menos absoluta, pues excluye a los Monumentos y Jardines históricos, así como a aquellos inmuebles que estén incluidos en su entorno.

capítulo IX referente al planeamiento urbanístico. Por el momento dejamos únicamente apuntada la cuestión.

2.- La ordenación jurídica de la rehabilitación.

Una vez que hemos puesto de manifiesto el concepto de rehabilitación y las competencias que en relación con ella se deducen, conviene tratar de especificar la ordenación jurídica de la misma, esto es el tratamiento y consideración que desde el punto de vista de las normas que la regulan se otorga a aquella.

La ordenación jurídica de la rehabilitación queda trascendida como sabemos por un elemento finalista que hemos analizado en el epígrafe anterior. En efecto, el hecho de que aquella traiga causa de los principios rectores de la política social y económica determina que su ordenación sea el resultado del tratamiento normativo que concreta y desarrolla los principios rectores que le sirven de justificación jurídica⁷⁴.

Así pues, la ordenación jurídica de la rehabilitación se ha de analizar a través de la regulación que los poderes públicos competentes efectúen de la vivienda, puesto que como hemos dicho, encuentra en aquella su justificación.

Efectivamente, las consideraciones efectuadas por el artículo 53.3 de la Constitución hacen prácticamente inexcusable la existencia de un desarrollo normativo, que concrete tales determinaciones.

El desarrollo de tales preceptos constitucionales, pasa fundamentalmente por la especificación de la política o políticas pertinentes para dotar de efectividad a tales preceptos, así como por la determinación de las prestaciones que a este respecto han de adoptar los poderes públicos para hacer eficaces las determinaciones constitucionales.

En definitiva, no basta con efectuar la declaración abstracta de un derecho,

⁷⁴ La doctrina ha puesto de manifiesto igualmente la necesidad de proceder a un desarrollo normativo de los principios rectores de la política social y económica, y en concreto, del relativo al derecho a la vivienda digna y adecuada puesto que los preceptos constitucionales que los contienen presentan una generalidad y amplitud tales que es necesario proceder a su concreción. Javier Galvez, "Comentarios al artículo 47 de la Constitución", en la obra colectiva, "Comentarios a la Constitución", dirigida por Fernando Garrido Falla. Civitas, Madrid, 1985.

sino que es necesario establecer los presupuestos objetivos que habiliten al ejercicio y disfrute efectivo del mismo, y para ello es necesario diseñar una política determinada, y proyectar en base a ella las acciones públicas necesarias para la consecución de tales objetivos.

La concreción de estas cuestiones conlleva básicamente la determinación del interés público que está presente en tales actuaciones, el conjunto de titularidades y potestades de que han de aparecer dotados los poderes públicos para la satisfacción del mismo, así como los órganos o unidades administrativas que han de hacerse cargo de satisfacer ese interés general.

Se tratará por tanto de articular, a través de los mecanismos citados, un conjunto de prestaciones que constituyen el contenido del precepto constitucional⁷⁵ según ya sabemos, y respecto de los cuales los poderes públicos aparecen configurados como sujetos pasivos en la medida en que tales prestaciones les son exigibles por los ciudadanos.

Paralelamente, el desarrollo de los preceptos constitucionales ha de incidir en la determinación de la posición jurídica de los particulares, confiriéndoles una situación jurídica activa de cara a la exigencia de tales prestaciones.

Todas las especificaciones anteriores tienen trascendencia efectiva en relación con la rehabilitación, que es configurada a nivel legislativo como una de las opciones políticas adecuadas para lograr la efectividad de los principios rectores de la política social y económica que venimos analizando⁷⁶.

Esta circunstancia determinará la necesidad de referir la organización administrativa y los títulos y potestades habilitantes para la intervención en materia de vivienda hacia la articulación de una serie de prestaciones públicas que permitan la verificación de intervenciones en tal sentido.

En efecto, la elección de esta opción legislativa confiere a la rehabilitación la

⁷⁵ Sobre este aspecto ver Bassols Coma, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", obra cit., pág. 32.

Consideraciones similares han sido igualmente realizadas por Enrique Pérez Luño, "Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema". Publicaciones de la universidad de Sevilla. Salamanca, 1979, pág. 209.

⁷⁶ La conexión entre el derecho a la vivienda proclamando en el artículo 47 de la Constitución y las intervenciones de rehabilitación, ha sido convenientemente destacado por la doctrina que ha señalado que para la efectividad de tal derecho no basta con la creación de nuevas viviendas, sino que se exige un esfuerzo de adecuación de las ya existentes a las nuevas exigencias constitucionales. Bassols Coma, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", obra cit., pág. 24.

condición de cauce a través del cual lograr la satisfacción de los intereses generales que han debido quedar concretados y especificados en la norma jurídica que trae causa de los principios rectores, lo que sitúa a la misma como punto de referencia de las prestaciones administrativas.

A continuación pasaremos a analizar las referencias normativas que se efectúan en relación a la rehabilitación. Para ello distinguiremos dos niveles: el legislativo y el reglamentario.

A.- El desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales y la rehabilitación.

En el presente epígrafe pretendemos analizar dos cuestiones interrelacionadas entre sí: la primera relativa a la necesidad de que sean normas de rango legal las que regulen las cuestiones relacionadas con la rehabilitación, y una segunda, vinculada con la primera, que pretende poner de manifiesto la concreta regulación establecida al respecto.

a) La necesidad de normas de rango legal.

Ya hemos puesto de manifiesto más atrás la relación existente entre el derecho a la vivienda y la rehabilitación, en tanto en cuanto señalábamos que es precisamente la orientación finalista hacia la efectividad del precepto constitucional el que dota a aquella de la relevancia jurídica necesaria y la distingue de la rehabilitación considerada desde el punto de vista material.

Las referencias legislativas a la rehabilitación han de hacerse por tanto partiendo de la regulación existente en materia de vivienda, considerada ésta como un bien jurídico protegido.

Así pues, partiendo de la relación existente entre vivienda y rehabilitación la cuestión a determinar se centra en la averiguación de si es necesario que la regulación jurídica de la rehabilitación venga establecida por normas de rango legal, ya sea en sentido formal, o

material (decreto legislativo y decreto ley) o basta con su contemplación en una norma de carácter reglamentario.

La cuestión conecta con el artículo 53.3 de la Constitución que alude a la posibilidad de alegación de los principios rectores de la política social "de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

En este sentido parece necesario tratar de averiguar qué se entiende por "desarrollo" de los preceptos constitucionales, lo que nos dará idea de la necesidad o no de Ley en el tratamiento de los principios rectores, y en concreto respecto al derecho a la vivienda.

En páginas anteriores hemos puesto de manifiesto como el derecho a la vivienda se traducía en realidad en un conjunto de prestaciones que vinculaban directamente a los poderes públicos, y a través de las cuales tal derecho se conformaba como un verdadero derecho subjetivo.

Pues bien, en este sentido conviene decir que el desarrollo de dichos preceptos consistirá en la especificación y establecimiento de un conjunto de prestaciones públicas con vocación de permanencia, capaces de dotar de efectividad a los preceptos constitucionales y convertirlos en auténticos derechos subjetivos.

En este sentido parece imponerse una reserva de ley, tal y como se deduce del artículo 53.3 de la Constitución, pues solo a través de una norma con rango legal es posible establecer con vocación de permanencia un conjunto de prestaciones públicas, garantes de los derechos reconocidos en el texto constitucional. Una vez establecidas las correspondientes prestaciones por una norma con rango de ley, será factible la intervención reglamentaria en desarrollo de tales preceptos⁷⁷.

No obstante, la dicción del artículo 53.3 no impide que al margen del desarrollo legislativo puedan incidir sobre la vivienda otras instancias públicas, en concreto la Administración, que al margen de un desarrollo completo del precepto pueda prever medidas

⁷⁷ En este sentido puede verse José María Baño León, "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria", obra cit., pág. 106 y siguientes.

públicas previas a la intervención legislativa⁷⁸.

En efecto, el artículo 53.3 de la Constitución vincula tanto al legislador como a la Administración, de modo que con carácter previo a los preceptos de carácter legal, puede intervenir aquella estableciendo las medidas adecuadas para incidir sobre los derechos afectados, sin que ello suponga en modo alguno desarrollo del precepto que quedará en todo caso reservado a la ley⁷⁹.

Estas afirmaciones tienen sobre todo incidencia en relación con las medidas de fomento de contenido económico, y en concreto con las subvenciones que parecen ser las únicas actuaciones administrativas ligadas a la efectividad de los preceptos constitucionales que no requieren de Ley previa habilitante⁸⁰, siempre y cuando no se integren en el desarrollo normativo del precepto, sino que se establezcan como medidas establecidas autónomamente por la Administración, con carácter previo al posterior desarrollo normativo⁸¹ que como sabemos queda confiado a la Ley.

De esta manera se distingue el desarrollo normativo de los preceptos constitucionales que deberá hacerse a través de Ley⁸², y que supone el establecimiento de prestaciones con pretensión de estabilidad, de la mera actuación Administrativa a través de medidas económicas de carácter puntual, que contemplan provisionalmente determinadas medidas capaces de incidir sobre la vivienda.

Ello no obsta a que una vez se proceda al desarrollo legislativo, la Ley

⁷⁸ La posibilidad del reglamento independiente parece estar prevista por la doctrina. Así, José María Baño León, "Los ámbitos del reglamento independiente", en el libro Homenaje a Eduardo García de Enterría, tomo I, págs. 424.

⁷⁹ La directa vinculación de la Administración por los preceptos constitucionales es admitida por Fernández Farreres, "La subvención: concepto y régimen jurídico". obra cit., pág. 524.

⁸⁰ En el ámbito de las medidas de fomento no puede hacerse extensiva la dispensa previa de ley cuando se habla de las exenciones fiscales, puesto que el artículo 133.3 señala que todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de Ley". Por su parte el artículo 10 de la Ley General Tributaria establece igualmente que se regulará por Ley el establecimiento y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias

⁸¹ En este sentido puede citarse a Rubio Llorente, "La forma del poder", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 354.

⁸² La doctrina ha descartado la posibilidad de que a través de las leyes de presupuestos pueda cubrirse la exigencia de ley. En este sentido puede citarse nuevamente a Fernández Farreres, " De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el derecho español" RAP nº 113, 1987, pág. 65.

absorba el tratamiento de las subvenciones, y de otras medidas de financiación de actuaciones protegibles, precediéndose en tal caso a la congelación del rango y quedando excluida la posibilidad del reglamento independiente. En este caso, la potestad reglamentaria de la Administración únicamente será operativo en virtud del desarrollo legislativo que aquella acometa⁸³.

Sin embargo, no debe menospreciarse el valor del reglamento en tanto norma de desarrollo de las previsiones legales, puesto que la colaboración reglamentaria en relación con los derechos de prestación adquiere relevancia inusitada como complemento de la Ley allí donde esta se hace indispensable.

El artículo 47 de la Constitución parece hacerse eco de estas afirmaciones, puesto que al establecer la vinculación a los poderes públicos para el cumplimiento del precepto constitucional señala que estos establecerán "las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...". Obviamente ello no supone una dispensa de la reserva de ley establecida en el artículo 53.3, sino que el precepto se está haciendo eco del complemento normativo que supone el reglamento respecto de la Ley.

Esta posibilidad que nosotros reconocemos en el texto, es decir, la posibilidad de que la Administración pueda establecer medias de fomento económico, descartando las exenciones fiscales, con carácter independiente, es decir sin existencia de una previsión legal en tal sentido, ha sido debatido en la doctrina. Junto a los autores que admiten esta posibilidad⁸⁴, existe otro sector doctrinal que rechaza el establecimiento de subvenciones desvinculadas de la ley⁸⁵, máxime cuando inciden sobre derechos constitucionalmente

⁸³ Sobre los límites del reglamento independiente, y la posibilidad de remisiones normativas a normas de carácter reglamentario, puede verse Baño León, "Los límites Constitucionales de la potestad reglamentaria. Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978". Civitas, Madrid, 1991.

También del mismo autor, "Los ámbitos del Reglamento independiente", en el libro Homenaje a Eduardo García de Enterría, tomo I, obra cit., págs.421-453.

⁸⁴ En este sentido pueden citarse Germán Fernández Farreres, para quien la posibilidad de establecer subvenciones independientes en relación con los derechos fundamentales, depende del grado de incidencia de las mismas en el ejercicio y desarrollo de tales derechos. "La subvención: Concepto y régimen jurídico", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.983.

⁸⁵ Así parece entenderlo Sebastián Martín Retortillo que pone de manifiesto que "la acción de fomento, como una forma más de la actuación administrativa, está naturalmente sometida al principio de legalidad. Este, de acuerdo con su más fundada formulación, supone la vinculación positiva del actuar de la Administración a la ley, y actúa además, como mecanismo de atribución de potestades a la propia Administración". "Derecho Administrativo Económico", tomo I, obra cit., pág.458 y ss.

reconocidos, argumentando la conexión existente entre el establecimiento de las mismas y el ejercicio y desarrollo de los derechos constitucionales, que parece estar reservado a normas con rango de ley⁸⁶.

Desde nuestro punto de vista, y en relación a los derechos incluidos entre los principios rectores de la política social y económica, estas objeciones se solventan teniendo en cuenta la diferencia antes trazada entre desarrollo legislativo y mera acción administrativa.

Así pues, de las afirmaciones anteriores parece poder deducirse que el desarrollo de los principios rectores de la política social y económica, esto es la contemplación de las distintas prestaciones públicas que les dotan de efectividad y les convierten en auténticos derechos subjetivos esta siempre sujeto a reserva de Ley.

Sin embargo parece admisible entender que el establecimiento de subvenciones y otras medidas de financiación de actuaciones protegibles, con excepción de las exenciones fiscales, pueden hacerse con carácter previo al establecimiento de una ley, a través de un reglamento independiente, siempre y cuando ello no implique un desarrollo de los principios rectores de la política social y económica, sino medidas autónomas y provisionales con respecto al posterior desarrollo legislativo.

⁸⁶ El argumento fundamental que sirve de apoyo a quienes mantienen esta tesis se basa en el hecho de que la Constitución no establece reserva de ley únicamente para el supuesto de ataque o intervención a los derechos fundamentales, sino también para la regulación de su ejercicio. Ello hace que dada la normal implicación entre subvención y ejercicio del derechos sea necesaria atenerse a la reserva de ley. En todo caso, quienes parten de estas consideraciones, admiten sin embargo que la vinculación de la Administración a la ley reviste en materia de fomento una intensidad inferior a la que existiría en el caso de que nos halláramos ante una actividad ablatoria que comportara la limitación de las libertades y derechos de los ciudadanos, pero ello no excluye con carácter absoluto la operatividad del principio de legalidad.

Este argumento, ya hemos visto que es contrarrestado por Fernandez Farreres al señalar que la relación entre la Ley y la subvención dependerá en último termino de la forma en que aquella incida en el ejercicio de los derechos.

Otro argumento utilizado para negar la posibilidad de subvenciones en ausencia de ley previa, es el que se refiere a la posible incidencia de las mismas en otros derechos fundamentales respecto de los cuales cualquier incidencia está reservada a la ley, y en concreto por lo que se refiere a la libertad de empresa del artículo 38. Este argumento ha sido rebatido por José María Baño León que ha afirmado que para que esto ocurra es necesario que las subvenciones otorgadas mermen las posibilidades de otro sector competitivo distinto a aquel en relación con el cual se otorga la subvención. "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria. Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978", pág. 220-221.

b) La regulación jurídica concreta.

Partiendo de estas premisas, vamos a tratar de analizar la forma en que los poderes públicos han incidido en la regulación del derecho a la vivienda.

Así en el caso del Estado, las competencias en materia de bases y coordinación general de la actividad económica han permitido a éste establecer una regulación que contempla un conjunto de prestaciones de carácter económico con las que aquel incide en el tema de la vivienda. La inmisión estatal en la actividad económica trasciende de los fines estrictamente económicos para alcanzar también finalidades previstas en los preceptos relativos a los principios rectores de la política social y económica.

La regulación estatal existente al respecto esta compuesta por el Real Decreto Legislativo 2960/76 de 12 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial⁸⁷, y el Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre, sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de viviendas de protección oficial⁸⁸. Junto a ellas hay que hacer referencia al Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda, que complementa las determinaciones contenidas en la normativa estatal anterior y extiende sus determinaciones a las acciones de rehabilitación sobre viviendas existentes⁸⁹. Con la aparición de esta norma, la rehabilitación se configura como una opción política en materia de vivienda, junto con la actividad de construcción, estableciéndose respecto a ella las mismas ventajas económicas previstas en la normativa de protección oficial a la que remite.

Se mantienen de este modo las referencias legislativas preconstitucionales a las que se remite el Decreto ley de 26 de septiembre de 1980. Ello determina que el grueso de las prestaciones públicas en materia de vivienda esté constituido por normas previas a la

⁸⁷ El mencionado texto legal deroga el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial, aprobado por Decreto 2131/1963 de 24 de julio, sí como el Real Decreto Ley 12/76, de 30 de julio, en cuanto que es objeto de refundición por la citada ley.

⁸⁸ Hay que hacer constar que la legislación en materia de viviendas es compleja y caótica. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1994 pone de manifiesto estos extremos.

⁸⁹ Ver en este sentido el artículo 1º del Real Decreto Ley 12/80 de 26 de septiembre para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.

Constitución, lo que hace necesario interpretar dichos preceptos de acuerdo con las exigencias derivadas de aquella. En este sentido se puede hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1994 que establece este criterio interpretativo como el más acertado.

De este modo, las referencias legislativas en el ámbito estatal no pasan de una remisión a la legislación preconstitucional vigente en materia de viviendas de protección oficial que prevé la aplicación de las ventajas económicas, exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales.

Será por tanto necesaria una ulterior normación por vía reglamentaria que concrete y desarrolle las distintas prestaciones públicas que la configuración de la rehabilitación como actividad material de interés público conlleva.

En efecto, el proyecto de Ley de Protección Pública de la Vivienda no llegó nunca a ser aprobado⁹⁰, y en su lugar, y a partir de la referencia efectuada en el Real Decreto Ley 12/1980, se ha producido un extenso desarrollo reglamentario que ha suscitado los comentarios de la doctrina.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, hay que señalar que éstas han procedido de manera diversa en el tratamiento de la vivienda, puesto que en unos casos han abordado de plano el desarrollo de los preceptos constitucionales a través de normas de carácter legal, en las cuales se contienen las referencias a la rehabilitación, en tanto que en otros casos se han limitado a incidir sobre la materia a través de normas de carácter reglamentario que establecen las correspondientes subvenciones administrativas con carácter independiente.

Como manifestación de la primera opción es necesario señalar la Ley Catalana de la Vivienda de 15 de enero de 1992. La mencionada Ley, tras reconocer el derecho constitucional relativo a una vivienda digna, establece las actuaciones susceptibles de protección oficial de que pueden ser objeto las viviendas y su entorno.

⁹⁰ Sobre el balance del Proyecto de Ley de Protección pública de la vivienda ver Ricardo García Macho, "Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

En el mismo sentido puede verse Fernando López Ramón, "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", REDA nº 43, 1984, pág. 548.

Al respecto, en el Título primero se refiere a la ubicación y construcción de viviendas, mientras que en el segundo se refiere al uso, conservación y rehabilitación de las mismas, para a continuación contemplar en el título 4º las actuaciones públicas que en relación con ambas opciones son puestas en práctica para la consecución de la efectividad del derecho constitucional. Así, y por lo que se refiere a la rehabilitación, la mencionada Ley prevé la posibilidad de la promoción pública de la misma, así como la concesión de beneficios y ayudas económicas, para la consecución de tales objetivos⁹¹.

Así pues, puede decirse que la Ley catalana de la Vivienda constituye el paradigma de la regulación legislativa de la rehabilitación, puesto que por una parte, al hacerla directamente participe de la pretensión de dotar de efectividad el precepto constitucional relativo a la consecución de una vivienda digna y adecuada, la dota del carácter de actividad de interés público, para establecer a continuación un complejo sistema de intervenciones administrativas sobre tal actividad, y de atribución de potestades y titularidades a los órganos administrativos competentes que hagan posible la puesta en práctica de esta política.

Por su parte, también la Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra de 21 de diciembre de 1992⁹², se ajusta a las afirmaciones anteriormente realizadas, al regular el sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles.

Igualmente ha de citarse la Ley de 13 de julio de 1989 del Parlamento Canario sobre vivienda. La citada Ley regula las actuaciones de las Administraciones públicas en la materia incluyendo dentro de su ámbito de protección la rehabilitación de las mismas. Todas las normas autonómicas citadas superan con creces la técnica legislativa estatal, puesto que contemplan de manera autónoma la rehabilitación de viviendas, al tiempo que prevén las distintas actuaciones que los poderes públicos deberán desarrollar al respecto.

En otras ocasiones, la exigencia de Ley que desarrolle las previsiones del artículo 47 de la Constitución, según establece el artículo 53.3, se satisface tras la aprobación

⁹¹ Al respecto, el artículo 37 de la mencionada Ley señala que "la Generalitat, los entes locales, y las otras entidades públicas competentes establecerán medidas de fomento para facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada."

⁹² Modificada posteriormente por Ley foral de 21 de diciembre de 1992, y posteriormente por ley 22/1994 de 9 de diciembre.

una norma legal de creación de un ente instrumental al que se le atribuyen una serie de funciones a través de las cuales quedan concretadas legalmente las prestaciones que vinculan a los poderes públicos⁹³. De este modo se entiende cumplida la exigencia de habilitación legal para el posterior desarrollo reglamentario de las prestaciones a que de lugar el precepto constitucional que venimos analizando.

Con todo, es necesario poner de manifiesto que no todas las Comunidades Autónomas han optado por establecer una regulación tan completa y detallada que contemple a nivel legislativo la totalidad de prestaciones a desarrollar por los poderes públicos y que según sabemos, constituyen el contenido del precepto constitucional analizado.

En efecto, algunas Comunidades Autónomas carecen de normas de rango de Ley que contemplen con carácter genérico y global el conjunto de prestaciones positivas que son necesarias para lograr la efectividad del artículo 47 de la Constitución.

En estos supuestos la regulación de las Comunidades Autónomas se ciñe a normas de carácter reglamentario, que con carácter independiente anticipan una serie de medidas de contenido económico que permiten incidir en la vivienda, pero sin que ello suponga un desarrollo de los preceptos constitucionales.

B.- Las normas de carácter reglamentario.

El título que da nombre a este epígrafe se sitúa en el contexto de la ordenación jurídica de la rehabilitación, y es consecuencia de las afirmaciones realizadas anteriormente, que ponían de manifiesto como no siempre el desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales resulta lo suficientemente conformador de la ordenación jurídica de una materia, puesto que con frecuencia las previsiones legales son insuficientes, y han de ser

⁹³ En este sentido se puede citar por ejemplo la Ley de 14 de enero de 1993 de reordenación de funciones y organización del Instituto de la Vivienda de Madrid; la Ley 22 de noviembre de 1985 de Creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón; la Ley 10/94 de 30 de diciembre para la creación de la sociedad promotora del suelo y la vivienda de la Región de Murcia; la Ley 3/88 de 27 de abril, de creación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo; la Ley 5/90 de 21 de mayo de 1990 que configura en la Junta de Andalucía la condición de promotor público de construcciones protegibles en materia de viviendas, y amplía el objeto de la Empresa Pública de suelo de Andalucía a la realización como promotor público de tales actuaciones.

desarrolladas y concretadas a través de las oportunas normas reglamentarias.

En otras ocasiones, como hemos visto, el reglamento se encarga de establecer con carácter independiente una serie de medidas que inciden en la materia que nos ocupa, hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo exigido por la Constitución.

Hay que tener en cuenta por otra parte la importancia de la ordenación jurídica de la rehabilitación que contemple las prestaciones públicas necesarias para la puesta en práctica de tal actividad, máxime si se tiene en cuenta la configuración del derecho a la vivienda, cuyo contenido no consiste en la materialización del mismo, esto es en la puesta en uso de una vivienda de tales características, sino en el establecimiento de un conjunto de prestaciones por parte de los poderes públicos, cuya exigibilidad por parte de los ciudadanos determinará la plena efectividad del precepto constitucional.

De ahí la importancia de que por una u otra vía, queden perfectamente establecidas las prestaciones públicas existentes en materia de vivienda en la medida en que a través de ellas se conseguirá la efectividad de los preceptos constitucionales.

A estos efectos vamos a distinguir entre la normativa estatal y las normas comunitarias.

a) La regulación estatal.

En este punto vamos a tratar de hacer referencia a las distintas normas reglamentarias que a nivel estatal han dado cumplimiento a la necesidad de establecer una ordenación jurídica que contemple las distintas formas de actividad administrativa, así como a la organización pública creada a estos efectos⁹⁴.

Así pues, procedemos a continuación a analizar las distintas normas que a

⁹⁴ La doctrina se ha pronunciado sobre los inconvenientes de un tratamiento exclusivamente reglamentario de la rehabilitación, criticando la ausencia de una norma con rango de ley que contemple todas las cuestiones relacionadas con la vivienda. Efectivamente, y dejando atrás el proyecto de protección pública de la vivienda de 1.979, no se han producido más intentos de superar la regulación reglamentaria y acometer la tarea de elaborar una ley que otorgara a la materia en cuestión la suficiente claridad y estabilidad. El directo tratamiento legal de una materia junto a los valores que pueden proporcionar una elaboración más reflexiva tiene la ventaja de dar al producto normativo una estabilidad de la que carece en su desarrollo reglamentario, además de dificultar considerablemente la comprensión de las normas. Fernando López Ramón, "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana". REDA N° 43, 1984, págs. 550 y ss.

nivel estatal⁹⁵ hacen referencia al tema, en tanto en cuanto, y como hemos señalado parece ser que se atribuye a las mismas la determinación del sistema de prestaciones públicas relacionadas con la rehabilitación. A estos efectos distinguiremos entre la normativa matriz y normas de carácter complementario, distinción que quedará justificada como veremos a lo largo de la exposición.

1) La normativa matriz en materia de rehabilitación.

A partir de la década de los 80, es de destacar la proliferación de una serie de normas que ponen de manifiesto la asunción por parte de los poderes públicos de la política rehabilitadora, lo que se traduce básicamente en la adopción de una serie de medidas de fomento⁹⁶ de las actuaciones realizadas sobre las viviendas con el fin de dotarlas de las condiciones de habitabilidad y mejora adecuadas a las exigencias establecidas por la Constitución.

Llama sobre todo la atención, el hecho de que toda esta normativa dimane del poder ejecutivo, manifestándose en forma de Reales Decretos y Ordenes Ministeriales de desarrollo, sin que hasta ahora se haya visto la necesidad de revestir la normativa vigente de una dimensión legislativa, más coherente y armonizadora que la existente en el momento presente⁹⁷.

Atrás quedó el Proyecto de Ley de Protección Pública de la vivienda de 1979,

⁹⁵ En este sentido se pronuncia Tomás Quintana López, "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana", *Revista Vasca de Administración Pública* N° 21, 1988. El mencionado autor, parte de la asimilación de las materias de vivienda y rehabilitación urbanística, entendiéndolo por tanto que el artículo 148.1.3 de la Constitución constituye título competencial suficiente para atribuir a las Comunidades Autónomas competencias en materia de rehabilitación.

⁹⁶ Como pone de manifiesto J.M. Alegre Avila, la conservación, consolidación y rehabilitación, han de encontrar traducción en el plano de las ayudas financieras. J.M Alegre Avila, " El ordenamiento estatal del patrimonio histórico español: Principios y bases de su régimen Jurídico". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*. Julio-diciembre. 1992, pág. 624.

⁹⁷ Ya pusimos anteriormente de manifiesto como Fernando López Ramón no atribuye tacha de ilegalidad alguna al mencionado mecanismo, pero muestra su parecer disconforme, al señalar que "en cualquier caso, a nadie se le escapa que el ajuste a la legalidad es puramente formal; formalista". "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", obra cit, págs 535-560.

que postulaba en su artículo primero la finalidad directora de la ley, al aludir a "la promoción, la ordenación, y en su caso, la armonización de las condiciones necesarias para la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada establecido por la Constitución", para lo cual, la mencionada legislación fomentaba "la rehabilitación y mejora de las viviendas".

Dejando al margen las posibilidades que el mencionado proyecto de Ley hubiera podido ofrecer, hay que señalar como ya sabemos, que la primera norma reguladora del régimen jurídico de la rehabilitación⁹⁸ lo constituye el Decreto Ley 12/1980 de 26 de septiembre, sobre actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, que contenía la posibilidad de dotar de protección oficial a la rehabilitación de viviendas existentes, ampliando de este modo el campo de fomento de la Administración.

No deja de ser sorprendente que sobre la base de una pequeña mención a la rehabilitación en el mencionado Decreto Ley, se generara un desarrollo reglamentario de tal magnitud, como el que vamos a tener ocasión de exponer.

En efecto, sobre la base de esa reducida mención, se elaboran en 1982, los Reales Decretos 375/1982 de 12 de febrero, específicamente de protección oficial a la rehabilitación, y el 2555/82 de 24 de septiembre, sobre rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico artísticos. A su vez, los mencionados Reales Decretos, fueron desarrollados por dos Ordenes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 23 de abril de 1982 y 24 de noviembre del mismo año.

La escasa operatividad alcanzada por los citados Reales Decretos y las Ordenes que los desarrollaban, determina la aparición de una nueva norma sobre rehabilitación. Se trata del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano que intenta sistematizar la regulación

⁹⁸ Anteriormente, ya se había evidenciado de manera implícita la nueva tendencia que los poderes públicos estaban dispuestos a dar a la normativa sobre vivienda, a través del Decreto 2472/78 de 14 de octubre, que suspendió la vigencia de los artículos 12 a 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio del mismo año. En efecto, a través del mencionado Decreto, se suspende la vigencia de aquellos preceptos del reglamentos que establecían los supuestos de declaración de ruina. No obstante, y como constata igualmente Tomás Quintana, la trascendencia de la medida fue nula, al estar prevista la declaración de ruina en una norma con rango de ley. Esta constatación viene efectivamente reafirmada, por la reiteración de los supuestos de ruina que el Texto Refundido de la Ley del Suelo y ordenación urbana, efectúa con ligeras modificaciones en el artículo 247 .

existente derogando los dos anteriores Decretos del 82, dejando no obstante subsistentes las Ordenes de desarrollo de aquellos, hasta tanto, no se dictaran las suyas propias. Las citadas Órdenes, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, son de 21 de noviembre de 1983 y de 30 de noviembre de 1983, reguladora esta última de las áreas de rehabilitación integrada.

Paralelamente, el mencionado Real Decreto aumenta el ámbito de protección de la rehabilitación, pues mientras que el Decreto 375/1982, sólo hacía referencia a la rehabilitación de viviendas y edificios, el de 1983 añade a ello la posibilidad de que las medidas de rehabilitación se extiendan también al equipamiento comunitario primario. Igualmente, recoge en su articulado la alusión a las áreas de rehabilitación integradas.

Las normas jurídicas citadas, (Real Decreto 2329/83, de 28 de julio, y las Ordenes de desarrollo de 21 y 30 de noviembre de 1983) constituyen la base para el desenvolvimiento de las operaciones de rehabilitación desarrolladas en el marco de la legislación estatal. Básicamente la actividad administrativa se centra en el establecimiento de medidas de fomento a través de las cuales se intenta dar un decidido impulso a la rehabilitación. Junto a ello existe igualmente una intervención directa por parte de la Administración que se centra en la promoción pública de viviendas.

Ahora bien, el hecho de que la normativa sobre rehabilitación vaya ligada en su vigencia a un plan o programa de vivienda, determina la necesidad de que se produzca la necesaria articulación entre las mencionadas normas, y el plan o programa vigente en ese momento, articulación que se ha producido fundamentalmente, a través de los decretos que fijan las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que paralelamente han producido derogaciones implícitas de los preceptos del Real Decreto 2329/83, y de las Ordenes Ministeriales de desarrollo, en todo aquello que se opusiera a la nueva regulación. Pasamos a analizar la mencionada regulación jurídica.

2) Normas complementarias en materia de rehabilitación: La financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas.

Ya hemos señalado en el apartado anterior, que el punto de partida en la

materia viene constituido por el Real Decreto 2329/83, de 28 de julio y por su normativa de desarrollo.

Se trata ahora de ver cual es esa normativa complementaria, en la medida en que ello nos llevará a determinar el régimen jurídico vigente en el momento actual.

En este sentido, una primera referencia se impone al Real Decreto 3280/83 de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

La norma coincide con la finalización del Plan Trienal 1981-1983 y pretende establecer un nexo de unión entre el Real Decreto 2329/83, de 28 de julio, que inscribía las ayudas y beneficios a conceder en materia de vivienda en el marco del citado plan Trienal⁹⁹, y el nuevo Programa Cuatrienal.

En efecto, terminada la vigencia del Plan¹⁰⁰ 1.981-1.983, era necesario enlazar las operaciones de rehabilitación con la nueva disposición de recursos del Programa Cuatrienal 1984-1987, pues de otro modo la previsión de tales operaciones quedaría sin cobertura financiera, objetivo que se consiguió con el Real Decreto 3280/1983 de 14 de diciembre, cuya disposición adicional primera, "autoriza a las Entidades relacionadas en el artículo 2º para la concesión de créditos a la rehabilitación, dentro de los recursos financieros asignados al programa cuatrienal 1984-1987".

Un mecanismo similar se usó cuando estaba próximo a finalizar el Plan Cuatrienal 1984-1987, momento en que el Gobierno aprovechó para dictar un nuevo Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre también sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que sobre la base de un mecanismo similar al anterior, prolongó las determinaciones del Real Decreto de 28 de julio de 1.983, sobre actuaciones en materia de rehabilitación, e introdujo nuevas determinaciones en la materia, como la

⁹⁹ La disposición transitoria primera del Real Decreto 2329/83, de 28 de julio, autorizaba "a las entidades oficiales de crédito, banca privada y Cajas de Ahorros para la concesión de préstamos a la rehabilitación dentro de los recursos financieros asignados al programa Trienal 1981-1983, de acuerdo con lo dispuesto en este Real Decreto"

¹⁰⁰ López Ramón, ha criticado la falta de coordinación entre la norma rehabilitadora y los programas y planes de viviendas. En este sentido, señala, "Hay un plan de viviendas 1981-1983 y resulta que las medidas normativas que posibilitan su puesta en práctica no empiezan a arbitrase hasta el 3 de marzo de 1982, fecha de publicación del primer decreto, el 3757/82, que prevé su inmediata entrada en vigor. De la misma manera produce asombro que cuando casi está ya a punto de terminar la vigencia del plan, se publique un nuevo Decreto para regular la utilización de sus recursos financieros, el Decreto 2329/83, que se publica el 7 de septiembre de 1983 y sus órdenes de desarrollo ven la luz en los BOE de 25 de noviembre y 8 de diciembre de 1983."

introducción de los promotores públicos en régimen especial de protección, y acentuó la personalización de las ayudas económicas estatales, en función de las características socioeconómicas de las familias.

Sin esperar a la finalización del nuevo programa Cuatrienal 1988-1991, el Gobierno dictará un nuevo Real Decreto, 224/89 de 3 de marzo¹⁰¹, que deroga al anterior R.D 1494/87, "y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en aquel, sin perjuicio de que pueda seguir aplicándose a las situaciones creadas a su amparo"¹⁰².

El mencionado Real Decreto, intensifica los mecanismos de ayuda a la rehabilitación, puesto que las mismas se conceden no solo a las operaciones de rehabilitación propiamente dichas, sino también a la compra de edificios destinados a esta finalidad, posibilidad que ya se encontraba reconocida a los promotores públicos¹⁰³, pero que ahora se amplía a los promotores privados¹⁰⁴.

Se inicia de este modo una tendencia que, por su parte, continuará la normativa posterior.

Estas medidas de financiación se inscriben en el marco de dos regímenes de protección oficial, a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 224/89 de 3 de marzo, uno general y otro especial, previsto este último para actuaciones efectuadas por promotores públicos respecto de beneficiarios con determinado límite de ingresos, modificando así las previsiones del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio, que distinguía entre un régimen de rehabilitación libre, régimen de rehabilitación protegida de promoción privada, y régimen de rehabilitación protegida de promoción pública.

Por último, respecto a las modalidades de financiación, se mantienen las

¹⁰¹ Desarrollado por la Orden de 4 de marzo de 1989 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

¹⁰² Hay que señalar no obstante, que el mencionado Real Decreto fue declarado nulo de pleno de derecho en Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1.991 por haberse prescindido en la elaboración del mismo de la participación de la entidad recurrente (la asociación nacional de promotores constructores de edificios).

¹⁰³ En este sentido el artículo 7 del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, establecía la posibilidad de que las Corporaciones locales y el Instituto para la promoción pública de la vivienda, pudieran adquirir edificios para su rehabilitación, con destino a vivienda en régimen protegido. Para estos supuestos, la financiación se ampliaba "hasta un máximo del 85% del modulo vigente en el momento de la adquisición".

¹⁰⁴ Ver artículo 8 del Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo.

previstas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983¹⁰⁵, pero intensificándolas con los llamados préstamos cualificados, y las ayudas económicas directas, previsiones que introduce el Real Decreto 224/89 de 3 de marzo, con la finalidad de reforzar, tal y como pone de manifiesto su exposición de motivos, "la vertiente de la personalización horizontal de las ayudas directas, facilitando a las familias con niveles de ingresos similares la satisfacción de sus necesidades de vivienda a través de un abanico de alternativas más amplio".

La aprobación de un nuevo Plan o Programa de vivienda para 1.992-1.995 determina la aparición del Real Decreto 1.932/1.991, de 20 de diciembre, igualmente sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que introduce una regulación detallada de las operaciones de rehabilitación en materia de edificios, que si bien no era desconocida en la regulación anterior, tampoco se contenía con el grado de detalle con que ahora las aborda la norma citada, respecto de las cuales, establece con independencia de la rehabilitación de viviendas, las condiciones para acceder a esta protección, los límites y condiciones de financiación sobre los mismos. Igualmente es posible observar en su seno, una ampliación de las actuaciones acogidas bajo el título de rehabilitación, aspecto en el que es posible observar una tendencia a incluir actividades que reglamentos anteriores habían calificado de obras complementarias¹⁰⁶, y que ahora cobran autonomía como actuaciones de rehabilitación propiamente dicha.

Respecto a los sujetos afectados por estas medidas de fomento desarrolladas en el ámbito de la rehabilitación, se mantiene la regulación del Real Decreto de 28 de julio de 1983, distinguiendo entre promotores públicos y promotores privados, manteniendo respecto a estos últimos la indeterminación de la repercusión de tales actuaciones en el supuesto de

¹⁰⁵ Así parece establecerlo el artículo 4º del Real Decreto 224/89, que alude a la financiación cualificada.

¹⁰⁶ En este sentido el R.D de 28 de julio de 1983, en su artículo 3º, alude a los criterios de protección preferente, refiriéndose únicamente a actuaciones de adecuación estructural y de habitabilidad. Los posteriores Reales Decretos, amplían las determinaciones de tal precepto, incluyendo operaciones que anteriormente habían sido calificadas como obras complementarias. Es lo que ocurre con las operaciones destinadas a efectuar ampliación de la superficie útil destinada a viviendas, que el Real Decreto 224/89 de 3 de marzo engloba en el ámbito de las operaciones protegibles, o las actuaciones que tengan por objeto la supresión de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso y uso por las personas con minusvalía, introducidas por el Real Decreto 1932/91. El mencionado Real Decreto, no obstante, suprime las referencias a la adecuación de habitabilidad, englobándola dentro de la adecuación funcional, pero ello no supone en modo alguno restricción respecto al ámbito de tales actuaciones.

rehabilitación en régimen de alquiler¹⁰⁷.

Igualmente es necesario hacer referencia al Real Decreto de 14 de mayo de 1993¹⁰⁸, que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles y modifica determinados artículos del Real Decreto 1.932/1.991, de 20 de diciembre. El mencionado Real Decreto, se centra sobre todo en las actuaciones sobre las denominadas áreas de rehabilitación¹⁰⁹ por estimar insatisfactorio que las ayudas estatales se dispersen en operaciones individuales intentando reconducir los esfuerzos y estímulos financieros al ámbito de las áreas de rehabilitación¹¹⁰.

Por otra parte, la norma de referencia objetiva la concesión de beneficios para la rehabilitación en lo que se refiere a la consideración de los ingresos del solicitante, en un intento por conseguir la efectividad de las rehabilitaciones, efectividad que quedaba considerablemente limitada al establecer condicionamientos subjetivos relativos a los niveles de ingresos de los solicitantes¹¹¹.

Por último, y antes de finalizar esta exposición normativa es necesario referirse al Real Decreto de 28 diciembre de 1995 sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para 1.996-1.999¹¹². El citado texto establece una serie de modificaciones respecto del marco normativo anterior, entre las que

¹⁰⁷ En efecto, el artículo 35, atribuye al arrendador la obligación de reintegrar el importe de las obras de rehabilitación desarrolladas por los inquilinos, salvo pacto en contrario, lo que supone como ha puesto de manifiesto Roca Roca, hacer entrega al inquilino o arrendatario de un mandato en blanco de imprevisibles consecuencias, razón por la cual el citado autor pone de manifiesto la necesidad de insertar el mencionado artículo en el marco de los convenios para la rehabilitación a que alude el artículo 34 de dicho Real Decreto. "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos", Revista de Derecho Urbanístico, número 90, 1.984, págs. 13-47.

¹⁰⁸ El citado Real Decreto deroga el capítulo IV del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto.

¹⁰⁹ Las áreas de rehabilitación a que hace referencia el Real Decreto de referencia constituyen un concepto más amplio que las denominadas "áreas de rehabilitación integrada" a que se refiere el Real Decreto de 28 de julio de 1983, puesto que incluyen a estas últimas, y además, a "cualquier otra Área o Programa de rehabilitación que previo convenio con el Ayuntamiento afectado sea, así declarada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma".

¹¹⁰ En términos textuales es lo que pone de manifiesto la exposición de motivos del Real Decreto de 14 de mayo de 1993.

¹¹¹ Así por ejemplo ver el artículo 9º del Real Decreto que venimos analizando.

¹¹² El citado Real Decreto es modificado por otro Real Decreto 1.377/96, de 7 de junio, de medidas económicas de liberalización, en lo que se refiere a la aplicación de subvenciones concedidas por el Ministerio de Fomento.

conviene citar: una redefinición y fortalecimiento de las áreas de rehabilitación, una depuración técnica del sistema de ayudas para urbanización de suelo edificable así como la creación de una línea de ayudas a medio y largo plazo para la creación de patrimonios públicos de suelo edificable, siempre con destino preferente a viviendas de protección oficial; la posibilidad inédita hasta ahora, de que el Estado cofinancie las viviendas de protección oficial de promoción pública de las Comunidades Autónomas preferentemente con destino a alquiler para hogares con bajos niveles de ingresos, y finalmente la posibilidad de que se acojan a la financiación cualificada una serie de viviendas de nuevas tipologías, así como de experiencias piloto de carácter medioambiental y criterios de calidad.

A pesar de todas estas previsiones, las quebras del sistema normativo de rehabilitación son evidentes. Por un lado, falta de sincronización de la normativa rehabilitadora y de los Planes o programas en el seno de los cuales ha de inscribirse aquella, y por otro, confusión en torno a la vigencia del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio, al prever unas actuaciones, que en principio quedaban supeditadas a la disponibilidad de los recursos contenidos en el Plan Trienal de 1981-1983, pero cuya virtualidad se prolonga hasta el momento actual, sobre la base de sucesivos Reales Decretos sobre medidas de financiación en materia de viviendas, que habilitan la realización de tales actividades en el marco de las nuevas disponibilidades fijadas en los planes y programas sobre vivienda. Ello, unido a la derogación implícita de aquellos de sus artículos que se opongan a las nuevas perspectivas trazadas por las sucesivas regulaciones sobre financiación, determinan una normativa plagada de incertidumbres y de complejidad que una adecuada técnica legislativa hubiera evitado.

No podemos por menos que expresar la gravedad de estos hechos, puesto que como hemos señalado anteriormente, el establecimiento y correcta determinación de las prestaciones en materia de vivienda son determinantes, ya que será a través de dichas previsiones como el precepto constitucional que establece el derecho a una vivienda digna y adecuada alcanzará plena efectividad.

b) Las normas reglamentarias de carácter autonómico.

Algunas Comunidades Autónomas han seguido las pautas marcadas por la legislación estatal, de forma que la regulación jurídica de la rehabilitación viene establecida básicamente a través de normas de carácter reglamentario.

Es el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana que ha venido estableciendo un complejo sistema de ayudas públicas a la rehabilitación recogidas a través de órdenes y decretos básicamente. A tales efectos pueden citarse:

-Decreto 55/92 de 30 de marzo del Gobierno Valenciano que estableció las ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 92-95. Desarrollado posteriormente por Orden de 25 de enero de 1.993 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

-Decreto 158/92 de 14 de septiembre del Gobierno Valenciano que declara el área de rehabilitación urbana de la Ciutat Vella de Valencia y establece las actuaciones protegibles y el sistema de ayudas a otorgar en el ámbito así delimitado.

-Decreto 23/94 de 8 de febrero del Gobierno Valenciano sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda, desarrollado por la Orden de 27 de julio de 1.994 de la Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

-Decreto 27/93 de 22 de febrero del Gobierno Valenciano por el que se declaró área de rehabilitación urbana el centro histórico de Alicante.

-Decreto 91/95 de 10 de enero del Gobierno Valenciano por el que se regula el sistema específico de ayudas a la rehabilitación estructural especial.

Sin ánimo de ser exhaustivos, con la exposición anterior pretende ponerse de manifiesto la numerosa regulación existente en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La regulación normativa por vía reglamentaria provoca problemas muy similares a los que hemos tenido ocasión de exponer en el ámbito estatal. Así junto a la falta de claridad de la materia ha de ponerse de manifiesto también la inseguridad jurídica derivada de esta extensa actividad normativa, puesto que los preceptos de carácter reglamentario son derogados parcial y periódicamente.

Así la normativa actual en la materia viene constituida por el Decreto 113/96

de 5 de junio del Gobierno Valenciano sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda, desarrollado por la Orden de 1 de agosto de 1.996 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. La citada norma ha derogado la regulación anteriormente citada, dejando parcialmente vigentes los Decretos 55/92 de 30 de marzo y 27/93 de 22 de febrero, en la parte en que se establece la declaración administrativa de área de rehabilitación.

Por su parte también la Comunidad Autónoma del País Vasco ha optado por establecer una regulación reglamentaria¹¹³, si bien caracterizada por una mayor estabilidad en sus planteamientos.

Así tomando como base el Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco¹¹⁴ sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado¹¹⁵, que define el ámbito objetivo de las acciones de rehabilitación¹¹⁶, han venido estableciéndose las distintas medidas de financiación previstas básicamente en el Decreto 144/94 de 22 de marzo sobre medidas urgentes en materia de vivienda.

3.- La actividad administrativa en la rehabilitación.

Al analizar jurídicamente el concepto de rehabilitación veíamos que era una actividad material orientada por una finalidad determinada, conseguir una vivienda digna y adecuada.

El carácter finalístico o teleológico de la rehabilitación determina la incidencia de los poderes públicos en su verificación por constituir el cauce material a través del cual

¹¹³ Únicamente la construcción de viviendas ha sido objeto de regulación a través de una norma de rango legal. Se trata de la Ley 17/94 de 30 de junio del Parlamento Vasco sobre medidas urgentes en materia de viviendas y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. La citada norma se abstiene en sus preceptos del tratamiento de las actividades de rehabilitación.

¹¹⁴ Que deroga el Decreto 189/90 de 17 de julio del Gobierno Vasco sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

¹¹⁵ Posteriormente modificado en algunos de sus preceptos por el Decreto 144/94 de 22 de marzo del Gobierno Vasco sobre medidas urgentes en materia de vivienda.

¹¹⁶ Ver también el Decreto 211/96, de 30 julio del Consejo de Gobierno del País Vasco sobre actuaciones protegibles con destino preferente a la promoción de viviendas de protección oficial.

alcanzar la efectividad de los preceptos constitucionales.

En este contexto vamos a tratar de analizar las distintas manifestaciones que la actividad administrativa puede revestir cuando se proyecta sobre la vivienda considerada como bien jurídico protegido.

En definitiva, se trata de analizar estas cuestiones prescindiendo de la distribución territorial de competencias, es decir sin aludir a las concretas instancias públicas territoriales capaces de incidir en el desarrollo de los postulados constitucionales.

La concreción de estas determinaciones supone remitirse al epígrafe relativo a los títulos competenciales que habilitan para intervenir en el desarrollo y efectividad del artículo 47 de la Constitución.

Como se recordará, Urbanismo, vivienda, Patrimonio Histórico y bases y coordinación de la actividad económica son los títulos competenciales que determinaban dicha participación pública, pues como expusimos entonces, no existe coincidencia entre la vivienda como objeto constitucionalmente tutelado y la vivienda como materia de competencia, lo que obliga a acudir a otros títulos competenciales que completen el ámbito objetivo del artículo 47 del texto constitucional.

En el presente epígrafe, en consecuencia, se tratará por tanto de abstraer las distintas formas de actividad administrativa prescindiendo de cualesquiera otras consideraciones.

A.- Consideraciones generales.

En el epígrafe anterior hemos hecho referencia al desarrollo normativo del precepto constitucional que venimos analizando, y a la necesidad de que dicho desarrollo vaya encabezado por una norma de rango legal que condicione la actividad posterior de la Administración, tal y como se deduce del artículo 53.3 de la Constitución.

En efecto, los derechos de prestación, y las actuaciones administrativas que se conectan con ellos requieren de la existencia de una norma legal, informada por las determinaciones del artículo 47 de la Constitución, que oriente la actividad del resto de las

instancias públicas implicadas en la efectividad de las determinaciones constitucionales.

Partiendo de estas premisas, en el presente epígrafe es necesario descender a un segundo nivel de vinculación pública, en el que resulta obligada la referencia a la organización administrativa que a la vista de las determinaciones legales y reglamentarias habrá de desarrollar una actividad orientada en el sentido apuntado por la regulación jurídica.

Las normas programáticas actúan por tanto como premisa y límite de las orientaciones adoptadas por la mayoría parlamentaria, pero además su operatividad se extiende más allá del ámbito de las autoridades legislativas, para comprometer a cualquier nivel de las funciones públicas¹¹⁷ tal y como dejamos apuntado en epígrafes anteriores.

Efectivamente, el reconocimiento jurídico de determinadas prestaciones públicas es requisito sustancial, pero no suficiente de efectividad constitucional. Es necesario todavía materializar los contenidos legales y reglamentarios a través de una actividad administrativa capaz de potenciar la adecuación del bien jurídico protegido a los parámetros marcados por la Constitución.

La realización de las afirmaciones anteriores supone partir de la "administrativización"¹¹⁸ de la vivienda, lo que implica básicamente el establecimiento de una determinada organización administrativa, la dotación de medios personales y materiales, y la atribución de las correspondientes potestades o apoderamientos para dar cumplimiento a esta función. Todo ello remite en definitiva a un estadio normativo previo al que ya hemos hecho referencia.

Ahora bien, la administrativización de una materia presupone que los poderes públicos deben haber hecho objeto dicha materia de una "política pública normativamente formalizada", cuya gestión corresponda a la Administración¹¹⁹.

Como hemos visto, una de las políticas a adoptar por los poderes públicos en

¹¹⁷ En este sentido puede verse José Luis Cascajo Castro, "La tutela constitucional de los derechos sociales", Madrid, 1988

¹¹⁸ El término "administrativización" es usado por Parejo Alonso con referencia a la actividad administrativa sobre una determinada materia. Luciano Parejo Alfonso y otros, "Manual de Derecho Administrativo". Ariel Derecho, Barcelona, 1990, pág.315.

¹¹⁹ En este sentido puede verse Parejo Alfonso y otros, "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 315.

materia de vivienda, es precisamente aquella que contempla la rehabilitación como mecanismo de acercamiento del bien jurídico protegido a los parámetros constitucionales. De este modo, si la vivienda se configura como una materia administrativizada, esto es como una materia que requiere en todo caso de la actividad administrativa, la política adoptada en relación a ella definirá la orientación que debe seguir esta intervención administrativa.

La rehabilitación se configura así como una actividad de interés público a través de la cual cabe lograr la adaptación del patrimonio existente a los parámetros constitucionales. Por esta razón las intervenciones administrativas en materia de vivienda se orientarán en gran medida en este sentido.

Así pues, la aproximación jurídica a la rehabilitación no quedaría completa sin hacer una referencia, si quiera sucinta a las distintas formas o manifestaciones que puede adoptar la actividad administrativa en relación con aquella.

B.- Las modalidades de actividad administrativa.

A continuación vamos a analizar las distintas formas de actividad administrativa que tienden a dotar de efectividad al precepto constitucional. Todas ellas constituyen la base jurídica sobre la que se asientan las operaciones materiales en que la rehabilitación consiste.

De este modo, la Administración se convierte en gestora de una actividad de interés público al entender por gestión de la rehabilitación el conjunto de actuaciones jurídico administrativas que sirven de base a las intervenciones materiales en que aquella consiste.

a) La actividad de prestación.

Obviamente no puede desconocerse la importancia de analizar esta forma de actividad administrativa toda vez que como hemos expuesto en epígrafes anteriores, el derecho a la vivienda, como elemento finalista que configura jurídicamente la rehabilitación,

no se concibe sino como un conjunto de prestaciones a desarrollar por los poderes públicos para dotar de efectividad al precepto constitucional, prestaciones dentro de las cuales tendrán fundamental importancia aquellas que se produzcan con carácter inmediato, es decir aquellas en que sea la propia Administración, sin recurrir a la actividad de fomento o policía la que satisfaga directamente necesidades públicas.

La verificación de esta actividad entronca así directamente con el artículo 47 y 53 de la Constitución que vinculan a los poderes públicos a promover las condiciones pertinentes para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Pero dicha actividad tiene un antecedente más remoto que es el que resulta del surgimiento de un Estado Social de Derecho¹²⁰ que vincula a los poderes públicos y en concreto a la Administración al establecimiento de un complejo de acciones de dación, de asistencia y aseguramiento ante las necesidades vitales¹²¹.

Efectivamente las distintas instancias públicas, a la vista de las declaraciones programáticas establecidas en los textos constitucionales no pueden permanecer inermes, haciéndose necesaria la participación activa en el aseguramiento de determinadas condiciones de vida a los administrados. Se han de poner en marcha las intervenciones necesarias que aseguren a los administrados la cobertura de sus necesidades vitales por referencia a los parámetros constitucionales.

La Administración asume a través de su gestión, la responsabilidad de asegurar el efectivo cumplimiento de las determinaciones constitucionales que se consideran

¹²⁰ En este sentido pueden tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas por Luciano Parejo Alfonso, que señala que el Estado Democrático y Social de Derecho es el fruto de una evolución que ha desbordado los esquemas clásicos de las formas de actividad administrativa produciendo una ampliación y diversificación de las mismas. "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 303.

En orden a este punto, puede resultar igualmente interesante analizar las consideraciones efectuadas por Pérez Luño, que señala que en el Estado Social y Democrático de Derecho los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para subvenir sus necesidades vitales, es decir velar por lo que la doctrina germana ha calificado "procura existencial". "Los derechos fundamentales". Tecnos, Madrid, 1984, pág. 193.

Sobre la importancia de la actividad prestacional en el seno de un Estado Social y Democrático de Derecho, puede verse igualmente a Tomas Ramón Fernández. "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos", obra cit., pág. 25.

¹²¹ En este sentido puede verse Luciano Parejo Alfonso que señala que la actividad prestacional constituye un variado complejo de acciones de dación de asistencia y cobertura frente a contingencias vitales, servicios o bienes. Parejo Alfonso, "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 341.

como mínimos exigibles a las instancias públicas.

Estas consideraciones suponen una reconsideración de las formas de actividad administrativa, de suerte que se impone la actividad administrativa prestacional en cualesquiera sectores y materias cuyo desarrollo implique incidir en las condiciones esenciales de vida de los administrados. Se trata en definitiva de que la Administración cree bienes y preste servicios capaces de satisfacer las necesidades de interés público.

De esta manera, la clásica actividad de servicio público desarrollada en los supuestos de atribución monopolística de una actividad a la Administración¹²², resulta desbordada por la cada vez más intensa inmisión pública en sectores que sin estar revestidos de reserva legal al sector público son mediatizados por la actividad prestacional de la Administración, por ser esta la única forma de garantizar las exigencias fijadas en su momento por el constituyente.

Las prestaciones administrativas se diluyen en el marco del compromiso constitucional de los poderes públicos de garantizar unas serie de condiciones mínimas en favor de los administrados. Del Estado o Administración de los servicios públicos se pasa al Estado o Administración prestacionales¹²³, puesto que la técnica del servicio público es incapaz de alcanzar los objetivos asignados a los poderes públicos por la Constitución.

Todas estas consideraciones tienen su acertado reflejo en el marco de la vivienda. En efecto, se trata esta de una necesidad reconocida y garantizada constitucionalmente, y por tanto, junto a las medidas de fomento y policía, la Administración tiene que recurrir a la acción administrativa de prestación para hacer frente a esta demanda.

Así sucede cuando su actuación se centra en viviendas a las que dota de nuevas condiciones de habitabilidad, o en espacios urbanos en los que potencia la edificación de viviendas de protección oficial, actividades ambas insertas en los procesos de rehabilitación.

La actividad de prestación se traduce en estos casos en la promoción pública de viviendas, tanto en la vertiente de construcción como de rehabilitación, bien para su

¹²² En este sentido puede verse Gaspar Ariño que pone de manifiesto como la actividad de prestación (servicio público) es una actividad pública en sentido propio (aun cuando no suponga ejercicio de autoridad) en el sentido de que la Administración aparece como titular en exclusiva, y solo mediante concesión pueden los particulares actuar en estos campos. "El servicio público como alternativa". REDA N° 23, 1979, págs. 537-560.

¹²³ En este sentido Parejo Alfonso, "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 340.

posterior dación al mercado¹²⁴, bien para su posterior arrendamiento. Se evidencia de esta manera como el derecho a una vivienda digna, adquiere a través de la actividad administrativa la oportuna materialidad y efectividad.

La actividad verificada en este sentido por la Administración se inscribe en el marco de una actividad de prestación, actividad de contenido más amplio que el servicio público y con el que presenta importantes diferencias.

En todo caso, ha de quedar claro que dicha actividad no se produce nunca en régimen de monopolio, pues no se encuentra reservada al sector público, sino en concurrencia con las inversiones privadas a las que en ningún momento limita ni restringe.

Todas estas circunstancias han abierto un amplio debate sobre la conveniencia seguir manteniendo el concepto de servicio público y sobre el significado que hay que otorgar al mismo¹²⁵. Así, si tradicionalmente el servicio público era entendido como una forma de actividad cuya titularidad resultaba reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente dirija y gestione, en forma directa o indirecta¹²⁶, hoy en día tiende a ampliarse esta noción para dar entrada además del servicio público en sentido estricto, a toda la actividad administrativa trascendida por un interés público que enlaza directamente con las pretensiones constitucionales, o cuando menos a la actividad de prestación que hemos tratado de definir hasta este momento.

De esta manera, lo que se propone es la superación del concepto tradicional de servicio público, como actividad de carácter monopolístico atribuida a un ente público¹²⁷ por una norma legal, para integrar en el ámbito de este mismo término la actividad prestacional a

¹²⁴ En este sentido puede citarse a Bando Casado que señala que la construcción de viviendas por parte de la Administración es una actividad de prestación en virtud de la cual se facilitan bienes a sus destinatarios, en este caso viviendas, que son adquiridas por aquellos conforme a las leyes de la oferta y la demanda. "La protección pública de los usuarios de viviendas", Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1.986, pág. 95.

¹²⁵ El concepto de servicio público, es uno de los conceptos más debatidos del derecho Administrativo. Sobre la extensa bibliografía existente sobre el mismo puede verse Francisco Javier Fernández González, "La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman". Civitas, Madrid, 1995, pág. 142, n.p.p n°269.

¹²⁶ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989.

¹²⁷ En este sentido hay que tener en cuenta que la Constitución restringe considerablemente las posibilidades de establecer servicios públicos con carácter de monopolio, al admitir en el artículo 128 esta posibilidad pero limitada a servicios de carácter esencial.

la que hasta ahora venimos refiriendonos. Dicha superación pasa por la inclusión de esta forma de actividad en un concepto más amplio que permita abarcar un espectro más amplio de actividad administrativa.

De este modo, la actividad de servicio público en sentido amplio, sería toda aquella actividad prestacional desarrollada por un ente público en relación a una materia sobre la que tiene atribuida competencia, dirigida a la satisfacción de un fin público y cuya gestión asume aquel de manera directa o indirecta.

Cuatro son las notas a considerar en esta nueva noción propuesta:

- Desarrollo de una actividad de carácter prestacional, esto es, consistente en un conjunto de prestaciones ofrecidas a los administrados a través de una organización montada por razones de interés público. En el supuesto que venimos analizando, esta actividad prestacional consistiría según hemos dicho en la rehabilitación y promoción pública de la construcción de viviendas para su posterior arrendamiento o enajenación. En estos casos, suele ser frecuente la gestión de la actividad a través de técnicas empresariales (sociedades mercantiles de capital mixto o íntegramente público), lo que hace necesario distinguir esta actividad de aquella otra verificada por los poderes públicos en ejercicio de la iniciativa económica que les reconoce el artículo 128 de la Constitución¹²⁸.

- Titularidad de competencias. En efecto, y como hemos anticipado antes, la actividad de prestación o servicio público (en sentido amplio) conlleva necesariamente la titularidad competencial sobre una determinada materia, titularidad que constituye el título habilitante para el desarrollo de la actividad de prestación. Recordemos como la actividad de prestación desarrollada en relación a la vivienda reconduce a varios títulos competenciales: vivienda, urbanismo, patrimonio histórico y bases y coordinación de la actividad económica.

¹²⁸ El confusionismo puede venir dado por el empleo de entes instrumentales idénticos (sociedades mercantiles) para el desarrollo de actividades de signo diverso. Fundamentalmente, el criterio distintivo de ambas formas de actividad atiende al título habilitante que legitima la intervención administrativa en uno u otro sentido. Así, y como veremos más adelante, la actividad prestacional, sin perjuicio de que revista un contenido económico, requiere un título competencial sin el cual dicha actividad carecería de fundamento y también de legalidad. En cambio la actividad puramente económica se desarrolla por los entes públicos en base al reconocimiento que la propia Constitución efectúa en favor de los mismos, en el sentido de permitir la iniciativa económica.

Por si todavía cupiera alguna duda, la distinción anterior afecta al ánimo de lucro que guía la iniciativa económica, frente al intento por satisfacer un fin o necesidad pública que preside la actuación de una empresa mercantil prestadora de un servicio y que relega el principio de lucro económico sustituyéndolo por el de rentabilidad social y equilibrio financiero. Todo ello sin perjuicio del interés público al que debe responder también la iniciativa económica de la Administración. En este sentido ha de citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1.989.

- **Carácter finalista.** Efectivamente dicha actividad ha de tender a la consecución de los fines públicos que tiene encomendados el ente de cuya actuación se trate. Esta tercera característica que se predica como nota autónoma de la actividad de prestación es en realidad una consecuencia que deriva del título habilitante que faculta a la Administración para desarrollar la actividad de prestación. En efecto, la atribución de competencias persigue el cumplimiento de fines públicos, por lo tanto es evidente que si el título habilitante que legitima la actividad pública de prestación se basa en dicha atribución, la actividad verificada en base a ella se verá contagiada de este mismo carácter finalista.

- Por último, para poder hablar de actividad de prestación, es necesario que las distintas prestaciones que tienen cabida en esta forma de actividad tengan capacidad para incidir de manera inmediata en la satisfacción de los fines públicos de los que traen causa, con independencia de que su gestión se verifique de forma directa o indirecta. Precisamente este será el elemento que diferencie la actividad de prestación de la actividad de fomento.

En relación con esta última se dice que es aquella en que la Administración interviene indirectamente en la satisfacción de fines públicos. En realidad lo que sucede es que las medidas de fomento no tienen incidencia directa en la satisfacción de la necesidad pública que las motiva, sino que únicamente sirven de estímulo o apoyo a otras actuaciones capaces de incidir en este aspecto. La actividad de fomento se contagia así del carácter mediato que revisten las medidas que se integran en este tipo de actividad.

Pues bien la construcción o rehabilitación de viviendas promovidas por la Administración y la posterior adjudicación de las mismas en venta o arrendamiento satisface directamente el fin público al que están llamadas.

Hasta aquí la actividad de prestación de la Administración. A pesar de la importancia de esta forma de actividad administrativa, es obligado reconocer que el cúmulo de objetivos que se encomienda a las Administraciones Públicas es tal que aquellas se ven ciertamente limitadas para satisfacerlos de forma directa. Esta circunstancia sugiere el recurso a otras formas de actividad administrativa que inciten a los particulares a intervenir en la verificación de actuaciones que puedan revestir interés público. De esta manera la actividad de fomento puede resultar de suma importancia para la consecución de los objetivos que constituyen el núcleo de este estudio.

b) La actividad de fomento.

La intervención de la Administración en la rehabilitación puede producirse igualmente a través del fomento, lo que ocurrirá en aquellos supuestos en que la actividad administrativa vaya dirigida a estimular, incentivar o facilitar un determinado comportamiento público o privado que pueda ser relevante para el interés público.

Según dijimos, el derecho a la vivienda se concreta en un conjunto de prestaciones exigibles a los poderes públicos, de las cuales, las que implican el reconocimiento de beneficios de carácter económico no son las menos importantes. De ahí precisamente que la segunda modalidad de actividad administrativa sobre la vivienda, y su rehabilitación se produzca precisamente a través de la actividad de fomento.

En efecto, como ya sabemos, la realización de acciones de rehabilitación constituye una de las opciones capaces de materializar el postulado constitucional relativo a la vivienda, de ahí el establecimiento de prestaciones que incentiven dichas acciones.

Sujetos receptores de las ayudas en que la rehabilitación consiste pueden ser no solo los particulares, sino también otros entes de derecho público, como veremos en el capítulo dedicado a las medidas de fomento.

En efecto, además de los sujetos privados, pueden ser igualmente destinatarios de las ayudas económicas otros entes públicos que tengan capacidad para actuar como promotores de la rehabilitación, ya sea por una atribución expresa de competencias (entes de base territorial), ya sea por una disposición estatutaria (organismos autónomos, entes de derecho público sujetos al derecho privado, así como empresas de carácter mercantil).

Por lo que se refiere a los sujetos privados, prácticamente no existe problema alguno en admitirles como destinatarios de las medidas de fomento, y así se ha considerado tradicionalmente por la doctrina.

En efecto, la Administración puede optar por satisfacer directamente los intereses generales a través de una actividad de prestación según hemos visto antes, o bien, recurrir a la iniciativa privada para la consecución de los objetivos señalados, aunque lo normal será que se conjuguen ambas formas de actividad.

Las manifestaciones de esta forma de actividad administrativa cobran gran

relevancia en el momento actual, puesto que los poderes públicos han asumido tal cúmulo de objetivos que ya no basta con la actividad de la Administración, sino que es necesario interesar también a otras instancias en el cumplimiento de los fines públicos, lo que se consigue articulando estímulos e incentivos que promuevan la colaboración de los particulares¹²⁹.

Se produce de esta forma una "sustitución" parcial de la labor de la Administración que encuentra el sucedáneo perfecto en la actividad extraadministrativa. Estas consideraciones tienen su adecuado reflejo en materia de rehabilitación, en donde es necesaria una acción conjunta de las instancias públicas y privadas para que aquella pueda desarrollar todos sus efectos. Cuando estudiemos las áreas de rehabilitación integrada comprenderemos mejor estas afirmaciones.

La consecuencia inmediata de este proceso será la traslación que experimentan los fines de interés general, cuya satisfacción se residencia, en parte, en personas físicas o jurídicas distintas de la propia Administración que los tiene encomendados.

Es evidente que la actividad administrativa que hemos calificado de servicio público es insuficiente para asegurar la efectividad del precepto constitucional que venimos analizando, de ahí que no sea infrecuente la articulación de medidas de fomento tendentes a lograr la colaboración de instancias distintas de la propia Administración territorial que tiene encomendados estos fines.

De esta manera, los particulares, al margen de la concesión (y de otras formas de gestión de los servicios públicos), puedan llevar a cabo actividades de relevancia pública, pero que se ha estimado que no era necesario incluir en el concepto de servicio público, siendo suficiente su sometimiento parcial al Derecho Público mediante especiales medidas de control o por el otorgamiento de medidas de fomento como subvenciones¹³⁰.

Además de los sujetos privados, pueden ser también receptores de las ayudas públicas los entes territoriales cuyas competencias les habilitan para actuar como promotores

¹²⁹ Estas afirmaciones fueron igualmente puestas de manifiesto en su día por Baena del Alcázar, "Sobre el concepto de fomento", RAP N° 54, 1967, págs. 83-84.

¹³⁰ Sobre este punto ver Martín Bassols Coma, "Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público ". RAP N° 82, 1997, pág. 72.

de la rehabilitación, así como otros entes públicos o pertenecientes al sector público creados esencialmente para asumir funciones relacionadas con la rehabilitación.

En ambos casos, la finalidad que pretende conseguirse con los beneficios económicos no es la de incentivar una determinada actividad, puesto que tales entes tienen atribuidos unos objetivos o fines concretos a los que se hayan vinculados, sea por Ley, sea por disposición estatutaria, de modo que no es necesario producir un efecto disuasorio sobre los mismos. En estos casos el fomento tiene la función de auxiliar o ayudar en el cumplimiento de unos fines específicos que el ente público tiene atribuidos, haciendo menos gravoso el desarrollo de los mismos al facilitarle los medios necesarios para ello.

Comunidades Autónomas y Municipios son básicamente las Administraciones territoriales con competencias para incidir en los procesos de rehabilitación, lo que les convierte en potenciales receptores de las ventajas que al respecto puedan establecer otras instancias (Estado, Comunidad Europea), sin perjuicio de las oportunas relaciones de fomento establecidas entre sí¹³¹.

Por lo que se refiere al resto de entes públicos, es necesario destacar que se trata de personificaciones de carácter instrumental que vienen a satisfacer directamente una necesidad de interés público encomendada a una Administración territorial. Este carácter diferenciado e instrumental de la personificación jurídica, permite que la Administración territorial que los crea pueda prever en su favor las oportunas subvenciones y ventajas económicas que faciliten el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados.

En todo caso, dejamos únicamente apuntada la cuestión en este punto, retomando las consideraciones hasta aquí efectuadas en el capítulo VI, relativo al fomento de la rehabilitación donde analizaremos de forma pormenorizada estas cuestiones.

c) Actividad de planificación y gestión urbanística.

Tal y como hemos puesto de manifiesto más atrás, la rehabilitación viene

¹³¹ No olvidemos que también las Comunidades Autónomas pueden fomentar las acciones de los Ayuntamientos relacionadas con la rehabilitación

constituida por un conjunto de acciones de carácter material proyectadas sobre suelo urbano que pretenden dotar de efectividad el precepto constitucional relativo a la vivienda (artículo 47 de la Constitución).

La verificación de estas intervenciones supone incidir en el contexto urbano, de forma que a través de las mismas quedan afectados tanto los elementos de edificación como de urbanización preexistentes. Ello conlleva precisamente conferir a la rehabilitación una vocación urbanística, en el sentido de que tiende a establecer y configurar la ordenación urbana a través de la incidencia en los elementos que componen su estructura, lo que hace necesario el recurso al planeamiento urbanístico¹³².

La relación existente entre rehabilitación y planeamiento es una relación puramente instrumental, en la medida en que para que las intervenciones materiales en que aquella consiste puedan llevarse a cabo, es necesario que exista un instrumento urbanístico que refleje, proyecte o permita estas pretensiones con vocación de actualización, lo que se conseguirá básicamente a través de su ejecución.

Antes de la existencia del oportuno instrumento, la rehabilitación no pasa de ser una mera pretensión que necesita para materializarse, de su toma en consideración por el plan.

La rehabilitación como proceso material, no culmina sino hasta que el planeamiento es ejecutado. De este modo la rehabilitación proyectada sobre elementos individuales o sobre espacios urbanos queda integrada en la totalidad del contexto urbano. Así pues, el planeamiento configura anticipadamente la ordenación urbana ateniéndose a esta orientación rehabilitadora, que adquirirá el oportuno grado de materialidad a través de la ejecución de aquel.

Esta circunstancia pone de manifiesto la importancia de la actividad de planificación en la rehabilitación urbanística. La plasmación de estas iniciativas en el planeamiento, supone indirectamente informar al mismo de los postulados constitucionales¹³³,

¹³² Efectivamente, el planeamiento es la base necesaria de la ordenación urbana. Así se encargaba de ponerlo de manifiesto la Ley del Suelo de 1956, y así sigue manteniéndose en la legislación urbanística actual.

¹³³ Así se deduce implícitamente de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de diciembre de 1984, que ante la confrontación existente entre los intereses particulares y las determinaciones de un plan especial, pone de manifiesto que no es "...apreciable desviación de poder en un Plan especial cuyo objetivo responde de manera incuestionable a fines urbanísticos legalmente previstos, que además se manifiestan de ineludible consecución y frente a

en la medida en que el instrumento urbanístico se ve contagiado por la finalidad que anima a la rehabilitación.

Claro que para que el planeamiento pueda acometer con garantías las operaciones materiales que informan sus contenidos es necesario remitirse a una instancia superior, en concreto a la legislación urbanística, que será la que con su regulación facilite las técnicas necesarias para hacer factible la concreción y actualización de las determinaciones del plan. En este sentido, no cabe sin poner de manifiesto las carencias que hasta el momento se han evidenciado, puesto que la legislación urbanística se ha ocupado más de los procesos de expansión y de creación de nuevo suelo urbanizable que de la mejora y rehabilitación del suelo urbano ya consolidado¹³⁴.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 viene a suponer un paso más en el proceso de afianzamiento y preocupación por la "ciudad consolidada", al prever técnicas de intervención en suelo urbano que permiten una redistribución de los beneficios y cargas generadas por los procesos urbanísticos, pero a pesar de ello continua sin elevar esta aspiración a sus máximas consecuencias. En cualquier caso, parece evidente que la interpretación de las normas urbanísticas y los contenidos de los instrumentos urbanísticos han de tender precisamente a lograr dichas pretensiones¹³⁵.

los cuales tienen necesariamente que ceder intereses privados, que, al margen de las consecuencias indemnizatorias a que haya lugar, no pueden en modo alguno estimarse dotados de prevalencia para condenar a un importante núcleo de población a vivir al margen de los mínimos servicios públicos a que tienen derecho como ciudadanos de un Estado Social de Derecho, cuya Constitución contiene preceptos como los artículos 27.1, 43, 44.1, 45.1, 47, 50, ni tampoco impedir que el Ayuntamiento desarrolle dentro del marco de la legalidad vigente, la actuación urbanística que demanda la dignidad vital de un colectivo humano".

¹³⁴ Así lo ponía de manifiesto Parejo Alfonso al analizar las previsiones contenidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 al señalar que las técnicas al servicio de la ejecución del planeamiento están configuradas en base a procesos de crecimiento urbanos, poniendo de manifiesto su inadecuación para incidir en suelo urbano consolidado.

El mencionado autor critica estos planteamientos poniendo de manifiesto su inadecuación ante las nuevas perspectivas urbanísticas que buscan el mantenimiento y revalorización de los núcleos urbanos ya existentes. "Lecciones de Derecho Urbanístico", Madrid, 1986, pág.386.

¹³⁵ Así lo reconoce por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1984.

En el mismo sentido y más recientemente puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1990, que señala que es necesario orientar la normativa urbanística "... no al ensanche de poblaciones, sino (y más aún en suelo urbano) a la mejora de las condiciones urbanísticas de las ya consolidadas. En fin, no es otra la conclusión a la que conducen los preceptos constitucionales de aplicación. El artículo 33.2 afirma la función social del derecho de propiedad que delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes reconociendo el artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ordenando a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y

Además de la actividad de planificación, es necesario hacer igualmente referencia a la actividad de gestión urbanística, termino extraordinariamente amplio que engloba la ejecución (las técnicas derechamente dirigidas a materializar las previsiones de un plan)¹³⁶, pero asimismo todas aquellas operaciones que se ponen en manos de la Administración pública para dirigir, controlar o simplemente fomentar las acciones de contenido o finalidad urbanística.

Por tanto, dentro del ámbito de la gestión caen no sólo las obras públicas y la urbanización, sino la regulación del mercado de suelo e inmobiliario en general y la intervención sobre la edificación y el uso y las construcciones, así como todo el extenso campo de la coordinación y colaboración interadministrativas para la coherencia de la incidencia de la acción del sector público sobre el territorio¹³⁷.

De toda esta variada gama de aspectos englobados en la gestión, vamos a hacer fundamentalmente referencia a la ejecución del plan. Efectivamente, hasta el momento hemos considerados al planeamiento y sus determinaciones desde un punto de vista estático, pero hay que tener en cuenta que el plan nace con vocación de cumplimiento, razón por la cual, es necesario avanzar hacia una visión dinámica del mismo, vertiente desde la cual no cabe sino referirse a la ejecución.

Por ejecución urbanística se entiende el conjunto de acciones que tienen como finalidad la realización efectiva de las determinaciones del plan. En el marco de esta actividad, tienen cabida fundamentalmente dos tipos de manifestaciones: unas de carácter técnico-jurídico, encaminadas a crear los presupuestos para la efectiva materialización de las previsiones del plan (ejecución jurídica), y otras de carácter meramente material, o de traslación de los contenidos del plan al espacio físico al que aquel se refiere (ejecución material). Pues bien, ambos tipos de intervenciones tienen cabida en el ámbito de la rehabilitación, en la medida en que la plasmación material de tales intervenciones requiere

obligando el artículo 47 a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación."

¹³⁶ Considero conveniente poner de manifiesto las diferencias existentes entre gestión y ejecución del planeamiento. En este sentido puede decirse que la gestión tiene un significado más amplio que la ejecución, a la que abarca en su significado, pero sin identificarse estrictamente con ella.

¹³⁷ En este sentido Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho Urbanístico", obra cit., pág. 376.

previamente la creación de los presupuestos jurídicos necesarios para ello.

Ambas manifestaciones serán objeto de estudio en el capítulo VII en el que haremos referencia al contenido y tipología del planeamiento rehabilitador, así como a las intervenciones urbanísticas en que aquel se traduce, conectando este último aspecto con su trascendencia sobre el derecho de propiedad.

d) Actividad de limitación.

Por lo que se refiere a la actividad de limitación, hay que destacar como manifestaciones de la misma, la técnica de la autorización, y la orden de ejecución.

En base a la primera de las manifestaciones señaladas (la autorización) la Administración se limita a realizar un control preventivo, al limitarse a la estricta comprobación objetivo-jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos normativamente definidos con carácter general en la realización de las operaciones de rehabilitación¹³⁸.

Por lo que se refiere a la orden de ejecución, aquella aparece caracterizada por el hecho de que tiende a actualizar un deber jurídico que aparece establecido previamente en una norma, y que únicamente resulta exigible en virtud del previo acto administrativo manifestado a través de una orden de ejecución¹³⁹.

El artículo 36 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 alude a las órdenes de ejecución como instrumento de intervención o limitación administrativa, configurando de esta

¹³⁸ En este sentido se manifiesta Luciano Parejo Alfonso, que señala que la autorización es un acto reglado y debido que no crea situaciones jurídicas nuevas ni otorga derecho alguno porque este ya preexistía en la esfera del administrado. "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 336.

¹³⁹ Según Luciano Parejo Alfonso, la imposición de deberes o prohibiciones puede tener lugar, bien directamente a través de regulaciones normativas de carácter administrativo, bien mediante actos concretos de la Administración. Es este segundo supuesto el que ahora nos interesa. En él deben distinguirse dos casos: el de verdadera imposición de un deber por la Administración (naturalmente, contando con la necesaria cobertura legal), de un lado, y el de actualización y concreción de un deber ya impuesto directamente por una norma o por un previo acto administrativo. "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág. 338.

De entre todas estas opciones, en el establecimiento del deber de rehabilitar se opta por la última de ellas, de forma que aquel es el resultado de la concreción y actualización del mismo a través de una orden de ejecución.

forma la categoría de la llamada rehabilitación forzosa que analizaremos más adelante¹⁴⁰.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1983 admite expresamente la posibilidad de que a través de las órdenes de ejecución puedan imponerse los correspondientes deberes a los propietarios. La citada sentencia señala: *"Que sin perjuicio de la repercusión del importe de las obras sobre el arrendatario, si así procediere en el orden civil conforme a la Ley y al contrato, es manifiesta la competencia de la Administración para imponer obras de salubridad en las viviendas, tanto como ente gestor del interés público en sus condiciones higiénico-sanitarias como en el cumplimiento de la obligación del Estado correlativa al derecho de todos los españoles de disfrutar de una vivienda digna y decorosa garantizado por el artículo 47 de la Constitución que vincula a todos los poderes públicos a promover la efectividad de tal derecho con el correspondiente reconocimiento a tal fin de la competencia atribuida a la Administración pública por leyes anteriores, ya sea en la esfera de la Administración local -artículo 181.2 del texto refundido de la Ley del Suelo- o bien en el ámbito de la del Estado, a través de la imposición de obras a la propiedad para adecuar o restaurar las condiciones decorosas de las viviendas..."*¹⁴¹.

En el presente capítulo hemos tratado de aproximarnos jurídicamente al concepto de rehabilitación. Según hemos visto el artículo 47 de la Constitución relativo al derecho a una vivienda digna presta significación jurídica a aquella, proyectándose sobre las acciones materiales que hallan cabida en el concepto y orientándolas hacia una finalidad determinada.

Precisamente el carácter finalístico o teleológico de la rehabilitación determina la incidencia de los poderes públicos en su verificación por constituir el cauce material a través del cual alcanzar la efectividad del precepto señalado.

¹⁴⁰ La figura de la rehabilitación forzosa no proviene únicamente de una actividad de la Administración que actualiza y concreta un deber previamente establecido, sino que junto a ello, cabe la posibilidad de que se produzca igualmente un supuesto de rehabilitación forzosa en aquellos supuestos en que exista una resolución judicial que imponga al propietario de la vivienda una obligación en tal sentido. A ello se refiere el apartado primero del artículo 36.1 del Real Decreto de 28 de julio de 1.983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.

¹⁴¹ En sentido similar puede verse la Sentencia también del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1984.

Así pues la intervención de los poderes públicos en la actividad de rehabilitación deriva de una exigencia de carácter constitucional que les vincula a promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda ajustada a los parámetros constitucionales. En este contexto ha de tenerse en cuenta el sentido amplio que atribuíamos al término vivienda, comprensivo no sólo del espacio interior que presta una utilidad residencial sino también del entorno exterior que lo rodea.

De esta manera el desarrollo de acciones de rehabilitación requiere de la actividad administrativa que puede manifestarse bajo diversas formas: prestación, fomento, planificación, normación e intervención, que aparecerán normalmente combinadas entre sí según veremos.

A continuación y partiendo del núcleo conceptual señalado estudiaremos las distintas modalidades bajo las que puede aparecer las acciones de rehabilitación.

CAPITULO III. TIPOLOGÍA DE REHABILITACION URBANA

En el capítulo anterior hemos intentado aproximarnos jurídicamente a la rehabilitación estableciendo las notas fundamentales que la caracterizan y las peculiaridades concretas que su consideración desde el punto de vista del Derecho ofrece.

A grandes rasgos, señalábamos entonces que la rehabilitación se configura como una actividad material dirigida a la obtención de un fin público concreto.

Con esta definición, excesivamente escueta no se trata de volver a reproducir las consideraciones efectuadas más atrás, sino simplemente poner de manifiesto el núcleo esencial del concepto, que viene constituido por la actividad de carácter material desarrollada y por la finalidad por ella pretendida.

Partiendo de la presencia de tales características, la rehabilitación se diversifica en una serie de variantes que están en función del contexto sobre el que se proyecta, el sujeto que la lleva a cabo, el objeto sobre el que recae o la intervención que en relación con ella realiza la Administración.

Todas estas circunstancias imprimen modulaciones a la figura que nos ocupa y dan lugar a las distintas variantes de la misma. En todo caso, ha de tenerse presente que el carácter material de la actividad desarrollada y la finalidad a la que se dirige constituyen el elemento aglutinante que otorga cohesión a la variopinta tipología de intervenciones de rehabilitación.

A continuación trataremos de exponer la distinta tipología que nos ha parecido encontrar en función de la aleatoriedad de determinadas circunstancias no sustanciales al núcleo esencial de la rehabilitación.

1. Por razón del contexto sobre el que se proyecta.

Entiendo especialmente interesante y acertado, introducir como primer criterio de distinción aquel que se proyecta sobre la base del contexto en el que tiene lugar la

rehabilitación, en la medida en que da oportunidad de incidir en el tema de la vivienda rural, tradicionalmente preterida en las regulaciones al respecto, debido fundamentalmente a la mayor problemática que han suscitado los ámbitos urbanos.

Ahora bien, desde el punto de vista constitucional, ya no es posible persistir en el olvido del tratamiento de los entornos rurales y de las viviendas que en ellos encuentran ubicación. Efectivamente existen una serie de preceptos constitucionales que ponen claramente de manifiesto como el derecho a una vivienda digna y aun medio ambiente adecuado constituyen derechos que deben estar igualmente presentes en el ámbito rural¹⁴².

A.- Rehabilitación urbana versus rehabilitación rural.

Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, básicamente esta dicotomía remite al contexto en que aquella se manifiesta provocando la distinción de dos modalidades de actuación que justifican su estudio y tratamiento separado.

No obstante es necesario poner de manifiesto que la distinción entre un ámbito rural o urbano es una distinción que se fundamenta en los más puros criterios fácticos, concretados en los aspectos físicos, geográficos, productivos e incluso sociológicos¹⁴³. De todos modos una distinción en base a criterios tan heterogéneos y materiales, ha de pasar por el tamiz del derecho, que establecerá en base a criterios predeterminados una distinción

¹⁴² En este sentido puede citarse el artículo 47 que proclama según sabemos el derecho a la vivienda, derecho que debe ser entendido en base a una absoluta generalidad para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad.

Otros preceptos constitucionales ponen igualmente de manifiesto como la problemática de la vivienda rural esta presente en el marco constitucional. Así el artículo 40, relativo a la redistribución de la renta y el empleo, artículo 45, sobre protección y mejora de la calidad de vida, artículo 130, relativo a la modernización y desarrollo de la agricultura, y en especial su apartado 2º que realiza una directa alusión a las zonas de montaña. Sobre estas cuestiones puede verse Martín Bassols Coma, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la constitución española de 1978", obra cit., pág.25

El Tribunal Constitucional en sentencia 152/1988 de 20 de julio puso de manifiesto la doble dimensión que el reconocimiento constitucional a una vivienda digna ha de tener. En este sentido señalaba como "... por lo que respecta a la política de vivienda... la misma debe hacerse extensiva tanto a las viviendas de tipo urbano como a las de tipo rural..."

¹⁴³ Sobre el elemento sociológico y su importancia en la determinación del contexto urbano o rural puede verse María Blanca Blanquer Prats, "Las bases fundamentales del núcleo de población". Revista de Derecho Urbanístico, Nº 72. 1981, pág. 24

"artificial" pero jurídica que clarifique objetivamente los dos términos a los que hacemos referencia. Tarea harto compleja en la medida en que desde el punto de vista de sus presupuestos fácticos no queda clara la distinción.

En todo caso, lo que parece innegable es que el diferente enclave espacial ha servido para otorgar protagonismo, o preterir el tratamiento rehabilitador a otorgar a los espacios afectados¹⁴⁴.

Varios son los criterios propuestos a la hora de deslindar estas dos categorías de rehabilitación. Pasamos a continuación a exponer algunos de ellos.

a) El criterio jurídico-urbanístico.

Un intento de justificación jurídica de la distinción entre ambos contextos parecen proporcionarlo las normas reguladoras de la actividad urbanística. Desde este punto de vista, cabría realizar una equiparación entre la clasificación del suelo otorgada por el planeamiento y la conceptualización rural o urbana del espacio sometido a debate.

Según el criterio propuesto, el suelo no urbanizable, otorgaría al espacio comprendido en su delimitación el calificativo de rural, en tanto un ámbito espacial determinado, merecería la connotación urbana, cuando estuviera ubicado en un suelo que mereciera tal consideración¹⁴⁵.

Así pues, la rehabilitación rural sería aquella que se produjera en el contexto de un espacio así definido por estar enclavado en suelo clasificado como no urbanizable.

No obstante es necesario destacar que el criterio propuesto restringe excesivamente el ámbito de la rehabilitación rural, y los mayores beneficios que suelen

¹⁴⁴ Efectivamente, frente a la rehabilitación rural, preterida en la mayoría de los casos por las normas rehabilitadoras por la falta de tipicidad y problemática, la rehabilitación urbana ha motivado un tratamiento intenso y detallado que se comprende fácilmente por la generalización del deterioro urbano y la necesidad de atajarlo.

¹⁴⁵ En este sentido se han pronunciado determinados autores que han puesto de manifiesto como una de las finalidades de los planes urbanísticos es el establecimiento de una división carente de ambigüedades entre lo urbano y lo rural, es decir entre la ciudad y la naturaleza. Así puede verse J. Ramón Menéndez de Lurca, "Tratamiento del área rural en el plan de Gijón", *Ciudad y Territorio*, enero-junio 1984, pág. 178.

acompañarla.

Efectivamente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992¹⁴⁶, pone de manifiesto en su artículo 16 en conexión con el 257, la imposibilidad de constitución de núcleos de población en suelos clasificados como no urbanizables.

Así, si lo rural se identifica con el suelo no urbanizable, y una característica del mismo, es la imposibilidad de crear núcleos de población, podría llegar a pensarse que el ámbito rural, viene constituido por aquel en que existe ausencia de agrupación poblacional, pudiendo darse como mucho de edificaciones dispersas en supuestos excepcionales, sobre las que se proyectaría la rehabilitación¹⁴⁷.

La aceptación de esta teoría, supone la negación de la posibilidad de existencia de núcleos de población en el ámbito rural, y por tanto constituye una restricción de la rehabilitación, que únicamente podrá darse en los supuestos de edificaciones aisladas que con carácter excepcional puedan autorizarse¹⁴⁸, así como en los casos excepcionales en que se admitiera la existencia de un núcleo de población en suelo no urbanizable.

Es fácil colegir por tanto los graves inconvenientes de que adolece la aplicación del criterio urbanístico de distinción entre el ámbito rural y urbano.

Por otra parte, no podemos dejar de hacer referencia al problema que supone la indeterminación del termino "núcleo de población", mencionado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, pero no aclarado, ni en sus determinaciones, ni en las determinaciones

¹⁴⁶ Real Decreto 1/92 de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana.

¹⁴⁷ No obstante las afirmaciones realizadas anteriormente que parten del hecho constatado de la prohibición de crear núcleos de población en suelo no urbanizable, es necesario constatar la existencia de planeamiento que pese a esta limitación, autoriza a la creación de agrupaciones poblacionales dentro del respecto de ciertas restricciones.

Es lo que ocurre por ejemplo en el supuesto de Gijón, donde se han elaborado planes urbanísticos que permiten la creación de agrupaciones rurales de hasta 150 viviendas en el marco de ciertas restricciones que aseguran el mantenimiento del equilibrio en el espacio rural.

¹⁴⁸ El artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 establece el régimen de prohibiciones que rigen sobre suelo urbanizable no programado.

A nivel doctrinal, resulta de fundamental interés el libro de Carles Pareja y Lozano, "Régimen del suelo no urbanizable", Madrid, 1990 en el que analiza los límites legales establecidos en la legislación urbanística a las actuaciones sobre este tipo de suelo.

reglamentarias de desarrollo¹⁴⁹.

Junto a estos inconvenientes, es necesario igualmente destacar, como la aplicación estricta de este criterio supone la conversión en urbanos de asentamientos que tradicionalmente se han visto enclavados en un entorno físico rural (caseríos, parroquias rurales, aldeas) con la grave contradicción urbanística que esta circunstancia conlleva¹⁵⁰.

Todas estas consideraciones, nos llevan a considerar inviables tales argumentos, puesto que a la artificialidad de tal delimitación, se unen las contradicciones internas que a nivel legal provocan tales criterios de delimitación.

Así pues, si bien desde un punto de vista estrictamente urbanístico si cabe identificar el ámbito rural con la clasificación del suelo como no urbanizable, desde el punto de vista su utilización como criterio de deslinde entre dos modalidades de rehabilitación, su virtualidad no es igualmente efectiva, y ello nos lleva aproximarnos a otros criterios de definición.

b) El criterio demográfico.

Otra propuesta para la delimitación del ámbito rural o urbano es aquella que centra su atención en la existencia previa de un núcleo de población, pero que a diferencia del

¹⁴⁹ Efectivamente, el artículo 94 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 aludía en el ámbito de las parcelaciones a los núcleos de población y difería la determinación del concepto al posterior desarrollo reglamentario. Tal determinación se encuentra sin embargo ausente en aquellos. En efecto, y frente a la remisión legal efectuada, el Reglamento de Planeamiento de la Ley del Suelo de 23 de junio de 1978 opta por atribuir estas determinaciones al planeamiento urbanístico, y así se manifiesta en los artículos 36, 92 y 93.

En el ámbito autonómico parecen haber existido mayores esfuerzos para llegar a definir el concepto. Significativa es en este sentido la definición que hace la Ley catalana 9/1981 de 18 de noviembre, que entiende el núcleo de población "...como el asentamiento humano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanístico."

También la Ley Gallega 11/85 de 22 de agosto sobre adaptación a Galicia de la ley del Suelo contiene en su artículo 12.3 una definición de núcleo de población.

¹⁵⁰ En efecto, según las consideraciones anteriores, de la existencia de un núcleo de población parece exigir que el suelo interior sea urbano, con los requisitos que para tal consideración establece el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y que naturalmente no se dan en aldeas, caseríos y cortijos. Ver en este sentido García Bellido, Javier, "La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico". Ciudad y territorio, julio-septiembre 1986, pág. 39

supuesto anterior, en que aquel merecía necesariamente la consideración de urbano, salvo algunas excepciones previstas en la legislación de las Comunidades Autónomas, tal aspecto no prejuzga sobre su consideración de tal manera que es posible clasificarlo indistintamente como rural o urbano.

Si el criterio jurídico-urbanístico tenía el inconveniente de su artificialidad, el presente viene caracterizado por la falta de objetividad en el señalamiento del límite que confiere una u otra calificación al espacio de que se trate que obedecerá normalmente a criterios de política territorial y de oportunidad.

Esta afirmación se pone de manifiesto al contrastar las distintas normas sobre fomento de la rehabilitación que tienden a trazar un límite distinto y arbitrario en el señalamiento de los requisitos exigidos para el acceso a los beneficios fijados por la norma en cuestión¹⁵¹.

En todo caso, lo que si es común a todas ellas, es el hecho de que se prescinde por completo de la calificación urbanística que merezca el suelo sobre el que se vaya a operar la rehabilitación, centrando la atención exclusivamente en la densidad del núcleo de población, densidad que puede medirse por el número de habitantes o bien por el número de construcciones existentes.

c) Otros criterios de clasificación.

Frente a los criterios expuestos, existen normas que optan por la utilización de

¹⁵¹ En efecto, las distintas normas autonómicas tienden a establecer límites diferentes a la hora de deslindar el contexto rural del urbano en base a criterios demográficos.

Así por ejemplo el Decreto de 21 de abril de 1988 de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación rural excluía de su ámbito de aplicación a las viviendas familiares que se encontraran situadas en suelo urbano o urbanizable de los planes generales y normas subsidiarias en los núcleos de población de más de 1500 habitantes.

Por su parte la Comunidad Autónoma de Castilla León establece un límite poblacional superior. Así el Decreto de 22 de mayo de 1986 sobre ayudas económicas a la vivienda en el medio rural entendía por tal aquellas emplazadas en núcleos de población de menos de 10.000 habitantes.

Por su parte la Comunidad Autónoma de la Rioja en la Orden de 2 de mayo de 1988 de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sobre prestaciones económicas para mejora de la vivienda rural entiende por tales aquellas que están enclavadas en núcleos de población inferiores a 500 habitantes.

criterios que suponen una aceptación conjunta de los dos anteriores, o que asumen y otorgan relevancia jurídica a las connotaciones que naturalmente confieren identidad a la distinción entre el ámbito rural y el urbano¹⁵².

En todo caso lo que esta diversidad de criterios en torno a la calificación rural o urbana de un ámbito espacial constata, es que la falta de criterios fácticos indiscutibles en torno a qué haya de considerarse como rural o urbano, alcanza también al plano jurídico, y origina una variedad de soluciones que no son sino una traducción de la falta de consenso existente desde el punto de vista de su consideración como realidad material.

d) Recapitulación sobre los criterios de clasificación.

A la vista de las consideraciones efectuadas en los epígrafes anteriores, una conclusión se puede deducir claramente: la ausencia de criterios jurídicos uniformes que establezcan claramente la distinción entre el ámbito rural y urbano.

Ya hemos visto como la ausencia de criterios a que nos referimos se pone de manifiesto al constatar la falta de adecuación de las previsiones urbanísticas sobre este tema.

Efectivamente, el adaptar la especificación contenida en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992 a las pretensiones de diferenciar dos ámbitos a efectos de rehabilitación, tiene la ventaja de la objetividad, pero sin embargo sus consecuencias restringen los efectos buscados con la distinción.

Así, si como veremos a continuación la justificación de la distinción se basa fundamentalmente en la concesión de mayores ventajas a las operaciones realizadas en el

¹⁵² En este sentido tomamos como referencia la mención efectuada por Javier García Bellido al proyecto de Ley canario sobre Ordenación Urbanística del suelo rústico, en el cual se definen los asentamientos rurales como aquellos "integrados por aquellas entidades de población (con diverso grado de dispersión), cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades productivas minero-agrícolas, forestal o pesquera y cuyas características no justifican su clasificación y tratamiento como suelo urbano". " La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico". Ciudad y territorio, julio-septiembre, 1986, pág 39.

En este mismo criterio de clasificación pueden encuadrarse también las determinaciones contenidas en el Decreto de 24 de mayo de 1988 de la Comunidad Autónoma Catalana referente a las ayudas a la rehabilitación que en su artículo 1.1 f) confiere el carácter de núcleo de población rural a aquellos situados en las comarcas y zonas de montaña a los que hace referencia la Ley 2/1983 de 9 de marzo de alta montaña.

ámbito rural, la aplicación de criterios urbanísticos en la distinción tiene el efecto de limitar su ámbito de aplicación a supuestos muy concretos y tasados, básicamente las edificaciones aisladas, que en modo alguno justifican la paralela regulación que a estos efectos se establece entre rehabilitación urbana y rehabilitación rural.

La constatación de esta circunstancia, y el hecho de que la rehabilitación se inscriba en el título competencial relativo a la vivienda, sobre el cual la Constitución española atribuye competencias a las Comunidades Autónomas, determina la ausencia de un criterio uniforme de delimitación. En ocasiones, aun manteniéndose el criterio variaran los límites en cuanto a su aplicación.

De esta manera, habrá que atenerse a las regulaciones concretas que en esta materia se dicten por parte de las Comunidades Autónomas, sin que por el momento puedan establecerse criterios de generalización al respecto.

B.- Los efectos jurídicos de la distinción.

En todo caso la exposición anterior tienen su razón de ser en la existencia de una regulación jurídica paralela que está en función del ámbito sobre la que aquella se proyecte.

Ahora bien esta dualidad de regulaciones no se fundamenta en una diferente naturaleza jurídica, o en la existencia de diferencias sustanciales que requieran un tratamiento diferenciado.

En este sentido, es necesario constatar que son pocas las diferencias que se encuentran entre ambas modalidades de rehabilitación.

Las diferencias que desde el punto de vista fáctico existen entre el ámbito rural y urbano determinan ciertas especificidades en cada uno de ellos, pero de por sí no son determinantes de un régimen jurídico básicamente diferente.

La supuesta razón que justifica esta paralela regulación, viene dada por el tradicional descuido que han sufrido las áreas rurales, aún cuando el tratamiento de los

espacios urbanos no destacara precisamente tampoco por una excesiva preocupación.

Efectivamente como hemos tenido ocasión de exponer más arriba los problemas de hacinamiento y vivienda se han presentado normalmente en el ámbito urbano que ha sido el receptor de los movimientos de población motivados por el problema de la industrialización. De ahí que la vivienda urbana haya acaparado las escasas iniciativas públicas que en general sobre ella han planeado.

Por otra parte es necesario reconocer que además de estos factores "históricos" que no jurídicos, el medio rural plantea problemas específicos que requieren tratamiento concreto, pero que sin embargo no repercuten en la existencia de un régimen jurídico diferenciado y originan únicamente diferencias puntuales sin excesiva trascendencia jurídica.

Por lo demás las diferencias son insustanciales y se traducen en el establecimiento de un régimen de medidas de fomento que intentan promover la realización de actuaciones rehabilitadoras, y en las que encuentra justificación la distinción entre la rehabilitación rural y urbana, puesto que atendiendo a las condiciones generalmente más desfavorecidas de los núcleos rurales se articulan medidas que fomenten de forma más intensa, la realización de operaciones a realizar.

2.- Por razón del sujeto de la rehabilitación.

El segundo criterio de clasificación que proponemos es aquel que hace referencia al sujeto de la rehabilitación.

Por sujeto de la rehabilitación se entiende, tal y como analizaremos en el capítulo quinto aquella persona física o jurídica sobre cuyo patrimonio recae directamente el coste de las acciones de rehabilitación.

No obstante, la expresión utilizada (sujeto de la rehabilitación) no debe inducirnos a error en el sentido de considerar como tal a aquel que ejecuta la rehabilitación. En efecto, la rehabilitación es una actividad material que requiere de su correspondiente ejecución sin la cual aquella no pasa de ser un mero propósito normativo.

Ahora bien, esta ejecución material de que hablamos es la nota que define a la persona que interviene en el proceso de rehabilitación con la condición de constructor, pero que en ningún caso ha de confundirse con el sujeto de la rehabilitación.

Así pues, la ejecución material será irrelevante para la aproximación al concepto que nos ocupa, pudiendo ocurrir que coincidan en una misma persona física o jurídica ambos elementos (repercusión patrimonial y ejecución material), pero sin que este último dato sea constitutivo de la noción de sujeto que podrá seguir manteniéndose aun en el supuesto de que se produzca la disociación entre los elementos citados.

No es nuestra intención ofrecer en este momento un concepto del elemento subjetivo de la rehabilitación, concepto que como hemos puesto de manifiesto aplazamos para un momento posterior. Sin embargo las consideraciones apuntadas son de todo punto imprescindibles siquiera sea para aludir a las distintas clases de rehabilitación que atendiendo al criterio apuntado es posible establecer.

Así pues, partiendo del presupuesto de la existencia de una persona, física o jurídica sobre cuyo patrimonio repercuten las concretas actuaciones materiales de contenido rehabilitador que se están llevando a cabo (sujeto de la rehabilitación), cabrá diferenciar en función de esta circunstancia, entre una rehabilitación pública y una rehabilitación privada, distinción que pasamos a analizar a continuación.

A.- Rehabilitación pública.

En función de los criterios anteriormente apuntados, hablaremos de rehabilitación pública en aquellos casos en que el sujeto que verifique estas actuaciones presente una connotación de carácter público.

Sin perjuicio de volver más adelante sobre el tema, adelantamos en este momento la consideración de sujetos públicos de que partimos. Desde nuestro punto de vista, tendrán tal consideración los entes públicos territoriales y aquellas personas jurídicas de

derecho público o privado pertenecientes al sector público¹⁵³.

Así pues, cabe calificar como sujetos públicos de la rehabilitación a los entes de carácter territorial siempre y cuando tengan atribuidas competencias que permitan la intervención en el ámbito que nos ocupa.

Se tratará básicamente de Comunidades Autónomas y entes locales que en base a las distintas competencias que tienen atribuidas¹⁵⁴ ostentarán título habilitante suficiente como para poder decidir e impulsar las concretas operaciones de rehabilitación a las que deberán hacer frente con el patrimonio sobre el cual ostenten la titularidad.

Junto a las Administraciones de carácter territorial, cabe igualmente hacer referencia a un conjunto de entes de carácter instrumental que ostentan carácter público, bien por su personificación pública o bien por su pertenencia al sector público.

Entre los primeros es necesario hacer referencia a los organismos autónomos, así como a los entes de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado¹⁵⁵. En ambos casos, y con independencia del régimen jurídico al que sometan su actuación, adoptan formas jurídico públicas, lo que parece criterio suficiente para concederles carácter público, puesto que el sometimiento de aquellos a normas de derecho civil o mercantil se establece únicamente a los efectos de conseguir una mayor agilidad y eficacia en su gestión.

Por lo que se refiere a aquellos entes a los que se les otorga tal condición por razón de su pertenencia al sector público, es necesario poner de manifiesto que en todos ellos concurre la circunstancia de tratarse de personificaciones jurídico privadas en las que la participación mayoritaria o exclusiva de la Administración en su capital social justifica su inclusión en el sector público. Se trata en efecto de sociedades mercantiles que presentan

¹⁵³ A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público aquella en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de derecho público.

¹⁵⁴ Sobre esta cuestión, nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior.

¹⁵⁵ Esta última tipología de entes (de derecho público que por ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado) se encuentra recogida en el artículo 6.1 b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988.

como particularidad la presencia de una Administración Pública que ostenta el carácter de asociada ya sea con participación exclusiva, ya con participación mayoritaria¹⁵⁶.

De lo expuesto hasta el momento se deduce la imposibilidad de residenciar con carácter exclusivo en las Administraciones públicas la condición de sujetos de la rehabilitación.

En efecto para ostentar esta condición no será requisito indispensable que el ente en cuestión ostente el carácter de Administración pública. La coincidencia entre ambos términos podrá darse siempre y cuando la Administración de que se trate tenga atribuidas competencias que le habiliten para intervenir en el ámbito de la rehabilitación. Pero junto a este supuesto, cabe igualmente hablar de sujetos públicos, y por tanto de rehabilitación pública, cuando la decisión, impulsión y financiación de aquella se lleva a cabo por otros entes revestidos de carácter público bien por su forma jurídica, o bien por su pertenencia al sector público.

Por el momento considero suficientes tales referencias expuestas únicamente a los efectos de permitir la distinción entre rehabilitación pública y privada. Como he señalado a lo largo de la exposición, será en el capítulo V donde llevaremos a cabo un tratamiento exhaustivo del tema.

B.- La rehabilitación privada.

Además de los sujetos de derecho público que hemos tratado de enumerar en el epígrafe anterior, el desarrollo de acciones de rehabilitación puede efectuarse igualmente por personas físicas o jurídicas de derecho privado (no integradas en el sector público) tales como cooperativas, sociedades mercantiles y juntas de compensación.

Será por tanto un patrimonio cuya titularidad ostenten personas físicas o jurídicas de derecho privado el que soporte los gastos originados por las operaciones

¹⁵⁶ En el ámbito estatal el artículo 6º del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988 se refiere a ellas configurándolas, junto con las entidades de derecho público que por ley tengan que someter su actuación al derecho privado, como sociedades de carácter estatal.

materiales de rehabilitación, confiriendo a aquellos la condición de sujetos.

No obstante y a diferencia de lo que sucedía respecto de la rehabilitación efectuada por sujetos públicos que no solamente financiaban, sino que además participaban activamente en la rehabilitación al decidirla e impulsarla, en el supuesto de los sujetos privados la impulsión y decisión, es decir la participación activa en la rehabilitación no siempre acompaña al desembolso económico que les define como sujetos.

Así pues es necesario considerar la existencia de dos categorías jurídicas en atención a la participación activa o pasiva del sujeto actuante. Por un lado será necesario distinguir los sujetos activos, a los que llamaremos a partir de ahora promotores, que junto a la asunción de las deudas originadas por la rehabilitación, adoptan la decisión de verificar tales operaciones e impulsan la consecución de las mismas.

Junto a ellos, los sujetos pasivos son aquellos que asumen las operaciones rehabilitadoras, pero en dicha asunción está ausente su voluntad puesto que se encuentran mediatizados por un deber normativo que se concreta y actualiza a través de la oportuna orden de ejecución o resolución judicial correspondiente. En ambos casos el título jurídico habilitante que autoriza, o en base al cual se impone la obligación legal de rehabilitar coincide, al estar basado en concretas relaciones de derecho privado (titularidad dominical o relación de carácter arrendaticio).

Distinto del título habilitante que confiere la condición de sujeto de la rehabilitación son las distintas modalidades de promoción privada, pudiendo distinguir entre aquellas que se llevan a cabo para uso propio de la vivienda o inmueble rehabilitado, de aquellas que se efectúan con la finalidad de cederlas en arrendamiento.

El distinto régimen jurídico que puede deducirse en uno y otro caso reconduce hacia medidas de fomento más ventajosas en el supuesto de que la finalidad de la obra de rehabilitación sea el aprovechamiento del usuario.

3.- Por razón del tipo de actividad realizado de la Administración.

La intervención de los poderes públicos en la actividad de rehabilitación deriva de una exigencia de carácter constitucional que vincula a aquellos a promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada. De este modo ni el legislador ni la Administración pueden omitir su tratamiento, constituyendo la rehabilitación una opción política que orientará su actuación.

Lo que en este momento nos interesa fundamentalmente es la actividad que realiza la Administración y las distintas formas que dicha actividad puede adoptar. En función de estos parámetros podremos establecer una clasificación de la rehabilitación partiendo de la mayor o menor intensidad de la actuación de los poderes públicos.

En base a este criterio distinguiremos fundamentalmente entre rehabilitación administrativa inmediata, y rehabilitación administrativa mediata. Esta clasificación pone por tanto de manifiesto el carácter diferido o directo de la actividad de la Administración.

A.- Rehabilitación administrativa inmediata.

Es aquella en que la Administración incide en las operaciones de rehabilitación de forma activa y directa, sin recurrir a medidas de fomento o de limitación de la actividad de los particulares para la consecución de los efectos pretendidos.

Básicamente esta forma de intervención administrativa se identifica con la actividad de prestación (término en mi opinión más acertado que el de servicio público por las razones que vimos anteriormente), a través de la cual se trata de satisfacer las necesidades esenciales de los ciudadanos, tal y como es de esperar en un Estado Social de Derecho.

Estas afirmaciones remiten a la clasificación anteriormente expuesta que distinguía entre sujetos públicos y privados de la rehabilitación. Pues bien, la intervención inmediata en materia de rehabilitación se identifica con aquella verificada por sujetos públicos y supone básicamente una intervención directa por parte de la Administración territorial, o

bien instrumentalizada a través de los entes públicos o personas jurídico privadas pertenecientes al sector público.

B.- La rehabilitación administrativa mediata.

A diferencia del supuesto anterior, la rehabilitación administrativa mediata es aquella en que la Administración actúa habilitando las condiciones y presupuestos jurídicos y materiales necesarios para poder efectuar dicha actividad, con independencia de que una vez habilitada jurídicamente la procedencia de la rehabilitación el poder público incida también de manera directa y activa.

Dentro de la intervención mediata podemos distinguir básicamente tres supuestos que se corresponden con otras tantas formas de actividad administrativa: actividad de limitación, actividad de normación, y actividad de fomento.

La actividad de normación o de regulación, es cronológicamente la primera que debe ser tenida en cuenta por la Administración, en tanto en cuanto que la existencia de un trasfondo jurídico es requisito esencial para su puesta en práctica¹⁵⁷.

Esta cuestión tiene fundamental importancia en la materia de rehabilitación ya que su tratamiento jurídico ha venido constituido básicamente por normas de rango reglamentario provenientes de la Administración como ya hemos tenido ocasión de exponer.

Dos son las formas que puede revestir esta actividad de normación: en primer lugar corresponde a la Administración la aprobación de normas reglamentarias que contemplen con carácter genérico los distintos aspectos que constituyen el régimen jurídico de la rehabilitación.

Pero por otra parte, junto a esta consideración genérica, es necesario descender a un mayor grado de detalle en la regulación normativa de esta cuestión, lo que se conseguirá básicamente proyectando las concretas intervenciones de rehabilitación sobre el

¹⁵⁷ Así resulta explícitamente del artículo 47 de la Constitución que señala que "los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...".

ámbito urbano afectado. En definitiva se trata de regular la ordenación urbanística desde las perspectivas de la rehabilitación, lo que se conseguirá básicamente a través del planeamiento urbanístico.

Junto a esta actividad de normación o regulación jurídica, es necesario hacer referencia igualmente a la actividad administrativa de fomento, que supone básicamente la aplicación de las disposiciones normativas establecidas al efecto con la finalidad de satisfacer intereses generales a través del estímulo o promoción de la actividad de los sujetos capaces de verificar este tipo de actuaciones.

Por último, y como complemento de la actividad de normación es necesario hacer referencia a la actividad de limitación que se manifiesta a través de las técnicas de la autorización y la orden de ejecución en los términos que han quedado expuestos más atrás.

4.- Por razón del objeto sobre el que se proyecta la rehabilitación.

Sobre la base de una misma finalidad es posible distinguir entre la rehabilitación aislada y la rehabilitación integrada, en función del objeto sobre el que se proyecte la rehabilitación.

La distinción no presupone la existencia de una dualidad de ámbitos objetivos, sino que sobre la base de su configuración unitaria es posible apreciar un tratamiento jurídico diferenciado que dependerá de la perspectiva desde la cual se contemplan.

A.- Rehabilitación aislada.

Es aquella que recae sobre elementos urbanos de carácter individual aisladamente considerados.

En principio los efectos de la rehabilitación repercuten sobre el objeto concreto al que se refiere aquella, si bien estos efectos trascienden de su propia alcance y se

proyectan sobre el ámbito urbano considerado globalmente.

Tratando de precisar todavía más este aspecto, cabe decir que la rehabilitación aislada es aquella que recae sobre viviendas, equipamiento comunitario o bienes culturales de carácter singular en si mismos considerados, y no por razón del ámbito espacial en que se encuadran, lo que la diferencia fundamentalmente de la rehabilitación integrada como veremos a continuación.

B.- La rehabilitación integrada.

Es aquella cuyo ámbito de aplicación lo constituye un espacio urbano que reviste unas determinadas condiciones físicas en base a las cuales es objeto de declaración formal de carácter administrativo que lo convierte en un área de rehabilitación.

Su estudio será objeto de un capítulo posterior, por lo que prescindo de una mayor extensión sobre el concepto y finalidad de las mismas. Se trata por tanto de tener únicamente en cuenta su existencia a efectos de establecer esta tipología de rehabilitación.

En las áreas de rehabilitación también se acomete la recuperación de elementos individuales, pero la incidencia sobre los mismos no se produce en tanto en cuanto elementos aislados, sino desde el punto de vista de su integración en un ámbito espacial más amplio al que se otorga un tratamiento común por razón de sus peculiares características.

Lógicamente, la mayor extensión del ámbito afectado repercutirá positivamente en la mayor trascendencia de las intervenciones, acentuando de este modo la incidencia sobre el ámbito urbano.

De otro lado, los efectos de una intervención de rehabilitación en tal sentido no se ciñen únicamente a los meramente arquitectónicos, o de recuperación física, sino que por el contrario se extienden a la recuperación económica, social, cultural del ámbito espacial que ha sido objeto de declaración formal. Así por ejemplo se pone de manifiesto en el artículo 1.3 del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre rehabilitación del patrimonio

residencial y urbano¹⁵⁸.

Omitimos mayores referencias en este punto en la medida en que se trata de una cuestión que será analizada posteriormente en el capítulo dedicado al objeto de la rehabilitación.

Hasta aquí por tanto las distintas modalidades de rehabilitación existentes.

Las consideraciones referentes a algunas de ellas ya habían sido objeto de tratamiento anterior. Así por ejemplo la tipología basada en la forma de actividad de la Administración cuyo contenido reconduce al capítulo precedente.

En otros casos, como el que se refiere a la tipología basada en el objeto sobre el que se proyecta, o en el sujeto que verifica la rehabilitación, las referencias apuntadas son solo indicativas puesto que se trata de cuestiones que van a ser objeto de tratamiento posterior más exhaustivo.

Así pues, en los capítulos que siguen vamos a tratar de exponer con mayor amplitud algunas de las cuestiones que en la presente exposición han quedado únicamente apuntadas.

¹⁵⁸ A nivel autonómico puede citarse por su parte el Decreto de 17 de julio de 1990 del País Vasco, cuyo artículo 10 señalaba: "La acción especial de la Administración en los conjuntos declarados Áreas de Rehabilitación integrada comprenderá las actuaciones de rehabilitación protegida que supongan la protección, conservación, restauración y mejora de su tejido urbano, así como la puesta en valor y mas adecuada utilización del patrimonio urbanizado y edificado contenido en su perímetro, de manera que se consiga el mantenimiento de la población existente, la mejora de sus condiciones de vida, y en especial la calidad de la vivienda y potenciación de los equipamientos comunitarios y de las actividades económicas compatibles con los objetivos anteriormente indicados".

SEGUNDA PARTE.

LOS ÁMBITOS OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA REHABILITACIÓN.

En capítulos anteriores hemos estudiado el concepto de rehabilitación. Decíamos entonces que la rehabilitación es una actividad material trascendida por un interés público.

El sustrato material que la define hace que sea especialmente importante delimitar el objeto sobre el que se proyecta y el sujeto que la impulsa y materializa.

Corresponde por tanto en este momento referirse a sus ámbitos objetivo y subjetivo, ya que de otro modo su estudio quedaría incompleto.

Efectivamente a diferencia de las medidas de fomento o de la planificación urbanística que como veremos se añaden a la rehabilitación con carácter instrumental, la consideración de los ámbitos objetivo y subjetivo está muy próxima al núcleo definidor del concepto, de forma que su análisis contribuirá a entender mejor la definición propuesta en páginas anteriores.

Estas afirmaciones son particularmente ciertas cuando se refieren a los elementos sobre los que se proyecta la rehabilitación. Según sabemos ésta consiste en un conjunto de acciones de carácter material que recaen sobre el patrimonio urbanizado y edificado con la pretensión de su mantenimiento.

Pues bien las referencias al objeto de la rehabilitación nos permitirán conocer cuales son los elementos que se integran en el patrimonio urbanizado y edificado que sirve de soporte a la rehabilitación.

A estos efectos hemos dividido la segunda parte de la exposición en dos capítulos, uno destinado a analizar el objeto sobre el que se proyectan las actividades de rehabilitación, y un segundo en el que procederemos a analizar los sujetos que pueden hacer posible la consecución de las mismas.

CAPÍTULO IV. EL OBJETO DE LA REHABILITACIÓN.

Las referencias al objeto de la rehabilitación deben hacerse partiendo de un concepto jurídico de aquella que considera como tal aquel conjunto de acciones materiales que suponen la concreción de una opción legislativa que trae causa de los principios rectores de la política social y económica (derecho a una vivienda digna).

Partiendo de este punto de vista, y teniendo en cuenta que el concepto jurídico de rehabilitación parte desde premisas materiales, en donde el carácter jurídico viene dado por la finalidad perseguida, es prácticamente imprescindible delimitar cual es el objeto sobre el cual aquellas operaciones recaen, o dicho con otras palabras, cual es la proyección física de tales operaciones.

En este sentido, llamamos objeto de la rehabilitación a los elementos individuales o ámbitos espaciales sobre los que se concretan las acciones materiales en que la rehabilitación consiste. En definitiva, el objeto viene a ser el soporte físico sobre el que recaen las concretas actuaciones materiales de rehabilitación y sobre el que se proyectan los efectos derivados de ellas.

Por las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior sabemos que existen dos clases de rehabilitación en función del objeto sobre el que se proyecta: aislada e integrada. Esta dualidad podría inducir a confusión, en el sentido de llevar a pensar que existen otras tantas categorías de objetos que serían los que prestarían diversidad a la rehabilitación. Y sin embargo no ocurre así.

La distinción anterior, al contrario de lo que pudiera parecer, no se corresponde con una dualidad de ámbitos objetivos. Por el contrario el objeto de la rehabilitación es único y la distinción entre ambos tipos de rehabilitación está en función del punto de vista desde el cual aquél sea considerado.

Así, la rehabilitación aislada es aquella que considera al objeto sobre el que recae en sí mismo, sin mayores implicaciones ni conexiones con los elementos circundantes.

Por el contrario la rehabilitación integrada es aquella que considera el elemento sobre el que se proyecta incluido en un espacio más amplio en el que se integra. La rehabilitación integrada no prescinde de los elementos individuales, pero aquellos se toman en

consideración en tanto en cuanto se encuentran comprendidos en un contexto urbano que interesa revitalizar.

Las consecuencias de la distinción repercuten básicamente como veremos en una relajación de los requisitos objetivos y subjetivos que se toman en consideración a los efectos del otorgamiento de ayudas y subvenciones y en el incremento de los beneficios económicos aplicables cuando la rehabilitación se proyecta sobre elementos integrados en espacios urbanos más amplios.

Así pues el tratamiento del objeto de la rehabilitación se puede sistematizar distinguiendo entre rehabilitación de elementos individuales y rehabilitación de espacios urbanos. Pasamos a continuación a analizar cada uno de ellos.

1.- La rehabilitación de elementos individuales.

Como hemos señalado los elementos individuales de la rehabilitación son aquellos que se toman en cuenta en sí mismos, sin tener en cuenta la implicaciones que presentan con el entorno urbano que los rodea. Dentro de esta categoría distinguiremos entre rehabilitación de edificios, rehabilitación de viviendas y rehabilitación de elementos singulares.

A.- La rehabilitación de viviendas.

En el capítulo II, veíamos como el texto constitucional se refiere a la vivienda desde un punto de vista inmaterial y abstracto, como el conjunto de condiciones objetivas que debe reunir el entorno mediato e inmediato del individuo para asegurarle condiciones adecuadas de habitabilidad y alojamiento. Ello supone la necesidad de incidir sobre los elementos o ámbitos capaces de proporcionar tales condiciones objetivas.

Precisamente en este sentido cabe hablar de la vivienda como objeto de rehabilitación, es decir como elemento o ámbito objetivo concreto sobre el que recaen las

intervenciones materiales que permiten entender cumplidos los postulados constitucionales.

Desde este punto de vista, la vivienda adquiere una dimensión material y concreta, al tiempo que instrumental¹⁵⁹, por constituir uno de los elementos sobre los que recaen las acciones de rehabilitación que permiten lograr un acercamiento a los parámetros constitucionales.

Así pues, si desde el punto de vista constitucional la vivienda se caracterizaba por su dimensión inmaterial y abstracta como bien jurídico protegido o como materia objeto de competencia, en su consideración como objeto de rehabilitación adquiere una dimensión concreta, plenamente delimitable en el espacio y en el tiempo, pues sobre ella habrán de proyectarse las distintas acciones de rehabilitación. Procede desde este punto de vista un análisis pormenorizado del concepto.

a) Concepto de vivienda como objeto de rehabilitación.

La doctrina ha puesto de manifiesto la pluralidad de dimensiones que ofrece el concepto de vivienda, dimensiones que estarán en función de la concreta perspectiva desde la cual se aborde el tratamiento de la cuestión¹⁶⁰.

En el capítulo anterior poníamos de manifiesto como desde el punto de vista constitucional, la vivienda, como bien jurídico protegido, comprendía no sólo el espacio físico interior que sirve de alojamiento humano, sino también todos aquellos elementos externos que contribuyen a alcanzar las condiciones de adecuación y calidad de vida exigidas

¹⁵⁹ En este sentido puede citarse Bassols Coma que considera a la vivienda como medio instrumental respecto a la necesidad social o colectiva que la norma constitucional tutela, que no es otra que la satisfacción de la necesidad de alojamiento o habitabilidad. "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1987", *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 58, 1.983, págs. 13-42.

¹⁶⁰ Desde el punto de vista del Derecho de los bienes (tráfico jurídico inmobiliario), la vivienda, antes de su construcción, es una superficie de suelo apta para la edificación; una vez realizada la construcción se transforma en un edificio susceptible de ser dividido en virtud de la propiedad horizontal. Desde el punto de vista administrativo la condición de vivienda se adquiere por la expresa afectación a la finalidad de habitabilidad otorgada después del preceptivo control administrativo. Martín Bassols Coma, comentario al artículo 47 de la Constitución, en el libro "Comentarios a las Leyes políticas", tomo IV, dirigido por Oscar Alzaga Villaamil. *Revista de Derecho privado*, Madrid, 1984, págs. 334 y ss.

por el texto constitucional.

Desde este punto de vista formarían parte del concepto los elementos calificados urbanísticamente como dotaciones públicas, en la medida en que a través de ellos se produciría la necesaria inserción de la vivienda en el entorno rural o urbano que la circunda, dotándole de las condiciones necesarias para poder afirmar su dignidad y adecuación, y asegurar al mismo tiempo la oportuna calidad de vida¹⁶¹ que parece reclamar el texto constitucional.

Sin perjuicio de compartir la idea de la inevitable interrelación entre el espacio interior destinado a residencia (vivienda en sentido estricto), y el entorno que lo circunda, hay que señalar que para nosotros el concepto de vivienda desde el punto de vista de su consideración como objeto de la rehabilitación, se configura desde un punto de vista estricto, en el que por tanto no tienen cabida los elementos externos que hemos señalado, que serán considerados como objetos independientes de rehabilitación.

Es evidente que desde el punto de vista constitucional es conveniente otorgar al término la mayor amplitud posible, en la medida en que ello contribuirá a extender el compromiso de los poderes públicos.

No obstante en su consideración como objeto de la rehabilitación, por vivienda ha de entenderse toda construcción fija, destinada a ser residencia de personas físicas o utilizada como tal, con independencia de que en la misma se desarrollen otros usos¹⁶². Dicho en otros términos, la vivienda es primordialmente una construcción o edificación destinada a la habitación o alojamiento humano para uso personal o de la unidad familiar¹⁶³.

El concepto apuntado reviste carácter funcional, en la medida en que se identifica con aquel espacio físico interior caracterizado por la utilidad prestada, que es

¹⁶¹ Sobre la vinculación existente entre vivienda y los elementos externos que rodean a esta, puede verse Martín Bassols Coma, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", obra cit., pág.20.

Ver igualmente del mismo autor "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística". Ciudad y Territorio, Nº 80-2, 1989.

¹⁶² En estos términos se expresa el artículo 2º de la Ley Catalana de 29 de noviembre de 1991 sobre Vivienda.

¹⁶³ La configuración de la vivienda como bien jurídico que satisface una necesidad es puesta de manifiesto por Mariano Baena del Alcázar. "Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español". Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1968, pág. 27.

precisamente la de ser destinada a un uso residencial. Así pues, predomina la idea de afectación o uso del inmueble sobre cualquier otro aspecto¹⁶⁴

Por extensión forman parte de la vivienda también los elementos complementarios de la construcción¹⁶⁵ a los que se extenderán igualmente las obras y operaciones efectuadas.

De las consideraciones efectuadas anteriormente, ha quedado claramente apuntada la idea de la vivienda entendida como elemento destinado a un uso residencial. Por lo tanto el criterio a partir del cual se ha de medir la adecuación de la vivienda al uso al que esta destinada, lo proporcionará el criterio de la habitabilidad¹⁶⁶. Por habitabilidad se entiende el conjunto de condiciones técnicas e higiénico sanitarias que deben cumplir las viviendas, tanto libres como de protección oficial para ser destinadas a residencia humana¹⁶⁷.

En la definición apuntada puede verse como el concepto higienista o sanitario de la habitabilidad se ha ampliado hacia un sentido más subjetivo de calidad de la vivienda para comprender no solo la instalación de servicios sanitarios, sino también aspectos medio ambientales y constructivos: aislamiento térmico y acústico, distribución interior, ventilación, aislamiento, etc, perfilería todos ellos que tienen conexión con las competencias sobre medio ambiente, y calidad constructiva.

La tendencia apuntada puede verse en el artículo 1.5 del Real Decreto 2190/95 de 28 de diciembre que incluye dentro de las actuaciones protegibles "aquellas viviendas que constituyan experiencias piloto en orden a la racionalización de la construcción, mediante la

¹⁶⁴ En este sentido Bassols Coma, "Comentario al artículo 47 de la Constitución", en *Comentarios a las Leyes políticas*, tomo IV, obra cit., pág. 336.

¹⁶⁵ En este sentido el artículo 2º de la Ley Catalana de 29 de noviembre de 1991.

Un examen detenido de cada uno de estos elementos que se entienden integrados en el concepto de vivienda puede verse en David Herrero Lozano y José Capa Herran, "La protección oficial en la construcción de viviendas". Madrid, 1969, pág. 59 y ss.

¹⁶⁶ Ya hemos señalado más atrás como la idea de afectación a la habitabilidad es la clave para la consideración del concepto de viviendas. Asimismo, Bassols Coma, "Comentario al artículo 47 de la Constitución española", en "Comentarios a las Leyes Políticas", obra cit., pág. 336.

¹⁶⁷ En estos términos se expresa el Decreto de 18 de enero de 1995 de la Comunidad Autónoma asturiana, relativo al régimen jurídico de la habitabilidad y procedimientos administrativos relacionados con la misma. El mencionado Decreto remite a otro, 62/1994 de 28 de julio por el que se aprueban las normas de diseño en edificios destinados a vivienda.

aplicación de nuevas técnicas constructivas, así como un menor uso de los materiales contaminantes, un mayor ahorro energético y de consumo de agua, incluyendo el diseño de viviendas adecuadas a las condiciones bioclimáticas de la zona en que se ubiquen".

El criterio de habitabilidad, será sumamente importante, en la medida en que a través de él se determinará el grado de adecuación del objeto de la rehabilitación al uso para el que está previsto.

En definitiva, el concepto de vivienda en su consideración como objeto de rehabilitación se restringe respecto de la definición que ofrecíamos cuando aquella era considerada como bien jurídico protegido por la Constitución.

En efecto, en su consideración como ámbito objetivo, la vivienda se caracteriza por la funcionalidad o utilidad prestada lo que reconduce el concepto hacia su consideración como un espacio interno destinado a un uso residencial.

En función de esta idea las normas sobre rehabilitación vienen a establecer las condiciones objetivas que aquellas han de cumplir para realizar las intervenciones que ahora analizamos.

b) Los requisitos de las viviendas para su rehabilitación.

Corresponde en este punto exponer brevemente cuales sean los presupuestos objetivos que deben reunir las viviendas para poder verificar sobre ellas acciones de rehabilitación. En este punto, es necesario advertir que los requisitos variarán en función de la legislación estatal o autonómica que nos sirva de referencia. Los que ahora expondremos constituyen el común denominador de ambos ámbitos normativos, pudiendo distinguir al respecto entre requisitos temporales y urbanísticos.

Los requisitos de carácter temporal hacen referencia a la necesidad de que la vivienda sobre la que se va a actuar tenga una antigüedad superior a la señalada por las normas que le sean de aplicación en cada supuesto concreto.

En el caso de las normas estatales la antigüedad ha de ser superior a 10 años, salvo en el supuesto de que se trate de personas con minusvalías o cuando, en su caso, las

obras sean necesarias para adaptar las instalaciones a la normativa técnica aplicable, o incluso cuando el inmueble se ubique en un área de rehabilitación¹⁶⁸.

No podemos dejar de observar que el requisito de la antigüedad se concreta en un período de 10 años, período excesivamente corto para dar lugar a situaciones de deterioro que requieran intervenciones de rehabilitación en el inmueble. El establecimiento de este requisito evidencia por tanto la desconfianza de los redactores de la norma en la calidad de las edificaciones¹⁶⁹.

Junto al requisito de carácter temporal, es necesario además que la vivienda o edificio que la contiene no se encuentre sujeto a limitaciones que impidan el uso previsto o la obtención de licencia municipal de obras, lo que constituye un requisito típicamente urbanístico. En realidad, con este requisito, parece estar haciéndose referencia a la necesidad de que el inmueble de que se trate no se encuentre sujeto al régimen de fuera de ordenación que impone determinadas limitaciones en relación con las operaciones a verificar en aquel¹⁷⁰.

En el caso de las normas estatales se configura también como exigencia de carácter urbanístico que el inmueble no esté declarado en situación legal de ruina. El establecimiento de este requisito tiene su razón de ser en el solapamiento de situaciones fácticas que se produce respecto a los presupuestos para la declaración de ruina y los que habilitan para la verificación de intervenciones de rehabilitación.

En atención a la incompatibilidad entre declaración de ruina y rehabilitación, el artículo 2 b) del Real Decreto de 28 de julio de 1.983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano señaló que la declaración de estado ruinoso no sería impedimento para la solicitud de los beneficios contenidos en la citada norma.

Esta previsión motivó en su día una contradicción con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en la medida en que la consecuencia jurídica prevista por aquel

¹⁶⁸ En estos términos se expresa el artículo 44 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.

Obsérvese por otra parte, como la ubicación del bien en un área de rehabilitación se traduce en un tratamiento privilegiado del inmueble, en la medida en que relativiza el requisito de la antigüedad.

¹⁶⁹ En este sentido se manifiesta Eduardo Roca, "La rehabilitación urbana: Aspectos jurídicos", obra cit., pág. 32.

¹⁷⁰ El artículo 137 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, hace referencia a los edificios fuera de ordenación.

para los supuestos de declaración de ruina era la demolición, lo que en línea de principio impedía la realización de intervenciones de rehabilitación. La excepción propuesta por el artículo 2 b) de la norma sobre rehabilitación, originaba un conflicto normativo difícil de resolver¹⁷¹.

La regulación actual en materia de rehabilitación, ha suprimido esta referencia, y sin embargo el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 sigue asociando a la declaración de ruina la consecuencia jurídica de la demolición. Se trata esta de una cuestión interesante, cuyo estudio abordaremos cuando tratemos de la ruina como obstáculo a la rehabilitación¹⁷².

c) Las acciones de rehabilitación sobre viviendas.

Las operaciones de rehabilitación sobre viviendas pueden agruparse en atención a dos criterios:

- En atención a los efectos producidos, pudiendo distinguir entre aquellas obras que pretenden conseguir la adecuación estructural y constructiva, y aquellas otras que lo que pretenden es la adecuación funcional.

- En atención a la incidencia sobre las viviendas, puede distinguirse entre obras de rehabilitación principal, obras de rehabilitación complementarias, y obras de rehabilitación condicionales.

Por lo que se refiere al primer criterio clasificatorio, es decir, aquel que atiende a los efectos de las operaciones de rehabilitación, es necesario distinguir entre aquellas obras que pretenden conseguir adecuación estructural y constructiva, de aquellas otras que van encaminadas a conseguir una adecuación funcional.

¹⁷¹ Esta cuestión fue considerada en su día por Eduardo Roca, que puso de manifiesto la contradicción existente entre las determinaciones urbanísticas y los contenidos de las normas sobre rehabilitación. "La rehabilitación urbana: Aspectos jurídicos", obra cit., pág. 33.

¹⁷² La normativa autonómica ha sido más sensible a esta posible contradicción, y ha previsto una regulación que sustancia una buena parte de los inconvenientes planteados. En este sentido puede verse la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística de 14 de noviembre de 1.994.

Por obras de adecuación estructural se entienden todas aquellas que proporcionan a la vivienda condiciones de seguridad constructiva, de forma que se garantice su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez¹⁷³.

Se trata con ello de conseguir que el inmueble reúna las garantías suficientes de seguridad y estabilidad.

Por lo que se refiere a aquellas obras de rehabilitación que pretenden conseguir la adecuación funcional, hay que señalar que el criterio que orienta la realización de las mismas se basa en la consecución de la habitabilidad, de modo que se entienden incluidas en el concepto aquellas obras que:

- Proporcionen a la vivienda condiciones mínimas respecto a su superficie útil, distribución interior, instalaciones de agua, electricidad y, en su caso, de gas, ventilación iluminación natural y aireación, aislamiento térmico y acústico, servicios higiénicos e instalaciones de cocina y otros servicios de carácter general.

- La realización de obras de adecuación que posibiliten en las viviendas ahorro de consumo energético o que permitan la adaptación a la normativa vigente en materia de aguas, gas, electricidad, protección contra incendios o saneamiento o aquellas otras que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas para facilitar el uso por las personas con minusvalía que afecten a su movilidad¹⁷⁴.

- La ampliación del espacio habitable de una vivienda mediante obras o a través de cerramientos de terrazas, siempre que la superficie útil resultante no exceda de 120 metros cuadrados.

¹⁷³ En este sentido se expresa el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.

Contrasta esto con la dicción del Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano que en el artículo 3º consideraba que un edificio tenía adecuación estructural cuando concurrían en él las siguientes condiciones: seguridad estructural o constructiva; accesos; instalaciones generales de agua, gas y electricidad; red de saneamiento; estanquedad frente a la lluvia y humedad; aislamiento térmico; acabados generales y seguridad frente a accidentes y siniestros.

¹⁷⁴ La supresión de barreras arquitectónicas ha sido objeto de tratamiento particularizado, tanto por la normativa estatal como por las normas procedentes de las Comunidades Autónomas. Como ejemplo de esta última afirmación, puede citarse la Ley de 24 de mayo de 1994 de las Cortes de Castilla la Mancha, sobre promoción de la accesibilidad de barreras arquitectónicas.

Igualmente, puede citarse al respecto el Decreto de 27 de julio de 1994 de la Comunidad Autónoma de Baleares, para mejora de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que el concepto higienista o sanitario de habitabilidad de la vivienda se ha ampliado hacia un sentido más subjetivo de calidad de la vivienda para comprender no sólo la instalación de los servicios sanitarios, sino también aspectos medio-ambientales y constructivos¹⁷⁵, tal y como habíamos apuntado antes. En todo caso, y según señala el artículo 43.2 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, para determinar la adecuación de habitabilidad se atenderá a la normativa propia de las Comunidades Autónomas¹⁷⁶.

El segundo criterio clasificatorio propuesto es aquel que apunta a la incidencia de las obras sobre la vivienda. En este sentido podemos distinguir entre: obras de rehabilitación principal, obras de rehabilitación complementaria, y obras de rehabilitación condicionales.

En efecto, las obras de rehabilitación principal son aquellas que recaen directamente sobre la vivienda, de forma que a través de ellas se pretende conseguir su adecuación estructural, constructiva o funcional.

Las obras de rehabilitación complementarias, serán aquellas que incidan sobre los elementos que en líneas anteriores hemos calificado como complementarios de las viviendas (locales de negocio, talleres de artesano y los anejos de las viviendas de labradores, ganaderos y pescadores, los espacios o habitaciones destinados a las actividades profesionales, ect.). En puridad, no constituyen el espacio interior destinado a residencia humana, pero si son un complemento indispensable del mismo, que es necesario entender asimilado al concepto de vivienda.

Por último, las obras de rehabilitación condicional son todas aquellas que van encaminadas a conseguir la coherencia necesaria para completar el proceso de rehabilitación. En efecto, carecería de sentido pretender la habitabilidad de una vivienda que careciera de la oportuna adecuación estructural o constructiva, o que apareciera integrada en un edificio

¹⁷⁵Sobre esta cuestión, puede verse Martín Bassols Coma, "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística", obra cit., pág.23.

¹⁷⁶ En este sentido cabe citar la Orden de 22 de abril de 1992 de la Conselleria de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana que contiene las normas sobre habitabilidad y diseño.

Igualmente el ya citado Decreto de 18 de enero de 1995 del Principado de Asturias sobre régimen jurídico de la habitabilidad y procedimientos administrativos relacionados con la misma.

carente de las anteriores condiciones.

B.- Rehabilitación de edificios.

En el epígrafe anterior hemos dejada apuntada la posibilidad de incidir sobre los edificios al objeto de lograr la necesaria coherencia entre las obras de rehabilitación realizadas sobre los mismos y las que se prevén sobre cada una de las viviendas que los componen.

Con independencia del carácter condicional o no que pueda revestir la intervención sobre los mismos, en este epígrafe se tratará de precisar el contenido de las operaciones de rehabilitación que recaen sobre los edificios, teniendo en cuenta que en algunos casos se superpondrá a la rehabilitación de las viviendas. Así ocurrirá en el caso de inmuebles de una sola vivienda.

a) Los requisitos para la rehabilitación de edificios.

Al igual que veíamos respecto de la rehabilitación de viviendas, en el caso de que se trate de edificios, los presupuestos son similares a los que hemos apuntado más atrás.

Así, junto a los requisitos de carácter temporal y urbanístico, es necesario añadir un condicionamiento de carácter físico que se centra en la necesidad de que las actuaciones excluyan la demolición del edificio o su vaciado total¹⁷⁷.

La necesidad de que las obras proyectadas excluyan la demolición total del inmueble es consecuencia de la aplicación del concepto de rehabilitación. Es evidente que si se produjera la demolición de aquél, no sería posible su rehabilitación puesto que faltaría el objeto sobre el que proyectarse.

La exclusión del vaciado total del edificio intenta conseguir que las acciones

¹⁷⁷ En este sentido puede verse el Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.

realizadas en el marco de la opción política que hemos puesto de manifiesto apuren al máximo las posibilidades ofrecidas por la rehabilitación. En efecto, no se trata únicamente de conservar la mera apariencia externa manteniendo las fachadas, sino de mantener la idea originaria que orientó la construcción, y ello tanto en el plano externo como en su configuración interior.

b) Las acciones de rehabilitación sobre edificios.

Teniendo en cuenta las diferentes modulaciones que pueden existir según la normativa que consideremos¹⁷⁸, las intervenciones llevadas a cabo sobre edificios se traducen básicamente en las siguientes:

- La remodelación de un edificio, con o sin viviendas que tenga por objeto modificar la superficie útil destinada a viviendas o modificar en número de éstas. En este caso, y una vez efectuadas las acciones previstas es necesario que el edificio presente una superficie útil mínima destinada a vivienda o viviendas del 70% de la superficie útil total.

- La adecuación estructural, considerando como tal las obras que proporcionen al edificio condiciones de seguridad constructiva, de forma que quede garantizada su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez.

- La adecuación funcional, entendiéndolo como tal la realización de las obras que proporcionen al edificio condiciones suficientes respecto de accesos, estanqueidad frente a la lluvia y humedad, aislamiento térmico, redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía, saneamiento, servicios generales y seguridad frente a accidentes y siniestros con especial referencia a los ascensores. Se consideraran, así mismo, obras para la adecuación funcional de los edificios, las actuaciones que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso y uso de las personas con minusvalías que afecten a su movilidad, conforme a lo establecido en la normativa aplicable en la materia.

¹⁷⁸ A efectos expositivos en el presente epígrafe nos basamos en el Real Decreto 2190/95 de 28 de julio. La normativa autonómica ofrece sus propias peculiaridades, pero con independencia de la categoría en que se subsuma la actividad de rehabilitación es evidente que no existen variaciones de fondo que impliquen diferencias sustanciales en su regulación.

Al igual que ocurriría respecto de la rehabilitación de viviendas se prevén una serie de obras de carácter complementario, tales como:

- Las que tengan por objeto la adecuación de los patios para uso comunitario que formen parte de la propia finca.
- Las que fueran requeridas por los valores arquitectónicos, históricos o ambientales de los edificios, de acuerdo en su caso, con las órdenes particulares de ejecución de obras que pudieran dictarse en aplicación.
- La adecuación de locales de negocio situados en inmuebles objeto de rehabilitación.
- Las actuaciones de rehabilitación de talleres artesanos y anejos de viviendas de labradores, ganaderos y pescadores, vinculados a las viviendas del edificio rehabilitado.

Vemos pues como algunas de las acciones realizadas sobre edificios son idénticas a las que hemos tenido ocasión de exponer en relación con las viviendas, con lo cual damos por reproducidas las consideraciones anteriores.

C.- La rehabilitación de inmuebles singulares.

Conviene precisar antes de seguir adelante que a nuestros efectos, consideramos como inmuebles singulares todos aquellos que tienen relevancia desde el punto de vista de la legislación de Patrimonio Histórico por estar dotados de alguno de los valores a que se refiere el artículo 1.2 de la Ley de 25 de junio de 1985 y a los que seguidamente haremos referencia¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Obsérvese por tanto, que la expresión "elemento singular" no es utilizada por nosotros en el sentido en que parece referirse a ella el artículo 21 de la Ley de Patrimonio Histórico. La doctrina se ha pronunciado sobre el sentido que cabe dar a la expresión poniendo de manifiesto que por tal no hay que entender aquellos bienes que individualmente tienen interés cultural por existir respecto a ellos una declaración en este sentido. La expresión elementos singulares ha de ser analizada en el contexto de la Ley de Patrimonio Histórico en el sentido de agrupar a todos aquellos elementos que contribuyen a prestar al espacio urbano de que se trate la peculiar significación que lo caracteriza. En este sentido Javier Vicente Domingo, "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos". *Revista de Derecho urbanístico* N° 122, 1991, pág. 141.

No obstante con la alusión a los elementos singulares, nosotros queremos hacer referencia tanto a los bienes inmuebles declarados formalmente bienes de interés cultural, como aquellos otros que no llegan a poseer valores lo suficientemente trascendentes como para merecer esta declaración. En definitiva con esta expresión queremos hacer

Las distintas normas en materia de rehabilitación han venido contemplando a lo largo de su articulado como intervenciones de rehabilitación aquellas que fueran requeridas por los valores arquitectónicos, históricos y ambientales de los edificios. Así por ejemplo el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano contempla en su artículo 5º.2 como obras complementarias de rehabilitación aquellas de interés arquitectónico, histórico o ambiental, lo que supone básicamente su asimilación al resto de intervenciones rehabilitadoras. Esta misma consideración se mantiene en el artículo 35.2 2º) del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.

Las normas autonómicas sobre rehabilitación contienen de forma más clara la consideración de este tipo de intervenciones como obras de rehabilitación. Así por ejemplo, el Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco, sobre actuaciones protegidas del patrimonio urbanizado y edificado, contiene una lista de las distintas modalidades de actuaciones, incluyendo entre las mismas aquellas que suponen la restauración de tipo científico o restauración conservadora, operaciones que única y exclusivamente se darán en el supuesto de que recaigan sobre inmuebles dotados de connotaciones relevantes desde el punto de vista cultural¹⁸⁰.

Por su parte el Decreto de 26 de mayo de 1994¹⁸¹ de la Generalitat Valenciana establece igualmente ayudas para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la Comunidad valenciana, dentro del cual se incluye precisamente aquel que presenta relevancia histórico-cultural¹⁸².

referencia a la posibilidad de que la rehabilitación recaiga sobre inmuebles dotados de características culturales que los diferencian del resto de los inmuebles.

¹⁸⁰ El mencionado Decreto, contempla básicamente dos tipos de intervenciones de rehabilitación: intervenciones constructivas, e intervenciones urbanizadoras. Pues bien, será dentro de las primeras donde sitúe las obras de restauración científica y restauración conservadora, distinción que se establece en atención al diferente grado de vinculación y respeto por el mantenimiento de las condiciones preexistentes en el inmueble.

¹⁸¹ Modificado posteriormente por Decreto de 22 noviembre de 1994

¹⁸² En el artículo 1.2 establece una delimitación de lo que deba entenderse por patrimonio arquitectónico, señalando: "Se entenderá que forma parte de nuestro patrimonio arquitectónico cualquier inmueble de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil que, necesitado de una actuación de rehabilitación o transformación, presente un valor histórico-artístico o en el que se aprecien valores de la arquitectura popular.

En un sentido similar, puede citarse la orden de 10 de enero de 1994 de la Consejería de Fomento de Castilla y León, que establece una serie de ayudas para la rehabilitación de construcciones o elementos tradicionales de la

La razón de incluir las intervenciones de conservación y mantenimiento del Patrimonio cultural en el ámbito de la rehabilitación se debe, sin lugar a dudas, a la influencia y contribución de estos elementos en la creación de un medio ambiente urbano ajustado a los parámetros constitucionales¹⁸³.

De este modo, la referencia a los bienes culturales es casi inexcusable, y supone el establecimiento de un nexo de conexión entre la legislación de Patrimonio Histórico y las normas sobre rehabilitación, en la medida en que los valores reseñados por las normas anteriormente citadas, hallan su más perfecto encaje en la Ley de Patrimonio Histórico de 1985.

Una vez hechas estas consideraciones, conviene precisar con mayor grado de detalle qué se entiende por Patrimonio Histórico y cuales son los bienes integrados en su ámbito. La determinación de estas cuestiones permitirá aclarar la idea de inmuebles singulares que da título a este epígrafe.

En principio hay que afirmar que el Patrimonio Histórico resultará integrado por todos aquellos bienes muebles o inmuebles que se encuentran trascendidos por un valor histórico o cultural. En efecto hoy parece prácticamente asumido que las connotaciones históricas inmanentes a un bien son suficientes para dotarlo de relevancia cultural e integrarlo en el ámbito de aplicación de la legislación de Patrimonio Histórico.

De acuerdo con esta concepción el Patrimonio Histórico resultará integrado por todos aquellos elementos que incorporen una referencia a la historia en sentido amplio, como forma de conocimiento del pasado, "superando la tradicional visión esteticista que había inspirado la regulación española de los bienes que han de ser protegidos y transmitidos a generaciones futuras. Nueva concepción que supone la eliminación del término artístico como caracterizador de esta rama del ordenamiento jurídico"¹⁸⁴.

arquitectura popular, arquitectura que puede incluirse sin lugar a dudas en el marco del Patrimonio etnográfico a que se refiere la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985.

¹⁸³ Téngase en cuenta que desde un punto de vista material, la rehabilitación se distinguía de la restauración de inmuebles culturales porque en este último supuesto, la pérdida de funcionalidad no era determinante de las operaciones a realizar. Analizada desde un punto de vista jurídico la rehabilitación se caracteriza por la finalidad perseguida relajándose los requisitos que la definían desde un punto de vista literal. Nos remitimos al capítulo II donde quedó convenientemente apuntada la cuestión.

¹⁸⁴ Juan Manuel Alegre Avila, "El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico". Principios y bases de su régimen jurídico". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Julio- Diciembre. 1992, págs. 599-

Así pues, la dimensión histórica de un bien¹⁸⁵ será el elemento relevante para dotarlo de un determinado grado de protección y tutela. Como hemos señalado anteriormente, la Ley de Patrimonio Histórico, asume perfectamente estos planteamientos y así se desprende de su exposición de motivos que pone precisamente de manifiesto esta idea.

No obstante, la visión de aquello que define la noción de Patrimonio Histórico quedaría incompleta, si además del elemento histórico, no se tuviera en cuenta la dimensión cultural. De este modo, esta masa patrimonial de bienes, incorpora además de las referencias históricas y quizá precisamente por ello, un componente cultural¹⁸⁶.

Ambos elementos, esto es, el histórico y el cultural constituyen la conexión conceptual interna que agrupa a los distintos inmuebles incluidos en el Patrimonio Histórico, posibilitando una construcción dogmática unitaria de los mismos¹⁸⁷. A través de ambos valores se reconduce la noción de Patrimonio Histórico a un concepto, que en abstracto, unifica y logra homogeneizar una masa de bienes tan amplia como la que queda integrada en el ámbito de protección de la Ley de 25 de junio de 1985.

Ahora bien, estos dos valores que genéricamente identifican un bien y lo someten a una determinada regulación, se traducen en una serie de manifestaciones concretas a las que se refiere el artículo 1.2 de la Ley de 25 de junio de 1985. Tales manifestaciones vienen definidas en la Ley en función del interés de que aparece revestido el bien. Es posible así distinguir el interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico.

Pues bien, por inmuebles singulares, hay que entender todos aquellos bienes que por incorporar alguno de los valores anteriormente apuntados se encuentran integrados en la Ley de Patrimonio Histórico. La circunstancia de su singularidad se aprecia precisamente

641. X Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo. Las ciudades metropolitanas. Los bienes culturales (Bolonia-Florencia, 14-16 octubre 1993). RAP N° 133, 1994, págs. 505-516.

¹⁸⁵ Sobre la extensión del valor histórico puede verse Concepción Barrero, "La ordenación jurídica del patrimonio histórico", Civitas, 1990.

¹⁸⁶ Así lo pone de manifiesto Juan Manuel Alegre Avila, "El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico Español", obra cit., pág. 637

¹⁸⁷ En este sentido se manifiesta Rosario Alonso Ibañez, "El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural": Civitas, 1991, pág. 124.

por contraste con el resto de los inmuebles carentes de los valores reseñados que repercutirá, según veremos, en el establecimiento de cautelas en orden al mantenimiento de dichos inmuebles.

La Ley distingue dos categorías de inmuebles singulares en función del régimen de protección que se establezca respecto de ellos: la primera está constituida por los Bienes Inmuebles de Interés Cultural, que son aquellos que poseyendo determinados valores relevantes desde el punto de vista del Patrimonio Histórico, presentan una intensidad tal que merecen ser declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante declaración administrativa¹⁸⁸ de forma individualizada¹⁸⁹.

El artículo 14.2 de la Ley de Patrimonio Histórico clasifica en cinco categorías los bienes inmuebles de interés cultural, distinguiendo básicamente los Monumentos, Jardines, Conjuntos, Sitios Histórico y Zonas Arqueológicas.

A los efectos de su consideración como objeto de rehabilitación, es necesario señalar que únicamente los Monumentos y Jardines históricos quedan integrados en la categoría de elementos individuales objeto de la rehabilitación. En efecto únicamente estas dos categorías presentan la dimensión individual a que venimos haciendo referencia a lo largo de estos epígrafes¹⁹⁰. Los restantes bienes de Interés Cultural pierden la individualidad anterior, de forma que su estudio quedará mejor ubicado en el epígrafe siguiente relativo a la rehabilitación de espacios urbanos siempre que reúnan los requisitos formales y materiales exigidos para ello.

La segunda de las categorías que hayan ubicación en el seno de los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico está constituida por el resto de bienes inmuebles dotados de valores culturales o históricos, pero que sin embargo no están presentes en una intensidad suficiente como para ser motivo de declaración de Interés Cultural. Esta categoría de bienes tiene un régimen de protección prácticamente inexistente en

¹⁸⁸ Sobre la competencia para proceder a la declaración de interés cultural, puede verse la Sentencia el Tribunal Constitucional 17/91 de 31 de enero.

¹⁸⁹ En este sentido se manifiesta el artículo 9 del la Ley de Patrimonio Histórico español de 25 de junio de 1985.

¹⁹⁰ Sobre el concepto de Monumento y de Jardín Histórico puede verse el artículo 15 de la Ley de 25 de junio de 1.985.

la Ley de Patrimonio Histórico, hasta el punto de que determinados autores han llegado a negar la integración de los mismos en el ámbito objetivo del Patrimonio Histórico, por entender que difícilmente podrá articularse un régimen de protección para tales bienes si previamente no es constatada esta circunstancia por los órganos administrativos correspondientes¹⁹¹.

Junto a todos estos bienes es necesario hacer igualmente referencia como objeto de rehabilitación al denominado patrimonio etnográfico, que se configura en la Ley de Patrimonio Histórico como un patrimonio especial, integrado por aquellos inmuebles que son o han sido "expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español. Básicamente quedarían integrados en el seno de este patrimonio los bienes característicos de la arquitectura popular, a los cuales se les considera dotados de valores histórico-culturales suficientes como para incluirlos en el ámbito de aplicación de la Ley de 25 de junio de 1.985.

Todas estas manifestaciones configuran los inmuebles singulares que pueden ser considerados como objeto de la rehabilitación y sobre los que podrán proyectarse las oportunas acciones materiales.

2.- La declaración de ruina de los elementos individuales como obstáculo a la rehabilitación.

Teniendo como punto de referencia un mismo bien jurídico (viviendas, edificios destinados o no a viviendas u otros inmuebles), es necesario poner de manifiesto la contradicción existente entre la declaración de ruina y las intervenciones de rehabilitación si las consideraciones mencionadas se efectúan desde el punto de vista de la legislación estatal.

¹⁹¹ En este sentido puede verse Tomás Ramón Fernández, "La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma". Revista de Derecho urbanístico N° 60, 1978, pág. 35. El mencionado autor pone de manifiesto los inconvenientes que plantea la extensión de las técnicas de protección previstas en la Ley de Patrimonio Histórico a bienes que carecen de declaración en este sentido.

En un sentido similar se manifiesta Concepción Barrero Rodríguez, "La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico", obra cit.

En sentido similar ver también Juan Manuel Alegre Avila, "El ordenamiento estatal el patrimonio histórico español. Principios y bases de su régimen jurídico". Revista de Estudios de la Administración local y autonómica". Julio- Diciembre, 1992, pág. 599-641.

Efectivamente, la regulación jurídica de la ruina contenida en el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no constituye un precepto de carácter básico, de modo que las distintas Comunidades Autónomas que asuman las competencias que la Constitución española les reconoce en materia de urbanismo, podrán establecer una regulación diferente que trate de conectar las pretensiones de las normas sobre rehabilitación con la regulación urbanística.

En el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 15 de noviembre de 1994, establece una regulación jurídica que impide hablar de incompatibilidad entre ruina y rehabilitación a diferencia de lo que, como veremos, sucede en la legislación estatal.

La mencionada Ley, centra la declaración de ruina en la constatación por parte de la Administración de que el coste de las reparaciones para devolver al edificio la estabilidad, seguridad, estanqueidad, y consolidación estructurales supera el límite del deber normal de conservación, calculado conforme al artículo 88. En todo caso, la principal novedad que se observa en la regulación mencionada deriva de la dualidad de opciones establecidas por la norma en el caso de que se produzca la situación de ruina. En efecto, el artículo 90.4 señala que "la declaración de ruina legal respecto a un edificio no Catalogado, ni objeto de un procedimiento de catalogación, determina para su dueño la obligación de rehabilitarlo o demolerlo a su elección."

Planteamiento progresivo que supone obviar los problemas que a continuación plantearemos respecto de la legislación estatal.

De este modo, las consideraciones que a continuación se efectúen irán referidas a la regulación estatal, y a aquellos supuestos autonómicos en que se opte por una regulación similar a la estatal.

Pues bien, la contradicción entre los presupuestos y efectos de la declaración de ruina, en los términos en que lo contempla el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 y las intervenciones de rehabilitación se ponen de manifiesto tanto desde un punto de vista fáctico, como desde el punto de vista jurídico.

Desde un punto de vista fáctico algunos de los presupuestos determinantes de la declaración de ruina coinciden con situaciones físicas que habilitan para verificar acciones

de rehabilitación. Así ocurre por ejemplo en el supuesto de que la acción pretendida conlleve la adecuación estructural del edificio, en la vertiente de proporcionar al mismo seguridad estructural y constructiva, supuesto que puede solaparse con el presupuesto de la ruina técnica o económica a que se refiere el artículo 247.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992¹⁹².

También desde un punto de vista jurídico es posible apreciar la mencionada contradicción, y ello porque sean cuales sean los presupuestos de la declaración de ruina, la consecuencia jurídica será, a tenor de lo dispuesto en la legislación urbanística estatal la demolición del inmueble afectado por la misma, lo que es de todo punto incompatible con la subsistencia de la edificación, presupuesto indispensable para que se produzca la rehabilitación del inmueble.

En todo caso, para poder afirmar la incompatibilidad a que venimos haciendo referencia es necesario que la situación de ruina en que se encuentra el edificio haya sido así declarada por la Administración. Es decir que no basta con la concurrencia en el inmueble de los presupuestos determinantes de la situación de ruina, sino que es necesario que tales presupuestos sean apreciados por la Administración competente.

La realización de tales afirmaciones en apariencia evidentes, se debe a la existencia de determinados pronunciamientos jurisprudenciales que parecen desvirtuar el carácter formal de la ruina, por entender que se trata de una situación fáctica que produce sus efectos jurídicos con independencia de la declaración administrativa. Así parece entenderlo la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1993.

En mi opinión, los argumentos apuntados por la Sentencia han de ser matizados y reconducidos a los supuestos en que el inmueble se encuentra en situación de ruina inminente, único supuesto en que cabe apreciar la incompatibilidad entre rehabilitación y ruina sin necesidad de previa declaración formal.

En efecto, la Sentencia no tiene en cuenta al efectuar tales consideraciones el concepto de ruina acogido por la legislación urbanística, que en nada tiene que ver con el

¹⁹² Esta cuestión será objeto de análisis posterior. Por el momento baste con apuntar que el artículo 247 señala como presupuesto técnico de la declaración de ruina que el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.

significado inicial que asociaba la ruina con el estado de deterioro y degradación física de un inmueble en los términos en que se contemplaba en el Código civil.

En efecto, la regulación urbanística transforma la ruina física que hasta ese momento regulaba el Código civil, en una ruina o ficción legal, que se produce cuando concurren determinados requisitos establecidos en la Ley, y se constata esta circunstancia por la Administración¹⁹³. El análisis posterior de los presupuestos de la ruina confirmará las afirmaciones aquí realizadas, en el sentido de que la regulación urbanística de la ruina desvirtúa por completo el significado primario del concepto, asociado al deterioro físico del inmueble y al peligro de hundimiento más o menos próximo, puesto que las circunstancias a que alude el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no siempre conllevarán un deterioro de tal magnitud.

En mi opinión, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 únicamente se refiere a la ruina física como situación objetiva en que verdaderamente existe peligro de hundimiento en el artículo 247.4, donde contempla el supuesto de la ruina inminente. Únicamente en este caso puede hablarse del cese del deber de conservación por imposibilidad material de realizar las obras necesarias, y por tanto de la incompatibilidad entre ruina y rehabilitación sin necesidad de constatación administrativa. El resto de los supuestos contenidos en el artículo 247, al suponer en realidad una ficción legal, en la que dándose determinadas circunstancias la ley asocia una consecuencia jurídica cual es la demolición, necesitarán de la previa declaración administrativa.

A continuación trataremos de analizar los presupuestos determinantes de la situación legal de ruina, así como el efecto asociado a la misma que se concreta en la demolición del inmueble así declarado, aspectos en relación a los cuales, como exponíamos anteriormente se manifestaba la incompatibilidad a que venimos haciendo referencia. Todo ello, recordemos, tomando como punto de referencia el marco ofrecido por la legislación

¹⁹³ En este sentido puede verse Andrés Espinos Tayá, "Declaración de ruina (policía municipal en materia de edificios ruinosos)". *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 110, 1960, págs. 200-209.

En sentido contrario puede verse José Vicente Ferrando, que identifica ruina física con los supuestos establecidos en el artículo 83.2 del Texto Refundido de 1976, reservando la conceptualización de ruina legal únicamente al supuesto de la ruina de carácter higiénico sanitario, desconociendo el citado autor la suspensión de la vigencia de los preceptos del Reglamento de Disciplina Urbanística referentes a la materia. "Edificios ruinosos. supuestos de declaración y procedimiento", Civitas, 1990, pág.106.

estatal que es la que de forma más evidente contiene la contradicción a que hacemos referencia.

a) Los supuestos de declaración de ruina.

En este epígrafe nos vamos a centrar en el estudio de los presupuestos que conducen a la colocación de un edificio en estado ruinoso. La regulación jurídica de la ruina, parece pensada con la finalidad de promover operaciones de renovación que liberen el contexto de las ciudades de construcciones defectuosas, sustituyéndolas por nuevos edificios.

La conjunción de presupuestos excesivamente flexibles para entender producida la declaración de ruina, junto con la consecuencia jurídica ligada a tal declaración de manera automática son determinantes de la inadecuación de esta regulación jurídica a aquella otra que opta por llevar a cabo acciones de rehabilitación. Pasamos por tanto a analizar cada uno de los supuestos determinantes de la declaración de ruina.

En todo caso la consideración que vamos a efectuar en las páginas que siguen pretende demostrar la incompatibilidad fáctica existente respecto de las intervenciones de rehabilitación.

1) La llamada ruina económica.

El artículo 247.2 a), señala como primera causa determinante de la producción de ruina, que el coste de las obras necesarias sea superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.

De la dicción del precepto, aparecen dos elementos comparativos, el coste de las obras, y el valor actual del edificio, produciéndose la declaración de ruina, siempre que el primer término comparativo, supere en más de la mitad al segundo.

1.1) El valor actual del edificio.

La dicción del texto legal parece remitir a la apreciación del estado de la construcción sobre la cual se pretende efectuar la declaración de ruina en el momento en que aquella se ve precisada de la realización de obras de conservación para su subsistencia.

La primera cuestión que se impone es la de tratar de establecer los criterios que nos permitan llegar a la cuantificación exacta del valor actual de un edificio.

La doctrina parece coincidir en partir del concepto de valor de reposición, matizado en función de la aplicación de una serie de coeficientes correctores cuyo resultado reconduce al concepto de valor actual de la edificación, al reflejar el deterioro de que ha sido objeto a lo largo del tiempo.

El valor de reposición aludiría al coste de una construcción de la misma estructura y tipología edificadora que permita desempeñar un uso de similares características a las de la construcción respecto a la cual se pretende la declaración de ruina. Se trataría básicamente de la realización de una sustitución de uso, de forma que el nuevo edificio prestara las mismas utilidades que la construcción sobre la cual se está determinando la concurrencia del presupuesto ruinoso, vinculada la nueva construcción al respeto de la tipología edificadora y constructiva del edificio anterior.

Una vez obtenido este valor inicial, sería necesaria su corrección a través de unos coeficientes, que minorarían ese valor de reposición en función de la edad del edificio, su uso o su estado de conservación.

El sistema de valoración establecido, parece remitir básicamente a la normativa sobre valoración catastral cuyas disposiciones parecen contener los parámetros necesarios para hallar el valor actual de la construcción a que alude el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo¹⁹⁴. Naturalmente esta remisión a la normas catastrales, ha de hacerse con las correspondientes salvedades, excluyendo de ese cálculo el valor de los terrenos que expresamente queda marginado en la dicción del artículo 247.

¹⁹⁴ Esta es la opinión manifestada por Javier García Bellido, "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística", RDU Nº 89, 1984, págs. 53-67, que señala que el valor actual vendrá analógicamente determinado por los criterios definidos cuidadosamente en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 22 de septiembre de 1982 (actualmente sustituida por la de 28 de diciembre de 1989).

No se trata de identificar "valor actual", con valor catastral, sino de utilizar los criterios proporcionados por la normativa catastral para la determinación del valor de la construcción, unificando criterios en este sentido.

La normativa catastral de referencia viene constituida por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 28 de diciembre de 1989, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana¹⁹⁵.

De lo expuesto hasta aquí, y pese a suponer el examen de sólo una parte del precepto en cuestión, se puede deducir ya una seria crítica a los planteamientos legales, en lo que se refiere no solo a sus efectos sobre el patrimonio histórico, sino incluso sobre la conservación de las edificaciones y patrimonio edificado suponiendo una quiebra sobre el interés de la comunidad o conjunto social a usar, conservar y rehabilitar el patrimonio urbano heredado.

Así en primer lugar, la referencia al valor actual del edificio como criterio comparativo para establecer la procedencia o no de la declaración de ruina supone la primera quiebra a un sistema de protección del patrimonio inmobiliario. En efecto, centrar la atención en la valoración del edificio tal y como se encuentra en el momento en que se va a efectuar sobre él la declaración de ruina, supone contemplar la cuestión desde una perspectiva estática y en todo caso insuficiente, puesto que no se tienen en cuenta los efectos prolongadores de la vida útil de las edificaciones que una actividad rehabilitadora podría generar y cuyos positivos efectos podrían hacer merecedora de conservación a la edificación deteriorada, repercutiendo a lo largo de su vida útil los costes de esa reparación¹⁹⁶, y el correspondiente beneficio.

Criticable es igualmente la previsión efectuada por la Orden del Ministerio de

¹⁹⁵ La citada Orden Ministerial, se elabora en desarrollo de los artículos 66.2 y 67 de la Ley de Haciendas Locales.

¹⁹⁶ En este sentido García Bellido, "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística", obra cit, pág 97.

Hacienda de los coeficientes de depreciación aplicables en la valoración de las edificaciones y a los que ya hemos aludido anteriormente. En base a la aplicación de tales coeficientes, se efectúa una homogeneización de las edificaciones, a las que serán aplicables tales coeficientes unitariamente en razón de su antigüedad, uso o estado de conservación, estructurado este último en cuatro categorías¹⁹⁷, con la particularidad, dice la mencionada Orden Ministerial, de que a los edificios declarados en estado ruinoso se les aplicará el coeficiente cero a la construcción).

Esta regulación jurídica, origina perturbadores efectos en la medida en que constituye un depreciador mecánico de los edificios, respecto de los que únicamente tiene en cuenta las circunstancias objetivas de la edad o de la utilización que se les haya atribuido, sin reparar en las concretas circunstancias de cada una de las construcciones, ni en las posibles mejoras y reparaciones que se les hayan efectuado a lo largo de su vida.

Estas críticas, han llevado a un sector de la doctrina a proponer una cierta intervención no meramente mecánica en la valoración de las construcciones, dando entrada a la posibilidad de singularizar el caso concreto, en función de las sucesivas mejoras que se hayan efectuado al edificio y que prolonguen su vida real¹⁹⁸, o bien las sucesivas actuaciones no realizadas y que hayan impedido una buena conservación¹⁹⁹.

Este mecanismo, tiene la ventaja de obviar gran parte de los problemas que habíamos puesto de manifiesto con la estricta aplicación de los coeficientes objetivadores que señala la Orden Ministerial de referencia, si bien introduce el inconveniente adicional de permitir la valoración subjetiva del perito, lo que contrastará todavía más los informes periciales que las partes intervinientes en un expediente aporten en el desarrollo del mismo.

¹⁹⁷ La normativa catastral, contempla cuatro diferentes estados de conservación: normal, regular, deficiente y ruinoso.

¹⁹⁸ Ver en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1.986.

¹⁹⁹ En este sentido se manifiesta José Vicente Ferrando, "Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento", obra cit, pág 329.

1.2) El coste de la reparación.

La segunda cuestión a tener en cuenta es la relativa a las obras de reparación que quedan comprendidas en este artículo, dada la indeterminación con que se expresa el precepto. En principio se trata de una cuestión que puede prestarse a múltiples interpretaciones, en la medida en que dependerá de los intereses que se pretendan alcanzar el que se exijan mayores o menores operaciones de reparación²⁰⁰. De ahí la trascendencia que puede presentar el aclarar convenientemente la cuestión.

El Tribunal Supremo tuvo ocasión de pronunciarse sobre el particular en Sentencia de 5 de enero de 1990 (Aranzadi 332), en la que señaló que las obras de reparación a las que se refiere la legislación urbanística han de referirse o limitarse a las partes fundamentales del edificio, excluyendo aquellas otras que inciden en la comodidad y ornato del inmueble. Idénticas consideraciones se reproducen en la Sentencia de 6 de marzo de 1990.

Ante la ausencia de mayores determinaciones legales, la doctrina ha entendido que las obras que hay que computar en este concepto son básicamente aquellas que tratan de mantener el edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público²⁰¹, condiciones que coinciden con el deber de conservación trazado por la legislación urbanística²⁰².

La evaluación de las reparaciones habrá de atenerse al criterio del valor de reposición, de manera que tendrán que efectuarse con base a técnicas y materiales actuales que permitan devolver a la construcción a su estado óptimo y recuperar la funcionalidad del

²⁰⁰ Así, el propietario interesado en obtener la declaración de ruina, tenderá a incorporar elevados costes de reparación para que superen la mitad del valor actual que el Texto refundido de 1992 marca como límite, para declarar el estado ruinoso.

Contrariamente, el inquilino interesado en conservar el inmueble, tenderá a presupuestar bajas las obras requeridas. Javier García Bellido, "Nuevos enfoques del deber de conservación y ruina urbanística", obra cit., pág 95.

²⁰¹ En este sentido se manifiesta José Vicente Ferrando, que entiende que han de incluirse aquellas obras que permitan devolver al inmueble el estado físico que le habilite para desarrollar el uso para el que está prevista la construcción. "Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento", obra cit.

²⁰² Un examen de las reparaciones a efectuar por el propietario en el inmueble de su propiedad, desde el puntos de vista de las relaciones de derecho privado surgidas en base a la regulación contenida en el Código Civil y en la Ley de Arrendamientos urbanos, puede verse en Francisco Soto Nieto, "Las reparaciones necesarias en relación con las causas de resolución del arrendamiento por destrucción de la vivienda o local de negocio o declaración de ruina de la finca" Revista de Derecho Privado, N° 7-8. 1966.

mismo con abstención de técnicas de recuperación que preserven la singularidad del bien.

Por último, en la determinación del valor de reparación, es necesario aclarar la necesidad de incluir dentro del mismo la existencia de una serie de partidas, que si bien no corresponden estrictamente a la reparación, entendida como realización de las obras que permiten devolver al edificio las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, sin embargo concurren con aquellas para conseguir la finalidad mencionada. Se trata fundamentalmente de la obtención de licencias de obras, honorarios de profesionales así como beneficios industriales.

Pues bien, tal y como ha entendido la jurisprudencia, (ver por ejemplo sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1982), la inclusión en el coste de reparación es correcta, porque, sin duda, todos estos conceptos han de ser satisfechos a la hora de efectuar la reparación, no pudiéndose prescindir de ellos en el calculo total del valor de la reparación.

2) La ruina técnica.

La regulación de la ruina técnica, tal y como se recoge en el artículo 247.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, es reflejo de la evolución jurisprudencial tendente a aclarar el significado de los conceptos que en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 definían la situación de ruina basada en circunstancias técnicas.

Frente a la tradicional contraposición entre "medios técnicos normales y anormales", empleada por la legislación urbanística derogada²⁰³, el nuevo texto refundido de 1992, emplea como criterio determinante de la situación ruinosa la alusión a "un agotamiento generalizado de los elementos estructurales o fundamentales".

Este cambio de especificación se debe al intento jurisprudencial de obviar los inconvenientes puestos de manifiesto al intentar esclarecer el significado de "medios normales

²⁰³ Recordemos que el artículo 183.2 a) del Texto Refundido de 1976 establecía la necesidad de declarar el estado ruinoso en caso de daño no reparable técnicamente por los medios normales.

y anormales, conceptos relativos²⁰⁴ que no permanecen inalterables en el tiempo, sino que están sujetos a variación, en la misma medida en que la evolución de la técnica evidencie la superación de las dificultades constructivas²⁰⁵."

Por otra parte, el principal problema de esta terminología, radica en su procedencia técnico-arquitectónica, ajena por línea de principio a planteamientos jurídicos, que solo inciden sobre ella para producir la consiguiente declaración de ruina y asociarle la consecuencia jurídica de la demolición. No obstante, puesto que son profesionales jurídicos quienes tienen que apreciar la incardinación de un determinado supuesto en las circunstancias arriba mencionadas, se hizo necesario desde un principio reconducir la referencia a medios técnicos normales a un lenguaje asequible a la práctica jurídica.

De este modo se comprende la evolución de que ha sido objeto el supuesto de la ruina técnica, que supera la referencia a los medios técnicos normales o anormales, para cifrar la concurrencia del estado ruinoso en "el agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales".

No podemos por menos que poner de manifiesto el acierto del legislador, al reconducir esta circunstancia a unos términos más precisos y menos equívocos que los existentes hasta el momento haciéndose eco de los planteamientos jurisprudenciales. No obstante, la modificación de la ruina técnica en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y la referencia a elementos fundamentales y estructurales, acusa una grave omisión pues no efectúa el señalamiento porcentual de los daños, consideración fundamental a tener en cuenta en la determinación de los mismos como incesantemente ha declarado la jurisprudencia²⁰⁶. Así el mencionado precepto legal, alude al agotamiento generalizado, pero no parece suficiente para determinar la magnitud concreta del daño.

Es innegable el acercamiento de estas circunstancias a los requisitos originariamente determinantes de la ruina, entendidos en el sentido de deterioro físico. Desde este punto de vista, cabe decir que de todos los supuestos determinantes de la ruina es este el

²⁰⁴ Sobre este punto ver Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1979.

²⁰⁵ Así Eduardo Roca, "El expediente contradictorio de ruina", Madrid, 1961.

²⁰⁶ En este sentido las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1984, o de 20 de noviembre del mismo año.

que mejor preserve el patrimonio inmobiliario existente, en la medida en que exige como requisito para la declaración de ruina la producción de un agotamiento generalizado de las estructuras, que obedecerá básicamente a la terminación de su ciclo de uso y funcionamiento.

De cualquier manera es necesario poner de manifiesto, que en tanto subsista la circunstancia de la ruina económica concebida en la forma en que la contempla la legislación actual, poco o nada se habrá avanzado, puesto que la ampliación del margen de ruina desde el punto de vista técnico, no impedirá la subsunción del supuesto de hecho en la causa a) del artículo 247.2 del Texto Refundido de la Ley del suelo, bajo el argumento de la realización de obras que superan el 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, produciéndose así "una progresiva absorción de la ruina técnica por la ruina económica".

3) La ruina urbanística

El artículo 247.2 c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, contempla el supuesto de la llamada ruina urbanística, modificando la redacción contenida en el artículo 183. c) del Texto anterior²⁰⁷.

El sentido de la citada modificación, no es sino el de recoger la doctrina jurisprudencial sentada en multitud de sentencias, que interpretó el precepto citado entendiéndolo que para la declaración de ruina de un edificio, no bastaba la mera situación de fuera de ordenación²⁰⁸, sino que era necesario además un deterioro del edificio, que requiriera de obras para su subsanación no autorizadas por tratarse de un edificio en situación

²⁰⁷ Conforme a la redacción del mencionado precepto, parecía bastar la mera situación de fuera de ordenación para entender producida la ruina urbanística. Recordemos que el precepto en cuestión hablaba de "circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble".

²⁰⁸ Un tratamiento detallado del régimen de fuera de ordenación, puede verse en Francisco de Borja López-Jurado Escribano, "El régimen de fuera de ordenación y el planeamiento urbanístico". RDU N°112. 1989, págs. 101-114.

El mencionado autor plantea problemas de suma importancia relativos al tema de la situación de fuera de ordenación. Así por ejemplo, analiza cuales son los instrumentos de planeamiento capaces de colocar un edificio en situación de fuera de ordenación, el grado de contradicción con las previsiones del planeamiento, así como la posibilidad de la llamada disconformidad tácita, cuando no se deduce de forma expresa por parte del planeamiento la disconformidad, pero resulta deducida tácitamente de las determinaciones del planeamiento.

de fuera de ordenación²⁰⁹.

En este sentido se puede ver la STS de 11 de octubre de 1986, donde el citado Tribunal reiteró su doctrina jurisprudencial, en el sentido de que además de la situación de fuera de ordenación, la declaración de ruina requería el correspondiente deterioro físico. Más recientemente el TS ha tenido ocasión de pronunciarse en este sentido, en una Sentencia de 13 de marzo de 1990.

El nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, se hace eco como digo de la mencionada doctrina, y señala: "Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos: c) Cuando se requiriera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación".

Se opera así un reconocimiento explícito en la ley de la doctrina jurisprudencial apuntada, aunque tal modificación no supondrá un diferente tratamiento de la situación de fuera de ordenación del que se venía aplicando hasta el momento, si bien por vía jurisprudencial²¹⁰.

Así pues, tanto la anterior redacción como la vigente en la actualidad, suponen una remisión al régimen de fuera de ordenación de los edificios, regulado en el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que en su apartado segundo impide la realización en ellos de obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble²¹¹. Ahora bien, en la redacción del precepto en cuestión, se aprecia una novedad que no estaba presente en el artículo 60 del Texto Refundido de 1976 y que entiendo que tendrá trascendental importancia en lo que se refiere a la protección del patrimonio inmobiliario. Se trata de la salvedad formulada en favor del planeamiento, respecto al cual se dispone la posibilidad de que el propio planeamiento pueda

²⁰⁹ El Reglamento de Disciplina Urbanística en su artículo 12.1 c), ya adelantaba estos planteamientos, señalando que para la producción de la declaración de ruina era necesario " que junto con la situación de deterioro existan circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble". No obstan la vigencia del mencionado precepto, así como la de los subsiguientes fue suspendida por el Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio, como ya sabemos.

²¹⁰ En este sentido puede citarse por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1991.

²¹¹ En este sentido puede citarse por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1978.

prever otro régimen²¹².

3.1) Efectos perturbadores de la ruina urbanística sobre los inmuebles.

La doctrina ha puesto repetidamente de manifiesto los negativos efectos que el mantenimiento del régimen de fuera de ordenación es capaz de provocar sobre el patrimonio edificado al recaer sobre edificios en relativo estado de conservación pero sobre los cuales se legitiman actuaciones demolidoras si de las circunstancias arriba apuntadas, cabe deducir la situación de ruina.

Estos planteamientos resultaron mitigados por la jurisprudencia que previó la necesidad de deterioro en el edificio para que la situación de fuera de ordenación pudiera provocar la demolición del mismo. Mitigados, pero no obviados, puesto que la remisión al régimen jurídico de los edificios colocados en situación de fuera de ordenación resulta por si sola lo suficientemente perturbadora del mantenimiento de aquellos en condiciones de ser salvaguardados.

Efectivamente, la restricción que hemos visto que efectuaba el artículo 137.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo respecto de las obras de reparación que son posibles sobre los mismos, es determinante del progresivo deterioro de estas construcciones, respecto de las cuales solo cabe una "superficial actuación" por razones de higiene, ornato o conservación, pero excluyendo las obras de consolidación que todo inmueble necesita, una vez alcanzado un determinado período de tiempo²¹³.

Así pues, en el supuesto de que concurren circunstancias urbanísticas, las reparaciones posibles son de menor entidad que las determinantes de la producción de estado ruinoso por circunstancias de carácter técnico. En este sentido es de destacar por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1983 que señala como en los supuestos de fuera de ordenación, la ponderación cualitativa y valorativa de los daños, ha de hacerse no en

²¹² "Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen,..."

²¹³ En este sentido, pueden verse Francisco de Borja López-Jurado Escribano, "El régimen de fuera de ordenación y el planeamiento urbanístico", obra cit.

el exclusivo marco del artículo 183.2 (actual artículo 247), sino en el del artículo 60.2..."

De este modo, la declaración de ruina urbanística de un inmueble provocará un reducción del período normal de vida de las construcciones, al no poderse ver afectadas por las reparaciones que las restablecerían a un estado de conservación adecuado. Evidentemente ello incidirá negativamente en la conservación del patrimonio edificado.

3.2) Relativización de los anteriores planteamientos en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Anteriormente hemos dejado apuntada la innovación introducida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, respecto a la dicción del anterior artículo 60, señalando la trascendencia que a nuestro juicio presenta la mencionada alusión para la corrección de los drásticos efectos que la situación de fuera de ordenación provoca, aplicada de manera automática y sin la permisión de las oportunas modulaciones. Nos estamos refiriendo a la salvedad contenida en el artículo 137.2 de la Ley del Suelo, cuyo contenido establece el régimen jurídico de los edificios en situación de fuera de ordenación en términos muy similares a los del anterior artículo 60 del Texto Refundido de 1976, "salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen."

Por esta vía, será posible atenuar un tanto las consecuencias que una aplicación estricta del criterio de fuera de ordenación provocaría en el patrimonio inmobiliario existente, y sobre el patrimonio histórico que como hemos visto no queda excepcionado del régimen jurídico mencionado. En este sentido cabrá la posibilidad de que el propio planeamiento atendiendo a la concurrencia de una serie de circunstancias prefijadas en sus determinaciones califique como dentro de ordenación un edificio que de acuerdo con aquellas merecería la calificación contraria.

De este modo, y atendiendo a las amplias posibilidades propugnadas por el artículo 137.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, podría distinguirse un primer

conjunto de edificios²¹⁴, dentro de ordenación, en que básicamente se distinguirían dos subgrupos, los adaptados a la ordenación prevista (prácticamente los nuevos que se construyan con arreglo al nuevo plan), y los no adaptados, integrados por los edificios históricos catalogados y protegidos singularmente, y los de "sustitución diferida" o conformidad transitoria, en los que se prevé su sustitución, pero diferida en el tiempo, excluyéndose de la aplicación del régimen de fuera de ordenación por el momento, por entender que están en condiciones generales de buen uso y que cumplen la función social de la propiedad.

En base a tales apreciaciones, no quedarán en situación de fuera de ordenación por exclusión expresa del planeamiento, aun cuando el plan prevea diferentes ordenaciones futura, que les afectaran sólo cuando soliciten licencia de obra nueva o ampliación, para adecuarse solo entonces, a las nuevas determinaciones del plan vigente. Mientras tanto, podrán realizarse aquellas obras necesarias de consolidación, modernización o incremento de su valor que no impliquen aumento de volumen (es decir conservar mantener, rehabilitar, mejorar), como objetivo social general de la preservación del patrimonio arquitectónico existente, colocado en situación de sustitución diferida. Respecto de los edificios históricos catalogados y protegidos singularmente, la persistencia en ellos de valores relevantes desde el punto de vista cultural hará aconsejable perpetuarlos en la situación de edificios no adaptados a la ordenación pero permitidos, por lo que su régimen jurídico será diferente al de aquellos que hemos llamado de sustitución diferida.

Junto a los edificios dentro de ordenación con sus dos variantes (adaptados al plan, y no adaptados pero permitidos), existiría un segundo grupo de inmuebles, situados fuera de ordenación por indicarlo así expresa y singularmente el planeamiento (disconformidad sustantiva), o por resultar tácitamente contrapuestos al mismo, sin ser exceptuados por el plan, supuestos en los cuales se aplicará en su integridad y sin tolerancias el artículo 137.2 del Texto Refundido.

²¹⁴ Para la realización de las siguientes consideraciones me baso sobre todo en el trabajo de Javier García Bellido, publicado en la RDU N° 105, 1.987, págs. 95-113, que bajo el título "Conservación y fuera de ordenación: Hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano" analiza la posibilidad de superación de los estrictos planteamientos del fuera de ordenación, en base sobre todo a la contradicción con el deber de conservación.

De este modo la legislación urbanística permite al planeamiento establecer salvedades respecto a determinados bienes inmuebles, se pueden obviar en parte los inconvenientes que la regulación jurídica de fuera de ordenación provocaba en la conservación de los bienes inmuebles²¹⁵.

b) La demolición como obstáculo a la rehabilitación.

Además del punto de vista fáctico, en donde como hemos intentado poner de manifiesto se produce un solapamiento en cuanto a los presupuestos determinantes de la declaración de ruina y aquellos que son determinantes de las intervenciones de rehabilitación, también desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas que se deducen de la declaración de ruina se produce la referida incompatibilidad, en la medida en que la consecuencia que la legislación urbanística asocia a tal declaración es la demolición, de todo punto incompatible con el mantenimiento de la construcción a que tiende la rehabilitación.

En todo caso, considero relevante distinguir según las consecuencias jurídicas de la declaración de ruina recaigan sobre bienes inmuebles singulares (dotados de valores históricos o culturales), o sobre el resto de bienes inmuebles. Empezaremos analizando estos últimos bienes, para pasar a continuación a estudiar las peculiaridades de la demolición cuando se proyecta sobre bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico.

1) La demolición de inmuebles no singularizados.

El artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala que "cuando alguna construcción o parte de ella estuviera en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de

²¹⁵ Particular importancia tendrá este mecanismo en el supuesto de que se trate de bienes susceptibles de ser protegidos desde el punto de vista de las connotaciones histórico artísticas que incorporan, supuestos en los cuales, podrá el planeamiento en cuestión declararlos en situación de ordenación, no con carácter transitorio, o sustitución diferida, como hemos visto que se proponía para el supuesto de bienes carentes de valores culturales, sino con carácter perdurable en el tiempo.

oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera".

El precepto citado pone de manifiesto, que la consecuencia jurídica inmediata que se liga a la declaración de ruina es la demolición del edificio, sin que se establezca en favor del propietario la posibilidad de optar por la reparación del mismo en los términos en que lo contemplaba por ejemplo el artículo 389 del Código civil²¹⁶.

La consecuencia jurídica que impone la demolición del inmueble tras la previa declaración de ruina es fruto de una evolución legislativa que ha tenido fundamentalmente en cuenta intereses privados que han distorsionado la configuración inicial de la ruina y de sus consecuencias jurídicas.

La opción del propietario de demoler o reparar la construcción, es la que resulta fundamentalmente afectada como consecuencia de la evolución legislativa a que venimos haciendo referencia, de tal manera que la legislación urbanística, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, así como el de 1992, asocian la declaración de ruina con una consecuencia jurídica inmediata cual es la demolición de la construcción, sin dar al propietario elección en otro sentido²¹⁷.

En su formulación urbanística la declaración de ruina atiende fundamentalmente a la trascendencia económica de las operaciones de reparación y conservación, y en todo caso queda ausente la idea de seguridad para personas y bienes²¹⁸, en la medida en que el deterioro físico del inmueble solo se tiene en cuenta tangencialmente y de modo indirecto, evidenciándose no en el deterioro objetivo del bien, sino en la medida en

²¹⁶ Esta regulación jurídica, que asocia a la declaración legal de ruina una consecuencia jurídica clara, cual es la demolición, es corregida por la Ley de la Generalitat Valenciana reguladora de la actividad urbanística de 14 de noviembre de 1.994. La mencionada Ley, señala en el artículo 90 que la declaración de ruina legal respecto a un edificio no Catalogado, ni objeto de un procedimiento de catalogación, determina para su dueño la obligación de rehabilitarlo o demolerlo a su elección.

²¹⁷ Esta diferencia de tratamiento en uno y otro texto legal, ha llevado a la doctrina a señalar que la legislación urbanística, ha producido la derogación del artículo 389 del Código Civil. Francisco López Merino, "El Estado ruinoso ante el derecho", Revista de Administración Pública, N° 70, 1.973, pág 71.

²¹⁸ López Merino, por contra si parece entender que el fondo de esta regulación subyace la preocupación por la seguridad pública, individual o colectiva, aunque tal finalidad "no queda claramente aludida". "El Estado ruinoso ante el Derecho", obra cit., pág. 72.

que tal deterioro pueda subsumirse en una de las causas que determinan la declaración de ruina.

La propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha constatado esta circunstancia, pues ha puesto de manifiesto que: *"Para resolver los problemas enunciados debe partirse de que la configuración actual del régimen de la ruina en la Ley del Suelo, ha desvinculado dicho régimen en el supuesto ordinario de su significación originaria de situación de deterioro físico, o degradación material de la cosa o edificación para cumplir su destino, viniendo a regularlo como un supuesto abstracto y legal, que persigue la finalidad de señalar el límite jurídico del deber de conservación impuesto al propietario por el artículo 181 de la Ley del Suelo, si bien aquella significación originaria que enlaza el concepto legal de ruina con el deterioro físico, vuelve a cobrar relieve en la situación de ruina inminente aludida por el párrafo 4º del artículo 183 de la Ley del Suelo"*. (Sentencia de 7 de noviembre de 1990).

2) La demolición de inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico.

Ya hemos visto en el epígrafe anterior como la legislación urbanística estatal liga a la declaración de ruina de un inmueble una consecuencia jurídica clara cual es su inmediata demolición, sin que se de opción al propietario a reparar el inmueble declarado en estado ruinoso.

En el presente epígrafe, queremos poner de manifiesto las peculiaridades que se producen en el supuesto de declaración de ruina y posterior demolición cuando aquella circunstancia se proyecta sobre inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico, inmuebles que a efectos expositivos hemos denominado como singulares.

Poníamos de manifiesto más atrás que los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico podían dividirse en dos categorías dependiendo de sus valores históricos, y del régimen de protección dispensado a los mismos. Distinguíamos así entre bienes declarados de Interés Cultural, y aquellos otros que estando integrados dentro del Patrimonio Histórico, sin embargo no gozaban de relevancia suficiente como para merecer la

declaración anterior.

A efectos expositivos vamos a distinguir ambos tipos de bienes a efectos de analizar las peculiaridades relativas a la demolición de los mismos.

2.1) Bienes de Interés cultural.

La declaración de Bien de Interés Cultural recaída sobre un inmueble o sobre un conjunto de inmuebles por parte del órgano de la Administración competente por razón de la materia, conlleva la sujeción de los mismos a un complejo régimen jurídico que les otorga un tratamiento específico en orden a la protección y tutela de sus valores, y que repercute directamente sobre el derecho de propiedad de sus titulares sometiéndolos a una serie de limitaciones²¹⁹ justificadas precisamente en atención a la concurrencia de intereses significativos sobre este tipo de bienes.

Es lógico por tanto que su protección se intensifique sobre todo en el momento en que su subsistencia ha de quedar más comprometida, lo que ocurrirá en los supuestos en que se declare el estado ruinoso, en la medida en que tal declaración podría dar lugar a la demolición del bien en cuestión.

Pues bien, la legislación urbanística, reguladora del régimen jurídico de la ruina no contiene ninguna salvedad en este sentido, ni excluye de la consecuencia jurídica inmediata de la demolición edificación ruinosas alguna, independientemente de los valores que confluyan en aquella, evidenciando de este modo la tendencia que viene manteniendo a lo largo de su articulado de desconocimiento total de la legislación de Patrimonio Histórico.

Evidentemente las consecuencias de esta falta de previsión por parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, podrían tener drásticas consecuencias si se llevara a cabo un derribo sistemático de edificaciones declaradas ruinosas sin atender a los valores de que son portadoras. Así veremos como el problema se sustancia en parte, acudiendo a la legislación específica en la materia, esto es, a la legislación sobre Patrimonio Histórico que

²¹⁹ Véanse por ejemplo las limitaciones establecidas en el artículo 38 de la Ley de Patrimonio Histórico, relativo al comercio interior de bienes declarados de Interés Cultural.

establece una serie de consideraciones para el caso de que la declaración de ruina recaiga sobre Monumentos o Conjuntos Históricos.

El recurso a la legislación de Patrimonio Histórico, si bien mitiga un tanto los efectos a que venimos haciendo referencia, veremos a continuación como las garantías tampoco son absolutas, evidencia sin embargo la falta de coordinación existente entre las dos legislaciones, y pone de manifiesto la dificultad de armonizar preceptos de legislaciones paralelas, que en principio parecen desconocerse entre sí.

La legislación de Patrimonio Histórico revela sin embargo unas cautelas y garantías cuando de bienes declarados de interés cultural se trata que ponen de manifiesto la preocupación del legislador por la salvaguardia de los valores de que son portadores.

En este sentido, el artículo 24 de la ley 16/85 de 25 de junio concede el carácter de parte interesada a "la Administración competente para la ejecución de la ley", a la cual debe ser notificada la apertura y las resoluciones que en el procedimiento se adopten.

Igualmente, la demolición de un inmueble de estas características requerirá firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, "que no la concederá sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a que alude la Ley de Patrimonio Histórico".

No obstante, el planteamiento establecido por el artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico, no excluye la posibilidad de que pueda llegar a producirse la demolición de un inmueble declarado de Interés Cultural²²⁰, ya que el precepto en cuestión se limita únicamente a establecer una serie de cautelas encaminadas a lograr la "aquiescencia" de la Administración competente, pero una vez conseguida, nada impide que pueda procederse al derribo. Así parece deducirse del apartado 2º del artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, , que no excluye en absoluto la demolición del inmueble, sino que únicamente lo supedita a la firmeza de la resolución y a la autorización de la Administración competente.

La redacción del mencionado precepto, insatisfactoria para una adecuada

²²⁰ De acuerdo con la Ley de 13 de mayo de 1933 de Patrimonio Histórico Artístico, tal posibilidad quedaba absolutamente conjurada, puesto que el artículo 17 disponía: "Una vez incoado el expediente para la declaración de un edificio como monumento histórico artístico no podrá derribarse, realizarse en él obra alguna, ni proseguir las obras comenzadas".

protección del patrimonio cultural, puesto que no lo preserva de la posibilidad de demolición si la Administración competente en la materia lo autoriza²²¹, ha contado con el apoyo de una parte de la doctrina, que no ha entendido que hubiera obstáculo para la declaración de ruina de un bien de interés cultural, si bien, en atención precisamente al carácter peculiar de este tipo de bienes, podrá no producirse la consiguiente demolición, siendo esta una cuestión que cabe apreciar caso por caso a los órganos de la Administración artística, en atención a los valores presentes en el bien²²².

Esta misma interpretación ha mantenido la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en sentencia, entre otras, de 24 de junio de 1992, declaraba como el interés histórico, artístico o ambiental de un determinado edificio afectará a la ejecutividad de la declaración de estado ruinoso pero no a la viabilidad de la misma, recogiendo así el criterio jurisprudencial plasmado en otras muchas sentencias; entre ellas cabe citar las de 24 de mayo de 1985, 11 de octubre de 1986, 23 de septiembre de 1988 y 15 de mayo de 1992.

Entiendo por tanto que el contenido del artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, contempla insatisfactoriamente el tema de la declaración de ruina aplicado a los bienes de interés cultural. El precepto, postula una "relativa disociación" entre declaración de ruina y demolición cuando se trata de "aquellos bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español", en la terminología del artículo 1.3 de la ley citada. Disociación que entiendo es insuficiente, pues en tales casos, y con la única excepción de la ruina inminente, debería postularse legalmente la imposibilidad de proceder a la demolición del inmueble.

Esta afirmación tiene su base en la ampliación indiscriminada de los presupuestos de la ruina a todo tipo de bienes, sin que el artículo 247 del Texto refundido de

²²¹ En este sentido se pronuncia Antonio Cano Mata, para quien la declaración de ruina recaída sobre un bien declarado de interés cultural, no obsta la demolición del mismo si concurre autorización de la Administración competente. "Ruina y demolición de edificios histórico artísticos", RAP, N° 87, 1.978, pág 357.

²²² En este sentido se manifiesta por ejemplo Concepción Barrero Rodríguez, que opina que no hay inconveniente en declarar la ruina de un bien inmueble de interés cultural, siempre que ello no vaya seguido del deber de demoler el bien en cuestión. "La ordenación jurídica del patrimonio histórico", obra cit.

Citar en este sentido a Félix Benitez de Lugo y Guillén, que pone de manifiesto que no toda declaración ruina de un edificio histórico artístico ha de ser seguida de su demolición. Existen consideraciones de carácter cultural, que pueden imponer la conservación de inmuebles con las reparaciones, reconstrucciones o sustituciones que se estimen precisas. "El patrimonio cultural español". Comares, 1988, pág. 200

1992 contenga salvedad alguna respecto a los integrantes del Patrimonio Histórico. Como ya sabemos, los presupuestos de la ruina ordinaria están concebidos en la legislación urbanística desde el punto de vista de la conveniencia económica para el propietario del mantenimiento de la construcción, por lo que la demolición del inmueble en que concurren valores relevantes desde el punto de vista cultural, supondría el sacrificio de los mismos en aras de un interés individual e interesado²²³.

La jurisprudencia se ha encargado de poner de manifiesto la inversión de planteamientos que en el caso de ruina sobre bienes culturales se produce. Así, es posible citar la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1988.

Estas circunstancias evidencian la inadecuación de los presupuestos determinantes de la declaración de ruina en los supuestos en que recaen sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico.

Así, por lo que se refiere a la ruina económica, la aplicación del criterio de valor actual del edificio, en su dimensión de coste de reposición, hará que fácilmente las obras requeridas en estos inmuebles superen dicha estimación sumiendo en la situación de ruina la mayoría de los inmuebles dotados de valores relevantes desde el punto de vista histórico-cultural. Efectivamente, la falta de excepciones en este ámbito, por parte de la legislación urbanística, determinará así la asignación de un valor ínfimo al edificio en cuestión, puesto que conforme a la legislación urbanística, únicamente entrará a formar parte del mismo, el valor material, no el histórico o cultural que pueda aportar el bien.

Los mismos efectos negativos origina la aplicación de la denominada ruina urbanística, que impide la realización de obras de consolidación sobre los inmuebles, acentuando su progresivo deterioro.

Por esta razón, y puesto que el régimen jurídico de la ruina es unitario, y hay que buscarlo en la legislación urbanística, sin que esta contenga salvedad en materia histórico artística, entiendo que la Ley de 25 de junio de 1985 debería haber excepcionado con carácter absoluto la posibilidad de demolición en los supuestos de ruina ordinaria de un

²²³ Por esta razón, una parte de la doctrina ha entendido, y estoy de acuerdo con ella, que en el caso de los inmuebles integrantes del patrimonio histórico español, habría que restringir el concepto de ruina a los supuestos de ruina inminente y total. Rosario Alonso Ibañez, "El patrimonio histórico. Destino público y valor cultura", obra cit, pág 276.

inmueble incluido dentro de su ámbito de aplicación²²⁴. Distinto sería el supuesto en el caso de ruina inminente, pese a la teórica excepcionalidad de su producción dadas las previsiones sobre el deber de conservación impuestas en la Ley de Patrimonio Histórico (artículo 36), puesto que en tal caso la seguridad para las personas, se superpone a la posible concurrencia de valores históricos²²⁵, justificando esa posible demolición, que tendrá que ajustarse a las determinaciones establecidas por el artículo 24.3 del mismo de la Ley de 25 de junio de 1.985, relativas a la necesidad de autorización para proceder a la demolición, aunque sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas previstas por la ley, a la previsión de la reposición de los elementos retirados, así como la restricción de las operaciones de demolición a aquellos estrictamente necesarios para la conservación del inmueble²²⁶.

2.2) Las consecuencias jurídicas de la ruina en el resto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico.

La Ley de Patrimonio Histórico español de 25 de junio de 1985, integra dentro de su ámbito de aplicación, no solo los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural, tal y como hemos visto en el epígrafe anterior, sino que junto a ellos, alude también a aquellos otros inmuebles que son igualmente portadores de alguno de los valores a que se

²²⁴ Todas estas circunstancias ponen de manifiesto la falta de conexión entre la legislación urbanística y la de Patrimonio Histórico. En este sentido Eduardo García de Enterría, "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural" REDA N°39. 1983 págs.575-591.

²²⁵ En sentido contrario se manifiesta la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1991. Se señala en ella que "el conflicto entre situaciones de peligro actual y cierto que justifica una declaración de ruina inminente y el interés público en salvaguardar el interés histórico o cultural del bien afectado, se resuelve siempre en favor de este último, al menos hasta la decisión de fondo, y únicamente resulta lícito adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas, pero siempre que no impliquen demoliciones, admitiéndose sólo éstas cuando sean estrictamente necesarias para la conservación del inmueble, previa autorización, y debiéndose prever además la reposición de los elementos retirados".

²²⁶ Rosario Alonso Ibañez, critica en este sentido, que el artículo 24.3, que aparece previsto para los supuestos de peligro para la seguridad de las personas, se ocupe de la conservación del inmueble que amenaza el peligro, por entender en e caso de la ruina inminente se detienen cualquier otro tipo de consideraciones. Rosario Alonso Ibañez, " El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural.", obra cit, pág 279.

refiere el artículo 1º, aunque sin alcanzar el grado de intensidad suficiente que permita declararlos de Interés Cultural.

En el presente epígrafe nos ocuparemos precisamente de analizar cual es la situación de este tipo de bienes de cara a la producción de la declaración de ruina, y de los mecanismos previstos por la Ley para arbitrar la protección de los mismos.

Desde el punto de vista de un tratamiento comparado, no se puede ignorar que los bienes integrados en el Patrimonio Histórico, pero no merecedores de declaración formal de Interés Cultural quedan dudosamente asistidos, mientras no sea incoado o declarado su carácter monumental²²⁷.

En el articulado de la Ley de Patrimonio Histórico, parece haber dos preceptos de aplicación a los bienes en cuestión, cuando se trata de efectuar sobre ellos operaciones de derribo. Ahora bien, una primera valoración de los mismos, no parece conducir a resultados muy alagüeños, sobre todo si tenemos en cuenta la inadecuada protección frente a la posibilidad de demolición que el artículo 24 de la Ley proporciona a los bienes declarados de Interés Cultural, acreedores en principio de mayores cautelas en este sentido.

Los artículos 25 y 37 de la Ley de Patrimonio Histórico, prevén la posibilidad de que la Administración competente por razón de la materia pueda proceder a la suspensión de las operaciones de demolición o derribo sobre bienes inmuebles no declarados de interés cultural. Ahora bien, ambos mecanismos son insuficientes para contrarrestar los efectos de una legislación urbanística demasiado permisiva y favorecedora de las operaciones de derribo, y paralelamente, en ninguno de ellos se prevé la posibilidad de contradicción entre la declaración municipal de estado ruinoso y la autorización de la administración competente.

El artículo 37, contiene dos apartados, relativos a los bienes declarados de interés cultural, y a los bienes carentes de dicha declaración, respectivamente. En el primero de ellos, se reconoce la facultad de la Administración competente, de impedir un derribo o suspender cualquier clase de obra o intervención en un bien declarado de interés cultural, lo que está directamente relacionado con las previsiones del artículo 24 que analizamos en el epígrafe anterior, cuando de bienes de interés cultural se trata.

²²⁷ Javier García Bellido, "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística", obra cit. pág

El apartado segundo parece centrarse en el tema que nos ocupa en este momento, y prevé las mismas cautelas que mencionaba el apartado primero, pero referidas en este caso a bienes inmuebles en los que se aprecie la concurrencia de valores a que se refiere el artículo 1º de la Ley de Patrimonio, cuando sobre los mismos no haya recaído declaración formal de Interés Cultural. Ahora bien, la adopción de esta medida, es transitoria, condicionada a la incoación en el plazo de treinta días hábiles del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural.

A pesar de lo que pudiera parecer a primera vista, el ámbito de aplicación del mencionado precepto es completamente ajeno a aquellos bienes insusceptibles de declaración de interés cultural, puesto que solamente en el supuesto de que los bienes inmuebles sobre los que se aplique la suspensión sean aptos para integrarse en la categoría de Bien de Interés Cultural surtirá efecto la imposibilidad del derribo, levantándose en otro caso la medida cautelar que había impedido hasta el momento la suspensión.

Más específico que el artículo anterior parece ser el artículo 25, referido expresamente a los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico español no declarados de Interés Cultural. Igual que hemos visto anteriormente, también el mencionado precepto habilita al organismo competente por razón de la materia a proceder a la suspensión de las obras de demolición, condicionando dicha suspensión a la aprobación por parte de la Administración competente en materia de urbanismo de un plan especial de protección, u otras medidas de las previstas en la legislación urbanística.

Pese a la buena voluntad que parece estar presente en el mencionado artículo, no parece posible que sus determinaciones puedan competir con los efectos provocados por la aplicación de régimen jurídico de la ruina conforme a los presupuestos preestablecidos por la legislación urbanística.

En efecto y como ya hemos puesto de manifiesto a lo largo de toda la exposición, la aplicación de los presupuestos determinantes de la declaración de ruina fijados por el Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992, (y antes por la legislación precedente prácticamente en los mismos términos), coloca en situación de ser demolida una gran parte de la herencia edificadora del pasado, precisamente aquella susceptible de ser considerada como integrante del Patrimonio Histórico en una vertiente atenuada de protección.

Frente a esta situación de degradación sistemática del Patrimonio Histórico originado por la aplicación de la legislación urbanística, es necesario hacer referencia a la escasa contundencia del artículo 25, que simplemente faculta, quizá consciente de la inoperancia de otra determinación más tajante, al organismo competente a suspender el derribo, sin imposición de una obligación en este sentido²²⁸.

Por último, y para constatar la ineficacia de los resultados a que necesariamente habrá de conducir el artículo 25 de la ley de Patrimonio Histórico Español, es necesario hacer referencia a otro grave inconveniente que se pone de manifiesto de la dicción del mencionado precepto, al remitir a la Administración competente en materia de urbanismo la cual, "deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística."

Creo que no es necesario profundizar mucho en la literalidad del precepto para darse cuenta de la incongruencia que se deduce del mismo. En efecto, el precepto parte de la existencia de un patrimonio inmobiliario merecedor de su inclusión en el Patrimonio Histórico, si bien no con la suficiente relevancia como para ser declarado Bien de Interés Cultural.

Teóricamente tales determinaciones han de hacer merecedor al bien de una protección frente a los derribos y demoliciones, que como vimos que ocurría en el caso de los Bienes declarados de Interés cultural, ha de provenir de la legislación específica de Patrimonio Histórico, dada la ausencia de reservas en este sentido de la legislación urbanística. Pues bien, además de la escasa contundencia del precepto, que simplemente faculta a la Administración competente a intervenir suspendiendo la demolición, cuestión que ya hemos criticado anteriormente, ocurre también que aún en el caso de que la mencionada Administración decida intervenir paralizando la demolición, la efectividad de tal medida, dependerá en último término de la decisión que adopte la entidad local (Administración competente en materia de urbanismo , dice la Ley), puesto que a ella se le otorga la facultad decisoria de aprobación inicial del plan especial de protección, o medida equivalente²²⁹, sin

²²⁸ El organismo competente, podrá ordenar, dice el artículo 25 de la Ley de Patrimonio Histórico, la suspensión de las obras de demolición total o parcial.

²²⁹ Contrasta el artículo 25 de la Ley de Patrimonio Histórico español, con el artículo 20 del mismo texto legal. Este último precepto, aparece referido a los supuestos en que recaiga la declaración de bien de interés cultural

posibilidad de intervención por parte de la Administración de Patrimonio Histórico coadyuvando a la aprobación, a la cual únicamente se le reconoce el derecho a ser comunicado de la resolución adoptada por el municipio²³⁰.

Todos estos aspectos evidencian los perturbadores efectos que la ruina urbanística provoca sobre el Patrimonio Histórico, tanto si se trata de bienes declarados de interés cultural, como si carecen de la citada declaración. La legislación de Patrimonio Histórico artístico, proporciona escasa protección a los mismos ante la existencia de una regulación unitaria sobre el régimen jurídico de la ruina, que no repara en consideraciones histórico artísticas, ni en la relevancia de los valores merecedores de protección desde este punto de vista.

c) El conflicto normativo.

De las afirmaciones realizadas anteriormente se pone de manifiesto la existencia de importantes contradicciones entre la regulación jurídica de la ruina, en la forma como queda recogida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y la verificación de intervenciones de rehabilitación, reguladas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, así como en las sucesivas normas estatales que sobre esta materia han ido surgiendo.

sobre un Conjunto histórico, Zona Arqueológica o sitio histórico, supuestos en los cuales se constata la obligación del Municipio de redactar un plan especial de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística.

Por contra, cuando sobre los inmuebles no ha recaído declaración alguna, la única obligación que está presente para el municipio afectado es la de comunicar al "organismo competente" el sentido de la decisión adoptada sobre la procedencia o no de aprobación inicial de un plan especial o medida de protección equivalente.

²³⁰ De este modo se evidencia una cuestión que ya había sido puesta de manifiesto por Tomás Ramón Fernández, que había señalado la falta de adecuación existente entre los instrumentos disponibles para incidir sobre el patrimonio histórico, y la titularidad del grueso de competencias sobre el mismos. En este sentido Tomás Ramón Fernández, "La legislación española sobre el patrimonio histórico-artístico. Balance de la situación de cara a su reforma", obra cit, pág 30.

En un sentido similar se manifiesta Félix Benitez de Lugo y Guillén, que pone de manifiesto la existencia de competencias concurrentes entre Ayuntamientos, cuyo interés público y objetivo es el urbanismo y la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, cuya actuación fundamental se centra en un interés cultural. "El patrimonio cultural español (aspectos jurídicos, administrativos y fiscales)". Obra cit., pág. 192.

Las circunstancias expuestas en el epígrafe anterior, originan un conflicto normativo entre las disposiciones contenidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y las normas reguladoras de la rehabilitación. Y ello a pesar de la dicción del artículo 99 del Texto Refundido del 92, que parece admitir la verificación de obras de rehabilitación pese a la situación del inmueble que hubiera permitido la declaración de ruina. En todo caso, lo cierto es que el mantenimiento de los presupuestos legales de la ruina, y las consecuencias jurídicas a ellos ligadas en los términos del artículo 247 ponen de manifiesto la referida incompatibilidad.

La existencia del mencionado conflicto, da lugar a la necesidad de resolución del mismo, para lo cual es imprescindible el recurso a los criterios que para la resolución de antinomias²³¹ se han venido estableciendo tradicionalmente.

1) El principio de jerarquía normativa.

En principio, la naturaleza de los instrumentos normativos en que las operaciones de rehabilitación están previstas, parece inducir a la resolución del conflicto desde el principio de jerarquía normativa²³².

Desde este punto de vista, la incidencia de las normas sobre rehabilitación en el Texto Refundido de la Ley de suelo, no puede calificarse como expresa, sino que su acción se produce de forma más modesta, articulada desde el principio de la superior jerarquía normativa de la legislación urbanística sobre las normas rehabilitadoras.

De este modo, cualquier interacción que se produzca entre ambos cuerpos

²³¹ Bobbio alude a tres criterios para la resolución de las antinomias: el cronológico, el jerárquico y el de especialidad. Norberto Bobbio, "Contribución a la Teoría del Derecho". Editorial Debate. 1990, págs 339 y siguientes.

²³² En este sentido puede verse Ignacio de Otto, que pone de manifiesto como la Ley ocupa la posición suprema en relación con las demás normas del ordenamiento jurídico, argumentando su opinión en los artículos 97, 103.1 y 117.1 de la Constitución. "Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes." Barcelona, Ariel, 1.987, págs. 149-150.

En un sentido similar Manuel Cobo del Rosal y Tomás Antón Vives señalan que este ha de ser el criterio prevalente para resolver las antinomias existentes en el ordenamiento jurídico español, toda vez que es el único que aparece recogido en el texto constitucional, y concretamente en el artículo 9.3 de la Constitución. "Derecho Penal. Parte General", Valencia, 1987, págs 125 y ss.

normativos, ha de venir dada por el acatamiento por parte de la legislación urbanística de las determinaciones de las normas sobre rehabilitación, que no por la vía de la derogación de preceptos contrapuestos.

Lamentablemente la legislación urbanística no se hace eco de estas nuevas consideraciones, como lo demuestra el contenido de los artículos 245, 246 y 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 1992, relativos al deber de conservación y ruina urbanística, que se limitan a reproducir, prácticamente sin modificación alguna lo dispuesto en el artículo 181 y siguientes del Texto Refundido de 1976²³³.

2) El principio de especialidad.

El segundo criterio en base al cual se puede resolver el conflicto de normas, lo constituye el principio de especialidad, conforme al cual, la norma especial prevalece sobre la general.

En efecto, la rehabilitación, constituye un aspecto específico del urbanismo, y por tanto, desde esta perspectiva, cabría la posibilidad de que exceptionara la aplicación de preceptos contrapuestos ubicados en el marco de una legislación general.

Esta pareció ser la opción adoptada por el Real Decreto 2329/83 de 28 de julio, sobre rehabilitación del patrimonio urbano y residencial, que en su artículo 2º, apartado b), señalaba que la declaración de estado ruinosos de una vivienda, no sería impedimento para la solicitud de ayudas a la rehabilitación²³⁴.

Desde este punto de vista, la previsión del artículo 2º no origina la derogación de preceptos urbanísticos de superior rango, posibilidad por otra parte de imposible realización dada la inferior jerarquía normativa, pero si un desplazamiento de la aplicación de

²³³ No obstante, hay que tener en cuenta, que pese a no modificar prácticamente la regulación jurídica de la ruina, respecto de la contenida en textos anteriores, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, si recoge en su articulado las orientaciones rehabilitadoras. Así lo demuestra el artículo 99 relativo a la rehabilitación voluntaria, y a la rehabilitación forzosa. Sin embargo esta opción no se recoge el artículo 247 del Texto Refundido, que sigue asociando a la declaración de ruina una consecuencia jurídica clara cual es la demolición.

²³⁴ Los posteriores Reales Decretos, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, suprimen esta referencia.

los mismos al caso concreto. Se trataría básicamente de un concurso de normas, que supondría la elección de unas sobre otras en la aplicación a un caso concreto.

La jurisprudencia ha reconocido la preferente aplicación al caso concreto de las normas especiales sobre las normas generales²³⁵, si bien en el supuesto que nos ocupa, la aplicación de tal principio, choca con el de jerarquía normativa, originando un conflicto de criterios de difícil resolución, y ante el que la doctrina se muestra dividida²³⁶.

El hecho de que la norma general, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, sea posterior a la norma especial, R.D de 28 de julio de 1983, no determina la derogación de la ley anterior por la posterior, cuando entre ellas existe una relación de género a especie.

Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1987 (Aranzadi 509) que en su fundamento jurídico tercero señala: *Que siendo un principio de derecho en materia de interpretación de las normas jurídicas que las normas especiales son siempre de rango preferente en su aplicación concreta a los casos en ellas previstos, y que para que sus preceptos puedan estimarse derogados precisan, o bien la expresa y nominativa derogación en la disposición posterior de carácter general, o la anulación por otra también posterior que tenga el mismo carácter especial...*²³⁷.

Así pues, el conflicto entre criterios de resolución de antinomias, queda reducido a los criterios de jerarquía y especialidad, sin que sea claro el criterio aplicable al respecto

²³⁵ En este sentido, pueden verse las sentencias de 31 de octubre de 1988 (Aranzadi 8340), 18 de marzo de 1988 (Aranzadi 2451, y 5 de febrero de 1987 (Aranzadi 509)

²³⁶ En efecto, como hemos señalado, algunos autores niegan la posibilidad de aplicar en caso de conflicto entre criterios de resolución de antinomias otro elemento de resolución que no sea el principio de jerarquía normativa en base al reconocimiento constitucional efectuado del mismo. En este sentido Manuel Cobo del Rosal y Tomás Vives Antón, "Derecho Penal. Parte General". Valencia 1987, págs 125 y ss.

Por su parte Villar Palasí, se refiere únicamente al criterio de jerarquía normativa para resolver los conflictos normativos. José Luis Villar Palasí, "Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas". Universidad de Madrid. 1968, págs 266 y siguientes.

Para Bobbio, el conflicto entre el principio de especialidad y el de jerarquía normativa, dependerá de la justicia del caso concreto, debiendo elegir aquel principio que más se acerque al criterio de justicia. Norberto Bobbio, "Contribución a la teoría del Derecho", obra cit, págs 339-353.

²³⁷ En contra de esta opinión puede verse Norberto Bobbio, que admite la posibilidad de conflicto entre una norma especial anterior, y una norma posterior general, cuya resolución dependerá nuevamente del criterio de justicia. Norberto Bobbio, "Contribución a la Teoría del Derecho". Editorial Debate. 1990, pág. 351.

Como vemos pues, la falta de claridad en el criterio aplicable hace aconsejable proceder a una modificación de la regulación jurídica de la ruina que ante las previsiones contempladas en materia de rehabilitación, dejan obsoletas las determinaciones contenidas en la legislación urbanística. La Ley 8/90 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, perdió la oportunidad de operar la mencionada modificación.

3.- De la rehabilitación individualizada del patrimonio inmobiliario a la rehabilitación de espacios urbanos.

Una vez analizada la rehabilitación individualizada del patrimonio inmobiliario, que como hemos visto, incide fundamentalmente en viviendas, edificios, e inmuebles singulares, es necesario ampliar la perspectiva de estudio integrando otros elementos que, en la medida en que pueden incidir positivamente en el entorno urbano, merecen ser considerados como objeto de rehabilitación.

Nos referimos a los espacios urbanos, entendidos como aquellos ámbitos espaciales ubicados en suelo urbano y caracterizados por la concurrencia en ellos de una serie de valores o características comunes que los definen y distinguen de otros espacios próximos.

La proyección de las intervenciones de rehabilitación sobre espacios urbanos supone básicamente la incidencia sobre la estructura urbana que los conforma, a través de acciones sobre el patrimonio urbanizado y edificado contenido en su perímetro²³⁸ para conseguir la puesta en valor y mejor utilización del mismo, con la finalidad de repercutir los efectos de estas intervenciones en el entorno próximo.

Frente a la rehabilitación de elementos individuales que habíamos examinado anteriormente, en que el objeto de la rehabilitación revestía carácter aislado, la rehabilitación de espacios urbanos no supone renunciar a operaciones individuales de rehabilitación, pero

²³⁸ El artículo 10 del Decreto 214/96 de 30 de julio de del Consejo de Gobierno del País Vasco, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado señala que: "La acción especial de la Administración en los conjuntos declarados áreas de rehabilitación integrada comprenderá las actuaciones de rehabilitación protegida que supongan la protección, conservación, restauración y mejora de su tejido urbano, así como la puesta en valor y más adecuada utilización del patrimonio urbanizado y edificado contenido en su perímetro...".

aquellas trascienden del elemento sobre el que se proyectan para incidir como digo sobre espacios más amplios sobre los cuales recaen sus efectos. Las intervenciones sobre los distintos elementos integrados en el ámbito del espacio urbano trascienden de su propia significación para proyectarse sobre el espacio físico que los contiene.

Las intervenciones verificadas sobre estos ámbitos se conceptúan como rehabilitación integrada, y con esta expresión se pretende hacer referencia no solo a la trascendencia de sus efectos, que superan el ámbito estrictamente individual, sino también a la amplitud de los mismos que indirectamente inciden sobre los aspectos sociales, económicos y culturales del espacio sobre el que se proyecta la rehabilitación.

Efectivamente los objetivos que pretenden conseguirse con la declaración se articulan sobre la base de actuaciones de carácter material, pero trascienden en cuanto a sus pretensiones el plano estrictamente físico. Así, las acciones en los conjuntos declarados Áreas de Rehabilitación comprenderá las actuaciones de rehabilitación protegida que supongan la protección, conservación, restauración y mejora de su tejido urbano, así como la puesta en valor y más adecuada utilización del patrimonio urbanizado y edificado conteniendo en su perímetro, (hasta aquí puede afirmarse sin duda el carácter material de tales actuaciones), de manera que se consiga el mantenimiento de la población existente, la mejora de sus condiciones de vida y en especial la calidad de la vivienda, y la potenciación de los equipamientos comunitarios y de las actividades económicas compatibles con los objetivos anteriormente indicados.

Esta circunstancia ha sido convenientemente apuntada por la doctrina que ha señalado que las áreas de rehabilitación constituyen unidades funcionales de coordinación de actuaciones públicas y privadas que aspiran a la consecución de una pluralidad de fines sociales y comunitarios (mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes), a través de una actuación sobre espacios arquitectónicos, servicios urbanísticos y espacios no construidos (edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios), según el artículo 1.3 del Real Decreto 2329/1983 de 28 de

julio²³⁹.

Ahora bien, para que el espacio urbano a que venimos haciendo referencia pueda configurarse como objeto de rehabilitación, es necesario que las características y valores que lo definen como tal sean apreciadas formalmente por la Administración competente. Pues bien la declaración formal remite al concepto de área de rehabilitación que analizaremos a continuación.

A.- Las áreas de rehabilitación.

Como hemos puesto de manifiesto, en el presente epígrafe pretendemos analizar el concepto, los requisitos y efectos de las áreas de rehabilitación.

No quiero iniciar sin embargo el tratamiento de estas cuestiones sin antes dejar constancia de la existencia de zonas urbanas que con objeto de obtener las ayudas previstas por la Comunidad Económica Europea son delimitadas por los Estados miembros a los efectos de desarrollar sobre ellas programas operativos en los términos previstos por la Inicitiva Comunitaria Zonas urbanas (URBAM) y que presentan cierto paralelismo con las áreas de rehabilitación que ahora estudiamos.

Las condiciones objetivas necesarias para delimitar zonas urbanas subvencionables por URBAN (Iniciativa comunitaria sobre zonas urbanas), son muy similares a las previstas para la declaración de áreas integradas, y al igual que estas, obedecen al propósito de tratar los problemas urbanos de forma integrada. Así hallarán cabida dentro de tales zonas urbanas "los barrios urbanos geográficamente delimitados -ya sean unidades administrativas existentes tales como un distrito o municipio, o incluso unidades más pequeñas- dentro de una zona densamente poblada, con un tamaño de población mínimo, un elevado índice de desempleo, un tejido urbano deteriorado, malas condiciones de vivienda y falta de instalaciones sociales".

La delimitación de estas zonas se llevará a cabo por los Estados miembros si

²³⁹ Martín Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención en los centros y conjuntos históricos". RDU N° 118. 1990, pág. 25

bien las autoridades locales habrán de participar de la forma más apropiada para cada Estado miembro en la elaboración y aplicación de los programas operativos²⁴⁰.

Los requisitos objetivos apuntados como presupuesto para la delimitación de zonas subvencionables, originarán la práctica coincidencia de aquellas con las áreas integradas, definidas en términos de la normativa estatal o autonómica. Por esta razón, y en la medida en que lo usual será una superposición, ya sea total o parcial, entre zonas subvencionables por la Comunidad Económica europea y áreas de rehabilitación analizaremos específicamente estas últimas, si bien teniendo presente esta posible superposición²⁴¹.

a) Concepto y requisitos de la declaración de Área de Rehabilitación.

Con la expresión "área de rehabilitación" se hace referencia a un espacio urbano delimitado jurídicamente por una declaración de carácter administrativo sobre el que se proyectan e inciden las distintas acciones de rehabilitación.

La delimitación jurídica a que hacemos referencia se efectúa a través de un acto de carácter administrativo que constata la presencia en el área objeto de la declaración de los requisitos necesarios para conferirle tal carácter. Se trata por tanto de un acto de carácter declarativo que se limita a poner de manifiesto la concurrencia en el caso concreto de las condiciones necesarias para atribuir a un espacio la condición de área de rehabilitación.

Así pues, los requisitos para que se produzca el surgimiento del área de rehabilitación son de dos tipos: formales y materiales.

Las condiciones de carácter material suponen básicamente la presencia en el espacio urbano objeto de la declaración de una serie de condiciones físicas que permiten

²⁴⁰ Efectivamente, en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de la Iniciativa Comunitaria URBAN, se establece: "El programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambiental basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes"

²⁴¹ La coincidencia a que venimos haciendo referencia puede verse en el supuesto de la Rehabilitación integral de Valencia. Así el Decreto 158/1992, de 14 de septiembre del Gobierno Valenciano, declaró el Área de Rehabilitación Urbana de la Ciutat Vella de Valencia. Pues bien, precisamente uno de los barrios incluidos en el Área de Rehabilitación urbana, el de Velluters, es el que se ha acogido a las ayudas otorgadas por la iniciativa comunitaria URBAM.

delimitar e individualizar claramente el espacio afectado del resto del tejido urbano que lo circunda. Esta individualización se produce en base a la presencia de características homogéneas que se traducen en la presencia de valores arquitectónicos, urbanísticos, culturales, ambientales²⁴² o simplemente en el estado de avanzado deterioro o degradación en que se encuentra su patrimonio²⁴³.

La concurrencia de los valores anteriormente señalados constituye una de las condiciones que determinan la declaración de Área de Rehabilitación.

En algunas ocasiones, con carácter previo a la declaración ya existe un pronunciamiento administrativo que ha constatado la presencia de valores histórico-culturales en el ámbito espacial de referencia. Así sucederá en el caso de que los órganos de la Administración competente en materia de Patrimonio histórico declaren el espacio urbano como Bien de Interés Cultural integrado en la categoría de los Conjuntos Históricos.

En este caso a la citada declaración se superpondrá la declaración de área de rehabilitación, originando la aplicación de un régimen jurídico específico que analizaremos

²⁴² La presencia de estas circunstancias apuntadas se pone de manifiesto tanto en la normativa estatal como autonómica. En el ámbito estatal el artículo 5.2 de la Orden de 30 de noviembre de 1983 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo establece: "Para poder ser declaradas como áreas de rehabilitación integrada los conjuntos urbanos o áreas rurales deberán cumplir alguna de las siguientes condiciones:

a) Cuando se trate de conjuntos urbanos, que constituyan sectores de tejido urbano claramente definidos respecto a la unidad superior de asentamiento a la que pertenecen.

b) Para la actuación en áreas rurales, que exista una interrelación económica y funcional entre el asentamiento rural y el territorio en el que se integra, así como, en su caso unas características urbanas, arquitectónicas y culturales comunes entre los distintos núcleos comprendidos en el área de rehabilitación.

c) Que estén declaradas conjunto histórico artístico o que se encuentre en trámite de obtención de la citada declaración.

d) Que estén incluidas en programas municipales de rehabilitación de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

En el ámbito autonómico, se contienen similares determinaciones. Así por ejemplo el Decreto de 8 de febrero de 1994 de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Valenciana, sobre actuaciones protegibles en materia de rehabilitación señala en su artículo 21.2 los criterios para la declaración de Programas de renovación urbana.

²⁴³ Esta última consideración se realiza en el artículo 9 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. El mencionado precepto establece la definición de Área de Rehabilitación integrada señalando en su apartado primero: "Podrán ser declaradas Áreas de Rehabilitación Integrada aquellos conjuntos urbanos o rurales que por el notorio valor de sus caracteres arquitectónicos o urbanísticos así como por las condiciones de degradación de su patrimonio urbanizado y edificado deban ser sometidos a una acción especial de la Administración tendente a su protección, conservación o mejora". Además de ello, en el apartado segundo señala: "Igualmente podrán ser declaradas Aras de Rehabilitación Integrada los conjuntos urbanos residenciales de reciente creación en los que, aun no siendo de notorio valor sus caracteres arquitectónicos o urbanísticos, así lo aconseje el estado de degradación de su patrimonio urbanizado o edificado...".

más adelante²⁴⁴.

El segundo presupuesto fáctico previo a la declaración administrativa se concreta básicamente en la exigencia de planeamiento urbanístico²⁴⁵ que contenga criterios de protección y conservación del espacio urbano afectado²⁴⁶.

La exigencia de planeamiento urbanístico es consecuencia lógica del carácter declarativo y formalista que reviste la declaración de área de rehabilitación.

Efectivamente, la declaración de área de Rehabilitación supone simplemente la constatación por parte de la Administración de determinadas circunstancias físicas que concurren en el espacio urbano delimitado, pero carece por si sola de virtualidad para concretar las intervenciones urbanísticas a que deben someterse los ámbitos espaciales cuestionados, intervenciones que habrán de venir determinadas previamente por el plan.

La declaración administrativa constata la presencia de las circunstancias físicas necesarias, e instrumentaliza el espacio urbano afectado, pues a dicha declaración van unidos unos efectos predeterminados normativamente y que veremos en el epígrafe siguiente, pero por si sola carece de virtualidad para concretar las operaciones urbanísticas a que deben someterse los espacios urbanos²⁴⁷.

²⁴⁴ Martín Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los Centros y Conjuntos Históricos". Revista de Derecho urbanístico N° 118, 1990, pág.24. El citado autor ha puesto de manifiesto como las normas sobre rehabilitación toman en consideración no sólo valores histórico-culturales formalmente declarados por la Administración, sino también elementos arquitectónicos, sociales o ambientales que no requieren una previa y específica constatación administrativa.

²⁴⁵ Algunas Comunidades Autónomas añaden una serie de requisitos adicionales a la declaración de Área de Rehabilitación. Así por ejemplo el Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco, que en el artículo 17 señala como requisito además de la publicación en el Boletín Oficial de País Vasco y en el Territorio o Territorios Históricos afectados de la aprobación definitiva del correspondiente Plan Especial de Rehabilitación, la constitución de una sociedad Urbanística de Rehabilitación creada al efecto por las Corporaciones Locales afectadas por el Plan Especial de Rehabilitación.

Únicamente con carácter excepcional se admite la innecesariedad de constitución de una sociedad urbanística de Rehabilitación como requisito previo para la declaración administrativa.

²⁴⁶ Tanto el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre protección del patrimonio residencial y urbano, como la Orden de 30 de noviembre de 1983 contienen como exigencia necesaria para proceder a la declaración de área de rehabilitación previa existencia de un planeamiento urbanístico. El artículo 42 del Real Decreto citado, así como el artículo 2º de la Orden mencionada aluden expresamente a esta cuestión.

²⁴⁷ No siempre la naturaleza jurídica de las áreas de rehabilitación ha estado tan clara en la doctrina. Junto a su consideración instrumental y complementaria del planeamiento urbanístico no han faltado argumentos que han pretendido asimilar la figura a los planes especiales de carácter urbanístico. Como ejemplo de estas posturas puede citarse la opinión de Eduardo Roca Roca que configuró las áreas de rehabilitación como un nuevo tipo de planeamiento no previsto en la legislación urbanística. "La rehabilitación urbana: Aspectos jurídicos", obra cit., págs. 13-47.

Así pues, debe quedar claro que en ningún caso la declaración administrativa puede sustituir las determinaciones jurídicas del planeamiento urbanístico, siendo a lo más un complemento del mismo²⁴⁸.

Las áreas de rehabilitación constituyen por tanto el espacio sobre el que se proyectan las acciones de rehabilitación previamente definidas por el planeamiento, de ahí la importancia de que con carácter previo a la declaración se cuente con las determinaciones oportunas al respecto.

Esta exigencia no debe entenderse en el sentido de requerir una previsión urbanística que contemple con carácter específico las concretas operaciones que se van a efectuar en el marco de la actuación de rehabilitación. Bastará en principio con un planeamiento que contenga de modo genérico los criterios de protección, conservación o rehabilitación para iniciar el procedimiento administrativo, debiendo a partir de su incoación, procederse a la elaboración del plan específico correspondiente²⁴⁹.

Estas son al menos las determinaciones previstas por algunas Comunidades Autónomas, en concreto por el País Vasco, que contempla el procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de los Planes especiales de rehabilitación una vez que se ha incoado el expediente de declaración de un conjunto urbano o rural como Área de Rehabilitación integrada, pero sin que en ningún caso pueda procederse tal declaración sin la

²⁴⁸ El carácter complementario de las áreas de rehabilitación integrada respecto del planeamiento urbanístico fue puesto de manifiesto por Tomás Quintana López que configuró tales áreas como instrumentos de apoyo para el planeamiento. "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", Instituto Vasco de Administración pública. Oñati, 1989, pág.127.

En un sentido similar puede citarse a Fernando López Ramón, "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", REDA N° 43, 1984, pág.558.

²⁴⁹ Así parece entenderlo el artículo 17 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco.

El Decreto de 19 de diciembre de 1989 de la Comunidad Autónoma de Aragón estableció la innecesidad de la existencia previa de planeamiento cuando se tratara de centros urbanos o núcleos rurales declarados conjuntos histórico-artísticos.

La razón de ser de esta excepción establecida por vía autonómica puede encontrarse en la propia legislación de Patrimonio Histórico que en su artículo 20 condiciona la obligación de redactar planeamiento especial de protección a la previa declaración de un Conjunto, Sitio Histórico o Zona Arqueológica. Parece ser pues que en tales casos las normas sobre rehabilitación de carácter autonómico someten al mismo tratamiento de los Conjuntos Históricos a las declaraciones de áreas de rehabilitación que actúan aquí como un complemento de las medidas proteccionistas previstas por la legislación cultural

previa publicación del Plan especial²⁵⁰.

Concurriendo las dos circunstancias apuntadas, es decir la existencia de una zona materialmente apropiada para la declaración administrativa, y planeamiento urbanístico que establezca los oportunos criterios de protección, únicamente resta la constatación formal de tales circunstancias por parte de la Administración, a través de la oportuna declaración de carácter administrativo. En el epígrafe siguiente pasamos a analizar más detenidamente este punto.

b) La declaración de Área de Rehabilitación.

Con relación al presente epígrafe, es necesario señalar que el planteamiento del mismo no se debe a la pretensión de efectuar un análisis exhaustivo de los distintos trámites que conforman el procedimiento de declaración del área en cuestión.

Sin perjuicio de que a lo largo de la exposición se realicen referencias tangenciales al tema, lo que interesa en este momento es determinar la Administración pública competente para efectuar tal declaración. Así, según el artículo 32 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 cabe tanto una declaración de carácter estatal (áreas de rehabilitación integrada) así como una declaración efectuada por órganos autonómicos.

Pasamos a continuación a analizar cada una de ellas.

1) La declaración efectuada por órganos estatales.

La posibilidad de que sean órganos de carácter estatal quienes efectúen la declaración de área de rehabilitación se encuentra previsto en el Real Decreto de 28 de julio

²⁵⁰ Al respecto ver los artículos 12 y 17 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco. El artículo 12 prevé el procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de los Planes Especiales de Rehabilitación señalando que "una vez incoado el expediente de declaración de un conjunto como Área de Rehabilitación Integrada, podrán ser formulados los correspondientes Planes Especiales de Rehabilitación por las Corporaciones Locales afectadas".

de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, así como en la Orden de desarrollo de 30 de noviembre de 1983 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Las mencionadas normas establecen tal posibilidad salvando no obstante la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia. Así, la disposición final 3º del Real Decreto de 1983 señala que "las competencias atribuidas en este Real Decreto a la Administración del Estado se entienden sin perjuicio de las que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas en función de las transferencias de competencias efectuadas o que en el futuro lo sean".

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988 vino a resaltar las implicaciones existentes entre la vivienda y la planificación económica, materia respecto a la cual se reconoce la competencia estatal para la fijación de las bases y su coordinación.

Esta interrelación supone reconocer la posibilidad de que el Estado pueda financiar actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas, aportando recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad, siempre y cuando dicha actuación se entienda comprendida en el ámbito de las bases y coordinación de la actividad económica.

Ello supone la existencia de un régimen de doble financiación, de modo que a la vista de estos pronunciamientos jurisprudenciales es perfectamente admisible la posibilidad de que sean órganos estatales los que delimiten los ámbitos espaciales sobre los que proyectar la financiación de intervenciones de rehabilitación que se estiman de interés general.

En estos supuestos, y siguiendo lo establecido en el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano la declaración se realizará por Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Obras públicas y urbanismo y previa solicitud del Ayuntamiento o Ente público territorial competente²⁵¹, constituyéndose posteriormente una Comisión Gestora²⁵² que elaborará los Programas Anuales de Actuación

²⁵¹ Como hemos señalado al comienzo de la exposición, omitimos los distintos trámites que componen el procedimiento, pues entendemos que no constituyen elementos relevantes para la ulterior determinación del régimen jurídico aplicable.

²⁵² El artículo 44 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 puso de manifiesto como para cada área de rehabilitación integrada se constituiría dentro del Ayuntamiento respectivo una Comisión Gestora.

La doctrina ha puesto de manifiesto como a través de esta previsión se pretende resaltar la vinculación de las actuaciones de rehabilitación urbana al conjunto ordinario de competencias municipales. Fernando López Ramón, "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", obra cit., págs. 535-561.

oportunos. Sobre el procedimiento a seguir ver artículos 5 y siguientes de la Orden de 30 de noviembre de 1983.

Una cuestión que llama poderosamente la atención en la regulación jurídica estatal, es la que se refiere a la iniciación del procedimiento de declaración. De la regulación efectuada por el artículo 43 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 parece deducirse que la iniciación de tal procedimiento corresponde únicamente al Ayuntamiento o Ente público territorial competente²⁵³, sin que quepa por tanto la iniciativa estatal en esta declaración.

En mi opinión no es ésta una opción acertada, en la medida en que se debería haber otorgado también al Estado la posibilidad de iniciación del procedimiento. Otra cosa es la vinculación de la declaración estatal a las previsiones del planeamiento urbanístico existente en el ámbito municipal sobre el que se pretende actuar.

En efecto, la ausencia de competencias estatales para la elaboración y ejecución de los Planes Generales de Ordenación Urbana y planes especiales determina que el Estado haya de ajustar su actuación a los concretos criterios urbanísticos derivados del planeamiento especial, pero ello no debería haber supuesto la privación de la iniciación del expediente dirigido a la declaración administrativa.

2) La declaración efectuada por órganos autonómicos

Como hemos señalado en líneas anteriores, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda ha supuesto un cambio fundamental en la regulación de la Áreas de Rehabilitación que ha repercutido considerablemente en la intensidad de la intervención de las Comunidades Autónomas en la declaración de carácter administrativo y ha supuesto la ampliación de la financiación estatal incluso a aquellos supuesto en que son órganos autonómicos los que efectúan la declaración.

²⁵³ La referencia al ente público territorial competente es sin duda alguna una referencia encubierta a las Comunidades Autónomas, que prácticamente carece ya de virtualidad, puesto que serán las propias Comunidades Autónomas quienes en el ámbito de su propia política de fomento lleven a cabo la declaración oportuna.

Por otra parte, y como analizaremos posteriormente, incluso en el ámbito de las medidas de fomento de carácter estatal la reciente regulación admite que sean las propias Comunidades Autónomas quienes efectúen la declaración.

Se trata ésta de una cuestión que introdujo el Real Decreto de 14 de mayo de 1993.

La posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran efectuar la declaración administrativa se reconocía únicamente en normas de carácter autonómico²⁵⁴. Así pues, las Comunidades podrían efectuar la oportuna declaración, pero ello repercutía únicamente en el régimen de financiación autonómica, pues tal declaración carecía de trascendencia y efectos de cara a la aportación estatal de recursos, que se restringía a aquellas áreas que habían sido objeto de declaración estatal.

Tras el Decreto de 14 de mayo de 1993 las posibilidades de intervención de las Comunidades Autónomas en la declaración de área de rehabilitación se amplían considerablemente, de manera que se prevé tal posibilidad, no solo en el marco de la propia política autonómica de vivienda, sino incluso en el marco de la política estatal cuyos recursos contribuirán a financiar las operaciones que se realicen en estos ámbitos.

Así se deduce del artículo 2º del Real Decreto citado en el párrafo anterior que alude a las Áreas de rehabilitación incluyendo en el seno de las mismas no solo a las tradicionales áreas de rehabilitación integrada (lo que parece dejar subsistentes las determinaciones contenidas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983), sino también a las llamadas áreas o programas de rehabilitación constituidas por aquellos espacios físicos que previo convenio con el Ayuntamiento afectado, así sean declaradas por la Comunidad Autónoma correspondiente.

El artículo 32 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 recoge actualmente dicha posibilidad al comprender como áreas de rehabilitación no sólo las de rehabilitación integrada (declaración efectuada por órganos estatales), sino también cualesquiera otras que por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación sean así declaradas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado.

En este último caso, la Comunidad Autónoma podrá optar por la aplicación de la financiación cualificada prevista en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, o bien

²⁵⁴ Como ejemplos de estas afirmaciones pueden citarse entre otros los Decretos 152/1992 de 14 de septiembre del Gobierno valenciano por el que se declara el Área de Rehabilitación Urbana de la Ciutat Vella de Valencia. Igualmente puede citarse en este sentido el ya derogado Decreto de 17 de julio de 1990 del País Vasco sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

alternativamente, proponer al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente que, mediante el correspondiente convenio aporte una subvención al promotor por cuantía de hasta el 40% del coste total previsto de la actuación y que se abonará fraccionadamente en función del desarrollo de las correspondientes obras y de las disponibilidades presupuestarias.

Las previsiones contenidas en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1.995 habrán de originar necesariamente la práctica inaplicación de los artículos 41 y siguientes del Real Decreto de 28 de julio de 1983²⁵⁵. Es evidente que si la Comunidad Autónoma correspondiente opta por efectuar la declaración oportuna, el Estado proyectará sus recursos sobre la misma sin necesidad de delimitar paralelamente su propia área de rehabilitación²⁵⁶.

c) Los efectos de la declaración de área de rehabilitación.

Una vez visto el concepto y los requisitos de la declaración, pasamos a analizar los efectos que se asocian a la misma.

Es esta quizás la parte más significativa de la exposición, en la medida en que lo relevante no es la constatación de las características físicas presentes en el espacio a que afecta la declaración, puesto que tales características ya existen con anterioridad a dicho reconocimiento, sino los efectos jurídicos generados por dicha declaración que son los que realmente reafirman la virtualidad de las áreas de cara a los procesos de rehabilitación en ellas desarrollados. Hay que tener en cuenta que los efectos a los que vamos a hacer referencia presentan un elevado grado de interrelación, de modo que la producción de unos es consecuencia directa de los anteriores. Así podemos distinguir los siguientes:

²⁵⁵ En opinión de Rosario Alonso Ibáñez las previsiones contenidas en el Real Decreto de 14 de mayo de 1993 originarán la extensión de la financiación estatal a las áreas de rehabilitación integrada, así como a cualquier otra Área o Programa de Rehabilitación que, previo convenio con el Ayuntamiento afectado sea así declarada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. María del Rosario Alonso Ibáñez, "Los espacios culturales en la ordenación urbanística". Marcial Pons, Madrid, 1994, pág.131.

²⁵⁶ El artículo 32 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 parece dar pie a esta opinión, puesto que al hacer referencia a las actuaciones en áreas de rehabilitación distingue dentro de las mismas a las tradicionales áreas de rehabilitación (aquellas que sean declaradas con este carácter por órganos del Estado) así como las denominadas áreas o programas de rehabilitación que previo convenio con el Ayuntamiento afectado sean declaradas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Primero.- Coordinación de la actividad verificada por las distintas Administraciones públicas²⁵⁷. La cuestión remite directamente a la delimitación de competencias en materia de vivienda y urbanismo, materias que como vimos, permitían la incidencia del Estado, Comunidades autónomas y entes locales en la rehabilitación urbana. Por esta razón se hace necesario tratar de armonizar y coordinar las distintas acciones públicas que pueden traer causa de los títulos competenciales apuntados, de modo que se consiga con ello un efecto armonizador y no una mera yuxtaposición de acciones desconectadas entre sí.

Dos son fundamentalmente las manifestaciones públicas que requieren de la coordinación apuntada: la actividad de fomento y la actividad de prestación que se pondrán en marcha previa existencia de un planeamiento urbanístico que señale las acciones a realizar.

En el caso de la acción pública de fomento, la coordinación puede producirse bien directamente, por la mera declaración administrativa, o bien de manera indirecta, previa articulación del oportuno convenio o instrumento que haga sus veces.

En el primer caso, la declaración efectuada por un órgano de la Administración autonómica implica automáticamente la participación estatal en la financiación de las actuaciones protegidas en los términos establecidos en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995. Así se deduce de los artículos 33 y 34 del mencionado Real Decreto. En este caso el fomento consistirá en la aplicación de la financiación cualificada prevista en el Real Decreto de referencia.

No obstante, cabe también la posibilidad de que por vía de convenio quede fijada la participación que cada Administración asumirá en la financiación de las acciones de rehabilitación desarrolladas en el ámbito del área de rehabilitación.

En este sentido, y para el supuesto de declaraciones efectuadas por órganos autonómicos es necesario referirse a los convenios previstos en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, a través de los cuales el Estado asume el compromiso de participar en un

²⁵⁷ La doctrina ha puesto de manifiesto este efecto al señalar: " En definitiva, con la declaración de un Área de Rehabilitación integrada, en el mejor de los casos, lo que no es poco, se van a conseguir aunar, coordinar los esfuerzos de las Administraciones Públicas en un área y en torno a un Programa Anual, todo ello de conformidad o, al menos sin contradecir el planeamiento urbanístico existente...". Tomas Quintana López, " La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", obra cit., pág. 129.

porcentaje concreto en el fomento de las actuaciones verificadas por los particulares²⁵⁸.

En el caso de que la declaración sea efectuada por órganos de la Administración estatal, el instrumento que aglutinará los recursos públicos será el Programa Anual de Actuación, previsto en el artículo 45 del Real Decreto de 28 de julio de 1983²⁵⁹.

En cualquiera de los dos casos, se concentran en un único ámbito espacial los recursos que las distintas Administraciones públicas tienen previsto dedicar al fomento y financiación de las actuaciones de rehabilitación.

Por otra parte, las áreas de rehabilitación serán igualmente aptas para coordinar la actividad de prestación verificada por las distintas Administraciones públicas titulares de competencias cuyo ejercicio habilita para su consideración como promotores públicos²⁶⁰. También en este supuesto se hace necesario articular un convenio interadministrativo que contemple los compromisos asumidos por cada Administración en función de las competencias de que es titular. En este sentido puede citarse el Convenio entre el Ayuntamiento de Valencia y la Generalitat Valenciana de 16 de junio de 1.992²⁶¹, a través del cual se armonizan las competencias entre ambas Administraciones públicas. El mencionado convenio tras reconocer la competencia municipal en la ejecución del planeamiento pone de manifiesto la necesidad de intervención de la Generalidad Valenciana en el centro histórico por "la trascendencia de su significado, por su carácter de capitalidad, por su dimensión y por su elevado grado de deterioro".

El convenio supone el compromiso de intervención directa de las distintas

²⁵⁸ El artículo 1º del citado Real Decreto distingue entre una financiación directa y una financiación convenida. Posteriormente los artículos 33, 60, y disposición final primera aluden a los referidos convenios.

²⁵⁹ Los programas anuales de actuación serán elaborados anualmente por la Comisión Gestora constituida en el área de rehabilitación integrada, proponiendo su aprobación a los Departamentos Ministeriales y Entes territoriales interesados. "Los programas aprobados serán vinculantes para las Administraciones Públicas afectadas, que ejecutarán las actuaciones programadas con cargo a sus presupuestos mediante gestión directa o a través de Convenios con Entidades Públicas o privadas".

Así pues, en la medida en que tales programas definen las actuaciones a verificar en el ámbito del área de rehabilitación, y en la medida en que son aprobados por las distintas Administraciones públicas, es obvio que definen sus compromisos de intervención constituyendo instrumentos de cooperación de las distintas Administraciones públicas.

²⁶⁰ Se trata de una cuestión que tiene enclave en el capítulo V relativo a los sujetos de la rehabilitación y que trataremos oportunamente. En dicho capítulo haremos referencia a los convenios de cooperación, siendo las áreas de rehabilitación el contexto espacial de ubicación de tales convenios.

²⁶¹ Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana de 29 de noviembre de 1.994.

Administraciones públicas que lo suscriben, y ha de ser distinguido de otros convenios interadministrativos que ubicaremos en el capítulo destinado a las medidas de fomento, en virtud de los cuales las Administraciones públicas adquieren compromisos en orden a la financiación de la rehabilitación pero no asumen la condición de promotores públicos.

La realización de estas afirmaciones no debe llevarnos a la creencia errónea de que las áreas de rehabilitación son instrumentos de coordinación, sino más bien el ámbito espacial sobre el que se proyectan los instrumentos que tienen capacidad para conseguir estos efectos.

Las normas específicas en la materia contemplan de manera equívoca en mi opinión esta faceta jurídica de las áreas de rehabilitación. Así, tanto las normas estatales²⁶² como las de las Comunidades Autónomas²⁶³ señalan como objeto de aquellas la coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas.

La equivocidad de los planteamientos legales viene dada en mi opinión por el hecho de que en sentido estricto, salvo en el caso de la cofinanciación estatal y automática, las Áreas de rehabilitación no coordinan actuaciones de los poderes públicos, sino que son el marco espacial de referencia en el que operan los instrumentos jurídicos que verdaderamente tiene capacidad para armonizar las actuaciones públicas (programas de actuación y convenios como hemos señalado anteriormente). La coordinación de las acciones de los poderes públicos será solo un efecto reflejo derivado de la proyección sobre ellas de los oportunos convenios que al efecto se suscriban.

Segundo.- Otro efecto derivado de la declaración es el que se refiere al favorecimiento de la iniciativa privada de la rehabilitación, al concentrar las distintas medidas de fomento en un mismo espacio urbano. Este efecto es en parte consecuencia de las afirmaciones realizadas anteriormente. En efecto, hay que tener en cuenta que en las áreas de rehabilitación se llevan a cabo importantes inversiones públicas. Dichas inversiones tienden a ser completadas con la actividad de los particulares, pues es evidente que sólo con el esfuerzo

²⁶² Ver en este sentido el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, y en concreto su artículo 41.

²⁶³ En el ámbito autonómico pueden citarse entre otros el Decreto del País Vasco de 17 de julio de 1990, el Decreto de 19 de diciembre de 1989 de la Comunidad Autónoma de Aragón o el Decreto 158/1992 de 14 de septiembre del Gobierno valenciano por el que se declara el Área de Rehabilitación Urbana de la Ciutat Vella de Valencia.

público no es posible conseguir la finalidad pretendida. De ahí que las distintas Administraciones públicas tiendan a concentrar en estos ámbitos los distintos incentivos dirigidos a estimular la inversión privada

El interés por fomentar la iniciativa privada en estos ámbitos es tal, que incluso llega a prescindirse de los requisitos objetivos y subjetivos²⁶⁴ que rigen para la obtención de las ayudas públicas dirigidas a la rehabilitación de elementos individuales. Así se desprende del artículo 34 del Real Decreto de 28 de julio de 1995 que permite a la Comunidad Autónoma que realice la declaración formal eximir al promotor de tales requisitos, supuesto que será plenamente asumido por el Estado²⁶⁵ a la hora de otorgar su financiación cualificada.

Tercero.- Por último, las áreas de rehabilitación, concentran y evitan la dispersión de los recursos públicos y privados y de los resultados alcanzados²⁶⁶ en un ámbito espacial concreto. Efectivamente, la delimitación jurídica de un área de rehabilitación permite reconducir a la unidad y evitar la dispersión de las acciones de rehabilitación verificadas, concentrando de esta manera las inversiones públicas y privadas en aras a la consecución de una auténtica rehabilitación urbana²⁶⁷.

²⁶⁴ El artículo 34 del Real Decreto de 28 de julio de 1995 prevé la posibilidad de eximir al promotor de las limitaciones establecidas relativas a metros cuadrados computables a efectos del cálculo del presupuesto protegible, ingresos ponderados de los solicitantes, antigüedad del edificio y vaciado del mismo.

Esta posibilidad ya se encontraba prevista en el Real Decreto de 14 de mayo de 1993 en cuyo preámbulo se señalaba que la consideración de las circunstancias subjetivas del particular a efectos de la concesión de subvenciones no resultaba realmente eficaz en los procesos de rehabilitación urbana.

²⁶⁵ En este caso se exige únicamente que se incluya en el convenio suscrito entre el Estado y la Comunidad Autónoma los incrementos previstos en los costes de las actuaciones derivados de la exención de las limitaciones que venimos haciendo referencia.

En el caso de que la financiación de las actuaciones del área de rehabilitación no se lleve a cabo a través del convenio, las exenciones de límites antes indicadas deberán contar con la previa conformidad del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

²⁶⁶ En este sentido puede verse Bassols Coma que señala como "las áreas de rehabilitación integrada, por su propia naturaleza, constituyen unidades funcionales de coordinación de actuaciones públicas y privadas...". "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit., pág. 25.

Desde un punto de vista normativo también se hace expresamente alusión a esta idea. Así puede verse el artículo 2º del Decreto del Gobierno valenciano 158/1992 de 14 de septiembre, por el que se declara el área de Rehabilitación Urbana de la Ciutat Vella de Valencia que dispone: "La declaración Área de Rehabilitación Urbana de la Ciutat Vella de Valencia comporta la inclusión de un espacio urbano delimitado en un programa tendente a su rehabilitación íntegra, mediante la actuación coordinada de las administraciones públicas y el fomento de la iniciativa privada..."

²⁶⁷ El Decreto 214/96 de 30 de julio de 1996 del Consejo de Gobierno del País Vasco relativo a las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

Las áreas de rehabilitación son pues y desde este punto de vista instrumentos de cohesión, al concentrar la financiación pública y las operaciones verificadas a su amparo con las intervenciones de carácter privado, incidiendo en aquellos espacios más necesitados de intervención, y por su eficacia y efecto globalizador se contraponen a las operaciones aisladas que con carácter disperso inciden en el contexto urbano²⁶⁸.

Este efecto cohesionador se consigue, por un lado concentrando los recursos públicos destinados a intervenciones directas en los espacios delimitados jurídicamente como áreas de rehabilitación, y priorizando la intervención pública en las mismas. Pero además es necesario fomentar la iniciativa privada en dichas áreas, articulando medidas que estimulen a los particulares a incidir sobre ellas rehabilitando los inmuebles de su propiedad que se encuentren ubicados en las mismas, según hemos visto. Es evidente que solamente con el esfuerzo público es imposible conseguir resultados plenos.

Desde el punto de vista de estos planteamientos, parece pues innegable la importancia que revisten las áreas de rehabilitación.

B.- Las acciones de rehabilitación sobre los espacios urbanos declarados áreas de rehabilitación.

Una vez que hemos visto el concepto de área de rehabilitación, puede resultar relevante analizar de forma genérica las concretas intervenciones que en un espacio así delimitado es posible llevar a cabo, ya sea por los particulares, ya sea por los poderes públicos, ya conjuntamente por ambos a la vez como será lo normal.

En este sentido una primera apreciación es necesario realizar, porque la rehabilitación de los espacios urbanos no prescinde de la rehabilitación de elementos individuales, pero los efectos producidos por la misma, trascienden del elemento individual sobre el que recaen para proyectarse sobre el espacio físico que lo contiene.

²⁶⁸ La doctrina se ha hecho igualmente eco de las posibilidades de las áreas de rehabilitación. Así por ejemplo Fernando López Ramón que sin negar importancia a las actuaciones aisladas de rehabilitación, pone de manifiesto las amplias posibilidades de las Áreas de rehabilitación para llevar a cabo un urbanismo de conservación que produzca un acercamiento a los parámetros constitucionales. "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", obra cit.

Los elementos que sirven de soporte a la rehabilitación serán los mismos que considerábamos desde el punto de vista de su tratamiento individual, pero en la medida en que se encuentren ubicados en el espacio urbano de referencia (viviendas y edificios). Junto a ellos, será necesario incluir además aquellos otros que cobran significado desde el punto de vista de su integración y relación con espacios urbanos más amplios. Nos referimos básicamente a las dotaciones públicas e infraestructuras urbanas, elementos que conectan directamente con las normas de contenido urbanístico.

Así pues, y en la medida en que los efectos de las acciones materiales trascienden de su propio ámbito para proyectarse sobre un espacio físico formalmente delimitado, cabrá la posibilidad de que el efecto pretendido sobre el espacio urbano se consiga previa demolición de elementos concretos para la creación de otros nuevos. También estas intervenciones han de considerarse como intervenciones de rehabilitación, y justifican la existencia de un epígrafe posterior en el que se configura la ruina y demolición de inmuebles como presupuesto de la rehabilitación de espacios urbanos.

Obsérvese la aparente paradoja que se produce si comparamos estas afirmaciones con los supuestos en que la rehabilitación se proyecta sobre elementos individuales. Señalábamos respecto de estos últimos que los presupuestos de la ruina y la consecuencia jurídica ligada a la misma en la legislación estatal era incompatible con la verificación de intervenciones rehabilitadoras, puesto que la declaración de ruina, conllevaba automáticamente la desaparición del inmueble así declarado, de forma que las intervenciones de rehabilitación devenían imposibles por falta de objeto.

Pues bien, en el caso de que el objeto de la rehabilitación venga constituido por espacios urbanos, las consideraciones anteriores pierden su razón de ser. En efecto, la declaración de ruina y posterior demolición de uno o varios edificios para ubicar en su espacio dotaciones públicas o espacios libres ha de ser conceptuada como intervención de rehabilitación, en la medida en que el efecto de puesta en valor y mejor utilización del patrimonio existentes ha de considerarse no respecto del elemento individual que ha resultado sustituido, sino respecto del espacio urbano, al cual trascienden los efectos.

En todo caso las acciones de rehabilitación a las que nos referimos deberán mantener en todo caso las estructuras urbanas preexistentes. Es decir que la demolición de

inmuebles tendrá como límite el respeto de la estructura urbana, puesto que en otro caso no sería posible distinguir los procesos de rehabilitación de aquellos otros de renovación urbana que conllevan la destrucción sistemática de los elementos urbanos.

Así pues, a diferencia de la rehabilitación de elementos individuales, en los espacios urbanos las intervenciones de rehabilitación pueden consistir tanto en la puesta en valor o mejor utilización del bien ya existente, como en la creación del mismo, previa demolición de la construcción o construcciones que ocupaba anteriormente tal espacio. También en estos supuestos habremos de hablar de rehabilitación, siempre y cuando se mantenga la estructura urbana preexistente.

A continuación, vamos a pasar a analizar cuales son los elementos afectados por las intervenciones de rehabilitación. A efectos expositivos, vamos a distinguir entre actuaciones sobre dotaciones públicas, actuaciones sobre viales e infraestructuras, e intervenciones sobre inmuebles destinados a uso residencial.

a) Actuaciones sobre dotaciones públicas.

La referencia a las dotaciones públicas es fundamental en la medida en que vienen a conformar el grado de habitabilidad del espacio externo que rodea a la vivienda y que como vimos formaba parte de las pretensiones constitucionales recogidas en el artículo 47 de la Constitución.

Desde un punto de vista urbanístico, por dotación pública se entienden los terrenos, edificios e instalaciones que el planeamiento califique como tales por estar destinados al establecimiento de los usos colectivos y servicios públicos precisos para asegurar una mejor calidad de vida en los núcleos urbanos²⁶⁹.

El sentido aquí mantenido de dotación pública se configura desde un punto de vista amplio, comprendiendo cualquier espacio o construcción que esté sujeto a su utilización comunitaria. Así el término abarcaría tanto los espacios libres como los centros destinados a

²⁶⁹ Manuel Pons González, "Diccionario de Derecho urbanístico", obra cit., pág. 160

usos culturales, docentes, asistenciales, sanitarios y destinados a servicios de interés público o social²⁷⁰.

No es este sin embargo el sentido mantenido usualmente por las normas sobre rehabilitación, que presentan una notable imprecisión de técnica jurídico-urbanística al referirse a aquellos elementos de utilización comunitaria. En efecto, la consideración de los mismos se hace desde el punto de vista de su vinculación a las viviendas a las que más directamente prestan servicio, excluyendo su tratamiento desde una dimensión más amplia que los contemple desde el punto de vista de su incidencia en el medio ambiente²⁷¹.

Hay que tener en cuenta que a pesar de que las normas en materia de rehabilitación contemplan las intervenciones sobre los elementos de uso o servicio público desde el punto de vista de la unidad vecinal a la que prestan servicio²⁷², sin embargo, no puede negarse que el tratamiento de las mismas ha de partir de parámetros urbanísticos, tanto por la repercusión global de las dotaciones en el medio ambiente urbano, como por los

²⁷⁰ Este es el sentido otorgado al término en la legislación urbanística. Así por ejemplo, el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992, al establecer los deberes legales de los propietarios para la adquisición gradual de facultades, alude en primer lugar a la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas.

Del artículo 177 de la Ley del Suelo se deduce más claramente el contenido del concepto de dotaciones públicas. En efecto, el apartado 3 d), al hacer referencia a los programas de actuación urbanística señala que contendrán: "Previsión y ejecución de dotaciones adecuadas a las dimensiones y finalidad de la actuación que, cuando se trate de uso residencial, consistirán, como mínimo, en la creación de espacios verdes públicos y en la construcción de centros docentes, sociales y comerciales".

²⁷¹ Las normas sobre rehabilitación en el ámbito estatal ponen de manifiesto la falta de coincidencia entre la terminología urbanística y la empleada por dichas normas.. En efecto el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 habla de adecuación del equipamiento comunitario, entendiéndose por tal los espacios libres, viales e infraestructuras. Omite la norma la referencia a las dotaciones, que sin embargo sí aparecía en los Decretos anteriores, lo que se debe sin duda a un olvido normativo.

En todo caso, hay que tener en cuenta que el concepto de equipamiento comunitario primario se aparta de su sentido urbanístico puesto que por una parte incluye elementos que en la legislación del suelo tienen virtualidad propia (espacios libres) y por otra parte la connotación relativa a la utilización comunitaria se restringe, de modo que tal interés se medirá en función de la vinculación existente con las viviendas a las que dicho equipamiento preste servicio.

Urbanísticamente en cambio, el equipamiento comunitario se restringe, al abarcar únicamente los centros destinados a uso administrativos, comerciales, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales o religiosos, pero amplía la dimensión de su utilidad pública a toda la población, y no solo a las viviendas que más directamente se benefician de la instalación de dichas dotaciones. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1.996 considera como equipamiento comunitario primario aquellos edificios destinados al servicio público del Estado y sus organismos autónomos, entidades territoriales o corporaciones locales, iglesias y capillas destinadas al culto y centros docentes.

Sobre las distintas acepciones otorgadas al concepto de equipamiento comunitario pueden verse entre otros, Gonzalo González Romero, "En torno a la problemática de los equipamientos". Revista de Derecho Urbanístico N°51, 1977, págs. 37-59 y Aureliano García Fernández, "Los equipamientos comunitarios". Revista de Derecho Urbanístico N° 76, 1982, págs.97-106.

²⁷² Ver el artículo 50 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995.

instrumentos jurídicos a través de los cuales se hacen efectivas las determinaciones al respecto (planes de ordenación urbana).

Así pues, el concepto de dotación pública deberá partir de connotaciones urbanísticas, incluyendo tanto las intervenciones sobre espacios libres como las actuaciones referentes al equipamiento comunitario, pudiendo dichas intervenciones consistir tanto en la rehabilitación como en la creación de nuevas dotaciones.

El concepto de espacio libre engloba las denominadas zonas verdes -públicas o privadas-, así como las superficies públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos y otros análogos, que el artículo 25 d) y e) del Reglamento de Planeamiento incluye dentro del sistema general de espacios libres²⁷³.

Las acciones de rehabilitación sobre espacios libres pueden consistir tanto en la creación como en la puesta en valor o mejor utilización de los mismos. En este último caso se cumple la afirmación que efectuábamos al principio de la exposición que ponía de manifiesto que en el marco de espacios urbanos la rehabilitación no solo se ciñe al mantenimiento de los elementos individuales sobre los que recaen tales acciones, sino que puede conllevar igualmente la demolición de los mismos, en la medida en que dicha operación vaya dirigida a la creación de un espacio libre.

Por lo que se refiere al equipamiento comunitario, ha de entenderse por tal todos aquellos centros destinados a usos culturales²⁷⁴, docentes, asistenciales, sanitarios y destinados a servicios de interés público o social.

Hay que tener en cuenta que la consideración de las dotaciones (espacios libres y equipamiento comunitario) desde un punto de vista urbanístico remite a la cuantificación de las mismas en suelo urbano de conformidad con los criterios establecidos en la legislación urbanística, lo que reconduce al concepto de los estándares urbanísticos.

²⁷³ Sobre este punto, ver Manuel Pons González y Miguel Ángel del Arco Torres, "Diccionario de Derecho Urbanístico", Comares, Granada, 1993, voz espacios libres, pág. 177.

²⁷⁴ La posibilidad de verificar acciones de rehabilitación sobre dotaciones de carácter cultural se apreciaba por ejemplo en la resolución de 7 de marzo de 1988 de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma asturiana, relativa a las propuestas de construcción, rehabilitación, ampliación y mejora para su inclusión en el Plan de equipamientos culturales 1989-1991.

En su artículo segundo, la mencionada resolución señalaba que las solicitudes de rehabilitación, construcción, ampliación y mejora podrán referirse a bibliotecas, casas de cultura, museos, teatros o salas destinada a espectáculos o exposiciones.

El artículo 72.2 establece entre las determinaciones que debe contener el Plan General para suelo urbano, la determinación de los emplazamientos reservados para templos, centros docentes y culturales, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés social²⁷⁵, pero no especifica el nivel de dotaciones que deben existir.

Sin embargo, esta ausencia de determinaciones no debe suponer un acatamiento de las situaciones preexistentes en los espacios urbanos objeto de rehabilitación, donde precisamente la tónica general consistirá en la carencia o en la insuficiencia de dotaciones²⁷⁶.

Precisamente por esta razón se impone la realización de acciones de rehabilitación que suplan estos inconvenientes, de forma que se lleve a cabo la creación de las dotaciones públicas necesarias.

En principio no parece posible trasladar los estándares urbanísticos previstos para suelo urbanizable²⁷⁷ al suelo urbano puesto que ello supondría una alteración absoluta de la estructura urbana existente y un proceso de sustitución de los núcleos urbanos consolidados.

Por esta razón la aplicación de los estándares urbanísticos previstos para suelo urbanizable no puede trasladarse a suelo urbano de forma absoluta, sino que habrá de calcularse previa ponderación de carácter relativo de forma que el nivel de dotaciones en suelo urbano sea equivalente al previsto para suelo urbanizable, y ajustado a la capacidad de la estructura urbana, de forma que su subsistencia quede asegurada.

En todo caso, habrá de ser el planeamiento el que sopesa todas estas posibilidades y establezca los criterios a aplicar. Nos remitimos al capítulo VII para efectuar un análisis exhaustivo de la cuestión.

²⁷⁵ Así la Ley de 9 de marzo de 1987 de la Comunidad Autónoma Catalana sobre equipamientos comerciales señala en su artículo 4º que "el planeamiento general preverá las reservas de suelo necesarios para el equipamiento comercial público, y también podrá preverlas para los casos de grandes centros comerciales de interés social, en función de las necesidades de la población actual y potencial".

²⁷⁶ La situación trae causa de las determinaciones urbanísticas existentes con anterioridad. En efecto el artículo 83.3 de la Ley del Suelo de 1975 preveía que la obligación de los propietarios de ceder terrenos se ceñía exclusivamente a los viales, parques y jardines públicos y centros de EGB.

²⁷⁷ El artículo 83 D) del Texto Refundido de la Ley del Suelo fija el nivel de dotaciones públicas a implantar en suelo urbanizable.

b) Actuaciones sobre viales e infraestructuras.

También pueden ser objeto de rehabilitación los viales y las infraestructuras que encuentran acomodo en los espacios urbanos afectados por aquellas actuaciones²⁷⁸, entendiéndose por infraestructuras el gas, agua, energía eléctrica y alcantarillado.

Tales intervenciones reciben el nombre de reurbanización y materialmente se concretan en la pavimentación de viales así como en la modernización, mejora, y en su caso nueva instalación de las infraestructuras reseñadas con anterioridad.

c) Actuaciones sobre inmuebles destinados a uso residencial.

Por último, las acciones de rehabilitación verificadas en el ámbito de los espacios urbanos pueden recaer sobre bienes inmuebles destinados a un uso residencial.

En este sentido, dos son las operaciones que cabe realizar sobre los mismos cuando están integrados en un espacio urbano previamente declarado área de rehabilitación. Así, de un lado cabe la posibilidad de proceder a su rehabilitación, pero también es posible optar por la construcción de viviendas, sea mediante sustitución de otras ya existentes²⁷⁹, sea sin que medie su sustitución.

Sobre la rehabilitación de inmuebles destinados a un uso residencial pueden reproducirse consideraciones similares a las establecidas en el líneas anteriores al tratar del

²⁷⁸ El convenio de intervención en el centro histórico de Valencia, celebrado entre la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia hace referencia a las intervenciones en los espacios públicos señalando: "Las Administraciones intervinientes llevarán a cabo la reurbanización y adecuación de los espacios públicos. Esta actuación será estructurante del resto de actuaciones en el ámbito de la Ciutat Vella, y pretende conseguir la recualificación de los espacios públicos mediante la definición de nuevos criterios funcionales y formales y de materiales a emplear, contemplando no solo el tratamiento superficial de los espacios públicos con su mobiliario urbano y ajardinamiento, sino también la construcción en su caso de un nuevo sistema de infraestructuras urbanas".

²⁷⁹ Así por ejemplo, la sustitución de inmuebles que venían destinándose a un uso residencial puede ser presupuesto para la construcción de inmuebles de nueva planta destinados precisamente a esta misma finalidad.

La Orden de 5 de abril de 1995 conjunta del Conseller de Obras Públicas Urbanismo y Transportes y del conseller de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre regulación del régimen de convocatorias de ayudas para actuaciones de erradicación de la vivienda precaria, prevé en su artículo 1º la concesión de subvención con la finalidad de erradicar la vivienda precaria mediante su demolición y realojo de la población afectada.

objeto individual de la rehabilitación.

Como una manifestación más de las acciones de rehabilitación en el ámbito de las áreas de rehabilitación cabe hacer referencia a la construcción de nuevas viviendas, bien ocupando construcciones que han sido previamente demolidas, bien sin necesidad de previa demolición, en los solares vacantes. En todo caso, y como veremos más adelante, es necesario que el planeamiento urbanístico contenga entre sus disposiciones dicha previsión.

El Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 contempla entre sus determinaciones la construcción de nuevas edificaciones que, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente, contribuyan a la regeneración urbana del área en cuestión.

No obstante introduce una limitación que hasta el momento no estaba presente en ninguna de las normas existentes al respecto. Dicha limitación se refiere al hecho de que la nueva superficie construida no podrá superar en más del 10 por ciento la de los edificios inicialmente existentes en el área de rehabilitación.

Con esta medida se trata básicamente de impedir los procesos de renovación urbana que se producirían en el caso de que las construcciones de nueva planta fueran proporcionalmente superiores a las ya existentes.

d) La ruina y demolición de edificios como presupuesto de rehabilitación.

La razón de dedicar un epígrafe específico a la ruina y demolición de edificios como presupuesto de rehabilitación se debe a la aparente contradicción existente entre este enunciado, y el apuntado en líneas anteriores, en el que poníamos de manifiesto la incompatibilidad entre la declaración de ruina y la verificación de acciones de rehabilitación cuando esta se proyectaba sobre elementos individuales.

Pues bien, como fácilmente puede deducirse, en el caso de que la rehabilitación tenga por objeto los espacios urbanos formalmente declarados, la declaración de ruina y la posterior demolición de inmuebles no solo no es impedimento para la realización de aquellos procesos, sino que incluso tales operaciones resultan necesarias para poder hablar de rehabilitación en el ámbito espacial sobre el que se proyectan puesto que de

esta forma se eliminan elementos irrecuperables, cuyo espacio servirá para albergar dotaciones públicas, o para la construcción de viviendas en condiciones adecuadas de habitabilidad.

Así ocurrirá por ejemplo en el caso de que existan elementos integrantes del conjunto sobre los cuales sea imposible realizar acciones de rehabilitación, no tanto por la contradicción con la regulación jurídica de la ruina y su consecuencia jurídica, sino por verdadera imposibilidad física²⁸⁰ de actuar sobre los mismos²⁸¹. El mantenimiento de dichos inmuebles conduce a la degradación del medio ambiente urbano, por lo cual resultará especialmente indicada la demolición de los mismos.

También resultará procedente la demolición de edificios en aquellos supuestos en que se quiera dotar al espacio urbano de un nivel de dotaciones suficiente como para asegurar un medio ambiente urbano ajustado a las exigencias constitucionales²⁸². En este supuesto cabrá, tanto la demolición previa declaración de ruina basada en alguno de los presupuestos previstos en la legislación urbanística, como la demolición del inmueble sin necesidad de tal declaración, siempre y cuando haya ido precedida de la previa expropiación.

La intensidad y trascendencia de las operaciones de demolición pueden revestir distintos grados. Así, en el supuesto de que la demolición vaya acompañada de la elevación de una nueva construcción, estaremos ante un supuesto de sustitución de inmuebles, que favorecerá la regeneración urbana.

Por contra, cuando la demolición de uno o varios inmuebles no vaya acompañada de la elevación de otra edificación en el espacio ocupado por aquellos, o la

²⁸⁰ La orden de 5 de abril de 1995 de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, y de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma, ya citada, define en su artículo 1º la vivienda precaria como aquella que siendo utilizada como morada humana, no reúna las características y condicione de vivienda ni sea susceptible o adecuado su conversión en tal. Pues bien, en esta situación, prevé la orden mencionada la demolición de estos inmuebles

²⁸¹ Recordemos como la contradicción de la rehabilitación con la situación legal de ruina, no provenía de circunstancias físicas que impidieran de manera absoluta cualquier intervención en este sentido, sino de la existencia de presupuestos legales que atribuían, a través de una especie de ficción legal, una consecuencia jurídica inmediata, cual era la demolición.

²⁸² Como elemento integrado en el concepto de vivienda como bien jurídico protegido ha de situarse el medio ambiente urbano. Pues bien, el criterio que entre otros permite afirmar la existencia de un medio ambiente adecuado lo constituye la presencia de un determinado nivel de dotaciones públicas, de ahí la importancia de proveer a los espacios urbanos sobre los que se actúa de este nivel de dotaciones.

nueva construcción varíe las alineaciones existentes, estaremos ante un supuesto de remodelación urbana, la cual, sin afectar a la estructura fundamental del tejido urbano, que debe seguir manteniéndose²⁸³, producirá sin embargo alteraciones puntuales en el mismo²⁸⁴.

En todo caso debe tenerse en cuenta que la demolición y posterior construcción de inmuebles ha de limitarse si quiere seguir manteniéndose la estructura urbana que sirven de soporte a la rehabilitación.

El artículo 32.2 c) del Real Decreto de 28 de diciembre 1995 concreta por primera vez en el ámbito estatal este límite, disponiendo que "en todo caso, la nueva superficie construida no podrá superar en más del 10% la de los edificios inicialmente existentes en el área de rehabilitación".

C.- Un supuesto particular: Los Conjuntos Históricos.

Como pusimos de manifiesto anteriormente, la declaración de un espacio urbano como área de rehabilitación a los efectos de constituirlo como objeto de rehabilitación puede derivar tanto de la concurrencia de circunstancias de carácter material o fáctico que no se hallan previamente constatadas por la Administración como de la previa constatación administrativa de la existencia de valores relevantes desde el punto de vista histórico artístico.

En este último caso, la declaración de área de rehabilitación se superpone a la declaración de Interés Cultural, lo que origina la aplicación de un régimen jurídico específico

²⁸³ Efectivamente el tejido urbano del espacio sobre el que incide la rehabilitación, ha de seguir manteniéndose para poder hablar de rehabilitación. Por esta razón las operaciones de demolición que en el mismo se efectúen habrán de respetar esta característica. Es por ello que no cabe confundir la remodelación urbana con aquellos supuestos en que se produce la "declaración de área de derribo", que supondrá, como su nombre indica, la demolición sistemática y global de áreas enteras en el interior de las ciudades.

Edilberto Narbón Lainez muestra la conformidad de estos planteamientos que propugnan la demolición de áreas completas sobre la base de que es ciertamente difícil en algunos casos rehabilitar determinados elementos urbanos, que por su grado de deterioro son casi irrecuperables. "Expedientes de ruina. Ponencia presentada en el seno de las jornadas organizadas por el Colegio de Secretarios y la Facultad de Derecho de Valencia, bajo el título "Derecho urbanístico local", celebrado en Valencia entre el 6 de mayo y el 17 de junio de 1993.

²⁸⁴ El artículo 10 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco pone de manifiesto la necesidad de que se respete el tejido urbano, sin perjuicio, eso sí, de que se produzcan determinadas alteraciones sobre el mismo.

basado en los postulados de la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985, que modula en cierto modo las previsiones anteriormente efectuadas sobre la rehabilitación de estos espacios.

La posibilidad de que un Conjunto Histórico pueda ser declarado área de rehabilitación se contempla tanto desde el punto de vista de la legislación específica de Patrimonio Histórico, como desde la perspectiva de las normas sobre rehabilitación. Efectivamente, el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985 establece que el plan especial que se apruebe determinará en su caso las distintas áreas de rehabilitación que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. Es esta una de las innovaciones más significativas de la Ley de Patrimonio Histórico, en cuanto contempla no solo los elementos de carácter monumental presentes en el conjunto, sino también los intereses habitacionales y económicos de los usuarios de estos conjuntos²⁸⁵. En este sentido la Ley de Patrimonio Histórico deberá ser complementada por la normativa específica en materia de rehabilitación.

De esta manera, la declaración de área de rehabilitación, se superpone a la declaración de Conjunto Histórico, constituyendo uno de los requisitos esenciales para que el espacio urbano dotado de valores culturales así declarados pueda ser considerado como objeto de la rehabilitación²⁸⁶.

Estas circunstancias justifican que dediquemos un apartado especial a tratar las peculiaridades que se producen en el supuesto de que el objeto de la rehabilitación venga constituido por un espacio urbano declarado bien de interés cultural.

²⁸⁵ En este sentido se manifiesta casi de modo textual Martín Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit. pág. 42.

²⁸⁶ Martín Bassols Coma ha criticado la duplicación de declaraciones existentes en este sentido, de tal modo que incluso declarado el espacio urbano como Conjunto Histórico, sigue siendo necesaria la declaración de área de rehabilitación sobre idéntico espacio físico. "Instrumentos legales de intervención en los centros y conjuntos históricos", obra cit. pág. 42.

a) La declaración de un espacio urbano como Conjunto Histórico.

En epígrafes anteriores poníamos de manifiesto como los Conjuntos históricos constituían una de las categorías de bienes de interés cultural incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de 25 de junio de 1985. A continuación vamos a tratar de analizar de forma más detenida esta cuestión.

1) Los presupuestos de la declaración.

El artículo 15.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985 define los Conjuntos Históricos como la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo, es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna estas mismas características y pueda ser claramente delimitado.

La definición apuntada permite distinguir dos elementos o planos en torno a los cuales se desenvuelve la declaración citada: en primer lugar el plano físico o material, y en segundo lugar el aspecto o plano valorativo.

Desde el punto de vista material hay que tener en cuenta que la descripción fáctica efectuada por la Ley de Patrimonio Histórico presenta una gran elasticidad en el orden aplicativo, de tal suerte que permite su adaptación tanto a un elemento urbano característico, como a un centro histórico emplazado en una gran ciudad o a toda una población urbana o rural²⁸⁷.

Sin duda, el legislador ha pretendido ofrecer una descripción agotadora de las diferentes posibilidades de asentamiento poblacional que pueden servir de base a la declaración de un Conjunto Histórico, lo que le ha llevado, tras la pormenorizada definición

²⁸⁷ En este sentido ver Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit., pág. 32.

del primer inciso del artículo 15.3, a cerrar su caracterización de los Conjuntos con una cláusula general: "cualquier unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado"²⁸⁸. De la amplitud del precepto analizado se desprende que lo verdaderamente relevante desde el punto de vista material para la existencia de un Conjunto Histórico es la existencia de un espacio que en el pasado hubiera servido de asentamiento humano.

Ahora bien, para que se produzca la declaración que incluya aquellos espacios en la categoría jurídica de los Conjuntos históricos, es preciso que estén presentes en ellos algunos de los valores a que alude el artículo primero de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985.

En epígrafes anteriores señalábamos que las dimensiones histórica y cultural eran las que otorgaban conexión a la masa de bienes que se integra en el ámbito de aplicación de la Ley de 25 de junio de 1985²⁸⁹. Ahora bien, estas coordenadas genéricas de integración en el Patrimonio Histórico, debían ser concretadas a través de la presencia de una serie de valores que se encarga de especificar el artículo 1.2 de la Ley anteriormente citada²⁹⁰.

En efecto, la declaración que otorga a un espacio urbano la condición de Conjunto Histórico viene determinada por la presencia de un interés histórico, en tanto en cuanto "la estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana" constituye una manifestación de la forma de vida de un pueblo y testimonio de su historia²⁹¹.

En definitiva, dada una estructura urbana que constituya una unidad de

²⁸⁸ En este sentido, Juan Manuel Alegre Avila, que ha señalado como esta cláusula de cierre ofrece evidentes solapamiento con la más precisa definición de los Conjuntos Históricos como unidades de asentamiento, dado que la matización de estas últimas, continuas o dispersas, parece abarcar todo el espectro de estas agrupaciones, asentamientos o núcleos poblacionales. "Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico", tomo I. Ministerio de Cultura, 1994, pág. 358 y siguientes.

²⁸⁹ La intención del legislador de conectar la definición de los Conjuntos Históricos con la referencia a los valores históricos es puesta de manifiesto por Juan Manuel Alegre Avila, "Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico", tomo I. Ministerio de Cultura, 1994, pág. 359.

²⁹⁰ Estos valores son el artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico.

²⁹¹ La dimensión histórica hace referencia a todos aquellos aspectos relacionados con el pasado, que sintetizan el tratamiento de todos aquellos bienes de los que se puede predicar el ser testimonio o expresión del devenir histórico del hombre a lo largo del tiempo. Juan Manuel Alegre Avila, "El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico español: Principios y bases de su régimen jurídico". Revista de Estudios de la vida local y autonómica. Julio- Diciembre 1992, págs. 599-641.

asentamiento continua o dispersa, o que esté integrada en una unidad superior de población, que deje constancia del modo de vida de una comunidad, y sea testimonio de su cultura, ha de entenderse que existen elementos suficientes como para entender que existe la categoría jurídica de referencia.

En definitiva, la base física de un Conjunto la proporciona una agrupación de inmuebles unificados en base al valor histórico que les acompaña al ser testimonio de la forma de vida y evolución de una sociedad.

2) Las consecuencias jurídicas de la declaración.

Las consecuencias jurídicas de la declaración se hallan recogidas en el artículo 20 y siguientes de la Ley de Patrimonio Histórico.

El mencionado precepto señala que la declaración de un Conjunto Histórico determinará la obligación para el municipio o municipios en que se encontrare de redactar un Plan Especial de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en la Ley.

Dejando a parte los efectos que la aprobación del plan produce en las competencias municipales conviene detenerse en el contenido del artículo 20.2 de la Ley de 25 de junio de 1985 que señala, entre las determinaciones del Plan, la delimitación de las posibles áreas de rehabilitación integrada²⁹².

De este modo, la mencionada Ley pone de manifiesto la complementariedad existente entre la legislación de Patrimonio Histórico y las normas en materia de rehabilitación, puesto que la recuperación del área residencial y de las condiciones de habitabilidad del entorno, actuarán como acción coadyuvante de las intervenciones protectoras sobre los elementos singulares del Conjunto, a fin de conseguir la rehabilitación integral del

²⁹² El artículo 42 del Real Decreto de 28 de julio de 1983, señala en su apartado d), que en el supuesto de que el área de rehabilitación integrada se delimite coincidiendo con un Conjunto histórico artístico, será necesaria la previa resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos en la que se establezcan las condiciones específicas complementarias.

espacio urbano afectado.

Las áreas de rehabilitación constituyen un soporte de capital importancia cuando se aplican a espacios arquitectónicos sometidos a regímenes especiales, como es el caso de los Conjuntos histórico-artísticos formalmente declarados o en vías de declaración, puesto que permite completar las determinaciones de la Legislación de Patrimonio Histórico, referidas en principio al mantenimiento y conservación de los inmuebles más relevantes del Conjunto. En mi opinión es criticable esta duplicidad de declaraciones.

La Ley de Patrimonio Histórico contiene únicamente determinaciones referentes a los valores culturales presentes en aquellos espacios, remitiendo a las normas de rehabilitación y a la declaración administrativa en tal sentido las cuestiones relativas a las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del espacio externo que las rodea. Según creo, debería haber bastado con la declaración cultural prevista en la legislación de Patrimonio para imprimir en el espacio urbano las necesarias consideraciones habitacionales²⁹³.

b) Los límites a las acciones de rehabilitación en la Ley de Patrimonio Histórico.

La configuración de los Conjuntos Históricos como objeto de la rehabilitación en base a la existencia de una declaración administrativa que les atribuye el carácter de área de rehabilitación, supone la verificación en el espacio afectado de intervenciones sobre los elementos que lo componen con el fin de conseguir su adecuación a parámetros constitucionales.

Ahora bien, los valores culturales formalmente declarados imponen al mismo tiempo el sometimiento del espacio urbano afectado por tal declaración a las normas específicas que sobre protección del Patrimonio Histórico.

²⁹³ Algunas Comunidades Autónomas, han previsto la rehabilitación integral de los conjuntos históricos, no a través de la superposición de áreas de rehabilitación integrada, sino estableciendo ayudas y fomentando la rehabilitación individual de los elementos residenciales y comunitarios incluidos en el Conjunto Histórico. Es el caso de la Orden de 28 de octubre de 1994 de la Consejería de Educación y Cultura de Castilla la Mancha, que establece una serie de subvenciones para rehabilitación del programa Castilla-La Mancha a plena luz.

En el mismo sentido puede citarse la Orden de 28 de Octubre de 1994 de la Consejería de Educación y Cultura de Castilla la Mancha que prevé igualmente una serie de subvenciones extraordinarias para rehabilitación de viviendas en conjuntos históricos de Toledo y Cuenca.

Esta circunstancia presupone básicamente la existencia de límites específicos a las acciones de rehabilitación, que derivan directamente de la trascendencia histórico-artística del bien en cuestión, y que hace que el tratamiento del mismo se vea sometido a una serie de cautelas y limitaciones que no concurren en el supuesto de que se trate de otros espacios urbanos.

Ello no significa que la Ley de Patrimonio histórico no admita en sus preceptos la verificación de intervenciones de rehabilitación. Así, junto a las previsiones establecidas para la conservación y protección de los valores culturales presentes en el conjunto, el artículo 20.2 pone de manifiesto como el plan especial que afecte al conjunto histórico, establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello. Esta circunstancia supone por tanto la tendencia manifestada expresamente por la Ley a la rehabilitación de edificios para usos públicos, y la utilización pública de espacios aptos a tal fin²⁹⁴.

Por su parte, la declaración de un espacio urbano como Conjunto Histórico determinará al tiempo la necesidad de contemplar "las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas".

Ahora bien, las previsiones anteriores, que requerirían en ciertos casos de operaciones de sustitución o remodelación urbana, se ven en cierto modo condicionadas por las limitaciones establecidas en la legislación de Patrimonio Histórico. Así, se permiten las remodelaciones urbanas pero solo en el caso de que impliquen una mejora con el entorno territorial o urbano. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles y sólo podrán realizarse cuando contribuyan a la conservación general del conjunto. En todo caso se mantendrán las alineaciones urbanas.

No obstante, dejamos para un capítulo posterior, relativo a las determinaciones del planeamiento urbanístico el análisis pormenorizado de esta cuestión. Baste en este momento con dejar apuntada esta cuestión.

²⁹⁴ En este sentido puede verse Javier Vicente Domingo, "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos" *Revista de Derecho urbanístico* N° 122, 1991, pág.142.

En el presente capítulo hemos tratado de poner de manifiesto el ámbito objetivo sobre el que se proyectan las acciones de rehabilitación, analizando los distintos elementos que pueden verse afectados por aquélla.

En este sentido hemos distinguido entre la rehabilitación de elementos individuales y la rehabilitación de espacios urbanos. Hemos de tener en cuenta que esta distinción se ha efectuado a efectos sistemáticos, pero no obedece a la existencia de una dualidad de objetos. Por el contrario el objeto de la rehabilitación es unitario y está constituido por el patrimonio edificado y urbanizado en sus distintas variantes (edificios, viviendas, dotaciones públicas e inmuebles singulares).

Ahora bien estos elementos pueden ser tratados desde un punto de vista aislado, es decir considerados de manera individual sin tener en cuenta sus implicaciones con el ámbito espacial en el que se ubican, o bien su tratamiento puede hacerse desde el punto de vista de su significación en el entorno urbano en que se insertan. En este caso la consideración que merece el elemento afectado no deriva de su individualidad sino de su pertenencia a un área urbana que interesa rehabilitar.

Esta dualidad de tratamientos repercute en el régimen jurídico de las acciones de rehabilitación, puesto que incide en la extensión de las mismas, condicionan sus efectos y determina un mayor o menor grado de rigidez en la exigencia de los requisitos normativos necesarios para realizar tales acciones.

En el capítulo siguiente analizamos los sujetos capaces de participar activa o pasivamente en la realización de estas acciones, con lo que quedará completada la segunda parte de la exposición.

CAPITULO V. LOS SUJETOS DE LA REHABILITACIÓN.

En el presente capítulo, como se deduce explícitamente del título apuntado, vamos a tratar de analizar el concepto de sujeto de la rehabilitación. Se trata de un concepto que puede ser tan amplio o restringido como se quiera pues el mismo admite distintos puntos de vista en su estudio.

En un sentido amplio el concepto en cuestión integraría a toda persona, física o jurídica, que interviniera en la actividad de rehabilitación ya de forma directa financiándola, ya indirecta planificando, fomentando o reglándola.

De adoptar esta perspectiva, el análisis realizado adolecería de una excesiva generalidad, que impediría al mismo tiempo la abstracción de las notas definidoras del concepto, pues en el mismo hallarían cabida una pluralidad de elementos que en un análisis sistemático más depurado quedan integrados bajo otros títulos de análisis²⁹⁵.

La generalidad y excesiva amplitud de la perspectiva anterior, así como la falta de rigor sistemático que su adopción conllevaría, aconsejan restringir la configuración de los sujetos a criterios de intervención mediata, que se concretan en la repercusión patrimonial de la rehabilitación. Así pues en sentido estricto, sujeto de la rehabilitación será aquel sobre cuyo patrimonio²⁹⁶ recaiga directamente el coste de las operaciones materiales en que aquella consiste.

Sin perjuicio de que posteriormente procedamos a un estudio detenido del concepto y de los diferentes elementos que lo conforman, vaya por delante el hecho de que

²⁹⁵ De adoptar esta perspectiva sería necesario incluir en la categoría de los sujetos a aquellas Administraciones públicas que efectuaran una actividad de fomento, lo que conllevaría la excesiva ampliación del objeto del presente capítulo. Por esta razón preferimos preterir el tratamiento de esta actividad pública e integrarla en el capítulo dedicado a los instrumentos de la rehabilitación, otorgando por tanto mayor relevancia a su carácter instrumental que a la consideración del sujeto que la lleva a cabo.

Algo similar puede decirse respecto a la planificación urbanística, que necesita en todo caso de una Administración o Administraciones que formulen el planeamiento en cuestión y lo ejecuten. Como en el caso anterior, otorgamos relevancia a su carácter instrumental y lo incluimos en el capítulo dedicado a los instrumentos de la rehabilitación. Esta opción tiene la ventaja de restringir el ámbito de consideración del presente capítulo, permitiendo la elaboración de un concepto más estricto y depurado.

²⁹⁶ Sobre el concepto de patrimonio pueden verse entre otros, Luis Díez Picazo, "Sistema de Derecho Civil", tomo I. Tecnos, 1993, págs. 379 y ss. Es interesante también la obra de Alfonso de Cossio y otros, "Instituciones de Derecho civil", parte general. Civitas, 1991, págs. 257 y ss.

con él quedan especificados los aspectos comunes que concurren en cualesquiera sujetos intervinientes en la actividad de rehabilitación.

Será por tanto el elemento patrimonial el que otorgue la condición de sujeto a aquella persona física o jurídica que ostente su titularidad.

Dos condiciones básicas han de darse por tanto para poder hablar con propiedad de sujeto de la rehabilitación. En primer lugar, ha de existir una persona capaz de ostentar la titularidad y disposición de una masa patrimonial susceptible de hacer frente a la cuantía derivada de la rehabilitación. Es este un elemento conceptual decisivo que dota de identidad al concepto, y permite distinguirlo de otros análogos que pueden inducir a confusión.

Efectivamente, en un análisis apresurado, podría llegar a pensarse que sujeto de la rehabilitación es aquel que ejecuta materialmente las actividades en que aquella consiste. No obstante la definición propuesta entiendo que despeja por completo las dudas que al respecto pudieran existir, puesto que como hemos dicho, otorga relevancia a la repercusión económica de la rehabilitación, eludiendo cualquier referencia a la ejecución material de la misma como dato determinante para conferir la condición de sujeto. En algunos casos podrán concurrir ambas condiciones en una misma persona, pero esta circunstancia no es determinante de la configuración del concepto de sujeto de la rehabilitación²⁹⁷ que queda determinado, como digo, por el dato objetivo de la repercusión patrimonial.

La segunda condición a tener en cuenta viene constituida por la circunstancia de que la repercusión patrimonial de la rehabilitación incida con carácter directo en el patrimonio del sujeto. Este segundo dato permite distinguir al sujeto de la rehabilitación propiamente dicho, de aquel otro que contribuye igualmente con sus fondos en el proceso, pero lo hace de forma indirecta a través del establecimiento de subvenciones u otras medidas de fomento o bien subrogándose en la situación del obligado inicialmente²⁹⁸.

El carácter directo que venimos predicando de la repercusión patrimonial lo es

²⁹⁷ En este supuesto estamos ante la figura del autoconstructor en el que concurren al mismo tiempo la condición de sujeto de la rehabilitación y ejecutor de la misma.

²⁹⁸ Queremos hacer alusión básicamente a los titulares de un derecho de goce o disfrute del inmueble que necesitan la autorización del propietario para promover obras de rehabilitación. Caso de que los primeros incumplieran sus obligaciones sería el propietario quien habría de hacer frente a las mismas.

en un doble sentido. En primer lugar por la circunstancia de que el patrimonio del sujeto de la rehabilitación es el patrimonio responsable jurídicamente de la cuantía de las operaciones verificadas. Así pues, será aquél, y en concreto su titular el que haya de hacerse cargo del cumplimiento de las obligaciones patrimoniales generadas por las acciones de rehabilitación.

La segunda manifestación que se deriva del carácter directo que venimos predicando de la repercusión patrimonial se traduce en términos cuantitativos, pues será sobre el sujeto sobre el que repercute la cifra global del presupuesto originado por tales actividades aun cuando su actividad sea estimulada mediante medidas de fomento.

Efectivamente, el concepto de subvención alude básicamente a un desplazamiento patrimonial entre el sujeto del que parte la subvención y el sujeto subvencionado, dándose una disminución e incremento respectivamente en sus correspondientes patrimonios. Por esta razón, aun cuando la actividad del sujeto de la rehabilitación resulta subvencionada, la repercusión patrimonial de la misma se imputa directamente al patrimonio del sujeto subvencionado, puesto que la cuantía económica en que la subvención consiste, se integra en el patrimonio de éste con la pretensión de su aplicación finalística²⁹⁹.

Analizadas pues las notas características del concepto objeto del presente capítulo conviene detenerse a efectos expositivos posteriores en las categorías jurídicas que integra la definición propuesta.

En este sentido cabe distinguir atendiendo a la intensidad de la participación en la actividad de rehabilitación entre sujetos activos y pasivos.

Sujetos activos son aquellos que actualizan³⁰⁰ la rehabilitación al decidirla,

²⁹⁹ Sobre el concepto de subvención y su régimen jurídico, puede verse Germán Fernández Farreres, "La subvención: concepto y régimen jurídico". Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1983.

³⁰⁰ El utilizar la expresión "actualizar la rehabilitación", se debe a que en la mayoría de los casos la previsión de la misma es una cuestión que ya se encuentra determinada con anterioridad a la intervención del promotor, bien sea a través de planes de urbanismo o de otro tipo de normas de carácter sectorial. La función del promotor no es predeterminar o planificar las acciones de rehabilitación, sino que sobre la base de una determinación previa, se procede a dotarla de efectividad y concreción, para lo cual es necesaria la verificación de actuaciones de decisión, programación e impulsión.

En ocasiones, en una misma Administración pública concurrirán la planificación y promoción de la rehabilitación. No obstante el hecho de que el sujeto que protagonice ambas acciones sea el mismo no debe inducirnos a confusión pues solo en el último supuesto será posible hablar con propiedad de sujeto de la rehabilitación.

programarla e impulsarla. La legislación otorga a estos sujetos la calificación de promotores³⁰¹ pudiendo ser públicos o privados en función de la forma de personificación que ostente el titular del patrimonio o de su pertenencia al sector público³⁰².

Junto a ellos, es necesario hacer referencia a los sujetos pasivos que son aquellos que acatan una rehabilitación sobre la que no han tenido decisión alguna, sino que les viene impuesta por una regulación jurídica urbanística o no, que se actualiza y concreta a través de órdenes de ejecución fundamentalmente, pero también a través de resolución judicial. Es decir que la condición de sujeto pasivo recae básicamente sobre personas físicas que se ven afectadas por la existencia de un deber de rehabilitar, ya provenga de la regulación contenida en los planes urbanísticos o en otras normas jurídicas cuya actualización corresponde a los poderes públicos a través de una orden de ejecución o resolución judicial.

Tras esta introducción estamos ya en condiciones de analizar cada una de las categorías que se hayan integradas en el término genérico de sujetos de la rehabilitación.

1.- Sujetos activos de la rehabilitación: Los promotores.

Como hemos puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, tanto desde un punto de vista normativo como doctrinal se ha impuesto la denominación de promotores a los sujetos activos de la rehabilitación, denominación con la que se quiere hacer referencia al carácter dinámico de su intervención al decidir e impulsar la materialización de las actuaciones en que aquella consiste.

³⁰¹ Desde el punto de vista doctrinal, sin embargo es posible encontrar definiciones distintas de promotor. Así por ejemplo Mariano Baena del Alcázar que considera al promotor como aquella persona que recibe los auxilios oficiales. " Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento jurídico español". Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, pág. 39.

En un sentido similar se manifiesta Serrano Guirado que señala que el promotor asume una función de intermediario entre la ayuda del Estado y la necesidad de vivienda particular. El autor es citado por Miguel Ángel del Arco y Manuel Pons, "Derecho de la construcción". Madrid 1.987, pág. 169 y ss.

Desde este punto de vista, el concepto se articula en el marco de una relación jurídica que liga a la Administración con el promotor en base a las subvenciones o ayudas recibidas por éste.

³⁰² El artículo 3º de la mencionada Ley de Cataluña de 29 de noviembre de 1991, relativa a la regulación de las viviendas define en los términos expresados al promotor.

Básicamente podemos distinguir dos tipos de promotores: públicos, cuando la personificación jurídica bajo la que se manifiestan o su pertenencia al sector público permite su inclusión en esta categoría, y privados en el caso de que se trate de personas físicas, o jurídicas que puedan incluirse entre las formas privadas de personificación.

Las afirmaciones realizadas son por sí solas poco clarificadoras, por lo que pasamos a continuación al análisis detallado de cada una de ellas.

A.- Los promotores públicos.

En el epígrafe anterior señalábamos como los sujetos activos de la rehabilitación, los promotores, podían ser públicos o privados en función de quién ostentara la titularidad del patrimonio que hace frente a la actividad de rehabilitación. En último término la distinción hace referencia al carácter físico o jurídico de la persona que actúa como sujeto de la rehabilitación, a la forma de personificación y a la pertenencia al sector público. En base a todas estas circunstancias, que se comprenderán mejor cuando analicemos cada una de las manifestaciones en que se concreta la promoción de la rehabilitación surge la distinción fundamental entre promotores públicos y privados.

En todo caso es necesario señalar que el concepto conecta con las formas de actividad administrativa, puesto que promotores públicos serán aquellos que decidan e impulsen la rehabilitación en base a una actividad administrativa de prestación (promoción de viviendas) o de ejecución del planeamiento urbanístico.

Pasamos a continuación a analizar el concepto de promotor público.

a) Concepto de promotor público.

La referencia a los promotores públicos tiene su razón de ser en la profunda transformación que ha experimentado la vivienda en los últimos años. Así, de un inicial sistema configurado casi exclusivamente por medias de fomento de la iniciativa privada para

rehabilitar viviendas o edificios aislados, se ha pasado a la previsión de un complejo cuadro de medidas de prestación, planificación y fomento.

Por otra parte, la ampliación del objeto de rehabilitación, constituido no solo por las viviendas consideradas estrictu sensu, sino también por el entorno urbano que las rodea, propicia igualmente la importancia del promotor público. En este contexto ha de ser precisamente estudiado el concepto que nos ocupa.

El concepto de promotor público participa de la característica que genéricamente predicábamos de los sujetos de la rehabilitación. Así pues, en la medida en que resultan incluidos en la categoría jurídica de referencia, también ellos repercutirán sobre su patrimonio la obligación patrimonial derivada de las obras de rehabilitación que realizan. Ahora bien, puesto que esta circunstancia ya ha quedado debidamente expuesta en epígrafes anteriores, considero que lo interesante será, partiendo de esta característica, tratar de definir el concepto de promotor público haciendo especial incapie en aquellos aspectos que lo diferencian de los promotores privados.

Así pues, tres son las notas que van a caracterizar a los mismos:

- La personificación jurídica adoptada o su inclusión en el sector público.
- La existencia de título habilitante.
- La repercusión presupuestaria que la rehabilitación conlleva.

1) La personificación jurídica del promotor.

Por lo que se refiere a la primera de las circunstancias señaladas, cabe apuntar que a nivel normativo son relativamente tempranas las disposiciones jurídicas que hacen referencia directa o indirectamente al concepto que nos ocupa. En este sentido, el artículo 27 del Real Decreto de 28 de julio de 1.983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano al hacer referencia a la promoción pública incluye las actuaciones "que se realizan sin ánimo de lucro por el Estado, a través del Ministerio de Obras públicas y urbanismo o por los entes públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esta competencia dentro de sus ámbitos territoriales con cargo a sus presupuestos correspondientes".

Del concepto propuesto deriva una definición de promotor público excesivamente restringida, puesto que atribuye únicamente tal condición a las Administraciones públicas de base territorial siempre y cuando tengan atribuida competencia expresa en este sentido. Se elude por tanto en estas primeras regulaciones cualquier referencia que permita apuntar la posibilidad de que otros sujetos públicos puedan ostentar tal condición.

Es cierto que el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano contempla la posibilidad de intervención de la Administración institucional, pero en esta intervención la Administración en cuestión carece de la condición de promotor y su actuación se restringe a la celebración de convenios en nombre de la Administración territorial competente que es a quien realmente se le reconoce este carácter y sobre la que recae la cuantía económica de la rehabilitación³⁰³.

Esta visión tan restringida del promotor público, va dando paso progresivamente a una ampliación del concepto, de forma que junto a las Administraciones territoriales, se reconoce también este carácter a otros sujetos en los que de uno u otro modo está presente su carácter público³⁰⁴. Así pues, junto a los entes públicos territorial, se engloban en el concepto otros entes públicos de carácter no territorial (organismos autónomos y otros entes de Derecho público)³⁰⁵, así como personas jurídicas de derecho privado

³⁰³ La referencia a los mencionados convenios se encuentra recogida en los artículos 16 y 27 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, norma que nos está sirviendo de referencia para iniciar la aproximación al concepto de promotor público. Efectivamente el artículo 27.2, señala como la rehabilitación de promoción pública podrá llevarse a cabo por gestión directa o por convenio, autorizando al extinguido Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda para suscribir convenios con Entes públicos territoriales, directamente o a través de sus órganos de gestión, y con otras Entidades de carácter público. El artículo 10 de la Orden de 21 de noviembre de 1983 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo desarrolla las previsiones que han de contener aquellos. Los referidos convenios no convertían en promotor público ni a la Administración institucional ni al ente público instrumental que intervenían en la celebración del mismo.

Actualmente, a pesar de que se ha superado la concepción restringida de promotor público la fórmula de los convenios con entes públicos instrumentales que no tienen la condición de promotor se sigue manteniendo como forma gestionar la rehabilitación. En este sentido pueden señalarse a nivel autonómico el Decreto de 20 de marzo de 1986 de la Comunidad Autónoma de Madrid que regula los convenios de gestión del Instituto de la Vivienda de Madrid con empresas públicas y sociedades estatales.

³⁰⁴ En este sentido puede verse por ejemplo en el ámbito estatal el Real Decreto 3350/83 de 21 de diciembre que regula los convenios de encargo de construcción con sociedades estatales. El citado precepto alude al Instituto de Promoción pública de la Vivienda, hoy extinguido, al que considera como promotor público.

³⁰⁵ Las normas en materia de vivienda y rehabilitación, nos ofrecen cumplidos ejemplos sobre estas afirmaciones, en la medida en que atribuyen la condición de promotores públicos no solo a los entes territoriales, sino también a otras Administraciones no incluidas en esta categoría. En este sentido pueden verse entre otros el Decreto de

pertenecientes al sector público³⁰⁶.

En este sentido es necesario realizar una aclaración acerca de qué deba entenderse por persona de derecho privado integrada en el sector público.

Sobre este punto no parece existir unanimidad en la doctrina, existiendo al respecto dos corrientes doctrinales. La línea doctrinal que mantiene un concepto más amplio, consideraría integradas en el sector público aquellas sociedades mercantiles en las que existe un control público predominante, ya sea por la participación exclusiva o mayoritaria en el capital social de un ente administrativo, ya sea por disposición estatutaria, norma legal o simple situación de hecho³⁰⁷.

Por contra, desde un punto de vista más estricto el ámbito del sector público se reduciría considerablemente respecto de las personificaciones jurídico privadas, pues únicamente quedarían integradas en aquel las sociedades mercantiles en la medida en que existiera una participación exclusiva o mayoritaria de un ente administrativo³⁰⁸, excluyendo

21 de mayo de 1991 de la Junta de la Comunidad de Andalucía que establece los estatutos de la Empresa pública de suelo de Andalucía a la que configura como Entidad de Derecho Público.

Igualmente, el Decreto de 13 de marzo de 1989 del Gobierno de Cataluña, que fija la estructura orgánica y funcional del Instituto catalán del suelo, reconoce a éste el carácter de promotor público de la vivienda.

Igual consideración merece el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, creado por Ley de 27 de abril de 1988 y configurado como un organismo autónomo de carácter comercial y financiero.

En este sentido ver también el artículo 15 de la Ley de 13 de julio de 1989 del Parlamento canario, que establece el régimen jurídico de las viviendas según quien sea el promotor de las mismas, citando al respecto la Comunidad autónoma, los Cabildos, Ayuntamientos, empresas públicas y restantes promotores públicos.

³⁰⁶ La introducción y empleo del término "sector público", no siempre ha sido bien acogido por la doctrina. En este sentido Fernando Garrido Falla critica el empleo del referido término por entender que "viene a complicar el caos terminológico existente en el ámbito de la Administración instrumental o de la "Administración prestadora de servicios". "Privatización y reprivatización". Revista de Administración Pública, N° 126. 1991, pág 16.

³⁰⁷ En este sentido me remito al comentario jurisprudencial efectuado por Enrique Linde Paniagua a la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1978, publicada en la REDA n° 20 de 1979, págs 137- 140, bajo el título "El concepto de empresa pública en la jurisprudencia del Tribunal Supremo".

La mencionada sentencia opta claramente por un concepto amplio de sector público al considerar como empresas públicas a las empresas dotadas de personalidad jurídico privada y capital mixto en que la Administración participa en concepto de socio y además, comparte la dirección y gestión empresarial, bien porque a la Administración se le haya reconocido esta cogestión en los estatutos o de otra forma jurídica, circunstancias que imprimen a la empresa una connotación de carácter público.

Al mismo tiempo en el citado artículo se recoge la opinión doctrinal de Martín Mateo y Sosa Wagner que manteniendo la teoría del control, distinguen dentro del sector público, las empresas públicas con estatuto público interno, empresas públicas íntegramente estatales de estatuto privado y empresas públicas de dominio estatal y propiedad mixta.

³⁰⁸ En este sentido pueden verse entre otros Martín Bassols Coma "Servicio Público y empresa pública: Reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales". RAP N° 84, 1977, págs 27-59.

los supuestos en que el predominio de la Administración pública derivara de una situación estatutaria, legal o simplemente de mero hecho.

Entre ambas opciones, tanto normativa como doctrinalmente parece haberse impuesto aquella que restringe la extensión del sector público, dando cabida únicamente a las sociedades con forma mercantiles que presenten una participación pública mayoritaria en el capital social.

Así pues, entiendo que estamos en condiciones de ofrecer ya una completa definición de promotor público, considerando como tales a los entes públicos territoriales y a aquellas personas jurídicas de derecho público o privado pertenecientes al sector público, entendiéndolo a estos efectos como personas jurídicas de derecho privado pero pertenecientes al sector público aquellas en cuyo capital social sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de derecho público³⁰⁹.

Desde mi punto de vista además, la solución que hemos escogido resulta la más coherente con la definición de sujeto de la rehabilitación de que partimos en la presente exposición. Si esta condición se atribuye básicamente en función de un dato de carácter patrimonial, cual es la repercusión económica de la misma, es lógico que de cara a concretar quienes pueden estar integrados en esta categoría atendamos fundamentalmente al dato de la primacía o protagonismo económico en la participación empresarial.

La definición que hemos adoptado, presenta una cierta complejidad, en la medida en que tienen cabida en ella una pluralidad de personificaciones jurídicas que tienen en común la posibilidad de poder actuar como promotores de la rehabilitación. Ahora bien, en un intento por simplificar la fórmula arriba empleada, podría ser interesante tratar de

Igualmente Sebastián Martín Retortillo, "Las empresas públicas: Reflexiones del momento presente". RAP N° 126, 1991, págs 63-132.

Legislativamente la Ley de 5 de febrero de 1.986 del Parlamento Balear reguladora de las finanzas de la Comunidad Autónoma ha definido en su artículo 6° el concepto en cuestión señalando que "son empresas públicas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a los efectos de esta Ley, las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de la Comunidad Autónoma o de sus entidades autónomas y aquellas entidades de Derecho público sometidas a la Comunidad con personalidad jurídica propia, que hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado."

³⁰⁹ En este sentido, ver Tomás López Quintana, "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", obra cit., págs 124-125.

reconducir a una misma categoría jurídica todas aquellas personificaciones jurídicas distintas de las Administraciones territoriales que participan en el proceso apuntado.

En este sentido, puede servir a nuestros fines el empleo del concepto jurídico de empresa pública³¹⁰, que coherentemente con la caracterización del sector público que hemos adoptado, englobaría a los organismos autónomos de carácter comercial industrial o financiero, las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica, que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado³¹¹.

Hasta aquí hemos concretado el primero de los requisitos a tener en cuenta para poder hablar de promotor público.

Ahora bien, junto a este dato es necesario que concurran, como ya apuntábamos al principio de la exposición, otros dos requisitos:

- Existencia de título habilitante para actuar como promotor.
- Repercusión presupuestaria del gasto que supone la rehabilitación.

2) El título habilitante.

Por lo que se refiere al segundo de los requisitos apuntados, esto es la existencia de un título habilitante que legitime las operaciones de rehabilitación, es necesario señalar la diferente consideración que esta circunstancia merece según estemos ante Administraciones territoriales u otro tipo de personificaciones jurídicas susceptibles de ser consideradas sujetos promotores.

En el caso de los entes territoriales, el título habilitante se encuentra implícito en la atribución competencial que en favor de aquellos se realiza y supone un presupuesto

³¹⁰ Sobre el concepto de empresa pública puede verse Fernando Garrido Falla, "Privatización y reprivatización", obra cit., pág. 16.

³¹¹ En este sentido puede verse Sebastián Martín Retortillo, "Las empresas públicas: Reflexiones en el momento presente", obra cit.

necesario para legitimar la promoción pública por parte del ente en cuestión. Como hemos visto, las competencias en materia de vivienda, urbanismo y patrimonio histórico son determinantes de la iniciativa pública en el campo de la rehabilitación.

Por en contrario, en el caso de los entes incluidos en el concepto genérico de empresa pública (organismos autónomos, entes de derecho público sujetos a derecho privado, y sociedades mercantiles de participación pública mayoritaria), el título habilitante lo constituye una disposición estatutaria que atribuye a estos entes un fin específico³¹² y que concreta su capacidad y posibilidades de actuación.

Así pues, en el caso de las empresas públicas la atribución de competencias en materia de urbanismo y vivienda únicamente es relevante a los efectos de determinar que Administración territorial será competente para crear la personificación jurídica adecuada, dotarla de los estatutos correspondientes, y asumir la adscripción de aquella. Esta circunstancia tendrá importantes consecuencias porque demuestra que la empresa pública y la promoción por ella realizada tendrá siempre carácter instrumental respecto del fin público atribuido al ente territorial³¹³, atribución que en ningún momento éste pierde, y para cuyo cumplimiento precisamente instituye al ente instrumental.

La instrumentalidad que venimos predicando de la empresa pública se manifiesta en la atribución a aquella de la gestión de una actividad administrativa que sirve de base a la rehabilitación. En efecto, sabemos que la rehabilitación, desde el punto de vista jurídico se orienta a una finalidad concreta, que es conseguir una vivienda digna. Para ello los poderes públicos han de realizar una actividad de prestación o de servicio público en sentido amplio, que comprende la construcción y rehabilitación de viviendas y edificios, así como la ejecución del planeamiento urbanístico. Pues bien, dichas actividades pueden ser asumidas bien por un ente de base territorial, bien por una empresa pública que con carácter

³¹² La referencia al fin específico ha de ser entendida en el sentido de determinación completa y absoluta de los objetivos que pueden ser atendidos por el ente de que se trate.

Sin embargo, la atribución de un fin específico, no significa existencia de un fin propio, puesto que como veremos a continuación, la nota que mejor define a los sujetos públicos no territoriales encargados de la promoción rehabilitadora es precisamente la instrumentalidad, lo que supone que los fines públicos a ellos encomendados traen causa de los fines de la Administración territorial de la que dependen.

³¹³ Esta conclusión parece ser compartida por Eduardo García de Enterría, "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, Madrid, Civitas, 1.993, págs. 393-394.

instrumental satisfaga los fines públicos que la Administración en que se integra tenga atribuidos.

3) La repercusión presupuestaria.

Por lo que se refiere al último de los requisitos apuntados, esto es la repercusión presupuestaria de la rehabilitación, hay que tener en cuenta que ante todo la promoción pública se traduce en inversión pública, y ello supone un desembolso patrimonial que será efectuado precisamente por el sujeto que ostente la condición de promotor. En efecto, a diferencia de las operaciones de renovación urbana³¹⁴, o de urbanización donde los beneficios económicos son sustanciosos y estimulan la inversión privada, en el caso de la rehabilitación la ausencia de rentabilidad retrae a los sujetos privados de la realización de estas operaciones originando la necesidad de una mayor inversión por parte del sector público que suple de esta forma la inhibición de los particulares³¹⁵. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en los supuestos de procesos urbanísticos de rehabilitación, los mecanismos de distribución de beneficios y cargas son prácticamente inoperantes, lo que conlleva la necesidad de expropiación y ejecución del planeamiento por la Administración.

Ahora bien en el caso de sujetos públicos (entendida la expresión en el sentido que ha quedado expuesto más arriba) esta repercusión patrimonial ha de quedar debidamente reflejada en los presupuestos de la entidad y esta es precisamente la razón de que en el caso de los promotores públicos, la repercusión patrimonial que la rehabilitación conlleva se reconduzca a la previa consignación presupuestaria.

³¹⁴ Ver el capítulo I de este trabajo donde se hace una distinción de los conceptos de rehabilitación, renovación, restauración o degradación.

³¹⁵ Estas circunstancias han sido convenientemente apuntadas por María del Rosario Alonso Ibañez, "Los espacios culturales en la ordenación urbanística", Marcial Pons, Madrid, 1994, págs 128 y siguientes.

b) Modalidades de promoción pública.

Una vez estudiado el concepto de promotor público, corresponde ahora analizar las diferentes modalidades bajo las cuales puede verificarse la actividad rehabilitadora. Evidentemente, y esto ha quedado apuntado más atrás, esta clasificación dependerá del sujeto concreto que desarrolle e impulse las operaciones en cuestión.

Señalábamos en el epígrafe anterior como uno de los requisitos para poder hablar de promotor público era, junto a la existencia de un sujeto que revistiera este carácter, la existencia de un título habilitante que legitimara su actuación. Decíamos entonces que la capacidad para actuar en tal sentido derivaba directamente del título competencial atribuido al ente territorial, y que en el caso de otras personificaciones públicas o privadas pero pertenecientes al sector público la condición de promotor era una condición impuesta por la Administración territorial que se contagiaba del carácter instrumental con que el ente había sido creado.

Pues bien, la distinción que en adelante realicemos en función de las modalidades de promoción pública, atenderá precisamente a estas circunstancias, y así cabrá distinguir según el sujeto que la lleve a término entre una promoción directa, que se dará siempre que el ente público que la realice sea de carácter territorial y además tenga atribuida competencia en alguna materia cuyo ejercicio habilite la actividad pública en este sentido, y una promoción instrumental o diferida cuando el sujeto que la verifica ha sido creado o participado por el ente territorial titular de la competencia para atender la gestión de las actividades relacionadas con la rehabilitación con carácter instrumental.

Esta distinción nos permitirá la agrupación sistemática de los sujetos promotores de la rehabilitación y un estudio de sus características comunes.

1) La promoción pública directa: Los promotores públicos territoriales.

La alusión a los promotores públicos territoriales supone asumir la distribución competencial efectuada por la Constitución y las demás normas jurídicas.

1.1) Entes públicos susceptibles de ser considerados promotores públicos territoriales.

Ya hemos señalado más atrás como la promoción pública directa se predica cuando la iniciativa y decisión de la rehabilitación se verifica por una Administración pública territorial, aisladamente, o agrupada con otras Administraciones, que asumen su gestión sin recurrir a una personificación jurídica instrumental y en base a un título competencial (vivienda y urbanismo o patrimonio histórico) que habilita la intervención administrativa.

En el capítulo segundo vimos cuales eran los entes territoriales competentes para intervenir en materia de rehabilitación, así como las formas de actividad administrativa que eran susceptibles de realizar.

En el citado capítulo decíamos que eran fundamentalmente Comunidades Autónomas y Municipios los que estaban habilitados a intervenir como promotores en base a los títulos competenciales de vivienda y urbanismo. Según vimos, la intervención del Estado se limitaba básicamente al fomento de la rehabilitación dadas las importantes implicaciones de la vivienda en el ámbito económico.

No obstante, esta circunstancia no es determinante de su configuración como promotor público, pues ya vimos que en todo caso la repercusión patrimonial que permite atribuir a un sujeto tal condición ha de tener carácter directo, circunstancia que como vimos no concurre en el caso de la concesión de subvenciones u otras medidas de fomento.

En consecuencia podemos considerar como promotores públicos territoriales de la rehabilitación, tanto a los municipios como a las Comunidades Autónomas. En el primer caso tal consideración deriva del reconocimiento competencial en la ejecución del planeamiento que afecta al ámbito municipal, reconocida en la Ley Reguladora de Bases de Régimen local y atribuida casi con exclusividad al municipio por las regulaciones urbanísticas al respecto, así como en las competencias atribuidas en materia de promoción y gestión de viviendas.

En el caso de las Comunidades Autónomas la condición de promotor se justifica básicamente en la titularidad competencial en materia de vivienda y urbanismo atribuida por la Constitución y Estatutos de Autonomía, materias posteriormente desarrolladas por leyes autonómicas.

Efectivamente, aunque la rehabilitación no puede hacerse al margen de las determinaciones del planeamiento, donde el municipio parece tener las competencias para su ejecución, sin embargo ello no puede impedir el ejercicio de competencias sectoriales que tengan atribuidas otras Administraciones públicas (en este caso la Comunidad Autónoma en materia de vivienda), lo que por otra parte originará la necesidad de establecer vías de colaboración entre Municipios y Comunidades Autónomas³¹⁶, vías que pasamos a continuación a analizar.

1.2) Las relaciones interadministrativas.

La referencia a las relaciones interadministrativas deriva de las consideraciones efectuadas en el epígrafe anterior que permiten atribuir a distintos entes públicos territoriales la condición de promotor públicos como consecuencia de una habilitación competencial expresa. Por esta razón, es decir por la incidencia de varias Administraciones públicas en una misma actividad (la rehabilitación), encaminada a la consecución de unos fines comunes es por lo que cabe hablar de relaciones interadministrativas, a través de las cuales como veremos, se tratará de armonizar esa intervención conjunta³¹⁷.

El estudio de las relaciones administrativas supone asumir la distribución de competencia que realiza la Constitución y los Estatutos de autonomía situándose en el momento de ejercicio de las mismas, momento en el cual se hace necesario coordinar la actividad de las distintas Administraciones a través de las técnicas e instrumentos que a continuación estudiaremos³¹⁸.

³¹⁶ Esta circunstancia se ve claramente por ejemplo en el artículo 42 de la Ley catalana de viviendas de 29 de noviembre de 1991, cuyo artículo 42 alude a la promoción de suelo por parte de la Generalitat.

³¹⁷ La Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1993 pone de manifiesto, reiterando las consideraciones efectuadas con anterioridad en la Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre fundamento jurídico 29, que "junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas".

³¹⁸ Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por Enoch Alberti Rovira, "Relaciones entre las Administraciones públicas", en el libro coordinado por Jesús Legina Villa y Sánchez Morón, "Comentarios a la Ley de

Las competencias en materia de urbanismo y vivienda reconocidas a las Comunidades Autónomas se solapan en el ámbito local con las competencias que según establece la Ley Reguladora de bases de Régimen Local corresponden en todo caso a los municipios (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como promoción y gestión de viviendas).

En efecto la salvaguarda del medio ambiente urbano, la conservación de los valores culturales implícitos en el mismo y la consecución de una vivienda digna son fines públicos que superan el ámbito estrictamente municipal y suponen la confluencia de varias Administraciones públicas para la consecución de los mismos.

Así pues, puesta de manifiesto la necesidad de coordinar la actividad administrativa desarrollada por municipios y Comunidades Autónomas, será necesario efectuar una pequeña mención sobre cuales hayan de ser los principios que rijan en la materia.

En este sentido la doctrina ha sido unánime al resaltar como principios presentes en tales relaciones los de cooperación y coordinación.

A continuación vamos a tratar de poner de relieve la configuración que tanto doctrinal como jurisprudencialmente se ha hecho de los referidos principios.

Una primera aproximación al concepto impone la ubicación del mismo en el ámbito de las relaciones entre Administraciones Públicas cuando aquellas actúan en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas³¹⁹. "El principio de cooperación es por tanto un modo de ejercicio de competencias previamente establecidas; una exigencia del Estado descentralizado que provoca una profunda interrelación entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencia"³²⁰. De esta manera, el principio de cooperación

Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento Administrativo Común. Tecnos, Madrid, 1993, pág.42

³¹⁹ Parada Vázquez ha puesto de manifiesto la capacidad del principio de cooperación para integrar los deberes de ponderación en el ejercicio de las competencia, de información y de auxilio de ejecución de competencias ajenas. Ramón Parada Vázquez, "Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común". Marcial Pons, Madrid, 1993, pág 72.

³²⁰ La cita ha sido tomada de Pablo Santolaya Machetti, "Relaciones entre las Administraciones públicas", en el libro *Administraciones públicas y ciudadanos*, coordinado por Benigno Pendás García. Praxis, Barcelona, 1993, pág.182.

se configura como un complemento del principio de competencia entre las distintas Administraciones públicas, sin que en ningún caso pueda suponer una modificación del orden competencial, al que únicamente complementa.

La segunda nota característica del citado principio deriva de su carácter finalista, puesto que a través del mismo se trata de coordinar las actuaciones efectuadas por los distintos sujetos para alcanzar un fin común³²¹. Precisamente aquí reside la virtualidad del principio y su aplicación a la actividad de rehabilitación, puesto que permite armonizar las diferentes actuaciones públicas y orientarlas hacia un interés común, cual es la consecución de una vivienda digna en el sentido apuntado en el capítulo IV.

Por último, otra nota característica de la cooperación y que como veremos, la distingue de la coordinación es la nota de la voluntariedad, puesto que las relaciones establecidas entre entes públicos en base a este principio, lo son desde el punto de partida del acatamiento voluntario de tales relaciones³²². En este sentido puede verse entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1993 que constata precisamente estas afirmaciones³²³.

Conviene antes de seguir, establecer la relación existente entre los términos cooperación y colaboración y delimitar su configuración como principios de las relaciones administrativas.

En efecto, la legislación al respecto, junto a los términos coordinación y cooperación parece aludir a un tercer principio que denomina colaboración. Sin embargo esta distinción no debe inducirnos a error en la medida en que como ha señalado la doctrina, los términos cooperación y colaboración son sinónimos, expresando una relación de

³²¹ En este sentido se manifiesta Juan Climent Barberá, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales" en el libro "Tratado de Derecho municipal", tomo I, dirigido por Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, pág. 281.

³²² Sobre este punto puede verse Ramón Parada Vázquez, "Derecho Administrativo", tomo II, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 69.

³²³ La citada Sentencia dice textualmente: "...este Tribunal ha distinguido entre coordinación y cooperación, declarando al respecto que la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación - voluntariedad en la primera frente a la imposición en la segunda- encuentra una adecuada expresión en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, en los artículos 10.2, 59 y 62 y se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, fundamento jurídico 20.f)."

voluntariedad establecida entre dos entes públicos territoriales con capacidad para intervenir conjuntamente en la consecución de un objetivo previamente determinado³²⁴.

Por lo que se refiere al principio de coordinación, es necesario reiterar que al igual que el principio de cooperación, despliega su eficacia en el ámbito de las relaciones entre Administraciones públicas en el momento en que aquellas programan el ejercicio de las competencias que previamente le han sido atribuidas.

Así pues, y al igual que sucedía respecto de la técnica de cooperación, procederá la puesta en marcha de los instrumentos de coordinación cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés municipal, incidan o condicionen relevantemente los de otras Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas³²⁵.

Existe igualmente una orientación finalística que tiende a la consecución racionalizada de unos objetivos predeterminados, si bien la distinción fundamental respecto del principio de cooperación radica en su carácter subsidiario, así como en la ausencia de voluntariedad en el empleo de tal técnica que se impone unilateralmente a una parte de los sujetos afectados por la misma. Este último criterio distintivo fue puesto de manifiesto entre otras, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de diciembre.

Esta circunstancia de ausencia de voluntariedad, y la característica implícita de ese cierto poder de dirección, han motivado la subsidiariedad de la aplicación del principio de coordinación³²⁶, que resulta así postergado en relación con el principio de cooperación.

³²⁴ Esta consideración ha sido puesta de manifiesto entre otros por Santolaya Machetti, "Relaciones entre las Administraciones públicas", obra cit., pág. 180.

Otros autores como Albertí Rovira, "Relaciones entre Administraciones públicas", obra cit. partiendo de la equiparación anterior utilizan preferentemente el término colaboración para referirse a las relaciones interadministrativas a que nosotros nos hemos referido con la expresión cooperación.

En el ámbito local Climent Barberá constata la equivocidad a que da lugar el término colaboración, máxime cuando el mismo es empleado en el artículo 58 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local para aludir a las relaciones de coordinación. "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales". Tratado de Derecho Municipal, obra cit., pág. 284.

Ver también Francisco Lliset Borrell, "Los convenios interadministrativos de los entes locales" en Revista jurídica de Cataluña, 1989, págs 111-121, y bajo el mismo título y del mismo autor, REDA N° 67. 1990, págs 389-400. El mencionado autor parte de la distinción entre convenios de colaboración y convenios de cooperación, por entender que los convenios de cooperación son aquellos en que los dos sujetos intervinientes tienen competencia sobre la materia, distinguiéndolos así de los convenios de colaboración caracterizados por la falta de competencia del ente local.

³²⁵ Ver en este sentido Francisco Sosa Wagner, "Los principios del nuevo régimen local", obra cit., pág. 119.

³²⁶ Esta circunstancia es constatada por Ramón Parada Vázquez, "Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento Administrativo común", obra cit., pág. 71.

Como quiera que en el ámbito de las actuaciones administrativas relacionadas con la rehabilitación se cumplen las afirmaciones señaladas, puesto que el empleo de las técnicas de cooperación destacan sobre las de coordinación, pasamos a analizar el mencionado principio así como las técnicas a través de las cuales aquel se concreta.

En cualquier caso y sea cual sea la técnica empleada hay que tener en cuenta que en las relaciones interadministrativas que venimos analizando una de las partes habrá de ser un ente local, razón por la cual, y en aplicación del artículo 9 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento Administrativo común³²⁷, se impone la remisión a la regulación específica en materia de Régimen Local, y en concreto a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985.

Hecha esta aclaración, conviene pues precisar cuales sean los instrumentos a través de los cuales es posible materializar el principio de cooperación que debe regir las relaciones de las Administraciones públicas cuando aquellas ejecutan acciones de rehabilitación en ejercicio de la atribución de competencias habilitantes para ello. En este sentido, la doctrina es unánime en destacar los convenios interadministrativos, y en algunos casos las técnicas de planificación, como instrumentos de carácter funcional, y los consorcios dentro de los instrumentos de carácter organizativo³²⁸.

Los convenios interadministrativos suponen un acuerdo de voluntades entre dos entes públicos, cuyo objeto supondrá un compromiso de intervención directa entre las distintas Administraciones públicas lo que otorgará a ambas la consideración de promotores públicos. Como ejemplo de los convenios a que venimos haciendo referencia puede citarse el celebrado entre la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia para la

A nivel legal la propia Ley de Bases de Régimen Local de 1985 establece claramente el carácter subsidiario del principio de coordinación en el artículo 59.

³²⁷ Ley de 26 de noviembre de 1.992.

³²⁸ Climent Barbera establece una completa clasificación de los instrumentos de cooperación, distinguiendo al efecto, entre aquellos que tienen la consideración de funcionales (el convenio de cooperación y la planificación en determinados supuestos) de aquellos de carácter organizativo (orgánicos y personificados) que comprenden los instrumentos de cooperación que realizan esta actividad mediante la creación de una organización o una personalidad jurídica distinta de las de los sujetos titulares de la competencia. "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", en el libro "Tratado de Derecho municipal", tomo I, dirigido por Santiago Muñoz Machado. Civitas, Madrid, 1988, pág. 305.

intervención en el centro histórico, de fecha 16 de junio de 1.992, ya citado³²⁹.

Por lo demás, queremos únicamente dejar constancia de la idoneidad de los convenios de cooperación para efectuar una coordinación voluntaria de las actuaciones de los distintos entes públicos cuando en el ejercicio de sus competencias verifican acciones de rehabilitación.

Por lo que se refiere al segundo de los instrumentos de carácter funcional al servicio del principio de cooperación, es decir la planificación, es necesario poner de manifiesto su carácter polivalente, en la medida en que depende de la aceptación voluntaria de su contenido, o de su imposición³³⁰ el que sea considerado como instrumento de cooperación o de coordinación³³¹.

Suponiendo la aceptación voluntaria de su contenido destacaremos únicamente aquí la adecuación que puede revestir para el desenvolvimiento de las relaciones entre Administraciones públicas cuando se trate de desempeñar la actividad de rehabilitación.

Por último considero necesario efectuar una breve referencia al consorcio como instrumento de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y otras Administraciones públicas. En efecto, la creación de una nueva persona jurídica de carácter institucional puede ser la técnica adecuada para canalizar y armonizar las competencias de los distintos entes públicos territoriales capaces de incidir con su actuación en la actividad de rehabilitación.

³²⁹ El presente convenio supone el compromiso de intervención directa de las distintas Administraciones Públicas y ha de ser distinguido de otros convenios interadministrativos que ubicaremos en el capítulo destinado a los instrumentos de la rehabilitación, en virtud de los cuales las Administraciones Públicas no asumen la condición de promotores, sino que adquieren compromisos en orden al fomento de la rehabilitación.

³³⁰ La posibilidad de imposición de tales contenidos de planificación se extrae en el ámbito local del artículo 59 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local de 1985.

³³¹ Sobre esta idea ver Juan Climent Barberá, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", obra cit, pág. 305.

1.3) La materialización de la rehabilitación por los promotores territoriales.

En este epígrafe, queremos hacer referencia al modo como pueden llegar a materializarse las acciones materiales de rehabilitación una vez que la Administración territorial competente decide la actualización de aquellas.

No se trata de llegar a la determinación del sujeto en el que ha de concurrir la condición de promotor, sino que, concretada esta condición en un ente territorial se tratará de verificar los cauces a través de los cuales materializar las proyectadas operaciones lo que conllevará necesariamente la realización del contrato o contratos necesarios para la verificación de las obras en que la rehabilitación consiste.

En definitiva la condición de promotor público define al sujeto que decide, programa o impulsa la rehabilitación, y repercute sobre sus presupuestos la cuantía de la misma, pero ello no significa que sea él mismo quien ejecute las intervenciones materiales en que la rehabilitación consiste.

Así pues, en la medida en que la materialización de la rehabilitación presupone la intervención de un tercero distinto del promotor que verifique las obras en cuestión, se tratará de averiguar las distintas formas a través de las cuales el ente público territorial podrá entrar en contacto con aquel.

En este sentido el artículo 27 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano³³² aludía al tema de forma algo confusa, señalando que las actuaciones de rehabilitación podrían llevarse a cabo por gestión directa o por convenio. Dos parecen ser por tanto las formas de llevar a cabo la contratación de las obras de rehabilitación: de manera directa o bien a través de la gestión convenida.

Como veremos a continuación, los convenios a que parece referirse el artículo citado hacen referencia a aquellos que la entidad territorial celebre con entes de carácter público (excluidos los territoriales) que tengan por objeto la posterior contratación de obras. Tales entes públicos serán fundamentalmente sociedades mercantiles con participación

³³² Es necesario señalar que el mencionado artículo se refería básicamente a la promoción pública realizada por el Estado como lo demuestran las referencias al hoy desaparecido Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

mayoritaria o exclusiva del ente territorial, que en este caso no ostentan la condición de promotores públicos, sino que actúan como cauce intermedio entre el promotor de la rehabilitación (Administración territorial) y la persona física o jurídica que ejecuta materialmente las obras en que la rehabilitación consiste.

La intervención de estos entes públicos se llevará a cabo previa celebración de un convenio con la Administración territorial promotora o Administración institucional de ella dependiente. En este sentido, hay que señalar que no cabe confusión alguna entre este tipo de convenios, cuya naturaleza analizaremos a continuación, y los estudiados en el epígrafe anterior bajo el título de relaciones interadministrativas.

Efectivamente, estos últimos presuponen la existencia de varias Administraciones territoriales, susceptibles de ser configurados como promotores públicos, y que en virtud del convenio, programan y coordinan sus posteriores actuaciones.

En cambio la modalidad de convenios a que nos referimos en el presente epígrafe supone la existencia de un promotor de carácter territorial, que establece un acuerdo de voluntades con un ente de carácter público (generalmente sociedad mercantil con participación mayoritaria del ente territorial) cuyo objeto es a su vez la celebración de un contrato de obras con empresas pertenecientes al sector de la construcción.

La condición promotor se residencia, sin ningún genero de dudas en el ente público territorial³³³.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de este tipo de convenios, hay que señalar en primer lugar su exclusión de la categoría jurídica de los contratos administrativos por razón del objeto. En efecto, y como ya hemos adelantado más arriba, el ámbito objetivo de los convenios lo constituye la celebración de ulteriores contratos de obras con empresas pertenecientes al sector de la construcción y no la realización de las obras en que la rehabilitación consiste, con lo cual tales contratos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas de 18 de mayo de 1.995 pues su

³³³ La distinción entre promotor público y ente encargado de la contratación, se pone de manifiesto por ejemplo en el artículo 4º del Decreto de 23 de noviembre de 1984 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificado posteriormente por Decreto de 1 de junio de 1989. El referido Decreto, regula los convenios de encargo de construcción de viviendas con Sociedades públicas, destacando en el artículo 3º que la contratación de las obras se llevará a cabo por la Sociedad pública con la que se haya celebrado el convenio. Sin embargo su artículo 4º aclara convenientemente que el promotor de las viviendas será en todo caso el Gobierno de Canarias.

contenido no es el propio de un contrato de obras.

Tampoco se trata de un convenio interadministrativo, que como hemos visto queda referido a aquellos celebrados por las Administraciones públicas de carácter territorial a efectos de coordinar el ejercicio de las competencias que aquellas tienen atribuidas.

Así pues, y siguiendo a García de Enterría³³⁴ los convenios celebrados según esta modalidad de actuación quedarían integrado dentro de "la extensa gama de los llamados genéricamente conciertos", donde vendrían a integrarse los contratos suscritos entre las Administraciones públicas territoriales y las sociedades estatales a las que venimos refiriéndonos³³⁵.

El objeto del convenio estará orientado como hemos señalado a la contratación de obras de rehabilitación con empresas constructoras, ajustándose a la legislación civil o mercantil que le sea de aplicación³³⁶.

Esta última circunstancia, esto es el sometimiento a las normas de contratación civil o mercantil por parte de las sociedades estatales con las que se celebran los referidos convenios, constituye una manifestación más de un fenómeno que ha sido conceptualizado de "huída del derecho público", y que parece ser que tiende a ser corregida, aunque con escasas pretensiones por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Hasta aquí las referencias a la denominada gestión convenida. Junto a ella y

³³⁴ Eduardo García de Enterría, "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, obra cit, pág 645 y ss. Para Garrido Falla, los conciertos a los que hacemos aquí referencia únicamente caben entre la Administración y las empresas de carácter privado, debiendo mediar para que se produzca la "acción concertada" la concesión de una subvención en favor de aquellas. Por esta razón para el mencionado autor la ubicación correcta de los conciertos se sitúa en la actividad de fomento de la Administración y no en el ámbito contractual. "Tratado de Derecho Administrativo", volumen II. Tecnos, 1989, pág.295. Una consideración similar es la mantenida por J. M de la Cuétara, "La actividad de la Administración". Tecnos, 1983.

³³⁵ En opinión de García de Enterría quedarían integrados dentro de la categoría jurídica de los conciertos, los llamados convenios de colaboración a que se refiere el artículo 2.7 de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas y los contratos programas regulados en el artículo 91 de la Ley General Presupuestaria suscritos por el Estado y las empresas públicas o, en su caso las privadas, que reciban cualquier tipo de subvención con cargo a los Presupuestos del Estado. "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, obra cit., pág 646.

³³⁶ En este sentido puede verse el Decreto de 1 de junio de 1989 de la Comunidad Autónoma de Canarias, que modifica el Decreto de 23 de noviembre de 1984 regulador de los convenios con sociedades públicas, para adaptarlo al Plan promovido por el Gobierno de Canarias. El mencionado Decreto señala que los convenios constituyen un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos propuestos por la rehabilitación.

En términos similares se expresa el Decreto de 20 de marzo de 1986 de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de Madrid, que regula los convenios de gestión del Instituto de la Vivienda de Madrid con empresas públicas y sociedades estatales.

como señalábamos al principio cabe también la gestión directa que será aquella en que la contratación de las obras en que la rehabilitación consiste sea llevada a cabo por el ente territorial que ostenta la condición de promotor público, bien por sí mismo, supuesto excepcional, bien a través de un organismo autónomo constituido con esta finalidad que no tenga atribuido la condición de promotor.

Interesa en este sentido destacar que en el supuesto de que las operaciones de rehabilitación se verifiquen por gestión directa, cabrá hablar de la existencia de un contrato de carácter administrativo, categoría en la sin duda alguna que pueden incluirse los acuerdos entre la Administración promotora, o el organismos autónomo a ella adscrito, y la empresa constructora con la que se celebra el contrato. Efectivamente, tal consideración es posible, tanto por razón del objeto (que sería determinante de un contrato de obras), como por razón del sujeto, ya sea la Administración territorial promotora, ya un organismo autónomo a ella adscrito³³⁷.

2) La promoción pública instrumental.

A pesar de lo expuesto más atrás, lo normal no será que el ente territorial asuma la gestión de la actividad administrativa que sirve de base a la rehabilitación, sino que la encomendará a un ente instrumental.

Así pues, llamamos promoción pública instrumental a aquella en que la gestión de la actividad de rehabilitación se lleva a cabo por entes públicos instrumentales creados o participados económicamente por Administraciones públicas para asumir la condición de promotores públicos, condición que les viene dada por las disposiciones estatutarias por la que se rigen³³⁸ y que como ya señalábamos constituyen título habilitante

³³⁷ Efectivamente, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas resulta de aplicación en todo caso a los organismos autónomos. Así se desprende del artículo 1.3, que hace referencia al ámbito de aplicación subjetiva, que sin embargo establece determinados requisitos para resultar de aplicación a los restantes entes de derecho público.

³³⁸ Alberto Alonso Uría ha puesto de manifiesto esta circunstancia, señalando que el principio de legalidad, supone, por tanto, la estricta vinculación de los Entes públicos a la ley en su organización y actividad, de modo que no determinan autónomamente sus fines, sino que estos les vienen impuestos por el ordenamiento, bien con carácter plural (entes territoriales) o bien con carácter específico (Entes institucionales), lo que da lugar, respecto de estos últimos, al denominado principio de especialidad. Pues bien, en el caso de los entes públicos instrumentales, esta atribución

para la asunción de dicha condición.

Estos entes instrumentales de los que venimos hablando se concretan fundamentalmente en organismos autónomos y sociedades mercantiles en las cuales ostente participación mayoritaria directa o indirectamente una Administración territorial así como entes de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

El concepto genérico que mejor agrupa a estos entes instrumentales es el de empresa pública, en la cual hallan encaje las distintas personificaciones jurídicas de carácter instrumental susceptibles de responsabilizarse patrimonialmente de las operaciones de rehabilitación.

A diferencia de lo que sucedía en el caso de los entes públicos territoriales que recibían la habilitación para actuar como promotores públicos de los títulos competenciales previstos en el ordenamiento jurídico, en el caso de los promotores públicos instrumentales, el título habilitante para ostentar la condición de promotor deriva de los propios estatutos que regulan el ente en cuestión. A través de los mencionados estatutos, la Administración territorial confiere al sujeto instrumental unos objetivos o fines específicos entre los que deberá necesariamente encontrarse la iniciativa para promover acciones de rehabilitación.

Así pues, el título habilitante se desliga de la competencia, que tiene únicamente relevancia a efectos de la creación y adscripción de entes públicos, y en su caso para la constitución o participación en sociedades públicas, ya que serán precisamente los entes territoriales quienes puedan habilitar a los entes instrumentales en la condición de promotores públicos.

A efectos expositivos, distinguiremos entre organismos autónomos, sociedades mercantiles en las cuales ostente participación mayoritaria un ente público y entes de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. En relación a todos ellos trataremos de analizar los distintos aspectos relevantes desde el punto de vista de su consideración como promotores públicos.

específica de fines les viene dada a través de sus estatutos que "nos dará el cuadro de sus respectivas capacidades". "La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales", en el libro "Tratado de Derecho municipal", dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo II. Civitas, Madrid, 1988, pág. 1304 y siguientes.

2.1) Los organismos autónomos como promotores públicos instrumentales.

Tal como hemos expuesto en líneas anteriores comenzamos la exposición de los entes instrumentales aludiendo a los organismos autónomos.

2.1.1) Concepto y tipología.

La definición de organismo autónomo hemos de buscarla en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, cuyo artículo segundo define aquellos como "entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de los del Estado a quien se encomienda en régimen de descentralización administrativa la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público"³³⁹.

La definición apuntada fue posteriormente completada por el artículo 4º del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, que estableció una distinción en base a la función desempeñada por el ente en cuestión, distinguiendo entre organismos autónomos de carácter administrativo, y organismos autónomos de carácter industrial, comercial y financiero.

A la vista de la definición señalada no parece existir problema alguno para entender incluidos los organismos autónomos a que se refiere el artículo 2ª de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1985 en la categoría de promotores públicos³⁴⁰.

³³⁹ En el ámbito local la regulación de los organismo autónomos se encuentra básicamente en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1.955, que los denomina Fundación pública de servicio. Las posteriores normas de régimen local se refieren a ellos ya como organismos autónomos de carácter local.

Las distintas Comunidades Autónomas han desarrollado igualmente normas específicas sobre estas cuestiones como veremos posteriormente.

³⁴⁰ Ejemplos de organismos autónomos encargados de promover la mejora de la vivienda, sobre todo rural, eran los considerados "Patronatos". No obstante la tendencia actual supone su transformación en servicios administrativos descentralizados (órganos), o en algunos casos su extinción, asumiendo sus funciones los distintos Institutos de vivienda y suelo que las Comunidades Autónomas han ido creando.

Así pues, en los organismos autónomos confluyen las tres notas que analizábamos en su momento y que son determinantes del concepto de promotor público. En efecto, el organismo autónomo adopta una forma de personificación pública. Su título habilitante deriva de los estatutos que regulan el ente en cuestión y a través de los cuales la Administración territorial confiere al sujeto instrumental unos objetivos o fines específicos entre los que deberá necesariamente encontrarse la iniciativa para promover acciones de rehabilitación. Por último el organismo autónomo dispone de un patrimonio propio sobre el que recaerá la cuantía de las acciones de rehabilitación y que ha de quedar realmente reflejado en los presupuestos del ente.

Analizado pues que los organismos autónomos pueden ser promotores públicos de la rehabilitación, es necesario averiguar que modalidad de los mismos será la que tenga atribuida esta condición.

Sobre esta cuestión no parecen existir excesivas dudas, tanto por la clara delimitación de la actividad material que realizan como por el reconocimiento expreso de su carácter que directamente especifican las distintas leyes creadoras³⁴¹.

Efectivamente, el fin público que a través de ellos, como entes instrumentales se trata de conseguir requiere necesariamente de la realización de operaciones transaccionales³⁴², y por otra parte no resulta satisfecho únicamente con el impulso de la actividad rehabilitadora, sino que a tal actividad pueden seguirle coyunturalmente, otras de

Como ejemplo de las tendencias apuntadas puede verse la Orden de 19 de abril de 1988 de la Consellería Adjunta a la Presidencia de Baleares, que desarrolla el Decreto de 11 de febrero del mismo año por el que se crea el Servicio de Mejora de la Vivienda Rural tras la extinción del Patronato para la Mejora de la Vivienda por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Balear para 1988.

³⁴¹ La consideración expresa de los organismos autónomos como entidades de derecho público de carácter comercial y financiero, puede verse entre otras, en la Ley de 27 de abril de 1988 del Parlamento gallego, creadora del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, y en la Ley de 14 de enero de 1993 de la Comunidad Autónoma de Madrid a través de la cual se da nacimiento al Instituto de la Vivienda de Madrid. En ambas leyes se pone de manifiesto la necesidad de crear instrumentos con capacidad económica y funcional para intervenir en los procesos de promoción y equipamiento de la vivienda y suelo.

Similares referencias quedan contenidas en el artículo 3º de la Ley de 22 de noviembre de 1985 de las Cortes de Aragón relativa a la creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

³⁴² Así por ejemplo la adquisición de terrenos para constituir el patrimonio de suelo necesario para el cumplimiento de sus fines, o la adquisición de viviendas con el propósito de su rehabilitación

disposición de los bienes cuya rehabilitación se promueve³⁴³ (dación al mercado), por lo que las actividades que de forma complementaria o añadida a la promoción han de realizar les otorgan a los organismos autónomos carácter comercial o financiero.

El empleo de los organismos autónomos como sujetos de la rehabilitación en su consideración de promotores públicos no ha de considerarse casual. Por el contrario aquellos presentan virtualidad³⁴⁴ desde el momento en que suponen una "descentralización funcional"³⁴⁵ que permite una gestión ágil y flexible en sus actuaciones consecuencia inmediata de su autonomía funcional y financiera, lo que repercute básicamente en la consecución de una mayor eficacia en la actuación administrativa, tal y como preceptúa el artículo 103 de la Constitución española.

La creación de los mismos corresponde a las Administraciones territoriales cuyas competencias habilitan para intervenir en los procesos de rehabilitación, es decir, tanto las Comunidades Autónomas como los entes locales. En el caso de las Comunidades Autónomas la creación de los mismos está sujeta a reserva de ley, de forma que será exclusivamente una disposición con rango legal la que pueda dar lugar a su creación, en la que además del reconocimiento de su personalidad jurídica se aprobarán los estatutos del Ente, determinando al tiempo sus funciones, la Administración pública u organismo al que hayan de quedar adscritos, las bases generales de su organización y los medios económicos que se les asignen.

También las Administraciones locales están capacitadas para la creación de dichos entes, pero en estos supuestos habrá que remitirse a las normas de carácter local, correspondiendo al pleno de la corporación la aprobación de los correspondientes estatutos.

³⁴³ Así por ejemplo la enajenación de las viviendas, locales de negocio, edificaciones complementarias o terrenos de su propiedad, y la constitución, transmisión modificación o extinción de toda clase de derechos sobre los mismos, incluso el arrendamiento.

³⁴⁴ La importancia práctica de los organismos autónomos fue apreciada por Martín Retortillo que atribuye a los mismos una mayor flexibilidad en las actuaciones, una mayor eficacia en la gestión y una nueva autonomía patrimonial. Pese a ello no justifica la extraordinaria amplitud que han alcanzado. "Las empresas públicas: Reflexiones en el momento presente", RAP N° 126, 1991, pág.70.

³⁴⁵ Garrido Falla se atribuye la autoría del concepto "descentralización funcional". "Privatización y reprivatización". RAP N° 126. 1991, pág 16.

2.1.2) La personalidad jurídica de los organismos autónomos.

La alusión a la naturaleza jurídica de los organismos autónomos supone sobre todo una referencia a su consideración como personas jurídicas de derecho público y a las consecuencias que esta consideración conlleva, en especial la referente a la posibilidad de ostentar la titularidad de una masa patrimonial de bienes.

Ambas notas, es decir personalidad jurídica pública, y existencia de una masa patrimonial de bienes, son determinantes para conferir a los organismos autónomos la condición de promotores públicos según hemos visto. Por esta razón, y por la polémica existente sobre la concurrencia en los mismos de las notas apuntadas anteriormente es por lo que pasamos a analizar estas cuestiones.

En efecto, desde un punto de vista legal, no existe duda de la atribución de personalidad jurídica que respecto a ellos efectúa el artículo 2º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958. No obstante la doctrina ha sido unánime al entender que la actuación de los entes en cuestión está sujeta a ciertas limitaciones y cortapisas que impiden otorgarle la amplitud con que dicha personalidad se predica por ejemplo de las Administraciones territoriales³⁴⁶.

En efecto, el carácter instrumental de que están investidos los organismos autónomos, determina necesariamente que la atribución de personalidad jurídica se otorgue en función de esa instrumentalidad con lo que su amplitud ha de ser necesariamente limitada respecto de la personificación territorial de la que surgen y respecto de la cual no quedan en ningún momento desvinculados. Precisamente por esta razón se ha matizado la atribución de personalidad jurídica a este tipo de entes, destacando su carácter funcional o de gestión instrumental de los fines públicos atribuidos a la Administración territorial de la que surgen.

Estas consideraciones han llevado a la doctrina a hablar de la denominada escala de la personalidad³⁴⁷, expresión con la que quiere ponerse de manifiesto la relatividad

³⁴⁶ Así por ejemplo se manifiesta Parada Vázquez, que señala que la personalidad de los organismos autónomos es más ficticia que real". "Derecho Administrativo", tomo II, obra cit, pág. 240. Igualmente crítico con la atribución de personalidad jurídica y de autonomía se muestra Santamaría Pastor, "Fundamentos de Derecho Administrativo", Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pág.1205.

³⁴⁷ Gaspar Ariño, "La Administración institucional. Bases de su régimen jurídico". Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1972.

del concepto así como las distintas modulaciones de intensidad que puede sufrir el mismo en relación a la tipología concreta del ente del que se predique.

El dato que de forma más relevante ha servido para afirmar el carácter limitado de los organismos autónomos ha sido la carencia de patrimonio propio³⁴⁸, opinión que mayoritariamente parece mantener la doctrina y elemento de fundamental importancia para poder predicar de ellos o no su carácter de promotores públicos.

Efectivamente, los organismos autónomos ha dicho la doctrina carecen de bienes, derechos y obligaciones propios. Únicamente tienen la posibilidad de administrarlos, lo que se traduce en un manejo autónomo de fondos que lleva consigo la existencia de ingresos separados que son usados para hacer frente a la totalidad de los gastos derivados de la realización de los fines específicos del ente, pero que no cabe en ningún caso confundir con la titularidad de los mismo.

Esta manifestación de la personalidad de los organismos autónomos es fundamental para su inclusión en la categoría jurídica de sujetos de la rehabilitación, por ello nos detendremos en su estudio.

En páginas anteriores definíamos el concepto de sujetos de la rehabilitación en base a la existencia de una masa patrimonial que soportaba directamente la cuantía de las operaciones rehabilitadoras. Pues bien la inclusión de los organismos autónomos en esta categoría dependerá en último termino de la afirmación de la existencia de un patrimonio respecto del cual, ostenten no solo la gestión sino también la titularidad. Por esta razón vamos a detenernos básicamente en el análisis de esta circunstancia.

Efectivamente como he señalado más atrás, la doctrina ha venido negando la existencia de patrimonio propio de los organismos autónomos en base fundamentalmente a la dicción del artículo 84 de la Ley de Patrimonio del Estado. En base al mencionado artículo, los bienes inmuebles integrados en los patrimonios de los organismos autónomos que no sean necesarios para el cumplimiento directo de sus fines, se incorporan al Patrimonio del Estado.

Esta circunstancia es igualmente puesta de manifiesto por Francisco González Navarro, "Organismos autónomos y Ley General Presupuestaria". Revista de Hacienda pública española N° 54. 1978, pág. 161.

³⁴⁸ Sobre el tema de la titularidad patrimonial de los organismos autónomos ver José Manuel Díaz Lema, "La afirmación legal de patrimonios propios de los organismos autónomos", en el libro "Administración institucional", libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, tomo I. Civitas Madrid, 1994, págs 363-402.

El precepto parece pues establecer con claridad una absoluta falta de disponibilidad de tales bienes por parte del organismo autónomo, por lo que "se ha entendido con razón que la propiedad del organismo resulta absolutamente mermada"³⁴⁹.

Los artículos 6º y 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1.958 parecen ofrecer base para el mantenimiento de la opinión anteriormente señalada. En efecto el primero de los citados artículos entiende incluidos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado "los bienes de los organismos autónomos, sin otra excepción que aquellos que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por las que se rigen". El precepto, inspirado sin duda en el principio de unidad patrimonial del Estado admite la existencia de bienes no incluidos en el Inventario si bien tal admisión se restringe a los dos supuestos excepcionales planteados en la disposición legal.

Por su parte el artículo 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas establece claramente que los bienes que el Estado adscrita a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación jurídica originaria. Los organismos que reciban dichos bienes no adquieren su propiedad, y los habrán de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines, bien de forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos. En términos muy similares se manifiesta el artículo 80 de la Ley de Patrimonio del Estado.

El empleo por ambos cuerpos normativos del término "adscripción" pone de manifiesto la ausencia de atribución de la propiedad de los bienes, significando una simple puesta a disposición de los mismos, y contrastando así con la "cesión" de bienes que supondría una efectiva transmisión de la titularidad al organismo autónomo³⁵⁰.

³⁴⁹ En este sentido ver las consideraciones efectuadas al respecto por José Manuel Días Lema "La afirmación legal del Patrimonio propio de los organismos autónomos", pág 365, en el libro "Administración instrumental", libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arevalo, tomo I. Civitas Madrid, 1994.

Igualmente Gaspar Ariño pone de manifiesto la disociación existente entre el derecho de propiedad, tal y como se concibe en los artículos 348 y 349, y las facultades ostentadas por los organismos autónomos respecto de aquel patrimonio del que disponen. "La Administración institucional", obra cit. pág. 368.

³⁵⁰ La doctrina se ha hecho eco de esta importante distinción entre bienes adscritos y cedidos. Así para Gaspar Ariño, la previsión legal de mera adscripción es perfectamente coherente con la ausencia de una auténtica personalidad jurídica inmanente en el organismo autónomo. "La Administración institucional", obra cit., pág 360.

Las consecuencias de la negación de patrimonio a los organismos autónomos, repercuten básicamente en la imposibilidad de adquisición o enajenación de bienes, en la imposibilidad de destinar el producto de la enajenación al fin específico del organismo autónomo, así como en la falta de reconocimiento de la posibilidad de cesiones de la propiedad en favor de aquellos por parte del ente matriz. Todo ello impide que desde este punto de vista pueda llegar a hablarse de promoción pública por parte de los organismos autónomos.

Ahora bien, tales afirmaciones no pueden mantenerse con carácter absoluto, ni desde el punto de vista legal ni doctrinal³⁵¹, de forma que incluso aquellos autores que niegan el supuesto de hecho que nos ocupa admiten excepcionalmente y con efectos atenuados la titularidad patrimonial de ciertos bienes de los organismos autónomos³⁵².

En efecto junto a los preceptos que hemos puesto de manifiesto más arriba, es necesario señalar la existencia de otros que pueden servir igualmente para fundar una opinión contrapuesta.

Así son frecuentes, tanto en la Ley de Patrimonio del Estado, como en la de

Esta circunstancia ha sido igualmente constatada por José Manuel Díaz Lema, si bien el mencionado autor, ofrece ejemplos en que junto con la adscripción es posible igualmente la transferencia o cesión de la titularidad de los bienes como manifestación una tendencia aperturista hacia el progresivo reconocimiento de patrimonios propios. El citado autor señala el Estatuto de Correos en cuyo artículo 9 se prevé la posibilidad de que le sean transferido (no adscritos) bienes y derechos, circunstancia que parece preverse también en el caso de las Confederaciones hidrográficas. Un supuesto especial mencionado por el citado autor es el que se refiere a la transferencia "ope legis" que se realiza en favor de las Universidades. Ver el citado autor, "La afirmación legal de patrimonios propios de los organismos autónomos", obra cit., pág 380.

³⁵¹ Desde el punto de vista doctrinal, me parece relevante poner de manifiesto la opinión de Muñoz Machado, que de forma tangencial viene a admitir la posibilidad de patrimonio propio de los organismos autónomos. En efecto, el mencionado autor apunta implícitamente esta posibilidad con motivo del análisis de la responsabilidad civil concurrente de las Administraciones públicas. Se plantea el citado autor la posibilidad de concurrencia entre dos Administraciones, la del Estado y la de un organismos autónomos, preguntándose entonces sobre cual ha de ser la que responda por los daños causados. Con motivo de este planteamiento, se critica la inercia jurisprudencial en la búsqueda de un único patrimonio responsable, señalando que dependerá del supuesto concreto ante el que nos encontremos el que sea una u otra Administración la que responda en función de la dependencia jerárquica con la Administración matriz. De esta manera se reconoce indirectamente la existencia de un patrimonio propio del organismo autónomo capaz de hacer frente a la responsabilidad por el generada. En este sentido ver Santiago Muñoz Machado, "La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones públicas". Civitas, Madrid, 1992, pág. 140 y siguientes.

³⁵² Así por ejemplo Gaspar Ariño Ortiz alude a la existencia de una titularidad de carácter fiduciario, "titularidad vicaria o titularidad en comisión, para un fin o destino. Dicha titularidad vendría únicamente reconocida por el citado autor respecto de aquellos "bienes adquiridos para su transformación y posterior entrega al tráfico jurídico con finalidades públicas de conformación social (abastecimiento, reforma agraria, vivienda, urbanismos)". "La administración institucional", obra cit., pág.382 y 387.

Entidades Estatales Autónomas alusiones normativas que permiten sustentar la tesis de la existencia de un patrimonio propio de los organismos autónomos³⁵³. También jurisprudencialmente parece admitirse la titularidad patrimonial de los organismos autónomos. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1.989.

Por otra parte, los preceptos que habían servido para apoyar la negación de titularidad patrimonial en favor de los entes institucionales admiten excepciones que permiten hablar de la existencia de una masa patrimonial propia restringida a los supuestos excepcionales que a continuación analizamos.

Así tanto el artículo 6º como el 84 de la Ley de Patrimonio del Estado, excluyen de su ámbito de aplicación los bienes adquiridos por los mismos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por las que se rigen. Es obvio que respecto a tales bienes no existen restricciones en torno a las facultades de disposición sobre los mismos (adquisición y enajenación), y que el producto de las enajenaciones revertirá patrimonialmente en el cumplimiento de los fines del organismos que haya efectuado la transacción. La única vinculación con la Administración matriz vendrá dada en el supuesto de extinción del organismo autónomo en cuyo caso será aquella quien asumirá la titularidad de los mismos sin que ello signifique negar la existencia de una verdadera titularidad sobre los bienes, pues el traspaso se producirá por la extinción de la personalidad jurídica del ente institucional.

En mi opinión, las afirmaciones anteriores permiten sin lugar a dudas extraer una importante conclusión: los organismos autónomos son susceptibles de ostentar la

³⁵³ Así el artículo 2º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas que al definir los organismos autónomos pone de manifiesto de forma expresa su personalidad jurídica y la existencia de un patrimonio propio. A esta cuestión hace igualmente referencia el artículo 15.1, y el artículo 43 c) que aluden a la existencia de un patrimonio inmovilizado de aquellos.

En el ámbito local, ya el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en el artículo 86 ponía de manifiesto que "los servicios personalizados poseerán patrimonio especial afecto a los fines específicos de la Institución que se constituyera". Por su parte, el artículo 88 ponía de manifiesto que "los beneficios que se obtuvieren en la prestación de los servicios, una vez cubiertos los gastos y el fondo de reserva, se destinarán íntegramente a mejorar y ampliar las instalaciones, y solo cuando se tratase de establecimiento de crédito pasarán a la Hacienda de la entidad local con destino a sus atenciones".

titularidad dominical de una masa patrimonial de bienes. Sobre la amplitud de tal masa existen más dudas, pero en todo caso ésta existe y será sobre ella sobre la que recaiga la cuantía de las operaciones de rehabilitación, lo que permite configurarlos como sujetos de la rehabilitación en su condición de promotores públicos.

2.2) Las sociedades mercantiles de participación pública.

Junto con los organismos autónomos, la Administración territorial competente puede elegir igualmente la fórmula de las sociedades mercantiles de participación pública como modo de verificar la promoción pública de la rehabilitación.

Se trata en definitiva de una opción que queda al criterio de la Administración que adoptará la personificación jurídica que estime más conveniente para llevar a cabo las operaciones de que tratamos.

Así pues, el segundo tipo de promotores públicos que se integran en la categoría que se ha definido como instrumental viene constituido por aquellas personificaciones de derecho privado en las cuales ostenta participación exclusiva o mayoritaria un ente de carácter administrativo, lo que las incluye en el ámbito del sector público.

La atribución del carácter instrumental presupone reproducir para las sociedades mercantiles de participación pública las mismas consideraciones que señalábamos respecto de los organismos autónomos.

De este modo su condición de promotores públicos derivará básicamente de los estatutos que regulan el ente en cuestión. La titularidad competencial en materias como el urbanismo y la vivienda determinará la Administración territorial susceptible de crear una persona jurídica privada a la que dotará de un patrimonio propio y habilitará para la gestión de la rehabilitación.

La participación pública en sociedades de carácter mercantil puede revestir como ya hemos señalado el triple carácter de exclusiva, mayoritaria o minoritaria. En páginas anteriores señalábamos que a efectos de la inclusión de una sociedad mercantil en el sector público atendíamos fundamentalmente al volumen de participación, de forma tal que

únicamente serán consideradas como promotores públicos aquellas empresas en que la participación de la Administración territorial y organismo autónomo a ella adscrito sea exclusiva o mayoritaria, excluyendo de tal consideración aquellas en que no concurra esta circunstancia.

En este punto, es necesario poner de manifiesto, la extensión e importancia alcanzada por las empresas públicas personificadas bajo la fórmula de la sociedad mercantil, extensión que se constata por dos circunstancias: la existencia de un desplazamiento en el empleo de las sociedades mercantiles públicas, que han pasado de ser utilizadas como forma de gestión de servicios públicos tradicionales, a su empleo como instrumentos garantistas de prestaciones sociales exigidas directa o indirectamente por la Constitución³⁵⁴ y la legitimación de su creación como instrumento para el ejercicio de la iniciativa pública³⁵⁵ que la Constitución reconoce a la Administración³⁵⁶.

Así pues, la necesidad de intervención de las Administraciones públicas para garantizar determinadas condiciones a los administrados justifica la adopción de técnicas de carácter empresarial que responden con mayor eficacia a las pretensiones señaladas.

Las anteriores circunstancias han propiciado la proliferación de sociedades mercantiles participadas por entes públicos, presentes prácticamente en la mayoría de los sectores en que se producen actuaciones de carácter público.

Por esta razón en el ámbito de la actividad de rehabilitación, la existencia de las mencionadas empresas públicas está presente tanto respecto de la rehabilitación de espacios urbanos, como respecto de la rehabilitación de viviendas y otros elementos

³⁵⁴ En este sentido se ha manifestado Ramón Parada Vázquez, "Derecho Administrativo", tomo II, obra cit., pág. 262. Ver también Sebastián Martín Retortillo, "Las empresas públicas: Reflexiones en el momento presente". RAP N° 126, pág 114.

³⁵⁵ El artículo 128.2 de la Constitución española de 1.978 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica.

Sobre esta cuestión puede verse Eduardo Serra, "La empresa pública en la Constitución". REDA N° 22, 1979, págs. 351-364.

³⁵⁶ En este sentido, Alberto Alonso Ureba distingue dos tipos de sociedades mercantiles: las de carácter industrial o comercial, y las de servicio público estrictu sensu. "La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales", obra cit., pág. 1326.

En igual sentido puede verse Eduardo Roca Roca, "Las técnicas societarias en la Administración pública española" en el libro "Administración instrumental". Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arevalo, tomo I. Civitas, Madrid, 1994, pág.752.

urbanos³⁵⁷.

Las ventajas que se deducen de las actuaciones públicas a través de empresas mercantiles se traducen en la flexibilización de las rigideces administrativas propias de la actuación pública, en las facilidades en orden a la financiación de las operaciones a realizar, así como en la agilización de las técnicas presupuestarias, sin olvidar las mayores posibilidades por lo que respecta a la contratación de las obras que tengan encomendadas³⁵⁸.

La creación³⁵⁹ de sociedades mercantiles de carácter público corresponde básicamente a la Administración territorial que tenga atribuida competencia en materia de urbanismo o vivienda, y esa creación puede hacerse ya sea directamente, ya de forma indirecta, a través de organismos autónomos. La cuestión nos remite por tanto al epígrafe

³⁵⁷ La previsión de sociedades públicas para la realización de operaciones urbanísticas estaba prevista en el artículo 115 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, que dio lugar a la aprobación del Real Decreto 1169/ 1978 de 2 de mayo sobre creación de sociedades urbanísticas por el Estado, organismos autónomos y corporaciones locales.

En el ámbito autonómico puede citarse el Decreto de 21 de noviembre de 1989 (País vasco), modificado posteriormente por Decreto de 6 de febrero de 1990 sobre creación de la sociedad pública "Vivienda y suelo de Euskadi, S.A., a la que se le atribuye la condición de promotor público.

En el mismo sentido puede verse el Decreto de 24 de mayo de 1990 de la Comunidad Autónoma de Galicia, que autoriza al Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo a constituir sociedades urbanísticas y promotoras de viviendas y suelo en las provincias de Pontevedra y Orense

Con la misma finalidad de constitución de sociedad mercantil de carácter público puede verse el Decreto Foral de Navarra de 4 de febrero de 1988, relativo a la constitución de la sociedad "Viviendas de Navarra, S.A".

Del mismo modo, y más recientemente puede citarse la Ley de 30 de diciembre de 1994 de la Asamblea Regional de Murcia sobre creación de la Sociedad para la Promoción de la Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, S.A.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hay que citar la Ley 5/87 de 7 de mayo que creó la sociedad de gestión urbanística de Castilla y León S.A. (GESTURCAL), y otras sociedades de gestión urbanística. Posteriormente por Ley 5/96 de 12 de julio se autoriza la absorción por GESTURCAL de diversas sociedades de gestión urbanística

³⁵⁸ En este sentido puede verse el estudio efectuado por Narciso Serra Serra y otros sobre las sociedades de economía mixta a petición de la Comisión de Urbanismo y Servicios comunes de Barcelona, publicado en la Revista de Derecho Urbanístico N° 14 de 1969, con el título de "Las sociedades de economía mixta de actuación urbanística". En el mencionado artículo, pág. 46, se pone de manifiesto la virtualidad de este tipo de entes para acometer la gestión urbanística.

En términos muy similares Eduardo Roca Roca pone igualmente de manifiesto la virtualidad de las sociedades mercantiles públicas. Entre las motivaciones que el citado autor señala para hacer uso de las mismas destaca su virtualidad como instrumentos para materializar una actividad que no podría ser realizada directamente por el Estado, la lentitud de la estructura organizativa de la Administración, que dificulta una actuación ágil, y el intento de eludir los controles a que debe someterse la Administración en el manejo de fondos públicos. "Las técnicas societarias en la Administración pública española", en el libro "Administración institucional", obra cit., pág. 743.

³⁵⁹ Hablamos aquí de creación de sociedades mercantiles porque será la forma más usual de nacimiento de una empresa pública dotada de personalidad jurídico privada. No obstante hay que tener en cuenta que junto a esta fórmula, existe la posibilidad de que el ente público se integre en una sociedad ya existente (respecto de la que ya no es necesaria la creación), mediante la adquisición de la totalidad o parte de las acciones de la misma.

relativo a la competencia en materia de rehabilitación.

En cuanto a la concreta forma jurídico privada de personificación, hay que tener en cuenta que este dato dependerá de la envergadura económica y patrimonial de la actividad que la sociedad esté llamada a gestionar³⁶⁰. La limitación espacial o territorial de la actividad empresarial local así como sus propios fines, aconsejan adoptar la forma de la sociedad limitada frente a la mayor envergadura de la actividad estatal que determina la necesidad de acudir a la sociedad anónima.

La escasa regulación estatal existente sobre la materia, básicamente el título III de la Ley de Entidades Estatales autónomas, al referirse a las empresas nacionales, sociedades mercantiles de participación pública mayoritaria en terminología de la Ley General Presupuestaria, contempla únicamente la figura de la sociedad anónima. No obstante, en el ámbito local, parece no existir problema alguno para dar cabida a la sociedad limitada. Así lo demuestran los artículos 85.3 c) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local, 103.1 del Texto Refundido de Régimen local y 89.1 del Reglamento de Servicios de las corporaciones locales³⁶¹.

Por lo que se refiere a la cuantía del capital, la doctrina ha puesto de manifiesto la relación directamente proporcional existente entre el tipo de operaciones a realizar y la determinación del capital social.

Así las operaciones de rehabilitación requieren un porcentaje de inversión cuantitativamente inferior al que requieren las operaciones de renovación, en que se llevan a cabo importantes obras de demolición, con los consiguientes problemas jurídicos y económicos que ello plantea, en especial el referido a las indemnizaciones. No obstante la rehabilitación urbana supone por las escasas expectativas lucrativas que conlleva, la inhibición del capital privado, de forma que será la inversión pública la que tenga que hacer frente fundamentalmente a estas cuestiones.

³⁶⁰ Hay que tener en cuenta que la Ley de Sociedades Anónimas dispensa el requisito del número mínimo de socios para formar una sociedad anónima cuando se trata de dar lugar a una empresa de carácter público. Así se establece en el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1564/89, de 22 de diciembre de 1.989 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

³⁶¹ Ver Alberto Alonso Ureba, "La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales", en el libro "Tratado de Derecho Municipal", obra cit., pág 1316.

Por contra, cuando de remodelaciones se trata los incrementos en el aprovechamiento urbanístico que tales operaciones conllevan, suponen el protagonismo del sector privado.

2.2.1) Sociedades mercantiles de exclusiva participación pública.

Se engloban dentro de este apartado todas aquellas sociedades cuyo capital pertenece íntegramente a una Administración pública.

También a estas empresas les es dado decidir e impulsar la rehabilitación en base a su condición de gestores de las actividades relacionadas con aquella.

En efecto, concurren en ellos las notas necesarias para ser considerados promotores públicos. Así se incluyen entre las personas jurídico-privadas, pero presentan una connotación pública que proviene del hecho de estar participados exclusivamente en su capital social por una Administración pública. Disponen del título habilitante necesario, título que proviene de sus estatutos de constitución. Y además ostentan de una masa patrimonial con la que hacer frente a las operaciones de rehabilitación que realizan.

2.2.2) Sociedades mixtas.

Junto a las sociedades mercantiles de exclusiva participación pública, cabe la posibilidad de emplear la fórmula de la sociedad mixta, en la cual un ente público ostenta la participación mayoritaria aunque no exclusiva del capital social.

En cualquier caso estas empresas son creadas con la finalidad de gestionar las concretas actividades administrativas relacionadas con la rehabilitación.

En el supuesto de referencia, junto a los sujetos de derecho público que participan en el capital de la sociedad, existen también sujetos de derecho privado cuya participación porcentual ha de ser inferior a la de los primeros.

No vamos a detenernos en el concreto régimen jurídico de las sociedades

mixtas que básicamente supone la remisión a la legislación de carácter mercantil.

2.3) Otras entidades de derecho público.

Con la expresión "otras entidades de derecho público", queremos hacer referencia a la segunda de las categorías incluidas en el concepto de sociedades estatales a que se refiere el artículo 6.1 b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988.

Se trata en efecto, de aquellas entidades de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado³⁶². Son personificaciones jurídico-públicas creadas por un ente territorial, que las dota de unos estatutos a través de los cuales les concede la habilitación suficiente para que puedan actuar como promotores públicos. Así pues en los entes de derecho público que venimos analizando concurren las notas que como vimos eran necesarias para conferir a un sujeto la condición de promotor.

Por lo demás, y en cuanto a las cuestiones relativas al régimen interno de los entes de derecho público que actúan sometidos a derecho privado por disposición legal, pueden reproducirse consideraciones muy similares a las que analizábamos respecto de los organismos autónomos, sobre todo en lo referente a los aspectos patrimoniales, sobre cuya titularidad solamente cabe el reenvío a las cuestiones que ya han sido tratadas.

Otra cuestión es la que se refiere a la necesidad de introducir esta nueva categoría jurídica de entes que junto con los organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero y las sociedades mercantiles de participación pública conforman el panorama de los entes instrumentales adscritos al cumplimiento de funciones relacionadas con la promoción de la rehabilitación.

En efecto las diferencias entre los entes de derecho público que por ley hayan

³⁶² La utilización de tal tipología de entes públicos como sujetos promotores de la rehabilitación se constata por ejemplo en el Decreto de 21 de mayo de 1991 que aprueba los Estatutos de la Empresa pública de suelo de Andalucía a la que se le otorga la calificación de ente de derecho público de los que someten por ley sus actuaciones al ordenamiento jurídico privado.

Posteriormente la Orden de 31 de julio de 1991 aprobaría el Reglamento de Régimen interior.

de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado y los organismos autónomos de carácter industrial o financiero son mínimas (relativas básicamente a la procedencia de la imposición de un régimen de derecho privado) y por tanto no justifican en mi opinión tal variedad de entes instrumentales.

Criterios de eficacia y agilidad de la gestión aconsejan considerar que tanto unos como otros entes actúan sometidos en sus relaciones externas a las normas del derecho privado, dándose la circunstancia de que así como respecto a los organismos autónomos la sumisión a dicho ordenamiento deriva de una disposición estatutaria, en el supuesto de estos otros entes públicos tan sumisión es consecuencia de una disposición legal que sobre la base de una personificación jurídico-pública reconduce su régimen jurídico al previsto para las empresas mercantiles.

En todo caso, tal categoría jurídica aparece prevista por la legislación estatal, y también por la legislación autonómica que ha elaborado disposiciones al respecto³⁶³, con lo cual, y al margen de justificaciones más o menos razonables no cabe sino afirmar su papel como sujeto promotor de la rehabilitación.

B.- Los promotores privados.

Una vez visto y analizado el concepto de promotor público pasamos a estudiar la segunda de las modalidades de promoción de la rehabilitación, que es la que viene protagonizada por sujetos privados.

Como ya sabemos, se llama promotor a aquella persona física o jurídica, pública o privada que dirige e impulsa la rehabilitación y cuyo patrimonio soporta los gastos que aquella origina. Cuando la decisión e impulsión de las operaciones de rehabilitación tiene lugar por personas físicas o jurídicas de derecho privado estamos ante la figura de los

³⁶³ Como ejemplo de la afirmación realizada puede citarse la Ley General de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que paralelamente a la regulación efectuada en el ámbito estatal por la Ley General Presupuestaria, alude en su artículo 6.1 b) a los entes de derecho público que por ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado.

En un sentido similar se manifiesta la Ley de 5 de febrero de 1986 de la Comunidad Autónoma Balear reguladora de las Finanzas de la Comunidad Autónoma, ya citada.

promotores privados, figura que pasamos a continuación a analizar.

Se pueden reproducir aquí las mismas consideraciones que efectuábamos al analizar la promoción pública, con la particularidad de que en este caso se trata de sujetos privados que no guardan ninguna relación con la Administración, por lo que pueden libremente decidir su inversión, sin estar por otra parte limitados por los condicionamientos presupuestarios y competenciales que veíamos que caracterizaban a los sujetos públicos.

Al igual que ocurría con los promotores públicos, también los privados participan del carácter genérico de sujetos de la rehabilitación, por lo que respecto a ellos se pueden reproducir las mismas consideraciones que efectuamos al comenzar el capítulo.

Junto a estas circunstancias, es necesario señalar su carácter activo, en la medida en que deciden e impulsan la rehabilitación. Por tanto, para poder hablar de promotor privado, es necesario que se den los siguientes requisitos:

- Existencia de un sujeto privado capaz de ostentar la titularidad y disposición de una masa patrimonial de bienes.
- Existencia de un título habilitante para actuar como promotor
- Repercusión patrimonial del gasto originado por la rehabilitación.

Las diferencias existentes respecto de los promotores públicos aluden fundamentalmente al carácter privado que en este caso se predica del sujeto promotor, así como al título habilitante que sirve de base a esa actuación, que revestirá una connotación jurídica privada y hará necesaria la remisión a aquel ordenamiento jurídico.

Sin embargo, no es criterio distintivo de la actuación jurídica privada la existencia de un interés propio e individual por parte del sujeto que efectúa la actividad en cuestión. Las operaciones realizadas por los sujetos privados tienen como fundamento esencial satisfacer el interés particular del sujeto que las realiza. No obstante, las intervenciones verificadas en este sentido trascienden del ámbito individual, revistiendo al tiempo un interés público, puesto que tales actuaciones revierten en una mejora del entramado urbano que sirve de base a la rehabilitación, posibilitando al tiempo la consecución de viviendas en las condiciones a que hace referencia la Constitución española.

A continuación haremos referencia a los diferentes sujetos que pueden actuar como promotores privados. A efectos expositivos distinguiremos entre promotores físicos, y

promotores jurídicos. Consideraremos básicamente como tales a los propietarios ya actúen individualmente, ya con carácter asociado³⁶⁴, a los arrendatarios, y a los entes jurídico privados (cooperativas, juntas de compensación y empresas de carácter privado).

Será al hilo de las consideraciones que vayamos realizando sobre cada uno de ellos cuando analizaremos los aspectos patrimoniales y títulos habilitantes reseñados.

a) Los promotores personas físicas.

Incluimos en este apartado a todas aquellas personas físicas que bien para satisfacer sus propias necesidades de vivienda, o sin esta finalidad efectúan operaciones de rehabilitación sobre aquellos bienes sobre los cuales ostentan la titularidad dominical o un derecho de goce y disfrute.

Al igual que ocurría respecto de los promotores públicos, que requerían de un título habilitante, también los promotores privados requieren de este requisito y esta es la cuestión que pasamos a analizar a continuación.

En este sentido es necesario poner de manifiesto la indeterminación legal existente respecto de cual haya de ser ese título jurídico que atribuye a un sujeto la condición de promotor privado.

Así por ejemplo el Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, alude tanto al propietario como al usuario del inmueble, termino este último excesivamente amplio que presenta un amplio abanico de posibilidades³⁶⁵ sin que quede claramente establecida la titularidad jurídica que sirve de base al uso de la

³⁶⁴ La Ley Catalana de la vivienda de 29 de noviembre de 1991, en su artículo 3.3 hace alusión a esta distinción al señalar: "Es también promotor quien promueve para satisfacer sus necesidades de vivienda, individualmente o asociado con otros con la misma finalidad".

³⁶⁵ En estos términos se ha expresado Eduardo Roca Roca, "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos". Revista de Derecho urbanístico N° 90. 1984, pág. 36.

Efectivamente como pone de manifiesto el mencionado autor, las referencias al usuario son frecuentes en el Decreto de 28 de julio de 1983, (ver entre otros el artículo 22), sin que quede claramente determinado el título jurídico que atribuye la condición de usuario a un sujeto, y sobre todo sin que se determinen las relaciones que como consecuencia de la rehabilitación se van a producir entre el promotor de la rehabilitación (usuario) y el propietario, salvo en el caso de que se trate de una relación arrendaticia.

vivienda.

Desde este punto de vista, podría ser promotor de la rehabilitación tanto el arrendatario, como el precarista, el titular de derechos reales de uso y habitación, el usufructuario o incluso aquella persona que disfruta de la vivienda como compensación o por razón de un trabajo.

Igual indeterminación existe en el derecho autonómico en el que junto a los propietarios se hace referencia a *los titulares de un derecho real de uso y disfrute, expresión igualmente amplia que no aclara los términos y las condiciones en base a las cuales verificar estas actividades de rehabilitación³⁶⁶.

Por nuestra parte, vamos a considerar únicamente los supuestos de promoción efectuada por los propietarios o arrendatarios de la vivienda objeto de rehabilitación, por ser aquellos a los que claramente se refieren las distintas regulaciones que contemplan la cuestión.

Por otra parte serán estos los supuestos más habituales, así como los más problemáticos por razón de la repercusión de la cuantía económica en la renta del arrendamiento. Así pues, será el derecho de propiedad o la titularidad de una relación arrendaticia las que constituyan el título habilitante necesario para intervenir en la rehabilitación.

A continuación pasamos a analizar estas cuestiones.

1) El propietario como promotor de la rehabilitación.

En este epígrafe pretendemos agrupar todos aquellos supuestos en que es el propietario quien verifica las intervenciones de rehabilitación, ya sea de manera individual, ya asociado con otros propietarios.

³⁶⁶ Así por ejemplo ocurre en el Decreto de 22 de mayo de 1986 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León referente a las ayudas económicas en el medio rural.

Por su parte, la Orden de 2 de mayo de 1988 de la Comunidad Autónoma de la Rioja sobre prestaciones económicas para mejora de las rurales, al regular los requisitos que deberán reunir los solicitantes de los beneficios concedidos, se refiere a los propietarios, usufructuarios e inquilinos, por lo que parece quedar más matizada la extensión que hay que dar al término.

1.1) La promoción individual del propietario.

La promoción de la rehabilitación a través de sujetos privados tendrá lugar en aquellos supuestos en que el propietario o propietarios asociados decidan la rehabilitación de un inmueble de su propiedad o bien cuando la ejecución del planeamiento se verifique a través del sistema de cooperación, supuesto en el que el coste de las obras recae sobre los propietarios.

La posibilidad de considerar al titular del derecho dominical como promotor de la rehabilitación se encuentra establecida en todas las normas jurídicas, estatales o autonómicas que se refieren a la rehabilitación urbana.

No obstante, esta posibilidad no deriva del reconocimiento legal efectuado por dichas normas, sino que tiene su directa razón de ser en las facultades inherentes a la titularidad dominical³⁶⁷, constituyendo una opción derivada de la facultad de disposición sobre los bienes sobre los que se ostenta el derecho de propiedad³⁶⁸.

Básicamente la rehabilitación efectuada por el propietario tiene una doble vertiente. Por un lado la rehabilitación puede efectuarse por aquel con el fin de satisfacer su propia necesidad de vivienda. Es la rehabilitación para uso propio (usuario propietario) sometida a unos requisitos determinados de cara a la concesión de préstamos y subvenciones que analizaremos en su momento.

En segundo lugar, la rehabilitación efectuada por el propietario puede tener por objeto la venta, alquiler, cesión en arrendamiento del inmueble objeto de la

³⁶⁷ En estos términos se expresa Tomás López Quintana, "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", obra cit., pág. 123.

³⁶⁸ En este sentido es interesante ver la obra de Alfonso de Cossío que pone de manifiesto como para poder hablar de derecho dominical es preciso que éste se encuentre integrado por tres facultades esenciales: goce, disposición y reivindicación. "Instituciones de Derecho Civil", tomo II. Civitas, Madrid, 1991.

Contrario a la definición de la propiedad como una suma o enumeración de facultades se muestra Manuel Albadalejo que pone de manifiesto la imposibilidad o inutilidad de querer definir la propiedad mediante una enumeración de las facultades que encierra". Manuel Albadalejo, "Derecho civil", tomo III (volumen 1º). Librería Bosch, 1983, pág.246.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que ya no cabe hablar de un derecho de propiedad como un concepto genérico y aplicable a cualesquiera bienes susceptibles de titularidad dominical. Por el contrario, cabe hablar de tantos derechos de propiedad como de bienes susceptibles de ser patrimonializados. Estas cuestiones sin embargo serán examinadas en un capítulo ulterior, relativo a la rehabilitación y el derecho de propiedad.

rehabilitación, cuestión esta última más problemática y que no parece estar resuelta desde el punto de vista legal.

En efecto no son pocos los problemas que plantea la rehabilitación efectuada por el titular del derecho dominical, cuando el objeto en cuestión está previamente sometido a una relación de carácter arrendaticio.

En este supuesto la primera cuestión que se plantea es la relativa a la repercusión de las operaciones de rehabilitación en el tracto del contrato de arrendamiento, lo que supone la necesidad de remitirse a las normas de derecho civil, y en concreto a la ley de Arrendamientos Urbanos.

Así pues, desde el punto de vista civil y a efectos de la repercusión patrimonial de las obras, se distinguen dos tipos de obras que se incluyen dentro del concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico: las obras de mejora y las obras de reparación verificadas con el propósito de conservar la vivienda en estado de servir para su uso.

En efecto las obras de reparación y mejora previstas en la Ley de Arrendamientos Urbanos, en la medida en que vayan encaminadas a dotar a la vivienda de las condiciones de dignidad y adecuación previstas en el texto constitucional quedarían incluidas en el concepto de rehabilitación desde el punto de vista jurídico.

Hay que tener en cuenta que desde el punto de vista que venimos manteniendo en el presente estudio, la actividad de rehabilitación queda trascendida por un elemento de carácter finalista que integra dentro de este concepto todas aquellas manifestaciones materiales que recaen sobre inmuebles con la finalidad de adaptarlos a los parámetros constitucionales.

No obstante, desde el punto de vista de la legislación civil las obras de rehabilitación se distinguen de las de reparación y mejora, puesto que la Ley de Arrendamientos Urbanos parte de un criterio estrictamente material a la hora de calificar tales intervenciones. En todo caso, y como hemos puesto de manifiesto, el criterio que debe prevalecer en este momento es el estrictamente jurídico.

1.1.1) Obras de mejora.

La regulación jurídica en la materia parece haber sufrido una importante evolución que ha culminado con la Ley de Arrendamientos Urbanos 29/1994 de 24 de noviembre.

El Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, establecía en el artículo 34 la necesidad de convenio³⁶⁹ entre propietarios y arrendatarios para poder verificar obras de rehabilitación³⁷⁰. El mencionado precepto estaba en consonancia con el artículo 112 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 28 de diciembre de 1964, posteriormente modificada por el Real Decreto Ley de 30 de abril de 1985 sobre medidas de política económica.

En base a ambos artículos la realización de obras de mejora por el propietario requería convenio con el inquilino, convenio cuya realización autorizaba al arrendador para elevar la renta en proporción a las obras realizadas. En caso de que se tratara de obras comunes que afectaran a un edificio, el referido convenio debía contar con el acuerdo de las tres quintas partes de los arrendatarios.

La existencia del mencionado acuerdo suponía la obligación para el resto de arrendatarios disidentes de soportar en proporción a las rentas satisfechas, la cuantía de la obra de que se tratase³⁷¹.

La Ley de Arrendamientos urbanos de 25 de noviembre de 1994, parece cambiar el sistema instaurado por las normas anteriormente citadas. Efectivamente, en base al mencionado cuerpo legal, ya no parece ser necesario la existencia de convenio para proceder a las obras de rehabilitación, puesto que el transcurso de cinco años (plazo de duración

³⁶⁹ El artículo 34 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano establecía el contenido del convenio.

³⁷⁰ Un supuesto especial es el contemplado en la Ley catalana de 29 de noviembre de 1991 en materia de viviendas, que autoriza a suplir el acuerdo entre propietario y el arrendatario de la vivienda por una autorización de la Administración. En efecto el artículo 32 hace referencia al convenio entre propietarios y usuarios, pero el artículo 33 prevé que en defecto de acuerdo entre ambos, la Administración podrá autorizar la ejecución.

³⁷¹ Tomás López Quintana ha puesto de manifiesto la posible ilegalidad de la mencionada imposición. "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", obra cit. pág. 123.

mínimo del contrato en defecto de acuerdo de las partes), "le da derecho" al arrendador a elevar la renta anual en la cuantía "que resulte de aplicar al capital invertido en la mejora el tipo de interés legal del dinero en el momento de la terminación de las obras incrementado en tres puntos, sin que pueda exceder el aumento del 20% de la renta vigente en aquel momento).

Así pues, durante el plazo de cinco años de vigencia mínima del contrato, la actualización de la renta coincidirá con la variación porcentual experimentada por el Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios al Consumo, sin que puedan establecerse otro tipo de variaciones. Ahora bien, transcurridos los cinco años, la realización de mejoras, permitirá incrementar la renta contractual en el porcentaje establecido en el artículo 19 de la Ley de Arrendamientos urbanos con las limitaciones establecidas en el mismo y que hemos señalado más arriba³⁷².

Por lo que se refiere a la previsión de las condiciones de alojamiento durante la realización de las obras, que antes deberían quedar especificadas en el contenido del convenio, y las condiciones de acceso a la propiedad una vez realizada la rehabilitación, es la Disposición adicional octava de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos la que se hace eco de esta circunstancia, estableciendo el derecho del arrendatario a que el arrendador le proporcione una nueva vivienda³⁷³.

Así pues, ya no parece necesaria la existencia de convenio previo para que el propietario efectúe las correspondientes obras de mejora, previendo la Ley de Arrendamientos urbanos la repercusión automática de tales gastos en la renta contractual.

Naturalmente tal convenio podrá llegar a celebrarse si esa es la voluntad de las partes, puesto que el capítulo 3º de la mencionada Ley no tiene carácter imperativo. Ahora bien en caso de inexistencia del mismo, la Ley faculta directamente al arrendador a efectuar unilateralmente las obras de mejora, previendo al mismo tiempo la forma de repercutirlas en

³⁷² El mencionado artículo 19 contempla igualmente el supuesto de que la mejora afecte a varias fincas de un edificio en régimen de propiedad horizontal en cuyo caso el arrendador deberá repartir proporcionalmente entre todas ellas el capital invertido, aplicando, a tal efecto, las cuotas de participación que correspondan a cada una de aquellas.

³⁷³ La mencionada disposición pone de manifiesto que el derecho de retorno regulado en la disposición adicional cuarta 3ª del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/92 de 26 de junio, se regirá por lo previsto en esta disposición y, en su defecto, por las normas del texto refundido de la Ley de Arrendamientos urbanos de 1964.

el arrendatario.

En la medida en que la repercusión de las obras en cuestión recae directamente sobre el propietario, parece no existir problema para considerarlo como promotor.

La posible traslación que los gastos originados por tales obras tengan después en el inquilino o arrendatario, no constituyen de acuerdo con la definición de promotor que venimos manteniendo, criterio suficiente para conceptuarlo dentro de tal categoría, puesto que esta es una repercusión indirecta que se producirá en el tracto sucesivo del contrato.

Así pues, la nueva Ley de Arrendamientos urbanos trata de dar solución a la problemática derivada de las relaciones jurídicas existentes en el momento en que van a realizarse las operaciones de rehabilitación, tratando así de poner fin a las múltiples insuficiencias que habían sido denunciadas por la doctrina³⁷⁴, al prever entre otras cuestiones, la repercusión de las operaciones de rehabilitación en la renta contractual, la repercusión de las mismas en la posibilidad de desistimiento del contrato, así como el régimen de realojo previsto durante estas operaciones.

1.1.2) Obras de reparación.

La inclusión de este tipo de obras en la categoría de la rehabilitación y su distinción de las anteriores obras de mejora, tiene su razón de ser en el distinto régimen jurídico que para el promotor privado de la rehabilitación conlleva, tal y como veremos a continuación.

La inserción de tales obras en el ámbito de la rehabilitación se efectúa de manera expresa en el artículo 35 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 que referente a las operaciones realizadas por los inquilinos, se refería a las obras de rehabilitación reguladas en el artículo 110 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 28 de diciembre de 1964. Así pues de la remisión a este último precepto, parece poder derivarse la consideración de tales reparaciones como obras de rehabilitación.

³⁷⁴ Así por ejemplo Eduardo Roca Roca, "La rehabilitación urbana: Aspectos jurídicos", obra cit., pág. 36.

La vigente Ley de Arrendamientos Urbanos de 25 de noviembre de 1994, no parece haber modificado en exceso el régimen jurídico previsto en la Ley de 28 de diciembre de 1964, de tal modo que algunos de sus artículos continúan en vigor, entre ellos, el que se refiere a la materia que vamos a tratar a continuación.

En efecto, la disposición transitoria 2º de la Ley de 25 de noviembre de 1994, Ley de Arrendamientos Urbanos prevé la posibilidad de repercutir las obras de reparación en el arrendatario, estableciendo una serie de reglas al respecto e incluso previendo la remisión al artículo 108 de la Ley de Arrendamientos urbanos de 1964.

En base a lo establecido en estos artículos, las obras de reparación necesarias a fin de conservar la vivienda arrendada en estado de servir para su uso serán de cuenta del arrendador, sin perjuicio de su posible repercusión en el arrendatario en los términos previstos en el artículo 108 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, o la disposición transitoria 2º de la Ley 29)4 de 24 de noviembre de 1994.

Básicamente los mencionados preceptos se refieren a viviendas cuyo arrendamiento subsista a la entrada en vigor de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, estableciéndose dicha repercusión en concepto de compensación por el posible desvalor que puedan sufrir en relación con los contratos celebrados tras la entrada en vigor de la nueva ley.

Así pues, a diferencia de las obras de mejora, en que no hay duda sobre la posible repercusión de aquellas en la renta contractual, en los supuestos de obras de reparación tal repercusión es accidental, motivada por la existencia de una situación transitoria que minusvalora los contratos celebrados bajo la vigencia de la antigua legislación de arrendamientos urbanos en relación con los que se celebren en el marco de aplicación de la normativa que la sustituye.

1.2) La promoción a través de propietarios asociados.

La segunda modalidad de promoción es aquella que tiene lugar a través de la

asociación de propietarios³⁷⁵, que acometen conjuntamente las acciones de rehabilitación en aquellos elementos comunes de la edificación o inmueble que se sujeta a tales actuaciones.

Dentro de estas asociaciones podemos hacer referencia a las comunidades de propietarios, insertas en el marco de la llamada propiedad horizontal que recae sobre bienes inmuebles y edificios en los que coexisten propiedades o partes privativas (pisos o locales) con elementos comunes y accesorios para el disfrute de los elementos privados³⁷⁶.

Precisamente en base a este último tipo de elementos se constituye la comunidad de propietarios, que la doctrina define como "un conjunto de personas que, en un momento dado, ostentan la condición de titulares del derecho de propiedad de todos y cada uno de los apartamentos que constituyen, siendo fincas independientes, un edificio determinado sobre el que se ha constituido el régimen de propiedad horizontal"³⁷⁷.

Es el artículo 396 del Código civil, conforme a la redacción otorgada por la Ley 49/1960 de 21 de julio, Ley de Propiedad Horizontal, el que establece básicamente cuales hayan de ser los elementos comunes de referencia sobre los cuales se constituya la correspondiente comunidad de propietarios³⁷⁸.

El mencionado precepto señala: "Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquel o a la vía pública, podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los demás elementos del edificio necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo, vuelo, cimentaciones, pasos, muros, fosos, patios, pozos escaleras, porterías, ascensores, corredores, cubiertas, canalizaciones y servidumbres".

³⁷⁵ El Decreto Foral de 10 de abril de 1985 de la Comunidad Autónoma Navarra hace referencia a esta segunda forma de promoción privada al establecer ayudas a la constitución de agrupaciones y cooperativas para la construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial.

³⁷⁶ Sobre el régimen de la propiedad horizontal puede verse Antonio Para Martín, "La Comunidad de propietarios y de sus órganos. Estudio práctico jurisprudencial". Barcelona, 1992, pág. 41.

³⁷⁷ Antonio Para Martín, "La comunidad de propietarios y sus órganos", Barcelona, 1992, pág. 46. Respecto a la consideración de las comunidades de propietarios por parte de la doctrina ver la obra citada, pág. 31 y siguientes.

³⁷⁸ La Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960 en su artículo 3º no contiene ninguna especificación al respecto. Únicamente habla de elementos, pertenencias y servicios comunes como objeto de copropiedad.

La transcripción literal del contenido del precepto tiene su importancia puesto que da idea del objeto de la rehabilitación cuando aquella se verifica por los distintos propietarios asociados bajo la modalidad de comunidad de propietarios. No obstante es necesario señalar que el precepto en cuestión tiene carácter orientativo, puesto que como ha señalado la doctrina, su contenido es más dispositivo que imperativo³⁷⁹.

Efectivamente, como creo ha quedado expuesto en páginas anteriores, la consideración de promotor de la rehabilitación supone la realización de una actividad de decisión e impulsión de aquella, así como una disposición patrimonial para hacer frente a los gastos que conlleva. Pues bien, en las páginas que siguen, trataremos de demostrar que las comunidades de propietarios carecen de los requisitos para ser consideradas como promotores, de forma que son los propietarios integrados en aquella quienes tienen la condición de promotores, y no la propia comunidad.

Ningún problema existe respecto del reconocimiento de su capacidad de decisión e impulsión de la rehabilitación, en la medida en que la comunidad aparece dotada de unos órganos de representación y de adopción de decisiones, (Presidente, Junta de Propietarios, Administrador y Secretario).

La negación de su condición de promotor se debe a la inexistencia de una masa patrimonial de bienes cuya titularidad pueda atribuirse de forma plena a la comunidad de propietarios.

En efecto, la falta de personalidad jurídica dificulta extraordinariamente la posibilidad de atribuirles la titularidad autónoma de una masa de bienes integrada por las aportaciones de los distintos propietarios³⁸⁰.

Así pues, de estas consideraciones deriva necesariamente una conclusión, y es que los contratos que celebren en nombre de la comunidad el presidente o el administrador generarán la condición de obligado deudor para los miembros de la comunidad, es decir para

³⁷⁹ En este sentido puede verse Luis Díez Picazo, "Sistema de Derecho civil", Tomo III. Civitas, Madrid, 1990, pág. 263

³⁸⁰ Sobre la absoluta negación de la personalidad jurídica de la comunidad de propietarios puede verse Antonio Para Martín, "La comunidad de propietarios y sus órganos", obra cit., pág. 25.

los propietarios³⁸¹, pero nunca para la propia comunidad que al carecer de personalidad jurídica se encontrará incapacitada para asumir deudas.

Esta circunstancia originará por tanto una pluralidad de deudores, que serán los que hagan frente con su patrimonio a la deuda contraída, y una responsabilidad mancomunada, de forma que la obligación de la comunidad solo deberá ser cumplida y podrá ser exigida a cada miembro de la misma en su parte correspondiente³⁸².

Las circunstancias apuntadas parecen ser suficiente por si solas para considerar como promotor no a la comunidad en sí, sino a cada uno de los miembros que la componen que son los que en realidad hacen frente con su propio patrimonio a la deuda originada como consecuencia de la responsabilidad patrimonial.

Así pues, desde un punto de vista estricto hay que negar a las comunidades de propietarios el carácter de promotores privados en favor de la consideración como tales de cada uno de los miembros que se integran en la misma.

No debe sin embargo desconocerse el papel de aquellas como mecanismo aglutinante de la voluntad e impulso de promoción de la rehabilitación, ni intervención en el surgimiento de las obligaciones patrimoniales como consecuencia de su capacidad de contratación, a través de sus órganos competentes. Tampoco puede eludirse la referencia a su intervención en la exigibilidad jurídica de la obligación a los comuneros³⁸³. Ahora bien, en la medida en que serán estos los que asuman con carácter directo la cuantía de la rehabilitación, serán quienes mejor encajen en el concepto de promotores privados.

Así pues, la integración de los propietarios en una comunidad de bienes no elimina su consideración como promotores, sino que aquellos mantienen tal condición, si bien

³⁸¹ La doctrina ha señalado como la comunidad de propietarios está formada precisamente por los propietarios, y no por cualquier otro titular de un derecho real, que puede actuar en representación del propietario, pero no con base en título jurídico que le habilita como usuario de la vivienda. Antonio Para Martín, "La comunidad de propietarios y sus órganos", obra cit., pág. 176.

³⁸² En todo caso hay que tener presente que las relaciones que surjan entre la comunidad de propietarios y las empresas privadas gestoras de la promoción han de articularse en base a lo previsto en el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovida por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de la vivienda.

³⁸³ Así se desprende de lo establecido en el artículo 20 de la Ley de propiedad Horizontal modificado según Ley 2/88 de 23 de febrero, de reforma de la Ley 49/60 de 21 de julio.

la voluntad de los mismos ya no es una voluntad individual, sino colectiva expresada a través de los órganos de la comunidad (junta de propietarios).

Ahora bien la responsabilidad patrimonial por tales operaciones es asumida individualmente por cada uno de los miembros que componen la comunidad, por lo que siguen conservando el carácter de promotores privados y ello a pesar de que el artículo 20 de la Ley de Propiedad Horizontal, modificado según Ley 2/1988 de 23 de febrero, establezca la previa intervención de la comunidad para la exigibilidad de la obligación³⁸⁴.

2) El arrendatario como promotor de la rehabilitación.

Además del propietario del inmueble es necesario destacar igualmente la posibilidad de que sea el arrendatario el que sufrague las operaciones en que la rehabilitación consiste, en base a la existencia de una relación arrendaticia, que constituirá el título habilitante para ostentar la condición de promotor. Como en el caso anterior, consideramos conveniente distinguir entre las obras de mejora y las obras de reparación.

2.1) Las obras de reparación.

En principio, las obras de reparación sobre el inmueble que sean necesarias para mantenerle en estado de servir para su uso, son de cuenta del arrendador. Así lo establecía el artículo 107 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 28 de diciembre de 1964, y lo establece ahora el artículo 21 de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos³⁸⁵.

³⁸⁴ Esta circunstancia es apreciada por la Resolución de 27 de junio de 1986 de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

³⁸⁵ El artículo 21 señala que "El arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario a tenor de lo dispuesto en los artículos 1563 y 1564 del Código Civil".

El precepto en cuestión se complementa con lo establecido en la disposición transitoria segunda, apartado C) que permite en ciertas ocasiones repercutir parte de las obras de reparación en el arrendatario.

No obstante el artículo 110 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, preveía que en los supuestos de requerimiento al arrendador para la ejecución de las reparaciones necesarias ordenadas por la autoridad competente, podría el inquilino proceder a su ejecución cuando el propietario dejare transcurrir 30 días sin comenzarlas, o tres meses sin terminarlas.

En previsión de esta circunstancia, el artículo 35 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 señalaba la obligación del arrendador de reintegrar el importe de las obras de rehabilitación realizadas por los inquilinos o arrendatarios en las condiciones que determina el artículo 110 de la Ley de Arrendamientos Urbanos³⁸⁶.

Esta circunstancia, es decir la realización de obras por el arrendatario con derecho a exigir al arrendador la cuantía de las mismas, desaparece en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, que mantiene como ya hiciera la anterior Ley, la posibilidad de que el arrendatario pueda realizar las obras que sean urgentes para evitar un daño inminente o una incomodidad grave, exigiendo su importe al arrendador.

No obstante a pesar de la mencionada omisión, entiendo que sigue siendo aplicable el artículo 35 del Real Decreto de 28 de julio de 1983, y por tanto sigue siendo viable la posibilidad de que ante la inactividad del propietario, el arrendatario pueda realizar las obras en cuestión y repercutirlas después en aquel.

El carácter indirecto de la citada repercusión hace que sea el arrendatario quien asuma la condición de promotor al satisfacer directamente el importe de las mismas, sin perjuicio de su posterior imputación al propietario. Esta condición resulta avalada además por el hecho de ser el arrendador quien decide e impulsa tales actividades.

2.2) La obras de mejora.

La legislación autonómica es la que ha previsto de una manera más detallada

³⁸⁶ El sentido del mencionado artículo no siempre ha sido correctamente interpretado por la doctrina que no ha sabido insertar convenientemente el ámbito de aplicación del mencionado precepto. En este sentido se ha objetado que conferir al arrendatario tal posibilidad puede dar lugar a abusos y posibles extralimitaciones en la realización de las obras de rehabilitación. Eduardo Roca Roca, "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos", obra cit., pág. 37

la realización de obras de mejora por parte del arrendatario. A diferencia de las obras de reparación cuya obligación corresponde al arrendador, las obras de mejora, por contra no son susceptibles de imposición a aquel.

En virtud de esta regulación, las mencionadas obras requieren en todo caso de una autorización del propietario, en la cual éste aceptará la subrogación en las obligaciones del solicitante en caso de que por cualquier motivo se rescinda o anule el contrato de arrendamiento³⁸⁷.

De esta forma se prevé claramente que es el arrendatario quien soporta directamente en su patrimonio las operaciones de rehabilitación en su modalidad civil de obras de mejora, razón por la cual puede afirmarse sin lugar a dudas su carácter de sujeto promotor de la rehabilitación. Únicamente en el supuesto de que se rescinda o anule el contrato, y el arrendatario incumpla sus obligaciones será responsable subsidiario el propietario.

b) Los promotores personas jurídicas.

Junto a las actuaciones llevadas a cabo por las personas físicas, es necesario poner de manifiesto la posibilidad de que también personas jurídicas de derecho privado puedan contribuir con su actuación al desarrollo de las actividades de rehabilitación.

Nos referimos básicamente a las sociedades cooperativas³⁸⁸ así como a las Juntas de compensación y entidades mercantiles de derecho privado. A continuación pasamos a analizar cada uno de estos supuestos.

³⁸⁷ En este sentido se expresa la Orden de 2 de mayo de 1988 sobre prestaciones económicas para mejora de las viviendas rurales de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

³⁸⁸ A pesar de que el Real Decreto contempla conjuntamente a las cooperativas y a las comunidades de propietarios como promotores para uso propio, es necesario tener en cuenta que en realidad se trata de dos supuestos de promoción privada distintos, pues sólo en el caso de las cooperativas se crea una nueva persona jurídica.

1) La cooperativas como promotores privados de la rehabilitación.

A nuestro entender no existen prácticamente dudas a cerca del carácter de sujetos privados³⁸⁹ de la rehabilitación que ostentan las sociedades cooperativas³⁹⁰.

El Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles considera la actuación de las cooperativas como un supuesto de promoción de la rehabilitación por parte de personas físicas en que éstas actúan agrupadas. Sin embargo esta agrupación determina a diferencia de que ocurre con las comunidades de propietarios el nacimiento de una persona jurídica de Derecho privado, por lo que entiendo que a efectos sistemáticos resulta conveniente estudiarlas en el epígrafe dedicado a las personas jurídicas.

Una vez realizadas estas afirmaciones, será necesario realizar algunas consideraciones sobre la concurrencia en las sociedades cooperativas, de los requisitos necesarios para poder considerarlas como promotores privados de la rehabilitación. En todo caso conviene tener presente que las cooperativas pueden ostentar la condición de promotores privados, bien en base al desempeño de actividades propias de sujetos privados, o bien como gestores indirectos de una actividad de la Administración³⁹¹.

En este sentido las condiciones para atribuirles tal carácter no varían respecto

³⁸⁹ El artículo 5.3 del Real Decreto 224/89 de 3 de marzo consideraba como promotores públicos a las cooperativas. Textualmente el precepto señalaba: "Asimismo, a los efectos del presente Real Decreto, podrán tener la consideración de promotores públicos, en relación con promociones determinadas de cada programa anual de actuaciones protegibles en régimen especial, las Sociedades cooperativas que la Comunidad Autónoma califique con tal carácter para dichas promociones, siempre que uno de los entes a que se refiere el número anterior de este artículo sea socio o asociado de la cooperativa o ésta le haya otorgado poderes relativos a la gestión empresarial.

Así pues, el mencionado Real Decreto concedía a las cooperativas en las que existiera participación pública la condición de promotores públicos si bien tal condición se atribuía básicamente a efectos de lo dispuesto en el mencionado Real Decreto.

A parte de la expresa derogación del precepto efectuada por Real Decreto de 20 de diciembre de 1991, sin que las sucesivas normas contengan disposiciones en similar sentido, es necesario poner de manifiesto que las afirmaciones realizadas por el Real Decreto de 1989 pretendían una equiparación jurídica de las cooperativas al régimen previsto para los promotores públicos, pero sin pretender incluir a las mismas en la categoría de promotores públicos, inclusión imposible desde el punto de vista conceptual.

³⁹⁰ Alonso Pérez Moreno, hablaba ya en su obra "La forma jurídica de las empresas públicas de la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico una regulación de las cooperativas públicas, "La forma jurídica de las empresas públicas". Instituto García Oviedo, Sevilla, 1969, pág. 269 y siguientes.

³⁹¹ Téngase en cuenta que el artículo 85 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local introduce como forma de gestión indirecta aquella llevada a cabo por sociedad mercantil o cooperativa legalmente constituida.

a las que hemos puesto de manifiesto en epígrafes anteriores tanto para el supuesto de promotores públicos como privados. En efecto tales requisitos son: la realización de actividades de rehabilitación previa decisión e impulsión de las mismas, y en segundo lugar la posibilidad de hacer frente a tales operaciones a través de su propio patrimonio. Por lo que se refiere al título habilitante que legitima su actividad de rehabilitación, este viene constituido por la titularidad dominical de un conjunto de bienes o derechos que les facultan para ello.

Por lo que se refiere al primero de los requisitos apuntados, decisión e impulsión de actuaciones de rehabilitación, tal posibilidad viene sin duda establecida por el artículo 129 de la Ley General Cooperativa que define el objeto de las cooperativas de viviendas en los siguientes términos: "Tienen por objeto procurar a sus socios viviendas y/o locales; también podrán tener por objeto, incluso único, procurar edificaciones e instalaciones complementarias para el uso de viviendas y locales de los socios, la conservación y administración de las viviendas y locales, elementos, zonas o edificaciones comunes y las creación y suministro de servicios complementarios, así como la rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones e instalaciones complementarias".

En cuanto a la necesidad de un patrimonio con el que poder hacer frente a la cuantías derivadas de las actuaciones de rehabilitación, no parece existir problema al respecto, estando constituido el mismo por las aportaciones de los socios. Dadas todas las condiciones a las que hemos hecho referencia, las cooperativas tendrán la consideración de promotores³⁹².

De esta manera se pone de manifiesto la importancia que pueden llegar a tener las cooperativas en la promoción de las actuaciones de rehabilitación. Los poderes públicos, conscientes del beneficio que la actuación de tales personificaciones jurídicas pueden conllevar, y en atención al mandato constitucional establecido en el artículo 129 han establecido distintos incentivos para promover la constitución de cooperativas entre cuyos objetivos

³⁹² Ahora bien, para poder concurrir a la financiación cualificada otorgada por el Estado por la creación de viviendas de protección oficial, será necesario, que dichas cooperativas cumplan los requisitos a que se refiere el Real Decreto 2028/1995 de 22 de diciembre. El preámbulo del mencionado Real Decreto pone de manifiesto como las promociones de viviendas llevadas a cabo por personas físicas que se agrupan en cooperativas de viviendas o en comunidades de propietarios para construir su propia vivienda suponen en muchos casos el recurso a empresas cuyo objeto social es precisamente la gestión profesionalizada de tales cooperativas y comunidades de propietarios, que, aun siendo positivo para estructurar la demanda "puede conllevar el riesgo de desvirtuar el sentido solidario que caracteriza a estos tipos de asociación y a estas promociones de viviendas.

figuren los establecidos en el artículo 129 de la Ley General de Cooperativas³⁹³.

2) La Juntas de Compensación.

Junto a la consideración de las cooperativas como promotores privados de la rehabilitación, es necesario incluir igualmente dentro de las personas jurídicas que ostentan esta condición a las Juntas de Compensación.

La aparición de las mismas debe inscribirse en el ámbito de la gestión del planeamiento constituyendo una de las modalidades de ejecución de aquel, integrada dentro del sistema de compensación. Sin perjuicio de volver más adelante sobre los distintos sistemas de actuación, baste por el momento señalar que el sistema de compensación es aquel en que "Los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación urbanística y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular"³⁹⁴.

Puede decirse por tanto que la ejecución del planeamiento a través del sistema de compensación supone otorgar el protagonismo en el proceso a los particulares, que no solamente costean la urbanización sino que la llevan a cabo por si mismos. De este modo se trata de hacer efectivo el principio establecido en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que tras atribuir la dirección y control de la gestión urbanística a la Administración señala: "cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico así lo aconseje, se suscitará la iniciativa privada en la media más amplia posible, a través de los sistemas de actuación, o en su caso mediante concesión".

³⁹³ En este sentido, y en el ámbito comunitario puede citarse el Decreto Foral de 10 de abril de 1985, relativo a las ayudas a la constitución de Agrupaciones y Cooperativas para la construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial. El mencionado precepto prevé una serie de incentivos regulados en el artículo 6º cuya concesión se prevé para aquellas agrupaciones y cooperativas que previa fase de concurso, se constituyan con la finalidad de la promoción de viviendas de protección oficial, tanto nuevas como rehabilitadas destinadas a usuarios con una renta familiar igual o inferior a dos veces y media el salario mínimo interprofesional.

³⁹⁴ En este sentido el artículo 157 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

No obstante, hay que hacer notar que en los procesos urbanísticos de rehabilitación, la utilización del sistema de actuación propuesto tiene carácter excepcional, en la medida en que se actúa en suelo urbano consolidado, lo que dificulta excepcionalmente esta modalidad de ejecución³⁹⁵.

Hechas estas aclaraciones, se hace necesario, a mi entender justificar la razón de la inclusión en su caso de las Juntas de compensación entre los promotores privados. Efectivamente, del artículo 158.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo se desprende claramente la atribución de personalidad jurídica propia, independiente de los miembros que la componen, y que se adquirirá una vez cumplidos los requisitos reseñados en la legislación urbanística, con la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas colaboradoras³⁹⁶.

Ahora bien, el mencionado precepto le atribuye naturaleza administrativa, lo que puede inducir a confusión a la hora de clasificar las Juntas de Compensación como promotores públicos o privados. En este sentido es necesario señalar que con independencia de su naturaleza administrativa, que la doctrina admite con matices³⁹⁷, la dinámica del sistema y la base asociativa del mismo le confiere una personalidad jurídica de derecho privado.

Otra cosa es, que en sus actuaciones pueda desempeñar funciones públicas³⁹⁸

³⁹⁵ Así por ejemplo se expresa el Plan Especial de Protección y Reforma interior del Barrio del Carmen, aprobado el 9 de mayo de 1991, que en su memoria justificativa señala: "Salvo casos excepcionales, en la zona del barrio del Carmen consolidada por la edificación, se consideran prácticamente inviables los sistemas de compensación y de cooperación para la ejecución de unidades de actuación, por lo que se establece con carácter preferente el sistema de expropiación...".

³⁹⁶ Téngase en cuenta que según el artículo 24.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, las Juntas de Compensación se constituyen como entidades urbanísticas colaboradoras.

³⁹⁷ Tomás Ramón Fernández ha puesto de manifiesto la incorrección del precepto al señalar que la naturaleza administrativa de las juntas de compensación está condicionada a la realización de actuaciones en lugar de la Administración, esto es cuando realizan por encargo de ésta las funciones que en el proceso de ejecución del planeamiento corresponden según la Ley a la propia Administración. "Manual de Derecho Urbanístico", Madrid, 1993, pág. 174.

³⁹⁸ "Las Juntas de Compensación constituyen una figura típica de autoadministración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas. Es éste un fenómeno característico del moderno Derecho Administrativo que se produce en muchos y muy diferentes sectores (las Comunidades de Regantes son su precedente más ilustre), bien bajo formas públicas de personificación (normalmente con la denominación un tanto ambigua y equívoca de Corporaciones de Derecho Público: sic los colegios profesionales), bien bajo formas privadas (por ejemplo las asociaciones administradoras de concentraciones de fincas forestales prevista en la Ley y Reglamento de Montes) y que, con independencia de su calificación formal, se traduce en una alternativa a la gestión burocrática pura y simple de funciones públicas, que son delegadas, dentro de ciertos límites, en los propios interesados, cuyas organizaciones se erigen así en auténticos agentes descentralizados de la Administración". Tomás Ramón Fernández, "Manual de Derecho urbanístico", el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1.993, pág. 173.

razón por la cual aparecerá investido de ciertas prerrogativas excepcionales³⁹⁹. Pero ello no significa que ostente personalidad jurídica pública, puesto que la Junta de Compensación aparece básicamente integrada por particulares propietarios de bienes insertos en la unidad de actuación que constituyen su base asociativa.

Ello hace que sean fundamentalmente personas físicas o jurídicas de derecho privado titulares de bienes las que constituyan e integren la Junta, sin perjuicio de que puedan incorporarse a ella posteriormente Entidades públicas que sean propietarias de bienes demaniales o patrimoniales, que sin embargo no se integran en su condición de Administración, sino en cuanto titulares de un derecho de propiedad⁴⁰⁰.

No obstante el predominio lo ostentarán los particulares, que decidirán la creación y constituirán el grueso de los componentes de la Junta. Por esta razón, en la medida en que se constituye básicamente como una asociación de personas físicas o jurídicas de derecho privado agrupadas por razón de la titularidad de un derecho de propiedad, es por lo que lo incluimos dentro de los promotores privados dotados de personalidad jurídica.

3) La empresas mercantiles.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en páginas anteriores quedarían integradas en este epígrafe las empresas mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a sujetos privados o bien aquellas en las que dándose una participación mixta, la Administración pública ostente una participación minoritaria. Recuérdese, a sensu contrario, que consi-

³⁹⁹ García de Enterría pone de manifiesto como desde hace unos años, estas apareciendo cada vez con más frecuencia supuestos de ejercicio de funciones públicas por entidades con personalidad jurídica de Derecho privado en virtud de mecanismos de delegación o transferencia con fines de autoadministración. Así, el mencionado autor cita como ejemplo lo previsto en la Ley y el Reglamento de montes que delegan la ejecución de los planes conjuntos de aprovechamiento de las fincas forestales en unas Asociaciones administrativas constituidas en forma de sociedad civil o mercantil o de cooperativas. En el ámbito del comercio exterior, la ordenación de cada sector exportador se encomienda también a unas Comisiones Reguladoras, constituidas por los propios exportadores, a quienes corresponde elaborar los programas de operaciones y su gestión posterior, así como el ejercicio de cuantas funciones pueda delegar en ellas el Ministerio de Economía y Hacienda. "Curso de Derecho Administrativo, tomo I, obra cit., pág. 380.

⁴⁰⁰ La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 pone de manifiesto como en la Junta de Compensación "...se integra toda la propiedad del polígono: todos los propietarios son miembros de dicha Junta y las propiedades de los que no se incorporan son adquiridas por aquellas mediante expropiación".

derábamos promotores públicos a aquellas personas jurídicas incluidas en el sector público, entendiéndose por tales aquellas empresas mercantiles en que una Administración territorial o institucional ostentaba la participación exclusiva o mayoritaria.

Las empresas mercantiles incluidas en este apartado podrán desarrollar su actividad en base a dos parámetros fundamentales: bien como sujetos privados, o bien como gestoras de una actividad de prestación o servicio público en sentido amplio, sea por concesión, sea a través de sociedad mercantil cuyo capital solo parcial y minoritariamente pertenezca a una entidad local. En el primer caso la actividad verificada por la empresa estará encaminada a la realización de intervenciones de rehabilitación sobre viviendas y edificios con carácter aislado. En el segundo caso, la actividad realizada se integrará en el seno de la ejecución del planeamiento urbanístico, previa elección de la expropiación como sistema de actuación⁴⁰¹.

2.- Los sujetos pasivos de la rehabilitación.

Se llaman sujetos pasivos de la rehabilitación a aquellos sobre cuyo patrimonio recae directamente la cuantía de las operaciones de rehabilitación como consecuencia de la existencia de un deber⁴⁰² jurídico de rehabilitar que se concreta y actualiza a través de una orden de ejecución o resolución judicial.

A diferencia de los sujetos activos que voluntariamente decidían e impulsaban la rehabilitación, en el supuesto de los sujetos pasivos esta impulsión y decisión parte de un sujeto distinto a aquel que soporta patrimonialmente la cuantía de la operación de rehabilitación, generalmente una Administración pública territorial, a través de una resolución

⁴⁰¹ En este sentido puede citarse el artículo 172 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que señala: " Cuando se fije la expropiación como sistema de actuación para una unidad de ejecución, podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de régimen local y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento.

⁴⁰² Señala Parejo Alfonso la distinción entre deber y obligación legal, cuyo fundamento se encuentra en la innecesariedad de la existencia de una posición jurídica activa en el caso de que nos encontremos ante un deber frente a la necesidad que lo caracteriza en el caso de que nos encontremos ante una obligación. "Lecciones de Derecho urbanístico", Madrid, 1986, pág 536.

administrativa (orden de ejecución) o de un órgano de la Administración de Justicia que a través de resolución judicial concreta y actualiza el deber legal previamente establecido.

La necesidad de actualización de tal deber legal a través de ordenes de ejecución restringe considerablemente el ámbito de los sujetos pasivos, al limitarlos únicamente a las personas físicas o jurídicas de derecho privado, únicas respecto a las cuales cabe actuar a través de órdenes de ejecución⁴⁰³.

Así pues, el ámbito de los sujetos pasivos queda restringido a aquellas personas físicas o jurídicas de derecho privado respecto de las cuales la imposición legal deriva de la previa titularidad dominical o relación arrendaticia correspondiente.

En definitiva, la condición de sujeto pasivo se ostenta en base a los mismos títulos que habilitaban para ostentar la condición de promotor privado. La distinción básica entre ambos conceptos deriva de la existencia o inexistencia de un deber legal de rehabilitar, y en este último supuesto de la mediación o no de un poder público que a través del instrumento pertinente (orden de ejecución o resolución judicial) actualice y concrete tal deber. Así pues se impone una remisión a lo expuesto en epígrafes anteriores.

Delimitado así el ámbito subjetivo, dos son las circunstancias que individualizan y diferencian a los sujetos pasivos de la rehabilitación:

- La existencia previa de un deber de rehabilitar, impuesto por una disposición de carácter normativo⁴⁰⁴ (legislación específica vigente en materia de rehabilitación, y de acuerdo con ella las ordenanzas o el planeamiento urbanístico o legislación civil)

⁴⁰³ Efectivamente el incumplimiento por parte de una Administración territorial de un deber que le incumbe puede originar el oportuno requerimiento de la Administración superior y en su caso la subrogación de aquella, pero nunca la imposición de tal deber a través de una orden de ejecución, razón por la cual, el ámbito de los sujetos pasivos queda restringido a las personas físicas o jurídicas de derecho privado sobre las cuales recaiga un deber legal a cuya actualización tiende la orden de ejecución o resolución judicial.

En el caso de que se trate de empresas públicas, tampoco será operante la orden de ejecución, debido a la relación existente con la Administración matriz en el caso de organismos autónomos, o a la participación mayoritaria de la Administración en la empresa mercantil, lo que supondrá precisamente el control por parte de la misma.

⁴⁰⁴ La existencia de un deber de rehabilitar viene establecido en el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que pone de manifiesto que "los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana". Así pues, el precepto parece establecer en último término el surgimiento de un deber de rehabilitar.

Las normas a que alude el mencionado precepto pueden derivar tanto de disposiciones específicas sobre rehabilitación, como del planeamiento urbanístico, dando lugar en ambos casos al surgimiento de un deber de rehabilitar.

- La necesidad de imposición de dicho deber a través de la correspondiente orden de ejecución o resolución judicial pertinente⁴⁰⁵.

Efectivamente, aunque la disposición normativa exista y prevea la imposición de un deber, no es sino en el momento en que se impone dicho deber, bien a través de la correspondiente orden de ejecución, bien a través de la resolución judicial correspondiente, cuando el sujeto adquiere la connotación de pasividad que lo define, pues es en ese momento cuando su voluntad, incapacitada para decidir la conveniencia o no de una operación de rehabilitación resulta vinculada por la decisión administrativa o judicial. La concurrencia por tanto de ambos requisitos nos permitirá hablar de sujetos pasivos de la rehabilitación.

A continuación pasamos a analizar los dos aspectos apuntados.

A.- El ámbito de actuación de los sujetos pasivos de la rehabilitación: la rehabilitación forzosa.

Como hemos señalado más atrás, para que pueda hablarse con propiedad de sujetos pasivos de la rehabilitación es necesario que la actuación del individuo al que pretenda otorgarse esta consideración se vincule al previo establecimiento de un deber de rehabilitar que será el que posteriormente conlleve la adopción de la orden de ejecución o resolución judicial pertinente.

La existencia de dicho deber es uno de los presupuestos de la rehabilitación forzosa, supuesto que irá ligado a la existencia de una orden de ejecución, segundo de los requisitos necesarios para poder hablar de sujeto pasivo de la rehabilitación.

El artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 parece hacer referencia al tema, al aludir a aquellos supuestos de rehabilitación no exigida por el planeamiento o disposiciones especiales⁴⁰⁶. A sensu contrario, la rehabilitación forzosa sería

⁴⁰⁵ El artículo 36 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 hace referencia a esta doble vía de imposición del deber de rehabilitar. El mencionado precepto señala: "Podrán llevarse a cabo actuaciones de rehabilitación cuando exista resolución administrativa o judicial que imponga al propietario de las viviendas la obligación de realizar obras que pudieran acogerse a lo regulado en esta disposición".

⁴⁰⁶ El artículo 99 contempla la rehabilitación forzosa para prever en caso de edificaciones que tengan un aprovechamiento distinto al correspondiente al área de reparto en que se encuentren ayudas específicas y beneficios

precisamente aquella prevista en el planeamiento o en disposiciones especiales.

De los preceptos urbanísticos citados, se deduce que tanto las disposiciones especiales (en concreto normas específicas en materia de rehabilitación), como los planes urbanísticos, son capaces de generar un deber jurídico de rehabilitar.

No obstante es necesario tener en cuenta la existencia de otros cuerpos normativos de los que puede igualmente derivar un deber en tal sentido.

Nos referimos concretamente a la legislación sobre arrendamientos urbanos, y en concreto a aquellos preceptos que con la finalidad de garantizar la conservación de la vivienda o inmueble en estado de servir para su uso, imponen auténticos deberes de conservación y reparación, que sin embargo por el fundamento y finalidad de los mismos se vinculan al ámbito conceptual de la rehabilitación⁴⁰⁷ como hemos tenido ocasión de exponer más atrás. También por esta vía, distinta de la urbanística, se consolida un deber de

fiscales. Jesús González Pérez ha criticado esta circunstancia por entender que el precepto confunde dos aspectos diferentes de la rehabilitación.

En efecto la verificación de obras de rehabilitación ha de conllevar necesariamente la articulación de los beneficios fiscales y ayudas a los particulares, pero ello con independencia de que tales operaciones sean voluntarias o forzosas. Pero esta circunstancia no se debe confundir con los supuestos en que la imposición de la rehabilitación conlleve un aprovechamiento diferente al del área de reparto en que se encuentre la edificación a que afecta la rehabilitación. Esta circunstancia cuando el aprovechamiento sea considerablemente inferior, ocasionará un supuesto de indemnización por vinculación singular previsto en el artículo 239 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. En opinión del citado autor la redacción del artículo 99 es defectuosa puesto que parece dar a entender que en los supuestos de rehabilitación forzosa las ayudas concedidas por razón de estas operaciones se incrementan respecto de los casos en que la rehabilitación adquiere el carácter de voluntaria.

Más bien, el artículo 99.3 a lo que en realidad hace referencia es a la existencia de vinculaciones singulares de la propiedad motivadas por la imposición de la rehabilitación. Ver en este sentido Jesús González Pérez, "Comentarios a la Ley del Suelo", tomo I. Madrid, 1993, pág. 697.

⁴⁰⁷ La distinción entre la conservación y rehabilitación de los inmuebles resulta no de las concretas operaciones materiales que sirven de base a aquellas, sino del fundamento jurídico que las preside. En efecto, hablaremos de conservación de los inmuebles, cuando las operaciones materiales que les sirven de base tienen como finalidad el mantenimiento del mismo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Por contra hablaremos de rehabilitación en los supuestos en que las operaciones materiales que se realicen vayan encaminadas a la consecución de una vivienda digna y adecuada o un medio ambiente urbano adecuado y ello con independencia de que la norma específica que las contemple las conceptúe como operaciones de conservación o de rehabilitación.

En los supuestos previstos en la legislación de arrendamientos urbanos que contemplan el deber del propietario de conservar el inmueble en condiciones de servir para su uso, en realidad se está abogando por el cumplimiento de la función social de la propiedad, refiriendo en este caso el cumplimiento de dicha función a la procura de una vivienda digna y adecuada, circunstancia por la cual consideramos incluidas tales operaciones en el concepto jurídico de rehabilitación.

Estas afirmaciones, entiendo que son coherentes con el concepto jurídico de rehabilitación que considera como tal todas aquellas obras y operaciones que conllevan un interés público en materia de vivienda, interés en el que sin duda hay que incluir la conservación de la vivienda en condiciones de servir para su uso.

rehabilitar cuya exigibilidad puede efectuarse bien a través de una resolución judicial, bien por una orden de ejecución emanada de la autoridad competente⁴⁰⁸.

B.- La actualización del deber de rehabilitar.

La segunda consideración a tener en cuenta al hablar de los sujetos pasivos de la rehabilitación es precisamente aquella que hace referencia a la necesidad de concreción o actualización del deber legal de rehabilitar a través de la concreta imposición del mismo, puesto que el deber genérico establecido por una norma jurídica no es exigible hasta que no se actualiza a través de la oportuna orden de ejecución⁴⁰⁹ o resolución judicial correspondiente.

La legislación urbanística, concretamente los artículos 245 y 246 del Texto Refundido de la Ley del Suelo hacen referencia a la posibilidad de que las autoridades competentes dicten ordenes de ejecución si bien restringen esta posibilidad a los supuestos de existencia de un previo deber de conservación⁴¹⁰.

A través de las órdenes de ejecución se impone una obligación de hacer al propietario que no tenía previsto efectuar tales obras⁴¹¹ y que va encaminada a mantener el

⁴⁰⁸ En este sentido puede verse el artículo 6.2 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano que señala que "Las Administraciones Territoriales podrán ordenar la realización de dichas obras, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente y en su caso, en las Ordenanzas municipales, con el fin de conservar el inmueble en estado de servir para su uso".

⁴⁰⁹ La actualización y concreción efectuada por la orden de ejecución ha sido puesta de manifiesto por Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho Urbanístico", obra cit., pág.540.

⁴¹⁰ El artículo 245 señala que "Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización".

Por su parte el artículo 246 establece esa misma posibilidad en los supuestos en que concurran motivos turísticos o culturales al poner de manifiesto que: "Los Ayuntamientos y los organismos competentes podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en plan alguno de ordenación".

⁴¹¹ Precisamente en esta circunstancia se ha basado la consideración de las órdenes de ejecución como actos de gravamen. "La orden de ejecución sigue siendo considerada como un acto de gravamen, en cuanto impone una obligación al propietario de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles o más correctamente, en cuanto concreta y hace exigible la obligación genérica de todo propietario de mantener las construcciones y terrenos en las debidas condiciones".

inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Por el fin a que se dirigen no cabe confundir el deber de conservación urbanística con el deber de rehabilitar.

En la Ley del Suelo de 1992 no se contempla en cambio el empleo de órdenes de ejecución para el supuesto de que el deber jurídico impuesto por una disposición normativa consista en la realización de acciones y operaciones de rehabilitación y ello a pesar de que el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 prevé la existencia de un deber de rehabilitar⁴¹².

El artículo 36 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, si prevé en cambio la posibilidad de imponer al propietario de las viviendas la obligación de realizar obras que pudieran acogerse a lo regulado en esta disposición a través de las órdenes oportunas.

En mi opinión, el hecho de que la legislación urbanística no contemple el posible empleo de las órdenes de ejecución para los supuestos en que de las disposiciones normativas resulte un deber de rehabilitar no sustrae el empleo de dicha posibilidad como lo demuestra la circunstancia de que las normas específicas en la materia aludan expresamente a ello⁴¹³.

No obstante, algún sector de la doctrina ha puesto de manifiesto el carácter ambiguo de la orden de ejecución como acto declarativo de derechos. "Pero en realidad, y pese a que no sea un fenómeno común y generalizado, la orden de ejecución puede ser concebida como un acto declarativo de derechos, constituyen de esta forma la otra cara, la cara desconocida de la orden de ejecución". "Es precisamente este carácter de legitimación de las obras requeridas, que no precisan licencia urbanística, lo que le confiere su carácter de acto declarativo de derechos. Por ello, si las obras amparadas en una orden de ejecución no precisan de licencia urbanística, no puede decirse, con rigor y generalización, que la orden de ejecución sea siempre un acto de gravamen". José Antonio Ramón Medrano, "Las dos caras de la orden de ejecución". *Revista de Derecho urbanístico* N° 127. 1992, pág. 71-83.

⁴¹² El artículo 92 de la Ley de 24 de noviembre de 1994 de la Comunidad Valenciana, reguladora de la actividad urbanística, si contempla en cambio esta posibilidad, al señalar en su artículo 92: " Los Alcaldes deben dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios deteriorados o en condiciones deficientes para su utilización efectiva. También los órganos de la Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural inmueble podrán, oído el Ayuntamiento, dictar dichas ordenes respecto a edificios catalogados".

⁴¹³ En sentido contrario puede verse José Antonio Ramos Medrano que limita el campo de actuación de la orden de ejecución a aquellos supuestos en que existe un deber de conservación para mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. No admite el citado autor la posibilidad de su empleo en los supuestos en que exista un deber de rehabilitar, considerando que en tales casos la orden de ejecución no puede sustituir a la licencia de rehabilitación. El mencionado autor sostiene como argumentos el hecho de que en tales casos se eludiría la técnica del control previo de la licencia. Por otra parte, la imprecisión que normalmente acompaña a las órdenes de ejecución que no precisan las obras a realizar "puede ser una vía utilizada conscientemente por los propietarios con la finalidad de eludir los gastos derivados de la tramitación de una licencia de rehabilitación, el pago del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras e incluso, en algunos casos, como vía para eludir la transferencia de aprovechamiento prevista en la nueva regulación del régimen urbanístico, y ello sin que pueda criticarse a tales

La segunda vía de imposición del deber de rehabilitar viene dada, tal y como establece el artículo 36 del Real Decreto de 28 de julio de 1983, por las resoluciones de carácter judicial, que surgirán en los supuestos en que el deber de rehabilitar provenga de la legislación de arrendamientos urbanos. Efectivamente, en los supuestos en que el arrendador no actualice voluntariamente su deber de rehabilitar el arrendatario podrá optar por realizar el mismo y a cargo del arrendador las reparaciones necesarias, o bien por exigir judicialmente su cumplimiento en cuyo caso ello dará lugar a la oportuna resolución que impondrá concretamente en un sujeto determinado la obligación que con carácter genérico se prevé en la legislación de arrendamientos urbanos.

Con el estudio de los sujetos de la rehabilitación finaliza la segunda parte del trabajo, según la estructura que pusimos de manifiesto en la introducción. Restará únicamente efectuar una referencia a los instrumentos de la rehabilitación, referencia con la que a nuestro entender queda sistematizada la materia que constituye el objeto de este trabajo.

TERCERA PARTE.

LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REHABILITACIÓN.

Los instrumentos jurídicos de la rehabilitación son aquellas técnicas jurídicas que se ponen al servicio de la rehabilitación creando los presupuestos necesarios para posibilitar las acciones en que aquélla consiste. La cuestión está íntimamente relacionada con las formas de actividad administrativa que estudiábamos en capítulos anteriores. En efecto la Administración como gestora de los intereses públicos necesita utilizar determinados instrumentos para la satisfacción de los mismos.

En este contexto deben inscribirse las medidas de fomento y el planeamiento urbanístico que prestan a la rehabilitación su capacidad para incidir en el contexto urbano y en la disponibilidad de los posibles sujetos de la rehabilitación.

El empleo de la técnica de fomento no debe considerarse ajena al ámbito de la rehabilitación, no tanto por el carácter específico de la medida como por la versatilidad de la misma que se proyecta sobre cualquier sector o actividad de interés público que se decide estimular.

No debe por tanto sorprendernos el empleo de la técnica de fomento, sobre todo en un contexto sujeto a importantes demandas y exigencias en el que la actividad pública directa es insuficiente.

Junto al fomento los procesos de rehabilitación no pueden ser entendidos sin una referencia al planeamiento urbanístico, en la medida en que aquellos repercuten sobre el contexto urbano afectando a sus elementos de edificación y urbanización y configurando su ordenación.

Ello supone conferir a la rehabilitación una vocación urbanística que tiende a establecer y configurar la ordenación urbana a través de la incidencia de los elementos que integra su estructura, lo que hace necesario el recurso al planeamiento urbanístico.

Así pues la relación existente entre rehabilitación y planeamiento es una relación puramente instrumental, puesto para que aquélla pueda alcanzar materialidad es necesario que exista un instrumento urbanístico que refleje, proyecte y permita esas

pretensiones con vocación de actualización, lo que se conseguirá básicamente a través de su ejecución.

Así pues pasamos a analizar cada uno de los instrumentos jurídicos apuntados.

CAPITULO VI. LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN.

Abordamos en el presente capítulo el tratamiento de las medidas de fomento de la rehabilitación, que presentan considerable importancia ya que actúan como instrumentos a través de los cuales estimular, incentivar o facilitar la verificación de actividades de interés público.

En este sentido ha sido tradicional en la doctrina española considerar el fomento como una forma de actividad de la Administración, junto con la actividad de policía y la de servicio⁴¹⁴. Desde este punto de vista se entendió que podía realizarse una completa sistematización del Derecho Administrativo, agrupando las distintas manifestaciones de este poder público que presentaran características o connotaciones comunes atendiendo al efecto que causan en la libertad de acción y en los derechos de los particulares⁴¹⁵.

La clasificación ha contado con la aceptación de un gran sector de la doctrina española y todavía hoy sigue teniendo vigencia⁴¹⁶, si bien debido a la progresiva expansión de la actividad administrativa, va siendo ampliada, dando lugar a la inclusión en su seno de otras manifestaciones jurídicas complementarias de las anteriores.

En todo caso puede decirse que el concepto de fomento continúa agrupando toda aquella actividad administrativa de estímulo o favorecimiento de acciones de los particulares o de los entes públicos, orientada a la satisfacción de necesidades públicas o de interés general.

El concepto, entendido en el sentido apuntado, ha sufrido pocas variaciones desde su inicial formulación por Jordana de Pozas, de modo que son dos las notas que lo definían y definen en la actualidad:

⁴¹⁴ La clasificación de las formas de actividad de la Administración en policía, fomento y servicio público constituye una de las originalidades de la doctrina española. La clasificación arranca de Jordana de Pozas que en 1949 publica un trabajo, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo" (Revista de Estudios Políticos nº 48), donde introduce por primera vez la citada clasificación.

⁴¹⁵ Parada Vázquez ha puesto de manifiesto la utilidad del análisis de las formas de actividad administrativa que puede ser un criterio útil y eficaz para la sistematización del derecho administrativo. "Derecho Administrativo". Marcial Pons, Madrid, 1994, pág.384 y ss.

⁴¹⁶ En este sentido puede verse por ejemplo Garrido Falla que distingue entre actividad de coacción, actividad de fomento y actividad de prestación. "Tratado de Derecho Administrativo". Tecnos, Madrid, 1989.

- En primer lugar el impulso imprimido por la Administración, que de modo indirecto, es decir, a través de la concesión de ayudas y beneficios tiende a favorecer la realización de determinadas actividades⁴¹⁷ bien por los particulares, bien por otras Administraciones públicas.

- En segundo lugar el elemento finalístico, caracterizado por el aliciente que mueve la actividad de la Administración: la satisfacción de necesidades e intereses públicos que son directamente atendidos por los sujetos beneficiados por el fomento. En el caso concreto que examinamos, la finalidad que anima a las medidas de fomento de la rehabilitación será la misma que define dicha actividad: esto es, la consecución de una vivienda digna.

La aparición de la Constitución española de 1978 subraya si cabe todavía más el importante papel que juegan las medidas de fomento. En efecto, el Estado social y democrático de Derecho supone la incidencia de los poderes públicos en la realidad social y económica, con la pretensión de ordenarla de acuerdo con parámetros determinados, dentro de las opciones que al respecto establece la Constitución.

Ello no quiere decir que dicha incidencia haya de efectuarse de manera directa. Por el contrario las medidas de fomento constituyen una posible vía de inmisión en los aspectos señalados, de forma que lleguen a conseguirse los objetivos fijados constitucionalmente.

Desde este punto de vista, el fomento administrativo adquiere un carácter instrumental que coadyuva a la consecución de unos intereses generales a través de la colaboración individual e institucional.

Las consideraciones apuntadas tienen su adecuado reflejo en materia de vivienda en donde el fomento de la iniciativa privada, tanto para la construcción como para la rehabilitación, puede contribuir a alcanzar la efectividad de los principios rectores de la política social y económica relativos al derecho a la vivienda, puesto que la actividad pública de prestación es por sí sola insuficiente para alcanzar estos objetivos. Será necesario por tanto

⁴¹⁷ Esta circunstancia ha sido convenientemente apuntada por Martín Retortillo, "Derecho Administrativo económico", tomo I. La Ley, 1991 (reimpresión), pág.440.

establecer los oportunos incentivos que promuevan o favorezcan la realización de actividades encaminadas a la consecución de los fines públicos reseñados.

Las afirmaciones realizadas justifican el establecimiento de una serie de medidas que tienden a promover y estimular tales actuaciones, especialmente las de rehabilitación.

La acción de fomento -acción de auxilio⁴¹⁸ y de impulso- se ha actualizado históricamente, y se actualiza en nuestros días, a través de técnicas muy variadas. En todo caso, tal y como se ha dicho, parte de la previa determinación por la Administración de aquellas actuaciones que, por su interés para la comunidad es necesario promover e impulsar⁴¹⁹.

En este sentido, la doctrina ha tratado de sistematizar del modo más exhaustivo posible las distintas técnicas que pueden hallar acomodo en esta modalidad de intervención administrativa. Así se han distinguido entre medidas de carácter honorífico, jurídico y económico.

De todas ellas, las medidas de carácter económico son las que presentan una mayor incidencia y repercusión en el estímulo de las actividades a promocionar. Por otra parte, desde el punto de vista de las actuaciones de rehabilitación, las técnicas de carácter económico son las únicas que tienen verdadera eficacia, por lo cual vamos a centrar nuestra atención en las mismas.

En este sentido ha sido tradicional la distinción entre estímulos económicos de carácter directo, que son aquellos que significan un desembolso patrimonial inmediato para la administración (anticipos, premios, primas, subsidios en función de circunstancias personales etc.), de aquellos estímulos de carácter indirecto (gastos fiscales), en el seno de los cuales hay que incluir las exenciones y desgravaciones fiscales⁴²⁰.

⁴¹⁸ Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1957 recogía entre las acepciones de la actividad de fomento, y en concreto de la subvención, las siguientes: "...favorecer, venir en auxilio, ayudar, amparar, socorrer..."

⁴¹⁹ Sebastián Martín Retortillo, "Derecho Administrativo Económico", obra cit. pág. 441. ⁴¹⁹

⁴²⁰ Dentro de las técnicas de fomento de carácter económico, Martín Retortillo distingue fundamentalmente dos tipos de medidas: de carácter positivo, que suponen la percepción directa de una prestación que se recibe, y de carácter negativo en las que el beneficio es la exoneración de una carga o de una obligación de carácter patrimonial. Sebastián Martín Retortillo, "Derecho Administrativo Económico", tomo I, obra cit., pág. 442.

En el epígrafe tercero de este capítulo haremos precisamente referencia a cada uno de ellos, y a la manera en que se concretan en el ámbito de la rehabilitación. Aplazamos para más adelante estas consideraciones.

1.-Las competencias en el fomento de la rehabilitación.

La primera cuestión a tener en cuenta respecto del fomento o financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, y por tanto en relación con la rehabilitación, es precisamente aquella que hace referencia a la posibilidad de intervención de los poderes públicos y en concreto a la delimitación de competencias para incentivar el desarrollo de actividades consideradas de interés público.

En principio la cuestión no debería de presentar problemas de delimitación competencial, toda vez que el texto constitucional atribuye competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Por su parte la legislación básica en materia de régimen local atribuye como hemos tenido ocasión de exponer en los capítulos anteriores, competencias a los municipios tanto en la gestión y ejecución urbanística como en la promoción y gestión de viviendas.

Así pues, el reconocimiento de titularidad competencial en ambos órdenes de materias (urbanismo y vivienda) parece ser criterio suficiente como para afirmar que tanto municipios como Comunidades Autónomas son en línea de principio quienes han de intervenir activamente en la incentivación y fomento de tales actividades.

Ahora bien el reconocimiento de otros títulos competenciales atribuidos al Estado hacen suponer la intervención de aquél en materias que en línea de principio parecen estar atribuidas en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

Así ocurre por ejemplo con el artículo 149.1.13 de la Constitución que reconoce al Estado competencias para fijar las bases y coordinación de la actividad

económica, permitiéndole incidir en todas aquellas materias que guardan relación con el desarrollo económico del país⁴²¹.

Precisamente entre las materias permeables a la intervención estatal en base a sus connotaciones económicas se encuentra la relativa al sector de la vivienda⁴²², razón por la cual habrá que considerar la posible incidencia de la Administración estatal en el desarrollo de las actividades relacionadas con aquella, y en concreto, la posibilidad de que concurra junto al fomento autonómico o local, una posible financiación estatal⁴²³.

Pasamos a continuación a analizar las posibilidades de intervención de las distintas Administraciones públicas.

A.- La intervención estatal en el fomento de la actividad rehabilitadora.

En el presente epígrafe vamos a tratar de justificar la intervención estatal en el fomento de las operaciones de rehabilitación, así como los límites en que aquella se desenvuelve.

⁴²¹ El carácter totalizador de la competencia estatal en materia de ordenación económica, ha sido puesto de manifiesto por la doctrina.

En este sentido puede verse por ejemplo Tomás Quintana López. "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y ordenación urbana", obra cit., págs. 85-86.

En términos similares se expresa Tomás Ramón Fernández, "Manual de Derecho urbanístico", obra cit., pág. 38.

En un sentido similar puede verse Fernando López Ramón, "Planificación territorial", RAP N° 114, 1987, pág. 142, donde pone de manifiesto que a pesar de los términos textuales de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, no parece seguro que las Comunidades Autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio por la incidencia que sobre las competencias autonómicas tienen determinadas competencias deducidas del artículo 149.1 de la Constitución, y entre ellas precisamente las relativas al establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

⁴²² También el sector agrícola se incluye dentro de las materias con trascendencia económica justificativa de la intervención estatal. Así se reconoce en la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1986 de 10 de julio por la que se solucionó un conflicto de competencias planteado por el Gobierno vasco contra el Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 1932/1983, de 22 de junio, sobre auxilios a los agricultores jóvenes por entender que la citada normativa invadía entre otras las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de agricultura.

⁴²³ La posibilidad aquí señalada ya fue apuntada por Tomás Quintana que muy expresivamente puso de manifiesto la interrelación existente entre la vivienda y la actividad económica en relación a la cual la Constitución reconoce al Estado competencia para la fijación de las bases y coordinación. "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana", obra cit., págs. 90-91.

En el mismo sentido y del mismo autor ver también "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", obra cit.

El planteamiento de esta cuestión supone partir del reconocimiento de competencias estatales para la financiación de actividades dotadas de trascendencia económica. A lo largo del presente epígrafe trataremos precisamente de justificar esta afirmación, para lo cual nos serviremos fundamentalmente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988 de 20 de julio que desentraña el alcance y límites de la actuación estatal en este sentido⁴²⁴.

La sentencia de referencia resuelve un conflicto positivo acumulado de competencias promovido por el Gobierno vasco contra el Gobierno de la Nación, así como por el Gobierno de la Nación contra el Gobierno vasco en el que se impugnan determinadas normas reglamentarias relacionadas con la vivienda por entender que vulneran la distribución de competencias efectuada por el texto constitucional.

Por su parte el Abogado del Estado mantiene la posibilidad de intervención estatal en tales materias sobre la base de las competencias reconocidas en los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución.

La sentencia en cuestión tiene fundamental importancia en el tema que nos ocupa, puesto que no solo admite la posibilidad de intervención estatal en materia de vivienda en base a los títulos competenciales apuntados, sino que reconduce tal intervención hacia una actividad de fomento⁴²⁵. Estas afirmaciones se constatan claramente tras la lectura de los

⁴²⁴ La citada sentencia es analizada por Miguel Sánchez Morón, "Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas", Madrid, Tecnos, 1990. El mencionado autor en la obra citada lleva a cabo un estudio de las subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas a través del análisis de la jurisprudencia constitucional de la que extrae interesantes conclusiones.

⁴²⁵ Junto a este pronunciamiento constitucional ha de citarse igualmente la Sentencia 59/1995 de 17 de marzo que incide sobre las cuestiones planteadas.

La mencionada sentencia resuelve el conflicto de competencia 81/1987 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona.

La citada sentencia se establece sobre los mismos criterios jurisprudenciales que fundamentaban la anterior, si bien presenta la particularidad de establecer un convenio de financiación celebrado directamente entre el Municipio y el Estado, alterando de este modo las competencias de la Comunidad Autónoma catalana por lo que se refiere a la gestión de las cantidades que el Estado destine a la financiación de viviendas. En definitiva, el conflicto se plantea en los términos de dilucidar si el convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director General de la Vivienda y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma Catalana en materia de Vivienda, por entender que es el Estado el que gestiona directa y centralizadamente las ayudas concedidas, valiéndose para ello del Ayuntamiento, que es quien debe presentar a dicho órgano estatal las promociones que puedan acogerse a este régimen de ayudas.

fundamentos jurídicos de dicha sentencia, en los que tras reconocer a la Comunidad Autónoma vasca la titularidad de competencias en materia de viviendas señala:

"Ello no obstante, y a pesar de que el artículo 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco califica como exclusiva aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el artículo 149 de la Constitución española como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia".

El Tribunal Constitucional basa por tanto en la atribución competencial de los artículos 149.1.11 y 149.1.13 (bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)⁴²⁶ la posible intervención estatal en materia de vivienda, para a continuación, canalizar dicha intervención hacia el fomento de las actuaciones protegibles⁴²⁷. En este sentido la citada sentencia señala:

⁴²⁶ La Sentencia del Tribunal Constitucional e 28 de enero de 1982 especifica el sentido del término "bases" a que se refieren ambos preceptos constitucionales.

⁴²⁷ Es de señalar como la STC aquí comentada justifica la intervención estatal en las competencias atribuidas respecto de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11) y las bases y coordinación de la planificación general de la

"En consecuencia y habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia se ciñe a aquellos extremos que pueden entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y solo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete. También a tales efectos y con la misma finalidad, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de viviendas, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno vasco denuncia en términos genéricos".

La posibilidad de participación del Estado en el fomento de la vivienda, no debe llevarnos a pensar que supone el reconocimiento de una titularidad competencial sobre aquella materia, de modo que se produzca una concurrencia plena en el sector⁴²⁸. Por el contrario y como se ha encargado de señalar expresamente el Tribunal Constitucional, *"...la subvención o, más en general, el poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello*

actividad económica (artículo 149.1.13), rechazando una justificación basada en el artículo 47 de la Constitución relativo al deber de los poderes públicos de procurar la consecución de una vivienda digna y adecuada.

Es de señalar no obstante el voto particular formulado por el magistrado Rubio Llorente que señala que el empleo del título genérico del artículo 149.1.13 resulta inadecuado "porque dada su naturaleza lleva a la ablación total de las competencias autonómicas". Por el contrario, para Rubio Llorente la intervención estatal en el sector de la vivienda encontraría su justificación en el artículo 149.1.1 "como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute) de un derecho constitucional".

⁴²⁸ En estos términos, ver Tomás Quintana López, "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana", obra cit., pág. 92.

conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"⁴²⁹.

Tras el reconocimiento de la posible intervención del Estado en el sector de la vivienda, el Tribunal Constitucional intenta delimitar el margen de intervención en la financiación de tal sector, distinguiendo al efecto las siguientes actividades: definición de las actuaciones protegibles, que en la dicción del Tribunal Constitucional constituyen el núcleo de las medidas consideradas, la forma de protección, es decir la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso, y por último la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda (Fundamento Jurídico 8º).

El reconocimiento de la intervención estatal en estos términos supone básicamente reafirmar su competencia para la regulación y determinación de las condiciones y características de la concesión de subvenciones, subsidiación de los tipos de interés⁴³⁰ (Fundamento Jurídico 9º), o concesión de préstamos cualificados⁴³¹, así como la determinación del módulo aplicable al sistema de financiación de viviendas de protección oficial (Fundamento Jurídico 10), formalización de convenios con entidades financieras y liquidación de subvenciones y subsidios⁴³² (Fundamento Jurídico 11).

⁴²⁹ Ver en este sentido el Fundamento Jurídico 3º de la STC 152/88 de 20 de julio. El argumento había sido ya expuesto con anterioridad en otras sentencias del Tribunal Constitucional, entre ella la de 30 de junio de 1982 en la que se plantea un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la nación frente al Decreto del Gobierno vasco 108/1981 de 28 de septiembre de desarrollo de la Ley 8/1981.

⁴³⁰ El fundamento jurídico 9º de la STC 152/1988 de 20 de julio señala como la determinación de las condiciones relativas al otorgamiento de subvenciones directas a los promotores y adquirentes de viviendas puede incluirse sin dificultad en el ámbito de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 de la Constitución pues constituyen elementos esenciales de las finalidades que persigue las medida subvencionadora.

⁴³¹ La regulación y determinación de las condiciones de los préstamos cualificados se justifica en razón de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución tal y como pone de manifiesto el fundamento jurídico 8º de la sentencia analizada,

⁴³² El Tribunal Constitucional considera que a pesar de las competencias otorgadas a las Comunidades Autónomas en la gestión de la financiación, la liquidación de las subvenciones e incluso de los subsidios de los tipos de interés de los préstamos no perjudica las competencias de gestión de aquellas, puesto que ello no supone sino meras operaciones de pago o libramiento de fondos "configurando aquella actividad como la de un simple cajero", al tratarse de facultades regladas y condicionadas al previo otorgamiento de ayudas por parte de la Comunidad Autónoma.

En estos términos ha de entenderse por tanto la actuación estatal en materia de vivienda.

B.- La intervención autonómica en el fomento de la rehabilitación.

A diferencia del Estado, en que su intervención en el sector de la vivienda se deducía implícitamente de algunos de los títulos competenciales atribuidos al mismo por el artículo 149 de la Constitución, en el caso de las Comunidades Autónomas la atribución expresa de competencias en materia de vivienda justifica directamente la intervención de las mismas en el sector.

Ahora bien, tal intervención ha de realizarse teniendo en cuenta la participación que paralelamente está capacitado para realizar el Estado en base a sus competencias para fijar las bases de la planificación de la actividad económica⁴³³ y la ordenación del crédito según hemos visto.

Así pues, pasamos a estudiar las competencias de las Comunidades Autónomas, para lo cual nos serviremos de la STC 152/88 de 20 de julio, pues al igual que ocurría en el epígrafe anterior es en ella donde se resuelve el problema planteado.

En este sentido y a tenor de lo que parece deducirse de la citada sentencia es necesario tener en cuenta un doble aspecto de intervención autonómica en las cuestiones relativas a la financiación.

Por un lado es necesario tener en cuenta las actuaciones de la Comunidad Autónoma que se llevan a cabo en el marco de su propia política de vivienda. Por otro las actuaciones verificadas en el marco de la política económica del Estado. Esta dualidad se deduce claramente de la sentencia analizada que tras reconocer el marco de la intervención estatal señala:

⁴³³ En diversas sentencias del Tribunal Constitucional se ha afirmado abiertamente que el concepto de planificación económica a que se refiere el artículo 149.1.13 no es un concepto que deba entenderse en el sentido formal de existencia de un plan económico, sino que tal expresión debe entenderse en un sentido material, como programas que respondan a un principio de ordenación general de la economía. En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/82 de 28 de enero de 1982.

"En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos..." " Pero además para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales..."

Por lo que se refiere a la primera de las posibilidades apuntadas, esto es a la capacidad de las Comunidades Autónomas de desarrollar su propia política de vivienda, es esta una circunstancia que se deduce claramente de la delimitación competencial efectuada por la Constitución española. Como hemos visto, el Tribunal Constitucional efectúa una interpretación en este sentido, si bien otorga a esta facultad de las Comunidades Autónomas un carácter complementario, de tal modo que la política de vivienda desarrollada por aquellas será complementaria de la protección y promoción prevista por el Estado con cargo a sus propios recursos.

La complementariedad de la que hablamos se pone de manifiesto por el Tribunal Constitucional en el párrafo transcrito anteriormente, así como en otros momentos de la sentencia en que prevé la posibilidad de que las autonomías puedan celebrar sus propios convenios con entidades financieras en los mismo términos que los celebrados por el Estado, *"complementando así las previsiones de la legislación estatal sobre actuaciones protegibles, en razón de los objetivos de la política autonómica de vivienda siempre que naturalmente, ello no sea incompatible con las directrices de la ordenación económica general, que a los órganos centrales del Estado corresponde determinar en exclusiva, así como con las bases de la ordenación del crédito"*⁴³⁴, *que igualmente corresponde fijar al Estado.*" (Fundamento Jurídico 5º).

⁴³⁴ Sobre las competencias estatales en materia de ordenación del crédito puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/82 de 28 de enero que resuelve los conflictos de competencia acumulados planteados respectivamente por el Gobierno vasco respecto del Real Decreto 2869/1980 de 30 de diciembre "por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros" y por el

En términos similares a los expuestos, la sentencia analizada prevé también que las propias Comunidades Autónomas puedan definir otro tipo de actuaciones protegibles, distintas a las establecidas con carácter estatal, "y en su caso otras formas de financiación con cargo a sus propios presupuestos en complementariedad con la regulación estatal".

Las afirmaciones realizadas ponen de manifiesto la doble financiación existente, desde el momento en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas aparecen revestidas de capacidad para intervenir en estos aspectos, lo que determina el recurso a instrumentos jurídicos que en el ámbito del fomento económico establezcan entre los distintos entes las oportunas relaciones de cooperación. Nos estamos refiriendo a los Convenios marco celebrados entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo⁴³⁵.

Así pues, parece deducirse de lo hasta aquí apuntado que las Comunidades Autónomas son susceptibles de intervenir en el sector de la vivienda en los mismos términos que, como reconocíamos anteriormente, podía hacerlo el Estado, si bien tal actuación revestirá en todo caso carácter complementario respecto de la llevada a cabo por aquel.

La complementariedad que hasta el momento venimos predicando lo es en el sentido de que la política autonómica estará en todo caso condicionada por la previa intervención estatal, de forma que no contradiga las determinaciones marcadas por el Estado en base a su competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica.

Por lo que se refiere a la intervención autonómica en la política económica estatal, el Tribunal Constitucional señala que ésta se orienta fundamentalmente hacia el reconocimiento de competencias de ejecución y gestión que en todo caso deben reconocerse a

Abogado del Estado respecto al Decreto del Gobierno Vasco 45/81, de 16 de marzo, "sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco".

⁴³⁵ Al respecto puede verse la Resolución de 8 de abril de 1.996 de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura por la que se dispone la publicación del convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y los órganos competentes de nueve Comunidades Autónomas. Según señala la sentencia del Tribunal Constitucional 59/1995 de 17 de marzo la celebración de tales convenios no puede ser articulada directamente entre el Estado y los municipios, salvo en casos excepcionales, por entender que ello supondría un desconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas.

las Comunidades Autónomas si no se quiere dejar vacío de contenido el precepto constitucional que efectúa la delimitación competencial.

Respecto a la ejecución de la normativa estatal es necesario señalar tal y como hace el Tribunal Constitucional que *"... las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Solo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda"*.

Una manifestación del margen de libertad que en todo caso debe existir en las competencias ejecutivas otorgadas a las Comunidades autónomas se manifiesta respecto de la determinación del módulo ponderado aplicable al sistema de financiación⁴³⁶.

En principio la delimitación de las áreas geográficas homogéneas, y la determinación del módulo aplicable a las mismas corresponde al Estado a fin de asegurar la uniformidad de las ayudas estatales. La Comunidad Autónoma no podrá ni crear más áreas de las configuradas por el Estado ni variar el módulo de cada una de las áreas de la escala; pero si podrá remodelar el contenido de las mismas incluyendo en cada una de ellas a los municipios que entienda deban acogerse al correspondiente módulo, utilizando para ello los criterios generales que haya fijado el Estado para la determinación de las áreas⁴³⁷.

Por lo que se refiere a la gestión de las medidas de fomento dispuestas por el Estado, es decir la actividad de ejecución orientada al otorgamiento de préstamos o auxilios económicos, la regla general según dispone la STC 152/1988 de 20 de julio *"...debe consistir en la transferencia a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de*

⁴³⁶ La determinación del módulo ponderable es un elemento decisivo para cuantificar la financiación correspondiente a las actuaciones protegibles. La cuantificación del mismo se realiza en base a una escala que tiene en cuenta la diversidad de precios de coste de las viviendas en las distintas áreas geográficas homogéneas.

⁴³⁷ Ver Fundamento Jurídico 10º de la STC 152/88 de 20 de julio.

reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica".

Únicamente en caso de que tal gestión impida garantizar la igualdad de posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional cabrá declarar la constitucionalidad de la gestión estatal.

No obstante ello, la sentencia reconoce la existencia de determinados aspectos de la gestión que sin embargo se encuentran residenciados en órganos estatales pero que hallan justificación en razón de una mayor efectividad. Tal es el caso de la realización de convenios con las entidades financieras para la aportación de créditos de financiación de las actuaciones protegibles, de la subsidiación de los créditos aportados por aquellas entidades en los porcentajes establecidos por la normativa estatal y del abono efectivo de las subvenciones⁴³⁸.

En todo caso, el procedimiento de calificación de las viviendas de protección oficial y su control, las reglas de tramitación del otorgamiento de las subvenciones y concesión de préstamos y subsidios que se establecen, la resolución acordando o denegando el disfrute de las subvenciones personales corresponde al organismo autonómico competente en materia de vivienda.

C.- Las entidades locales y el fomento de la rehabilitación.

Al igual que afirmábamos respecto de las Comunidades Autónomas, también los entes locales (Municipios) tienen atribuidas expresamente competencias en materia de urbanismo y vivienda, títulos que como hemos expuesto más atrás habilitan para la verificación y desarrollo de actividades de rehabilitación, ya sea en la modalidad de promoción en cuyo caso el Municipio se constituirá como sujetos de la rehabilitación, ya en la vertiente de fomento de tales actividades.

⁴³⁸ Todas estas afirmaciones se realizan dejando a salvo las competencias que corresponden a las comunidades autónomas cuando tales intervenciones se realizan en el marco de su propia política de vivienda.

La atribución competencial en estas materias no proviene del texto constitucional, que como señalábamos en el capítulo anterior no delimita el núcleo de competencias que corresponden a los entes locales⁴³⁹.

La regulación de tales contenidos hemos de buscarla como exponíamos entonces en la legislación básica de régimen local, concretamente en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, norma en la que hay que indagar el núcleo de competencias que el legislador estatal o autonómico debe reconocer en todo caso a la entidades locales. Concretamente el artículo 25.2 d) señala como competencias que el municipio habrá de ejercer en todo caso las relativas a la ordenación, gestión y ejecución urbanística, así como a la promoción y gestión de viviendas.

El reconocimiento de tales competencias, así como su autonomía económico financiera⁴⁴⁰, constituyen sin lugar a dudas los dos elementos determinantes que nos permiten afirmar la posibilidad de que los municipios puedan intervenir en los procesos de rehabilitación fomentando tales actuaciones para la consecución de un interés general.

D.- El fomento de la rehabilitación por parte de la Comunidad Económica Europea.

El fomento de la rehabilitación puede llevarse a cabo también a través de la Comunidad Económica Europea. A continuación veremos cuales son las ayudas otorgadas por la misma y su sistema de distribución por parte de las instancias internas.

⁴³⁹ Al respecto puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1991 que señala que "... la Constitución garantiza en su artículo 140 la autonomía municipal bajo el principio de solidaridad consagrando en el artículo 2º del mismo texto, pero no establece cuales sean las competencias reservadas a las Corporaciones locales, comisión que confía a la legalidad ordinaria".

⁴⁴⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra diversos preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, Ley de Montes de 8 de junio de 1957, interpreta en su fundamento jurídico nº 14 la noción de autonomía financiera de los entes locales reconocida por el artículo 142 del texto constitucional.

a) Las ayudas específicas a la rehabilitación.

El estudio de la titularidad competencial para llevar a cabo el fomento de la actividad de rehabilitación no quedaría completo sin no nos refiriéramos a la Comunidad Económica Europea como posible otorgante de ayudas.

Esta posibilidad se encuentra implícita en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, en los artículos 130 y siguientes relativos a la Cohesión Económica y Social. En los mencionados preceptos se pone de manifiesto la intención de la Comunidad de reducir las diferencias entre las diversas regiones, para lo cual se articulan los fondos con finalidad estructural, y entre ellos, el Fondo Europeo de Desarrollo regional, destinado a corregir los desequilibrios regionales mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia⁴⁴¹.

En base a estos contenidos, una primera referencia se impone al Reglamento de la Comunidad Económica Europea 2052/88 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural, que es posteriormente modificado por el Reglamento del Consejo 2081/93 de 20 de julio. El mencionado Reglamento atribuye en su artículo 3º una serie de funciones a los fondos estructurales que después alcanzan un mayor grado de concreción en atención a los objetivos a cumplir.

Las funciones atribuidas a los mencionados fondos (fundamentalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo), en conjunción con los objetivos a que se vinculan otorgan la posibilidad de que las actuaciones de rehabilitación puedan hallar ubicación en los mismos.

En efecto los objetivos a los que se vinculan tales fondos suponen la realización de una serie de inversiones por parte de la Comunidad Europea, que tratan de favorecer el desarrollo regional incidiendo en los aspectos sociales, económicos, de

⁴⁴¹ Ver al respecto el artículo 130 del Tratado de la Unión Económica Europea. En efecto, el fundamento de la intervención de la Comunidad Económica Europea en el fomento de la rehabilitación, debe buscarse en estos preceptos, que ante el objetivo común de lograr la reducción de las diferencias entre regiones pretende incidir en todos aquellos aspectos que conlleven la eliminación de dichas diferencia, entre ellos en el tratamiento de los aspectos urbanos que contribuyen a crear desigualdad entre las ciudades.

infraestructuras, medioambientales etc. Obviamente dentro de unos objetivos tan amplios⁴⁴² deben hallar cabida aquellas iniciativas tendentes a lograr la revitalización de las regiones o zonas urbanas más desfavorecidas, lo que conlleva la incidencia en el plano de la rehabilitación social, económica y en definitiva urbana, que viene a ser el aspecto que a nosotros nos interesa.

En el marco de las premisas anteriores hay que situar la Iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN), adoptada por la Comisión de las Comunidades Europeas que prevé el establecimiento de ayudas e incentivo para una serie de actuaciones urbanas, entre las que se incluyen sin lugar a dudas las actuaciones de rehabilitación⁴⁴³, ayudas cuyo otorgamiento se establece durante un plazo de cuatro años⁴⁴⁴.

En efecto, la Comunicación a los Estados miembros de la "Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas" (URBAM), junto a una serie de objetivos de carácter económico y de favorecimiento del empleo, así como de mejora de servicios sociales y sanitarios en el ámbito urbano, alude a otros relativos a la mejora de las infraestructuras y las condiciones medioambientales, incluyendo actuaciones que caen de lleno como digo en el

⁴⁴² En concreto sobre la amplitud de las funciones de los fondos estructurales puede verse el artículo 3 del Reglamento del Consejo 2081/1993 de 20 de julio. Los objetivos a los que se remiten las funciones de los fondos se refieren a las condiciones específicas de ciertas regiones (producto interior bruto, índice de empleo industrial, empleo y rentas agrícolas, densidad de la población) que se pretenden mejorar, y en los supuestos restantes a la lucha contra el paro (3ª) a la adaptación de los trabajadores a las mutaciones etc. Ver en este sentido el artículo 8 del Reglamento 2052/88, modificado después por el Reglamento del Consejo 2081/93, de 20 de julio.

⁴⁴³ La mencionada iniciativa supone un programa operativo regional de los previstos en el Reglamento 2083/93 de 20 de julio, que afectará a las regiones contenidas en el objetivo 1º. "Estos programas podrán emprenderse por iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión, de acuerdo con el Estado miembro interesado, de conformidad con el último párrafo del apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 y con el artículo 11 del Reglamento 4253/88".

⁴⁴⁴ Los parámetros en que se mueve la mencionada iniciativa pueden resumirse en los cinco puntos siguientes:

- Continuidad y aumento de la ayuda financiera a las ciudades que pertenecen a regiones o zonas subvencionables por los Fondos estructurales, sobre todo a las zonas de los objetivos nº 1 y 2.
- Mayor presencia de la dimensión urbana en la formulación de las diversas políticas comunitarias.
- Investigación acrecentada en los ámbitos relacionados con problemas urbanos, sobre todo a través del nuevo Cuarto programa Marco de Investigación.
- Un diálogo continuo con las ciudades y sus organizaciones, fundamentalmente a través del Comité de las Regiones.
- Por último, lanzamiento de una nueva iniciativa comunitaria destinada a las zonas urbanas, con objeto de fomentar acciones innovadoras que puedan utilizarse como ejemplos en todas las ciudades de la Unión Europea, y promoción de redes de intercambio de experiencia y cooperación.

ámbito de la rehabilitación urbana⁴⁴⁵ entendida desde el punto de vista jurídico desde el que se parte en el presente trabajo.

Las ayudas comunitarias previstas para la puesta en práctica de la "Iniciativa comunitaria de zonas urbanas" (URBAN), se especifican en forma de préstamos, subvenciones y asistencia técnica a aquellas zonas que se vean afectadas por esta iniciativa⁴⁴⁶.

A efectos de la concesión de las mismas, en la Comunicación del Consejo a los Estados miembros, se invitaba a estos a que presentaran programas operativos en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de publicación de las presentes directrices.

Los programas que reciban ayuda en virtud de esta iniciativa tendrán que ser integrados, innovadores y aptos para difundir sus resultados a otras ciudades nacionales y europeas. Estos programas deberán incluir en la medida de lo posible medidas relacionadas con todos los elementos que constituyen la vida urbana actual: desarrollo económico, aplicación de tecnologías, mejoras medioambientales, transporte, formación profesional y educación, prevención del crimen y seguridad, eficacia energética, infraestructuras e instalaciones sociales. Cada Estado miembro enviará una lista de programas urbanos propuestos de acuerdo con las autoridades locales u otras interesadas. La selección final se basará en el dictamen de un grupo de expertos independientes, designado por la Comisión en cooperación con los Estados miembros, que utilizará criterios establecidos de antemano.

⁴⁴⁵ En concreto, entre los objetivos incluidos en la mejora de las infraestructuras y de las condiciones medioambientales, se hace referencia a los siguientes:

- Renovación de edificios para instalación de nuevas actividades sociales y económicas.
- Rehabilitación de espacios públicos, incluyendo zonas verdes.
- Mejora del suministro de energía.
- Perfeccionamiento de los accesos a los servicios telemáticos.
- Recuperación de emplazamientos degradados.
- Servicios culturales, recreativos y deportivos.
- Medidas que faciliten la movilidad de la población local

⁴⁴⁶ A los efectos de concesión de tales ayudas, la contribución total de los Fondos estructurales a la iniciativa URBAN durante el período 1994-1999 se cifra en 600 millones de ecus, de los cuales 400 irán a las regiones del objetivo nº 1.

b) La distribución de las ayudas otorgadas por la CEE.

Admitida pues la posibilidad de que la Comunidad Económica Europea pueda intervenir en el fomento de la rehabilitación, conviene hacer referencia a los cauces y mecanismos de reparto de los beneficios económicos otorgados por aquella, así como a las instancias internas que han de intervenir en el procedimiento de distribución.

En este sentido puede servirnos de gran ayuda la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992 en que el citado órgano resuelve los conflictos acumulados de competencias planteados por la Generalitat de Cataluña y la Comunidad del País Vasco, en relación con una serie de disposiciones normativas estatales que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos con capital procedente del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola de la Comunidad Europea.

La cuestión debatida en la sentencia presenta gran similitud con el supuesto de concesión de ayudas comunitarias encaminadas a la verificación de intervenciones de rehabilitación, pues al igual que ocurre en materia de agricultura y ganadería, también en vivienda las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, lo que suscita el problema de determinar cual haya de ser la intervención estatal en el reparto y distribución de los beneficios otorgados por la CEE con cargo a sus fondos estructurales.

En este sentido, conviene partir de una premisa que no admite discusión, y es que los recursos destinados al fomento de la actividad son transferidos al Estado, de forma que aquellos pasan a consignarse en sus Presupuestos Generales. Esa transferencia a los Presupuestos Generales del Estado resulta necesaria puesto que la Comunidad Económica Europea mantiene sus relaciones financieras con los Estados miembros.

Lo que se cuestiona es, una vez recibidos y consignados esos fondos, a quien corresponde la competencia para la gestión de dichas ayudas.

Conviene tener en cuenta que las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente de derecho interno, y en concreto, las que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que *"la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho*

interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterio que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias..."⁴⁴⁷.

Así pues, serán los criterios constitucionales de distribución de competencias quienes proporcionarán las pautas de resolución de las cuestiones, lo que supone reasumir las consideraciones efectuadas más atrás sobre el fomento estatal y la participación de las Comunidades Autónomas, si bien ajustado a las peculiaridades derivadas de la intervención de las Comunidades Europeas.

En el tema de la gestión de las ayudas comunitarias, hay que atender en primer lugar a la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas. En este sentido cabe decir que normalmente dicha regulación viene prevista en los Reglamentos y normas de Derecho comunitario.

*"Solo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas"*⁴⁴⁸.

En estas circunstancias excepcionales, las normas estatales solo pueden tener aplicación directa cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en las normas comunitarias, o bien sean normas básicas de ordenación del sector. *"Con estas salvedades, las Comunidades autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponde, en el marco del Derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación"*⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Ver Fundamento Jurídico 1º de la Sentencia de 28 de mayo de 1992.

⁴⁴⁸ Fundamento jurídico 3º de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992.

⁴⁴⁹ En estos términos se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992 que venimos analizando (fundamento Jurídico 3º).

Centrándonos ya en la gestión administrativa de las mismas, conviene hacer referencia en primer lugar a la competencia para la resolución de la concesión de las ayudas. La gestión centralizada de estas actuaciones se encuentra justificada en aquellos casos en que se asigne una cantidad determinada de ayudas a España, y ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada, de modo que se hace necesario acudir a un procedimiento selectivo, o bien reducir proporcionalmente la cuantía de las ayudas a otorgar a cada solicitante.

La razón de ser de esta solución se basa en el intento de garantizar la igualdad de todos los solicitantes, que quedaría mermada de admitirse la resolución de los expedientes por cada Comunidad Autónoma, pues en tal caso la adjudicación de las ayudas estaría en función del número de solicitudes presentadas.

No obstante, en estos supuestos quedan a salvo las competencias autonómicas para la recepción de las solicitudes, verificación de datos, tramitación, y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios⁴⁵⁰.

Por lo que se refiere a la competencia para realizar la función de pago de las ayudas procedentes de la Comunidad Europea hay que señalar que, de acuerdo con la Sentencia de 28 de mayo de 1992, "Solo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse (...) de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (artículo 103.1) justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas".

Así pues, si bien el Estado es en todo caso el receptor de las ayudas comunitarias, la gestión de las mismas corresponderá a las Comunidades Autónomas, salvo

⁴⁵⁰ Ver el Fundamento jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992.

en los casos en que las limitaciones cuantitativas exijan la centralización administrativa para garantizar las condiciones de igualdad entre los posibles adjudicatarios.

No obstante, aún en este último supuesto, quedan a salvo las competencias de las Comunidades Autónomas para recepción, tramitación y comprobación de las solicitudes, así como para el control de las actuaciones de los beneficiados.

2.- El ámbito de aplicación de las medidas de fomento. Especial referencia a las áreas de rehabilitación.

El análisis del fomento de la rehabilitación no pueden quedar completo sin una referencia, siquiera breve al ámbito sobre el que se proyectan aquellas ayudas. En este sentido vuelve a ser necesaria una referencia al capítulo IV referente al objeto de las acciones de rehabilitación.

La vinculación es clara si se tienen en cuenta que cualquier incentivo otorgado por los poderes públicos irá orientado a promover y estimular las actuaciones oportunas que se proyectaran sobre el ámbito objetivo que quedó definido en el capítulo IV.

Desde este punto de vista puede decirse que las medidas de fomento se proyectan y se aplican sobre aquellos elementos individuales o espaciales a los que hicimos referencia en el capítulo citado.

Considerábamos entonces que el ámbito objetivo de la rehabilitación podía estar constituido bien por elementos urbanos individualmente considerados, bien por ámbitos espaciales sobre los que hubiera recaído previa declaración administrativa.

La proyección de las medidas de fomento sobre los elementos individualmente considerados no presenta dificultades que justifiquen por sí mismas que nos detengamos en el tema. Por el contrario, cuando éstas recaen sobre espacios urbanos, presentan determinadas peculiaridades que requieren un examen más detenido, toda vez que los efectos que provoca la declaración administrativa repercuten tanto en los requisitos exigidos para el otorgamiento de incentivos por parte de los poderes públicos como en la cuantía de los mismos.

Así pues, si en el capítulo IV considerábamos las áreas de rehabilitación en tanto en cuanto que objeto de la rehabilitación, en el presente capítulo vamos a considerar su trascendencia como ámbito espacial sobre el que repercuten las diferentes medidas de fomento, puesto que el régimen jurídico de estas quedará significativamente alterado cuando se proyecten sobre los ámbitos de referencia.

En parte, esta consecuencia viene motivada por las consideraciones realizadas en el capítulo sexto, en el que poníamos de manifiesto que las áreas de rehabilitación tendían a concentrar en su ámbito las distintas medidas de fomento otorgadas por los poderes públicos.

En efecto, el régimen jurídico de las medidas de fomento queda sustancialmente alterado cuando aquellas se proyectan sobre los ámbitos espaciales que venimos analizando. Esta alteración repercute tanto en la intensidad de los beneficios a otorgar, como en la relajación de los requisitos exigidos para la concesión de las ventajas patrimoniales en que el fomento consiste.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, esto es, al incremento de las ayudas a conceder puede decirse que tanto las normas estatales como las normas autonómicas establecen esta misma consecuencia.

En el ámbito estatal, esta peculiaridad está prevista en el artículo 38.2 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1.995 que permite incrementar el presupuesto protegible que sirve de base para calcular las ayudas en un 25%, siempre y cuando la acción se inserte en el marco de un área de rehabilitación y dicho incremento no supere el coste real derivado de las necesidades específicas de interés arquitectónico, histórico o ambiental⁴⁵¹.

También las normas autonómicas prevén una intensificación de las ayudas en aquellos casos en que las actuaciones se verifiquen en el ámbito de un área de rehabilitación. Así por ejemplo, este tratamiento privilegiado se manifiesta a través del incremento del límite máximo del presupuesto protegible, que actúa como parámetro de la concesión de las diferentes ayudas (ver Decreto 214/96 de 30 de julio del Gobierno del País Vasco) o en el

⁴⁵¹ El Real Decreto 1932/1991 de 20 de diciembre sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 1992, preveía en su artículo 40 un incremento de los préstamos cualificados a conceder (fijado en función del porcentaje del módulo ponderado) de hasta el 25%, "cuando las viviendas estén situadas en áreas de rehabilitación integrada o en Conjuntos Históricos".

incremento de la cuantía de la subvención a conceder (artículo 24 del Decreto anteriormente citado).

Por su parte, el Decreto de 14 de septiembre de 1992 de la Generalitat Valenciana por el que se declara el área de rehabilitación urbana⁴⁵² de la Ciutat Vella de Valencia, prevé en su artículo 2.2 el establecimiento de un régimen específico de ayudas a las actuaciones protegibles contenidas en el mencionado Real Decreto.

Por lo que se refiere a la relajación de los requisitos objetivos y subjetivos que rigen la concesión de los beneficios públicos, es necesario señalar que la atribución de incentivos económicos admite distintas modulaciones que están en función de la amplitud de los fines que se intentan satisfacer.

Así, la actividad de rehabilitación puede revestir carácter aislado e ir dirigida a conformar las condiciones objetivas de habitabilidad de la vivienda (adecuación estructural, constructiva y funcional) de modo que a la consecución de esta finalidad se destinarán los beneficios económicos obtenidos.

En estos supuestos las ayudas otorgadas suelen tomar en consideración las circunstancias económicas del sujeto beneficiario, de forma que su concesión está supeditada al cumplimiento de los requisitos de contenido económico⁴⁵³. Ello supone que la medida de fomento sólo será procedente cuando su destinatario no pueda hacer frente con sus recursos a la cuantía generada por la acción.

La razón de ser de estas limitaciones se debe a la perspectiva aislada e individualizada desde la que se contempla la cuestión. A través de estas ayudas se trata sobre todo de incidir sobre las condiciones interiores de habitabilidad de la vivienda, de modo que

⁴⁵² El área de rehabilitación urbana viene a ser un creación autonómica que añade a las características de la Áreas de rehabilitación determinados efectos urbanísticos, concretamente los que se derivan del artículo 291 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que hace referencia a los derechos de tanteo y retracto.

⁴⁵³ A nivel estatal el límite para ser beneficiario de estas ayudas requiere que los ingresos del interesado no superen 5,5 veces el salario mínimo interprofesional. Así se deduce del artículo 8 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995. No superando este límite las ayudas a obtener se modulan en atención de la actividad a realizar y de la cuantía de los ingresos. Así para la rehabilitación de edificios el promotor podrá optar entre la subsidiación del préstamo o la concesión de una subvención, siempre y cuando, no sus ingresos no superen en este último caso el 3,5% del salario mínimo interprofesional. Si la intervención de rehabilitación recae sobre la vivienda, la subsidiación y la subvención serán compatibles entre sí, con el límite para el caso de la subvención de que los ingresos no superen el 3,5% del salario mínimo interprofesional.

las ayudas solo serán procedentes cuando los limitados ingresos del particular le impidan por si mismo financiar estas intervenciones.

Ahora bien, con la acción de fomento pueden satisfacerse otros fines públicos cuales son los relacionados con la consecución de un medio urbano adecuado y ajustado a los postulados constitucionales. La configuración de estos objetivos como un fin público prescinde de consideraciones subjetivas. Ello supone desvincular la concesión de las ayudas de los requisitos de carácter económico, de forma que se consigan efectos globales, al movilizar el mayor numero de recursos económicos.

De este modo la consecución de un medio ambiente urbano ajustado a los parámetros constitucionales se configura en si mismo como un fin público, prescindiendo de consideraciones de carácter económico-subjetivo.

Es evidente que en estos espacios, las acciones realizadas sobre las viviendas superan las propias pretensiones de habitabilidad para repercutir en el entorno urbano del espacio en que se encuentran. En estos supuestos, la consecución de objetivos globales, que en si mismos constituyen un fin público requiere suscitar al máximo la iniciativa privada razón por la cual se prescinde de consideraciones económicas en la concesión de las ayudas.

Las normas estatales en materia de rehabilitación se han hecho eco de estas consideraciones preveyendo en sus artículos la posibilidad de objetivar los requisitos de carácter económico que rigen para la concesión de las subvenciones en aquellos casos en que las acciones de rehabilitación se lleven a cabo en el ámbito de un espacio urbano formalmente declarado.

Para la apreciación de esta circunstancia es necesario remitirse a los artículos 33 y 34 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 que prevén la asunción por el Estado de la objetivación de requisitos prevista en su caso por las Comunidades Autónomas en su regulación particular. Las consideraciones realizadas por los citados artículos se refieren exclusivamente a los supuestos de declaraciones administrativas efectuadas por órganos autonómicos en aquellos casos en que estos opten por eximir al promotor de los requisitos que venimos apuntando. Quiere decirse con ello que en principio esta objetivación no afectará a las áreas de rehabilitación integrada declaradas por el Estado, pero sin embargo éste se

compromete a asumir las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma para el otorgamiento de ayudas en las áreas declaradas por ésta.

Básicamente la objetivación a que venimos refiriendonos se traduce en la exención de las limitaciones económicas del solicitante⁴⁵⁴, así como en la eliminación de los requisitos objetivos que deben reunir los inmuebles, con lo que se pretende conseguir una rehabilitación con carácter global, que se vería considerablemente frenada si se atendiera a criterios de carácter económico⁴⁵⁵.

No se trata tanto de incrementar cuantitativamente las medidas de fomento como de asegurar la unificación u otorgamiento integrado de todas ellas para producir resultados globales. Por esta razón se prescinde de los requisitos subjetivos en la concesión de los beneficios, tratando por contra que aquellos se concentren en las áreas necesitadas de protección, sin atender a las circunstancias o situación económica del sujeto concedente.

Caso de que se establezca esta previsión por la Comunidad Autónoma, esta concederá los incentivos previstos en base a las condiciones por ella misma trazadas. En cambio, para que estas mismas condiciones rijan en la concesión de las ayudas a otorgar por el Estado es necesaria la existencia de convenio por el cual, este se comprometa a aportar una subvención de hasta el 40% del coste de la actuación, o bien, que la exención de los requisitos cuente con la previa conformidad del Ministerio de Obras públicas, Transportes y Medio Ambiente.

De este modo se viene a reconocer la posibilidad de objetivar los requisitos de las ayudas también en el ámbito estatal, lo que sin duda tendrá importantes consecuencias en cuanto a la ampliación de las intervenciones desarrolladas en este sentido, que repercutirán en la globalización de los objetivos perseguidos.

⁴⁵⁴ Téngase en cuenta que las distintas normas en materia de rehabilitación, tanto en el ámbito estatal como autonómico han venido exigiendo unos requisitos económicos previos. Concretamente, en el ámbito estatal, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 establece para la adquisición de viviendas de protección oficial dos regímenes: el general, para destinatarios con ingresos familiares de hasta el 5,5%, y el especial, cuando los ingresos familiares no exceden del 2,5%. Por lo que se refiere a la rehabilitación de edificios y viviendas, los artículos 39, 42 y 47, establecen las condiciones económicas previas a la concesión de la ayuda.

⁴⁵⁵ En este sentido puede verse María Rosario Alonso Ibañez, "Los espacios culturales en la ordenación urbanística", obra cit., págs. 130 y ss.

3.- Las medidas de fomento.

Al iniciar el presente capítulo poníamos de manifiesto junto al sentido y justificación de la actividad de fomento, las concretas técnicas o mecanismos que quedaban integrados en dicha actividad. Diferenciábamos entonces entre técnicas honoríficas, jurídicas o económicas destacando el carácter primordial y exclusivo que en las operaciones de rehabilitación jugaban las de carácter económico. Entre ellas distinguíamos las que tenían carácter positivo o directo, por suponer auténticos desembolsos patrimoniales para la Administración, así como una efectiva atribución económica para el beneficiario, de aquellas otras en las que tal desembolso era ficticio pero suponía igualmente una ventaja de carácter económico para el receptor y una pérdida de ingresos para la Administración.

Pues bien atendiendo a este criterio agruparemos las medidas que sirven de estímulo a la rehabilitación en dos grupos: aquellas que contribuyen a la financiación de la rehabilitación (básicamente subvenciones y préstamos cualificados) y aquellas otras consistentes en beneficios fiscales y tributarios (exenciones y bonificaciones fiscales).

En este sentido es necesario poner de manifiesto la falta de predeterminación existente entre las acciones de rehabilitación y las concretas medidas de fomento previstas al respecto.

Esta falta de determinación se debe al principio de intercambiabilidad que rige en esta materia, en la medida en que la consecución de los objetivos a alcanzar (el interés público que en cada caso se pretende conseguir con la medida de fomento) se haya en línea de principio desvinculado de una concreta técnica o medida económica, de modo que podrán alcanzarse a través de la articulación de cualesquiera medidas de fomento.

Será la Administración, quien en cada caso realice la elección que considere más adecuada. Todo ello sin perjuicio de la posible concurrencia entre las medidas de fomento que parece ser uno de los principios que inspiran esta concreta actividad administrativa⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ En este sentido ver Sebastián Martín Retortillo que al hacer referencia a los principios institucionales que inspiran la actividad de fomento se refiere expresamente al de la intercambiabilidad o convertibilidad de las técnicas de fomento. "Derecho Administrativo económico", obra cit., pág. 442-443.

El otorgamiento de las medidas de fomento reconduce al concepto de sujeto concedente, que en ningún caso debe ser confundido con la categoría jurídica de los sujetos de la rehabilitación.

En efecto, cuando nos referíamos en el capítulo anterior a los sujetos de la rehabilitación poníamos de manifiesto como una característica común a todos ellos era el desembolso patrimonial que tenían que soportar para hacer frente a las concretas acciones de rehabilitación.

El mentado desembolso se aprecia igualmente en el supuesto de que nos situemos ante las técnicas que hemos incluido dentro de la financiación de la rehabilitación⁴⁵⁷. Ahora bien, en este último caso, conviene tener presente el carácter diferido de tales desembolsos.

En efecto cuando una Administración pública incentiva o favorece una determinada actividad mediante una medida económica de carácter directo, experimenta una disminución patrimonial en favor del sujeto fomentado, pero ello no significa que sea ella, directamente, quien haga frente a la cuantía de la rehabilitación. Téngase en cuenta que la característica de las medidas de fomento de carácter económico cuando revisten carácter directo es el trasvase patrimonial que se experimenta entre el sujeto receptor y sujeto otorgante, de modo que es realmente el primero quien se hace cargo de la cuantía originada por la intervención.

Partiendo de estas consideraciones han de distinguirse plenamente ambas categorías jurídicas, que en ningún caso podrán llegar a coincidir.

A continuación trataremos de analizar cada una de las técnicas que hallan acomodo en el fomento de la rehabilitación.

⁴⁵⁷ No hacemos en cambio referencia a los beneficios fiscales y tributarios, puesto que en tales casos, y como veremos posteriormente, en realidad no se produce un gasto público, sino que el resultado del gasto fiscal consiste básicamente en la no realización de un ingreso público.

A.- La financiación de las operaciones de rehabilitación.

Como hemos puesto de manifiesto más atrás, incluimos en este apartado todas aquellas medidas de fomento que la doctrina ha calificado de positivas o directas, es decir, aquellas que suponen el desplazamiento de una cantidad de dinero público en favor de un particular o de otro ente público.

Integramos dos tipos concretos de medidas: las subvenciones y los préstamos privilegiados. Básicamente dentro de los préstamos privilegiados podemos encontrar dos tipos: aquellos concedidos por entidades de crédito públicas o privadas, que cuenten con una subsidiación de intereses, y aquellos otros que revisten el carácter de préstamos de carácter oficial. Pasamos a continuación a exponer cada una de estas medidas.

a) Las subvenciones.

Al analizar las medidas de fomento de la rehabilitación no podemos por menos que empezar por hacer referencia a las subvenciones, figura paradigmática dentro de los incentivos públicos.

Sobre el concepto de subvención existen diversas posiciones doctrinales que están en función de la visión más o menos amplia que de las mismas se ostente⁴⁵⁸. A nuestros efectos partimos de la opinión sustentada por Germán Fernández Farreres para quien la subvención supone una atribución o desplazamiento patrimonial entre dos sujetos, de carácter no reintegrable, no devolutivo o utilizando la terminología más usual, a fondo perdido.

Estos elementos de carácter estructural, definen junto con el elemento finalístico o teleológico el concepto de subvención. Partiendo de estas consideraciones, vamos a tratar de analizar el ámbito subjetivo de la misma distinguiendo a estos efectos entre sujetos otorgantes y sujetos beneficiarios.

⁴⁵⁸ Sobre los distintos puntos de vista del concepto de subvención, puede verse entre otros Julio Nieves Borrego, "Estudio sistemático y consideración jurídico administrativa de la subvención". RAP nº 42, 1963, pág.26 y siguientes.

1) Sujetos concedentes.

Por sujeto concedente hay que entender aquella persona jurídica de carácter público que otorga con cargo a su presupuesto la ventaja patrimonial en que la subvención consiste. Esta aclaración es importante, en la medida en que no cabe confundir el sujeto concedente, con el sujeto que gestiona la concesión de dicha subvención como veremos a continuación.

En mi opinión, el concepto de sujeto concedente es extremadamente amplio, puesto que incluye, no solo las Administraciones públicas de carácter territorial o institucional, sino también personificaciones jurídicas de carácter internacional (Comunidad Económica Europea).

En el caso de las Administraciones territoriales es necesario hacer referencia tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y entes locales⁴⁵⁹.

Peculiar interés revisten aquellos supuestos en que los recursos presupuestarios con cargo a los cuales se concede la subvención son recursos presupuestarios librados por el Estado. En este supuesto será necesario distinguir entre el sujeto concedente de la subvención, la Administración del Estado, y aquel que gestiona y tramita la concesión de las mismas, la Comunidad Autónoma en base a lo dispuesto en las sentencias del Tribunal Constitucional 59/95 de 17 de marzo, y 152/88 de 20 de julio⁴⁶⁰ a las que hemos hecho referencia en epígrafes anteriores. La gestión por parte de las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados al fomento, deja a salvo su propia consideración como sujetos otorgantes en el marco de su propia política de vivienda.

Por lo que se refiere a la Administración de carácter institucional hay que hacer referencia a los organismos autónomos de carácter comercial, que pueden ser al tiempo que sujetos susceptibles de recibir subvenciones, también capaces de su otorgamiento a los particulares. En realidad, y pese a tratarse de entes que al menos en sus relaciones externas

⁴⁵⁹ En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1989 que reconoce a los entes locales y en concreto a las Diputaciones provinciales la posibilidad de establecer subvenciones.

⁴⁶⁰ Sobre esta cuestión nos remitimos a las consideraciones efectuadas en epígrafes anteriores relativos a la titularidad competencial en el otorgamiento de las medidas de fomento.

actúan sometidos al derecho privado, se les atribuyen funciones de carácter público, tales como la realización de una actividad de fomento⁴⁶¹".

Efectivamente, a pesar de su carácter prioritariamente comercial o financiero, los organismos autónomos integrados en la categoría de promotores públicos suelen tener atribuidos en los estatutos y de forma complementaria, determinadas funciones administrativas, especialmente la función de fomento de la promoción privada de la rehabilitación, posibilidad por otra parte perfectamente factible dado su carácter de Administración pública.

Por la doctrina se ha considerado también la posibilidad de que las empresas mercantiles con participación pública mayoritaria puedan ser sujetos activos en el otorgamiento de subvenciones, cuestión en mi opinión más discutible, ya que estas entidades carecen del carácter de Administración pública. Tal posibilidad ha querido justificarse en base al fenómeno denominado de autoadministración.

Como ya sabemos la autoadministración consiste en la gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente públicas que van dirigidas a la consecución de los objetivos y finalidades que tienen encomendados los entes a los que se atribuye. Estas funciones administrativas pueden ser gestionadas tanto por personas jurídicas de derecho público como de derecho privado. Conceptualmente por tanto no parece existir inconveniente en que las sociedades mercantiles sean sujetos concedentes de subvenciones. Ahora bien para que esta posibilidad pueda ser factible es necesario que normativamente exista un apoderamiento, es decir un reconocimiento genérico y expreso que admita la posibilidad de "delegación o transferencia" de potestades públicas en favor de las entidades afectadas. Este reconocimiento expreso es inexistente en el caso de las sociedades mercantiles integradas en el sector público, sin que puedan considerarse suficientes las referencias que implícitamente parecen contenerse en las normas de creación de las mismas⁴⁶².

⁴⁶¹ El fenómeno que analizamos, de concurrencia en un mismo organismo autónomo de la condición de sujeto de la rehabilitación y ente capaz de adoptar medidas de fomento, puede verse por ejemplo en la Ley de 27 de abril de 1988 creadora del Instituto Gallego de la Vivienda y suelo, que en el artículo 4º le atribuye entre otras funciones el fomento de la mejora y rehabilitación de la vivienda rural, así como el fomento y promoción de cooperativas para la construcción de viviendas. Una referencia expresa a la atribución de funciones administrativas se encuentra en la Ley de las Cortes de Aragón de 22 de noviembre de 1985 relativa a la creación del Instituto del suelo y la Vivienda de Aragón.

⁴⁶² El Decreto de 17 de julio de 1.990 del País Vasco sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado reconocía la posibilidad de que las sociedades urbanísticas de rehabilitación puedan tener entre sus funciones

En mi opinión, no cabe confundir el sujeto otorgante de la subvención con los entes que gestionan la concesión de las mismas, que es precisamente la función que a mi entender corresponde a las sociedades mercantiles.

En efecto las empresas citadas pueden incluir entre sus funciones el examen y estudio de la procedencia de la subvención pero ello no les convierte en otorgantes puesto que el desplazamiento patrimonial no parte de su propio patrimonio, sino de un patrimonio que les es ajeno⁴⁶³ y respecto al cual aquéllas no actúan sino como mediadoras.

La exposición no quedaría completa si no nos refiriéramos a la Comunidad económica Europea como sujeto otorgante de subvenciones. En este punto nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el apartado 1º del presente capítulo.

2) Los sujetos beneficiarios.

La cuestión de los sujetos beneficiarios de la subvención, supone básicamente la remisión al capítulo relativo a los sujetos de la rehabilitación, puesto que serán básicamente aquellos quienes se vean incentivados con los beneficios públicos en que aquella consiste, sin perjuicio del previo reconocimiento de beneficios patrimoniales a los adquirentes de viviendas con el objeto de proceder a su inmediata rehabilitación.

En efecto, la misma condición de sujetos de la rehabilitación les habilita para recibir el beneficio económico en que la subvención consiste. En todo caso, es necesario constatar que las normas en materia de rehabilitación no suelen especificar correctamente el ámbito subjetivo de los beneficiarios de las subvenciones.

"el control, fomento, gestión, asesoramiento, información y coordinación de las actuaciones privadas." En mi opinión el término fomento utilizado en este contexto parece tener un significado impreciso, que no puede identificarse en sentido técnico jurídico como forma de actividad administrativa..

⁴⁶³El Tribunal De Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido la posibilidad de que las ayudas públicas aparezcan gestionadas por entes de carácter privado. Al respecto, en la sentencia de 7 de junio de 1988 (Asunto 57/86) señaló: "El artículo 92 abarca todas las ayudas concedidas por los Estados o por medio de recursos estatales, sin que sea necesario distinguir si la ayuda es concedida directamente por el Estado o por organismos públicos o privados que éste instituye o designa como responsables de la gestión de ayudas".

En efecto, tales normas suelen referirse a los promotores como únicos sujetos habilitados para recibir tales incentivos⁴⁶⁴.

Recordemos no obstante que según la clasificación conceptual efectuada en el capítulo anterior, los promotores son solamente una categoría de sujetos de la rehabilitación (sujetos activos recordemos), puesto que junto a ellos existen igualmente los llamados sujetos pasivos (aquellos a los que la rehabilitación viene impuesta en virtud de sentencia judicial u orden de ejecución), pero que han de ser configurados igualmente como posibles receptores de las medidas de fomento que se atribuirán con motivo de la realización de acciones de rehabilitación.

Esta falta de coincidencia entre las posibles categorías de sujetos de la rehabilitación, tal y como han sido configuradas por nosotros, y la configuración normativa de sujetos beneficiarios, se debe fundamentalmente a la imprecisión normativa que no lleva a cabo una correcta categorización jurídica, sin que ello restrinja las posibilidades de los posibles beneficiarios.

Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, también son susceptibles de beneficiarse de las subvenciones otorgadas con el fin de incentivar la rehabilitación los adquirentes de viviendas con la finalidad de su rehabilitación inmediata⁴⁶⁵.

En este caso, al otorgamiento de las ayudas para adquisición, se superpondrán aquellas otras otorgadas para la rehabilitación, teniendo el sujeto la doble condición de adquirente y promotor⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ En efecto tales normas identifican a los sujetos beneficiarios con los promotores, estableciendo dentro de ellos dos categorías distintas que modulan la cuantificación de las ayudas a otorgar. Se distingue así entre promotores usuarios y no usuarios, englobando dentro de esta última categoría "... a la persona física o jurídica que decide, programa e impulsa la rehabilitación integral de edificios para destinarlos a la venta o arrendamiento o en aquellos casos en que, siendo titulares de las viviendas, se encuentran estas cedidas en arrendamiento. Se incluyen asimismo bajo esta figura a los organismos públicos, entes territoriales y entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que promuevan intervenciones de rehabilitación en las condiciones reguladas en el presente Decreto".

⁴⁶⁵ En el ámbito estatal esta posibilidad, esto es, la financiación de las adquisiciones de vivienda con destino a su rehabilitación estaba prevista desde un principio, si bien únicamente alcanzaba a los denominados promotores públicos. Así se deducía del artículo 7 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1983 sobre rehabilitación del patrimonio urbano.

⁴⁶⁶ Sobre las cuestiones a que venimos haciendo referencia pueden verse los artículos 29 y 31 del Decreto 23/94 de 8 de febrero de la Generalidad Valenciana.

Una vez vistas las categorías de sujetos beneficiarios de la subvención, creemos conveniente analizar por separado las figuras concretas que se integran en tales categorías, lo que supondrá distinguir entre personas físicas y jurídicas, públicas y privadas. Se trata en definitiva de analizar la concesión de las subvenciones desde el punto de vista de la relación del beneficiario con la Administración.

A efectos expositivos vamos a distinguir entre aquellos beneficiarios que denominaremos particulares, y aquellos otros que denominaremos públicos.

2.1) Los particulares como beneficiarios de las subvenciones.

La posibilidad de que los particulares, tanto sean personas físicas como jurídicas, puedan ser beneficiarios de la subvención no plantea a penas dudas, ni desde el punto de vista de su posible protagonismo en el proceso rehabilitador, ni desde el punto de vista de la teoría general de la subvención.

En efecto en el capítulo V poníamos de manifiesto la posibilidad de que los particulares pudieran ser sujetos de la rehabilitación, tanto activos (promotores), como pasivos, y tanto en el caso de que se tratara de personas físicas como jurídicas (cooperativas, empresas privadas y Juntas de compensación).

Así, en el caso de las personas físicas, poníamos de manifiesto la necesidad de un título habilitante que les facultara para llevar a cabo las operaciones de rehabilitación, título que se concretaba bien en la existencia de un derecho de propiedad, bien en el establecimiento de una relación arrendaticia.

Al margen de la existencia del título habilitante, y a los efectos de la cuantificación de la subvención a otorgar, algunas regulaciones autonómicas sobre rehabilitación vienen distinguiendo entre usuarios⁴⁶⁷ y no usuarios de la vivienda o edificio rehabilitado, circunstancia esta que modula la cuantificación de las subvenciones a otorgar.

⁴⁶⁷ En este sentido puede verse el artículo 44.2 del Decreto 113/96 de 5 de junio, del Gobierno Valenciano sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda. El citado Decreto considera promotor usuario a los propietarios, inquilinos, arrendatario y demás usuarios de las viviendas así como a las comunidades de propietarios.

Por otra parte, no solamente como sujetos de la rehabilitación, sino también en tanto en cuanto posibles adquirentes de viviendas para su inmediata rehabilitación cabe conceder a las personas físicas la condición de beneficiarios de la subvención.

Por lo que se refiere a las personas jurídicas, hemos de remitirnos a las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior referentes a las empresas privadas y cooperativas de viviendas a las que considerábamos como promotores privados de la rehabilitación. Por tanto también respecto de ellas queda plenamente justificada la concesión de las oportunas subvenciones.

El otorgamiento de esta ventaja patrimonial crea para el sujeto receptor un vínculo, de modo que este viene "ligado"⁴⁶⁸ al cumplimiento de una determinada actividad privada de interés público, en función de la cual se otorga aquella⁴⁶⁹. A partir de estos presupuestos el sujeto receptor de la subvención habrá de verificar una serie de actuaciones materiales que hayan su enclave en el concepto jurídico de rehabilitación.

Las consideraciones hasta aquí efectuadas han partido de la equiparación entre sujeto de la rehabilitación y beneficiario de la subvención.

Pero hay que tener en cuenta además que desde el punto de vista de la teoría general de la subvención no existen prácticamente problemas para admitir que los sujetos privados puedan ser beneficiarios de la subvención.

De hecho, y a pesar de la posibilidad de conceder igualmente subvenciones a entes de carácter público, es necesario destacar que el esquema paradigmático de la relación

⁴⁶⁸ El empleo de esta expresión, excesivamente inexpressiva de la relación jurídica existente entre Administración concedente y beneficiario de la subvención se realiza a los efectos de no prejuzgar sobre la naturaleza jurídica de la subvención, cuestión por demás compleja que entiendo que queda fuera del ámbito de este estudio.

A los efectos que aquí nos interesan, se trata únicamente de resaltar el carácter finalista de la subvención, encaminada a la consecución de una actividad que reviste interés público que ha de ser desarrollada por el beneficiario. Sobre este tema puede verse las consideraciones efectuadas por Germán Fernández Farreres, "La subvención: concepto y régimen jurídico", obra cit., págs. 293 y ss.

⁴⁶⁹ En este sentido Germán Fernández Farreres que señala: " A mi juicio, empero, no deja de ser útil y operativo reservar la conceptuación de subvención para aquellos actos que, atribuyendo una ventaja de tipo patrimonial, obligan al beneficiario -con las necesarias precisiones que más adelante se harán- a desarrollar y cumplir una actividad que aún siendo privada, ofrece un interés general y público. De ahí que se reconozca al requisito de la afectación como un elemento esencial y tipificador de la subvención". "La Subvención concepto y régimen jurídico", obra cit., pág. 240.

subvencional se articula sobre la base de la existencia de un sujeto privado que recibe el beneficio patrimonial procedente de una Administración Pública⁴⁷⁰.

2.2) Los beneficiarios públicos de la subvención.

A pesar de que ya hemos hecho las oportunas consideraciones más atrás, creo conveniente volver a insistir sobre el sentido que se da en el presente contexto al término "público". Con tal expresión no queremos hacer referencia a la forma de personificación del ente que actúa como sujeto de la rehabilitación. Por el contrario el calificativo de público que en este epígrafe manejamos pretende englobar a aquellos entes que se personifican bajo una forma pública, pero también a aquellos otros que aun revistiendo forma jurídico privada están incluidos en el sector público. Como vemos el sentido del término coincide con los denominados promotores públicos que estudiábamos en el capítulo V.

Desde este punto de vista, y en tanto que posibles promotores de la rehabilitación o adquirentes de viviendas con destino a aquellas actuaciones, podemos hacer referencia a los siguientes beneficiarios: Administraciones públicas de carácter territorial (básicamente entes locales), organismos autónomos de carácter comercial, entes de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actuaciones al derecho privado y sociedades mercantiles con participación pública mayoritaria.

No creemos que exista problema alguno en la consideración de cada uno de los entes mencionados como sujetos de la rehabilitación y por tanto merecedores de la subvención. En todo caso, y sobre este punto se impone una remisión al capítulo anterior, en el que efectuábamos un amplio desarrollo de estas cuestiones.

Más bien, la posibilidad de considerarlos como sujetos receptores de la subvención plantea problemas desde el punto de vista de teoría general de la subvención, por lo que creemos conveniente efectuar algunas consideraciones sobre este punto. A tales efectos

⁴⁷⁰ Es significativo en este sentido el título del epígrafe con que Fernández Farreres alude al supuesto en que el beneficiario de la subvención es un particular. Textualmente el mencionado epígrafe es el siguiente: " A) El supuesto normal: el particular como beneficiario de la subvención". "La subvención: concepto y régimen jurídico", j obra cit., pág. 162

distinguiremos entre las empresas públicas (organismos autónomos, entes de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actuaciones al derecho privado y empresas mercantiles con mayoritaria participación pública) y Administraciones de carácter territorial.

2.2.1) Las empresas públicas como beneficiarias de la subvención.

Considero relevante empezar tratando los problemas que se suscitan cuando se pretende el otorgamiento de subvenciones a los organismos autónomos, que como hemos dicho son promotores de la rehabilitación y por lo tanto sujetos perfectamente habilitados para ser receptores de la subvención.

No obstante, estas consideraciones que parecen tan claras desde el punto de vista de la actuación rehabilitadora que desarrollan, se muestran problemáticas cuando se contemplan desde el punto de vista del concepto mismo de subvención.

Efectivamente para poder hablar de subvención es necesaria la concurrencia de dos personificaciones: la que otorga, que será siempre una persona jurídica y en concreto una Administración Pública, y la que recibe que podrá ser tanto una persona física como jurídica, pública o privada.

Pues bien, en el caso de los organismos autónomos, y a pesar del reconocimiento expreso de personalidad jurídica que efectúa el artículo 2º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas a su favor, la vinculación que en todo caso experimenta el ente instrumental respecto de la Administración matriz que lo crea, ha constituido una losa que llevado a la doctrina a negar la posibilidad de que tales entes pudieran recibir subvenciones, por considerar que no se daba la concurrencia de las dos personificaciones que en todo caso requiere la relación subvencional⁴⁷¹.

⁴⁷¹ Íntimamente relacionado con esta circunstancia, se ha afirmado que entre estas personificaciones jurídicas no caben subvenciones porque los fines que están llamados a cumplir los organismos autónomos no son distintos de los fines de la Administración pública territorial que los crea. Así por ejemplo lo ha entendido José Pascual García, "Las subvenciones del Estado y organismos autónomos en el ordenamiento presupuestario". Presupuesto y Gasto público nº 7, 1980, pág.150.

En mi opinión este argumento no puede entenderse desvirtuado de la posibilidad mantenida. Es cierto que el Ente matriz no pierde nunca la relación con los fines públicos para cuya satisfacción crea el ente instrumental. Pero precisamente la creación de dicho ente difiere las actuaciones de la Administración territorial a un segundo plano, estando encargado directamente de su cumplimiento el organismo autónomo de que se trate. Por esta razón entiendo que

A todo ello han contribuido además las referencias contenidas en el artículo 15 de la Ley anteriormente citada, relativa a la hacienda de los organismos autónomos, que emplea el término subvenciones para referirse a las transferencias presupuestarias realizadas desde el ente matriz a la Administración institucional (organismos autónomo)⁴⁷².

Ambas circunstancias, es decir la falta de una plena independencia respecto de la Administración matriz, y la referencia a las subvenciones como meras transferencias presupuestarias, han llevado a la doctrina a negar la posibilidad de que quepan en este ámbito subvenciones en sentido estricto, entendidas como medidas de fomento consistentes en un desplazamiento patrimonial para la satisfacción de necesidades públicas.

Desde este punto de vista se produce un desplazamiento del término subvención, que pasa de designar una medida de fomento, a una técnica de relación presupuestaria entre entes instrumentales y Administración matriz.

Así, la subvención "no es sino un simple crédito presupuestario, una mera transferencia patrimonial, un ajuste, en definitiva meramente contable entre entes que aún con personalidad jurídica propia y diferente se nutren en realidad de unos mismos fondos públicos"⁴⁷³.

En mi opinión existen distintos argumentos que desvirtúan plenamente las consideraciones anteriores.

En primer lugar, el hecho de que la Ley de Entidades Estatales Autónomas conceptúe como subvenciones lo que no son sino meras transferencias presupuestarias,

no hay inconveniente en admitir la posibilidad subvencional respecto de los organismos autónomos, en la medida en que el cumplimiento de los fines públicos encomendados les compete a ellos, sin perjuicio de la relación que la Administración territorial sigue ostentando.

⁴⁷² El empleo equívoco del término subvención en la Ley de Entidades Estatales Autónomas, se constata expresamente en el artículo 3º que se refiere a ellas como aquellas consignaciones presupuestarias en las que no existe la especificación y clasificación por capítulos, artículos y conceptos.

⁴⁷³ Fernández Farreres, "la Subvención. concepto y régimen jurídico, obra cit., pág. 183.

Un ejemplo del empleo del término subvención en el sentido apuntado, puede verse en el artículo de Prada Somoza, "Las subvenciones y transferencias estatales", Hacienda pública española, N° 50, 1978. en el mencionado trabajo se parte de la premisa de la equiparación de las subvenciones a las transferencias presupuestarias.

De similares premisas parte José Luis Villar Palasí, que a lo largo de su artículo "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio público", obra cit., pág. 61.

obedece a un error terminológico del que no cabe extraer tan graves consecuencias como negar la existencia de medidas de fomento en favor de los organismos autónomos.

Por otro lado, aún admitiendo la existencia de dichas transferencias presupuestarias, es evidente que el fundamento de las mismas no siempre es el mismo, de modo que no en todos los casos obedecerán al carácter dependiente que entre ambas Administraciones existe. Así, será necesario distinguir aquellas transferencias que se producen como consecuencia del carácter instrumental que reviste el organismo autónomo y que de alguna manera "obliga" al ente matriz a proveerle de fondos para su mantenimiento, de aquellas otras transferencias que obedecen propiamente a las características de la subvención como medida de fomento, en tanto en cuanto revisten carácter discrecional y variable en función del interés político existente en un determinado momento⁴⁷⁴.

En el primer caso se apreciará la vinculación que está presente a lo largo de toda la vida el ente instrumental. No así en el segundo, en donde la relación que liga a la Administración territorial matriz con el ente instrumental no difiera de la existente cuando el beneficiario es un particular, puesto que en ambos casos se tendrán en cuenta las notas de la discrecionalidad y oportunidad en su concesión⁴⁷⁵. Esto mismo ocurrirá en el supuesto nada infrecuente de que la Administración pública que subvenciona a la Administración institucional sea una Administración distinta del ente matriz que creó a aquella. Es obvio que en tal caso la relación de dependencia entre ambas Administraciones será nula, con lo cual se desvirtúa completamente la tesis de la dependencia y la justificación de la aportación con base en la citada dependencia.

⁴⁷⁴ Las afirmaciones que he realizado se ven confirmadas en la Moción del Consejo del Estado de 14 de mayo de 1969, recogido por Fernández Farreres en la que se pone de manifiesto como desde el mismo punto de vista de transferencia presupuestaria se engloban operaciones con muy distinto fundamento.

⁴⁷⁵ La diferenciación entre ambos títulos justificativos de la transmisión patrimonial se aprecia en los estatutos reguladores de los distintos entes institucionales. Así por ejemplo, el artículo 17 de la Ley de 21 de marzo de 1991 creadora de la Empresa pública de suelo de Andalucía (a pesar de que se define como un ente público de los que por ley han de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, creemos que cabe la posibilidad de aplicar las mismas consideraciones que respecto de los organismos autónomos), al aludir a los recursos de la entidad distingue en el apartado b) entre las asignaciones, subvenciones y transferencias procedentes de la Junta de Andalucía o de otras Entidades públicas.

Igualmente la Ley de 22 de noviembre de 1985 creadora del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, organismo autónomo, en su artículo 15 C) efectúa una distinción similar.

Así pues, la denominación legal de subvención para aquellas transferencias realizadas entre entes públicos, no es criterio determinante para negar en el ámbito de la Administración instrumental la posibilidad de subvenciones entendidas en sentido estricto (como medidas de fomento), que se darán en todos aquellos casos en que la transferencia presupuestaria obedezca a un fundamento similar al que determinaría la concesión a un sujeto particular.

En el caso de las transferencias presupuestarias de mantenimiento, es el carácter instrumental del ente el que justifica la misma. En el resto de los supuestos la justificación se encuentra en el auxilio o apoyo para facilitar el cumplimiento de fines públicos, siendo por tanto un complemento voluntario al soporte obligacional de sostener el ente creado. Por tanto, salvando estos obstáculos, no cabe duda de que en tanto en cuanto sujetos de la rehabilitación, los organismos autónomos pueden ser al tiempo sujetos beneficiarios de la subvención.

En mi opinión, las consideraciones efectuadas pueden reproducirse para el supuesto de que nos hallemos ante entidades de derecho público que por ley deban ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado. En este supuesto, y dada la forma de personificación pública ante la que nos encontramos, pueden llegar a plantearse similares problemas que en el supuesto anterior de los organismos autónomos.

Por lo que se refiere a las sociedades mercantiles de participación pública mayoritaria parecen existir por parte de la doctrina menores inconvenientes para admitir la posibilidad de recibir fondos en concepto de subvención, ya que en este supuesto el criterio de la dependencia o vinculación pierde su razón de ser⁴⁷⁶.

El único límite que podría encontrar la concesión de subvenciones a las mismas podría provenir de la aplicación del artículo 90.1 del Tratado de Roma que señala: "Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida

⁴⁷⁶ La doctrina que identifica la idea de subvención con las transferencias presupuestarias, ha señalado la necesidad de distinguir entre subvenciones de explotación, de equipamiento y de equilibrio. Es obvio que el significado otorgado aquí al término subvención es del todo ajeno a la conceptualización de la subvención como técnica de fomento. Se trata en definitiva del mismo sentido otorgado en el caso de los organismos autónomos, en donde subvención era sinónimo de transferencia presupuestaria.

contraria a las normas del presente tratado, especialmente a las previstas en los artículos 7 y 85 a 94, ambos inclusive. No obstante, el mismo precepto en su apartado segundo prevé la posibilidad de establecer una relajación en la aplicación estricta del apartado anterior cuando, a sensu contrario, la aplicación de dichas normas dificulte el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada e impide la consecución de un fin público⁴⁷⁷.

Por lo tanto, el artículo 90 del Tratado no es contrario" a que se limiten los efectos de las normas sobre competencia, en la medida en que ello sea indispensable para realizar una misión de interés general"⁴⁷⁸.

2.2.2) Las Administraciones públicas territoriales como beneficiarias de la subvención.

También las Administraciones públicas de base territorial, en tanto en cuanto que sujetos de la rehabilitación son entes susceptibles de ser beneficiarios de subvenciones por razón de las intervenciones que realizan en materia de vivienda.

En especial tales referencias se han de centrar en los entes locales que son quienes básicamente actúan las competencias que derivativamente dan lugar a acciones de rehabilitación en el ámbito Municipal⁴⁷⁹. Ahora bien, también las Comunidades Autónomas, en la medida en que actúen como promotores públicos pueden ser receptores de la subvención.

⁴⁷⁷ Sobre este punto puede verse Tomas Ramón Fernández, "Empresa pública y servicio público: el final de una época", REDA, N° 89, 1.996, págs.37-48.

En opinión del citado autor las restricciones que impone el Tratado de la Unión Europea para salvaguardar la libre competencia (restricciones a las subvenciones estatales a las empresas públicas) supone desconocer la idea de servicio público y la existencia de entes instrumentales llamados a gestionarlo.

Esta circunstancia ha sido apreciada por el Consejo de Estado francés en su informe para 1.994, dedicado precisamente al servicio público.

⁴⁷⁸ También la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1.989 se ha hecho eco de estas consideraciones, señalando: "... y no pueden por último estas empresas privadas de capital público recibir ayudas ni subvenciones de fondos públicos de ninguna clase, con las solas salvedades que enumeran los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, y aun siempre sometiendo previamente las excepciones (con una antelación mínima de 3 meses antes de poder aplicarlas) a la consideración de la Comisión del Mercado Común - artículos 93.3 del Tratado y 1º.1 del Real Decreto 1755/87 de 23 de diciembre".

⁴⁷⁹ Alberto Vera Fernández Sanz, planteó la posibilidad de que sujetos administrativos de base territorial más amplia fueran beneficiarios de subvenciones concedidas por entidades locales, posibilidad que el mencionado autor admitía en base al principio de cooperación. "Las subvenciones otorgadas por las Corporaciones locales". Revista de Estudios de la vida local N° 129. 1963, pág. 376.

En el ámbito supraestatal, y en la medida en que la Comunidad Europea es susceptible de conceder ayudas relacionadas con la rehabilitación urbana, será necesario situar en el plano de los sujetos beneficiarios a los Estados miembros de la misma.

No obstante, y en la medida en que en epígrafes anteriores hemos condicionado la consideración de beneficiarios de la subvención a la inclusión en la categoría de los sujetos, hay que poner de manifiesto que en el supuesto del Estado tales condiciones no concurren.

Por esta razón, entiendo que más que sujeto beneficiario de las subvenciones, el Estado es sujeto receptor de las mismas, actuando como intermediario entre los sujetos de la rehabilitación y la Comunidad Europea en base a criterios y razones de Derecho internacional que escapan a nuestro estudio.

Las afirmaciones anteriores suponen básicamente descartar aquellas opiniones doctrinales que entiende que no puede hablarse de subvenciones cuando aquellas tienen lugar entre Administraciones públicas, o entre Administraciones públicas y personas jurídicas de Derecho Internacional por estimar que las Administraciones públicas territoriales no necesitan de estímulo alguno para el cumplimiento de los fines de interés público que tienen encomendados, fines a los que les vincula un deber jurídico.

En mi opinión, el argumento apuntado carece de justificación para negar la ubicación de las medidas de fomento, y en concreto de la subvención en el ámbito de las relaciones interadministrativas.

En definitiva, y tal y como hemos señalado en epígrafes anteriores, la subvención constituía no sólo un estímulo, sino también una ayuda para el cumplimiento de fines públicos, con independencia de que tales fines estuvieran atribuidos al ente en cuestión en base a un deber jurídico. En este supuesto por tanto, la subvención no obedece al estímulo, pero sí a un auxilio o ayuda que se presta al ente que está llamado a satisfacer necesidades públicas.

En mi opinión, la subvención ha de considerarse como una medida de fomento caracterizada por la traslación patrimonial verificada para el cumplimiento de una finalidad de interés público. Es decir, que el concepto ha de quedar referido a aquellas atribuciones

patrimoniales que se otorgan o conceden afectadamente, con independencia de otras consideraciones de tipo subjetivo.

Este es el criterio que parece haberse impuesto en la legislación, y así por ejemplo, el artículo 40 de la Ley de Haciendas locales alude explícitamente a la posibilidad de obtener subvenciones por parte de los entes locales.

Por su parte, las Comunidades Autónomas no tienen reparo alguno en conceder subvenciones a las Corporaciones locales para hacer frente a sus actuaciones rehabilitadoras⁴⁸⁰.

Dicha posibilidad no admite legislativamente discusión. Otra cosa es la conveniencia o no de tales medidas, ya que pueden suponer una merma de la autonomía local. En este sentido algún sector de la doctrina ha postulado la necesidad de limitar tales ayudas afectadas finalísticamente, y sustituirlas por transferencias crediticias y presupuestarias en favor de los entes locales⁴⁸¹.

Distintas de las subvenciones concedidas afectadamente a los entes locales para que lleven a cabo intervenciones de rehabilitación son las llamadas subvenciones incondicionadas, incluidas en el Fondo de Cooperación Local, y caracterizadas por no tener una vinculación o afectación a una acción de fomento.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 12 de noviembre de 1995 señaló que: "*... se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras transmisiones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los Entes locales, o servicio público y que sólo inapropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones locales*

⁴⁸⁰ Las subvenciones concedidas a los entes locales suelen estar afectas a la constitución de oficinas de rehabilitación. Así por ejemplo el Decreto Foral de 16 de noviembre de 1992 preveía igualmente una serie de ayudas a la oficina comarcal de rehabilitación de la vivienda de Tafalla para la creación de un servicio de asesoramiento urbanístico. Igualmente con carácter específico el Decreto Foral de 13 de abril de 1992, que concedía tales ayudas a la oficina comarcal de Rehabilitación de Estalla para la creación de un servicio de asesoramiento.

⁴⁸¹ En este sentido ver Germán Fernández Farreres, "La subvención: concepto y régimen jurídico", obra cit., págs. 203 y ss.

destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo."⁴⁸²

b) Los préstamos privilegiados.

Junto a las subvenciones hay que hacer también referencia a los préstamos que aquí denominados como privilegiados por la intervención directa o indirecta de la Administración en su otorgamiento, lo que repercute en unas mejores condiciones para el receptor de los mismos, ya sea por una minoración de los intereses, ya por el establecimiento de un plazo especial de devolución o por ambas circunstancias.

Partiendo del concepto de subvención apuntado en páginas anteriores, no existe duda alguna respecto de la autonomía que presentan respecto a aquella, al configurarse como medidas de fomento independientes⁴⁸³.

Efectivamente si la subvención se caracterizaba por ser una atribución patrimonial de carácter no devolutivo, es evidente que el otorgamiento de créditos privilegiados no puede ni debe incluirse dentro su ámbito, dada la obligación que surge a cargo del deudor de devolver lo percibido más los intereses pactados.

Dentro de los préstamos privilegiados incluimos dos modalidades: aquellos créditos con subsidiación de intereses y el crédito oficial.

⁴⁸² Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, fundamento jurídico 6º.

⁴⁸³ Hay que tener en cuenta la distinta sistematización que algunos autores efectúan de las medidas de fomento. En este sentido puede verse la obra de Díaz Lema, "Subvenciones y crédito oficial en España", obra cit., que partiendo del amplísimo concepto de subvenciones a la economía incluye no solo las subvenciones en sentido estricto (aquellas caracterizadas por el desplazamiento patrimonial no devolutivo), sino también toda clase de acciones administrativas que otorgan un beneficio o enriquecimiento al sujeto receptor. Se integraría desde este punto de vista en el concepto de subvención las distintas modalidades crediticias que hemos incluido bajo la denominación de crédito privilegiado.

1) Los préstamos cualificados con subsidiación de intereses.

En realidad el enunciado del presente epígrafe encierra dos tipos de medidas de fomento que sin embargo pueden confluír, y así ocurrirá normalmente. Por una parte hay que hacer referencia a los préstamos cualificados previo convenio de la Administración pública con una entidad de crédito pública o privada en el que se establezcan las condiciones y extensión de los mismos⁴⁸⁴.

De otro lado los citados préstamos suelen ir acompañados de la oportuna subsidiación de intereses establecida previa concesión del préstamo. Ambas pueden considerarse medidas de fomento independientes, si bien la concesión de la última (subsidiación de intereses) depende de la previa concesión de un préstamo, ya revista carácter cualificado o no⁴⁸⁵.

Puesto que se trata de medidas que suelen aparecer de manera conjunta, efectuaremos un estudio de los préstamos cualificados con subsidiación de intereses, lo que nos dará una visión más amplia de la cuestión.

Por lo que se refiere al otorgamiento del préstamo cualificado, es necesario reiterar su carácter de medida de fomento desarrollada en el seno de un previo contrato entre la Administración y una entidad financiera, contrato perteneciente a la categoría jurídica de los conciertos.

Es decir que para que la medida de fomento que venimos analizando tenga plena efectividad, es necesario que junto al contrato de carácter mercantil que liga al particular con la entidad financiera, exista también la oportuna relación jurídica entre la

⁴⁸⁴ Al respecto puede verse la resolución de 8 de febrero de 1996, de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha de 2 de febrero de 1996, sobre condiciones de los préstamos para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo.

En el ámbito autonómico la Ley foral 14/92 de 21 de diciembre reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, (modificada posteriormente por Ley foral 22/1994, de 9 de diciembre), facultan al Gobierno de Navarra a fijar anualmente el tipo de interés de los préstamos cualificados que concedan las entidades de crédito y a suscribir acuerdos de colaboración con tales entidades al objeto de garantizar el volumen de préstamos cualificados precisos.

⁴⁸⁵ La Ley Foral de 21 de diciembre de 1992 relativa al sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles hace referencia a ambas modalidades.

Administración pública otorgante de la subsidiación y la banca pública o privada concedente del préstamo⁴⁸⁶.

La instrumentación de estas relaciones se conseguirá, como hemos dicho, a través del oportuno acuerdo de colaboración financiera mediante el cual, las entidades bancarias se comprometen a destinar un volumen de recursos a la concesión de créditos para la financiación de intervenciones de protección oficial sobre viviendas⁴⁸⁷.

El objeto de los acuerdos con entidades financieras parece ser básicamente el de garantizar un volumen de préstamos cualificados adecuado para la financiación de las actuaciones protegibles, siendo requisito indispensable para la posterior subsidiación de intereses⁴⁸⁸.

Por lo que se refiere a su régimen jurídico, es necesario poner de manifiesto que tales convenios quedaban expresamente excluidos de la Ley de Contratos del Estado que en su artículo 2.7 efectuaba una remisión a las normas específicas que se deduzcan de ellos.

No obstante y con carácter supletorio, el propio artículo 2º de la Ley de Contratos del Estado preveía la aplicación de las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos al que habrían de remitirse en defecto de regulación específica⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ La Administración competente para celebrar el convenio con la entidad crediticia será bien el Estado, bien la Comunidad Autónoma. En este sentido conviene remitirse a epígrafes anteriores en los que poníamos de manifiesto la competencia de las distintas Administraciones Públicas en el fomento de la rehabilitación.

⁴⁸⁷ En este sentido se manifiesta José Luis Villar Ezcurra, que en relación al sistema de captación de recursos para las intervenciones sobre viviendas hace referencia a los convenios y conciertos. "Financiación de viviendas de protección oficial. Plan Trienal y Plan cuatrienal". Banco Hipotecario de España, Madrid, 1984, pág.24 y ss.

Sobre la instrumentación y régimen jurídico aplicable a los mismos, puede verse el citado autor, pág. 122 y siguientes.

⁴⁸⁸ En estos términos se expresa el Decreto de 19 de abril de 1994 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, relativo a la concesión de ayudas para construcción y rehabilitación de viviendas para jóvenes en régimen de alquiler.

En términos muy similares se expresa el artículo 13 de la Ley Foral de 21 de diciembre de 1992 relativa al sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles.

⁴⁸⁹ En este sentido puede verse Martín Bassols Coma, "Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la administración con los particulares para el fomento de actividades económicas de interés públicos". RAP Nº 82, 1977, pág.62.

Por su parte, la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995 mantiene en su artículo 3.1 d) la mencionada exclusión en los mismos términos que lo hacía la anterior Ley de Contratos del Estado.

En el apartado 2º del artículo 3º se alude al igual que en la legislación anterior a la regulación de tales convenios por sus propias normas específicas, aplicándose subsidiariamente los principios de la Ley de Contratos para resolver dudas y lagunas. No obstante, en la nueva regulación desaparece la referencia a la aplicación supletoria de las reglas sobre preparación, adjudicación, y efectos del contrato de gestión de servicios públicos.

En mi opinión, a pesar de la omisión señalada, pueden seguir aplicándose, en defecto de regulación específica, las normas sobre preparación y adjudicación del contrato de servicio público.

Por lo que se refiere a la subsidiación de intereses, son las propias normas en materia de rehabilitación quienes definen y establecen el contenido de esta medida de fomento.

En este sentido la subsidiación de los préstamos consistirá en el abono a la entidad de crédito prestamista, con cargo a los presupuestos de la Administración correspondiente, de la diferencia existente entre el importe de las anualidades o pagos con otra periodicidad de amortización del capital contratado, y la que corresponderá al tipo de interés subsidiado aplicable, que se entenderá como tasa anual efectiva⁴⁹⁰.

En definitiva la subsidiación de intereses consiste básicamente en el abono por parte de la Administración pública a la entidad de crédito concedente de la diferencia existente entre el tipo de interés realmente aplicable al préstamo concedido, y el efectivamente satisfecho por el beneficiario de la medida.

La subsidiación de intereses da lugar a un desplazamiento patrimonial que origina un enriquecimiento para el beneficiario de la misma, y un correlativo empobrecimiento del otorgante, notas estas características de la subvención, lo que plantea la cuestión de determinar si la cobertura patrimonial en que la subsidiación consiste no

⁴⁹⁰ En estos términos se expresa el Decreto de 19 de Abril de 1994 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, referente a las ayudas para construcción y rehabilitación de viviendas para jóvenes en régimen de alquiler.

participará de la naturaleza jurídica de la subvención, pudiendo considerarse como una modalidad de la misma⁴⁹¹.

Es cierto que en el supuesto que nos ocupa, no existe una verdadera traslación patrimonial, en el sentido de recepción dineraria por parte del sujeto beneficiario, y sin embargo dicha traslación se produce aunque no implique la recepción directa por el sujeto subsidiado.

En la subsidiación de intereses la repercusión patrimonial de que hablamos es evidente, aun cuando exista un sujeto intermedio (entidad financiera pública o privada) que es quien directamente recibe la atribución dineraria procedente de la Administración pública, pero esta percepción tiene carácter mediato en la medida en que la citada entidad habrá de repercutirla en el sujeto beneficiario⁴⁹², minorando su deuda crediticia.

De este modo parece no existir problema alguno para entender incluida la subvención de intereses en la categoría jurídica de la subvención⁴⁹³.

Las consecuencias jurídicas de esta conceptualización no son irrelevantes, en la medida en que suponen someter tales técnicas de fomento al régimen jurídico de las subvenciones, con las importantes consecuencias derivadas de esta consideración⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ Sobre esta cuestión puede verse José Luis Villar Ezcurra, "Financiación de viviendas de protección oficial", *Obra cit.*, pág. 158.

⁴⁹² Algunas disposiciones normativas parecen favorecer una interpretación en este sentido. Es el caso del Decreto de 24 de febrero de 1994 de la Comunidad Autónoma de Baleares, relativo a la concesión de subvenciones a las actuaciones de rehabilitación. En su artículo tercer establece la cuantía de las subvenciones, estableciendo respecto a ellas dos modalidades:

- Rebajar en 2.75 puntos el tipo de interés preferencial acordado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares con las Entidades Bancarias para la rehabilitación de patrimonio residencial y urbano de Baleares.
- Abonar directamente al promotor una cuantía equivalente al 15% del presupuesto protegible.

Es obvio que la primera de las modalidades establecida en el Decreto de referencia puede considerarse como una subsidiación de los intereses, subsidiación que sin embargo en la norma aparece incluida como una de las modalidades de financiación.

⁴⁹³ En sentido contrario se manifiesta Fernández Farreres que respecto de los créditos subvencionados pone de manifiesto la imposibilidad de asimilarlos a las subvenciones. "La subvención: concepto y régimen jurídico", *obra cit.*, pág. 132.

⁴⁹⁴ Las repercusiones tienen fundamental importancia por lo que se refiere al problema de la libre revocabilidad de las subvenciones y de otras medidas de fomento.

En efecto parece estar reconocido tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial que el acto de otorgamiento de una subvención supone el surgimiento de un derecho subjetivo a favor del beneficiario, sin perjuicio de que paralelamente exista una situación jurídica pasiva que se manifiesta en la asunción de una determinada carga jurídica por parte del mismo beneficiario de la ayuda. Esta es la posición mantenida por Germán Fernández Farreres que cita al respecto una sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de julio de 1984 que apoya el criterio por él mantenido. "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el derecho español". *RAP* n° 113, 1987, pág.48.

De esta manera puede decirse que la concesión de préstamos cualificados con subsidiación de interés es una técnica de fomento de la rehabilitación que puede descomponerse en dos: por una parte la concertación misma del préstamo cualificado con la entidad de crédito correspondiente como medida de financiación independiente y autónoma. Por otro, la subsidiación del interés, ligada a la concesión del préstamo y consecuencia de aquel pero participada de la naturaleza jurídica de la subvención.

A efectos expositivos, y puesto que la subsidiación de intereses aparece ligada normalmente a la previa concesión del préstamo cualificado, la exponemos conjuntamente con aquella, pero teniendo en todo caso presente su naturaleza subvencional.

1.1) Los sujetos concedentes.

Los sujetos concedentes son aquellos que soportan la cuantía patrimonial en que la subsidiación consiste. Básicamente ello supone una remisión a los epígrafes anteriores en los cuales quedaba establecida la titularidad competencial para el fomento de la rehabilitación.

Los sujetos concedentes de la subsidiación serán por tanto aquellas Administraciones públicas, que sea por el reconocimiento expreso de competencias en materia de urbanismo y vivienda, sea por su competencia en la planificación general de la actividad económica ostentan habilitación suficiente para fomentar las actividades de rehabilitación.

Estas consideraciones que parecen estar claramente establecidas en el supuesto de que se trate de técnicas subvencionales, no resultan con tanta claridad en el supuesto de que nos encontremos ante otras técnicas de fomento. Así sucede por ejemplo respecto de los beneficios fiscales. Al respecto puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 que se pronunció sobre la reducción del 90% de la base imponible establecida en el artículo 12.6 del Texto Refundido de la Contribución Urbana prevista para las viviendas de protección oficial en virtud del Real Decreto-ley de 20 de julio de 1979 sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, que limitó la referida bonificación a un 50%.

La sentencia de referencia niega la existencia de un derecho subjetivo en el mantenimiento de la bonificación inicial, por entender que la exención o bonificación tributaria es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional que no se integra en el derecho de propiedad, usufructo o derecho real que sea objeto de la contribución.

Estas consideraciones de negación de un auténtico derecho subjetivo a la exención tributaria podrían reproducirse en relación con la subsidiación de intereses si se considerara como una técnica de fomento autónoma no participada de la naturaleza jurídica de la subvención.

Básicamente serán el Estado y las Comunidades Autónomas quienes lleven a cabo una política de financiación más completa a través de las oportunas medidas de fomento. No obstante también las entidades locales, en virtud de las competencias que tienen atribuidas en materia de vivienda y urbanismo, y en base sobre todo a su autonomía financiera podrán llevar a cabo este tipo de convenios financieros aunque usualmente serán más que sujetos concedentes, sujetos beneficiarios.

Así pues, y como poníamos de manifiesto más atrás, la subsidiación de intereses es una típica medida de fomento que necesariamente ha de aparecer ligada a la previa concesión de un préstamo al sujeto beneficiario, lo que supone por tanto el previo establecimiento de una relación jurídico mercantil entre sujeto beneficiario y entidad financiera, y paralelamente la previa celebración de un convenio financiero entre la entidad de crédito y la Administración pública concedente de la subvención, convenio que determinará las condiciones de los préstamos y las condiciones de subsidiación de los intereses.

1.2) Los sujetos beneficiarios.

En relación a este punto cabe reproducir consideraciones similares a las efectuadas respecto de la técnica de la subvención, de forma que el campo de los sujetos beneficiarios se amplía, abarcando no solamente a los sujetos de la rehabilitación, sino también a aquellos otros que llevan a cabo la adquisición de viviendas con fines de rehabilitación.

En cuanto a la concreción de tales categorías de sujetos beneficiarios, es necesario señalar que quedan incluidas todas aquellas figuras a las que hacíamos referencia en relación con la concesión de subvenciones, de modo que el establecimiento de créditos cualificados, y la subsidiación de los mismos, podrá establecerse en favor de personas físicas o jurídicas de carácter privado, Administraciones públicas territoriales (básicamente entes

locales), organismos autónomos y empresas mercantiles con participación pública mayoritaria⁴⁹⁵.

2) El crédito oficial.

A diferencia del crédito privado⁴⁹⁶, el crédito oficial es el que otorga la Administración, siempre por razones de interés público con independencia de la naturaleza pública o privada de las entidades a través de las cuales se instrumenta⁴⁹⁷.

La referencia al crédito oficial efectuada en este capítulo se debe fundamentalmente a las previsiones contenidas en el Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo. El mencionado Decreto Ley extiende la protección oficial que hasta el momento venía prestándose a la construcción y adquisición de viviendas a las distintas operaciones de rehabilitación señalando en su artículo 3º la posibilidad de aplicar la concesión de crédito oficial a cualquier actuación en materia de vivienda.

No obstante esta constatación, las normas que sobre rehabilitación se han aprobado tanto a nivel estatal como comunitario, carecen de referencias al crédito oficial, a

⁴⁹⁵ Respecto de las empresas públicas, la posibilidad de acceder a tales créditos, se deduce por ejemplo de la Ley de 30 de diciembre de 1994 para la creación de la sociedad promotora del suelo y de la vivienda de la Región de Murcia.

⁴⁹⁶ Sobre las diferencias existentes entre crédito público y privado se ha señalado que "...el crédito oficial debe responder a unos principios materiales legalmente establecidos y susceptibles de expresa formulación constitucional. En efecto: mientras el crédito privado puede ser debidamente ordenado y programado aun con la libertad de acción que se le reconozca, el crédito oficial debe orientarse obligadamente hacia la consecución de objetivos decididamente políticos. En el caso de la banca oficial, la planificación o programación de sus actividades es consustancial a su propia existencia. Programación que cuando existe una planificación global, debe obviamente insertarse en ella. Más todavía: el crédito oficial constituye claramente, uno de los medios más eficaces para la puntual ejecución de las previsiones de los planes indicativos" Dirección General de lo Contencioso del Estado, "Ordenación jurídica del crédito". Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1978, pág. 36.

⁴⁹⁷ La evolución sufrida por la Administración crediticia ha determinado que el carácter público o privado de la entidad que otorga el crédito ya no sea un criterio relevante para determinar cuando nos encontramos ante una manifestación del crédito oficial. En efecto la Ley de Crédito Oficial de 1971 supuso un cambio en la personificación jurídica bajo la que se presentaban las entidades de crédito oficial. A raíz de la referida norma se transformó a las entidades de crédito oficial de organismos autónomos en sociedades mercantiles que a partir de ese momento adoptarían la forma de sociedades anónimas.

pesar de lo cual consideramos relevante tratar esta cuestión⁴⁹⁸, máxime teniendo en cuenta que el Decreto Ley de 26 de septiembre de 1980 sigue todavía vigente y presenta superior rango jerárquico que las distintas normas reglamentarias sobre rehabilitación que omiten las referencias apuntadas.

Por su parte, y respecto a los bienes de interés cultural, objeto igualmente de la rehabilitación, se establece igualmente el acceso preferente al crédito oficial en virtud del artículo 67 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985.

2.1) La cuestión de la naturaleza jurídica.

Una primera apreciación se impone en el tratamiento de esta cuestión, y es la relativa a la naturaleza jurídica de las actividades relativas al establecimiento y reconocimiento del crédito oficial por parte de los poderes públicos.

Se trata de analizar la naturaleza jurídica de dicha actividad considerada en abstracto, es decir prescindiendo de los concretos actos de formalización de tales medidas⁴⁹⁹.

Dos parecen ser las cuestiones que se suscitan al respecto. Así, en primer lugar cabe calificar la previsión y concesión de tales prestamos como una técnica de fomento en virtud de su carácter finalístico, encaminado a la satisfacción de un interés público.

Junto a ello cabe también considerar el crédito oficial como una actividad de prestación o de servicio público, de forma que su tratamiento y régimen jurídico será sustancialmente diferente al que procedería en el primer caso.

⁴⁹⁸ En último término son opciones políticas las que en un momento dado llevan a articular el establecimiento del crédito oficial con la finalidad de promover una determinada actividad que se considera de interés. Con independencia de su concreto establecimiento, es innegable la virtualidad de dicha técnica para lograr el fomento y la realización de las operaciones de rehabilitación que venimos estudiando. Precisamente esta circunstancia, es decir la adecuación o virtualidad del crédito oficial para favorecer el desenvolvimiento de acciones de rehabilitación es lo que justifica en este momento su tratamiento.

⁴⁹⁹ Un planteamiento desde este último punto de vista nos llevaría necesariamente a poner de manifiesto el carácter privado del contrato que liga a la entidad concedente con el sujeto beneficiario, así como a analizar las relaciones jurídicas surgidas entre ambos como consecuencia de aquel. Sobre la naturaleza jurídica de los contratos surgidos como consecuencia de la concesión del crédito oficial, puede verse entre otros a José Manuel Díaz Lema, "Subvenciones y crédito oficial en España", obra cit. ,pág.341 y ss,

Como exponente de la consideración del crédito oficial como técnica de fomento, cabe citar a Sebastian Martín Retortillo para quien no existe duda alguna sobre la calificación que debe otorgarse a la medida⁵⁰⁰. Para el citado autor la concesión de crédito oficial participa de los principios según los cuales se define la actividad de fomento, esto es, su carácter finalista, en tanto en cuanto va encaminado a la consecución y logro de una serie de objetivos previamente definidos como de interés público.

El beneficio que justifica su inclusión en el marco de las medidas de fomento deriva de la larga duración que generalmente tienen estos créditos, así como de las condiciones que se establecen para su amortización, más ventajosas que las que ofrece el crédito privado.

La segunda postura, es decir aquella que considera el crédito oficial como una manifestación de la actividad de prestación o servicio público de la Administración, es la sostenida por J. Manuel Díaz Lema⁵⁰¹, que parte de la consideración del servicio público basado en la existencia de una titularidad competencial que obliga a la Administración a la realización de una determinada actividad⁵⁰². Para el mencionado autor por tanto, la prestación de servicios por la Administración es consecuencia del ejercicio obligado de competencias⁵⁰³.

En base a estos planteamientos, y puesto que los poderes públicos vienen obligados a promover las condiciones adecuadas para garantizar el derecho a la vivienda, es por lo que cualquier actuación en este sentido por parte de la Administración deberá considerarse como de servicio público.

⁵⁰⁰ Sebastián Martín Retortillo, "Derecho Administrativo Económico", tomo II. Madrid, 1991 (reimpresión), pág.189. Igualmente puede verse en este sentido a Martín Mateo, "Derecho Administrativo económico. El Estado y las Empresa".Madrid. 1977, pág. 176.

⁵⁰¹ La misma consideración del crédito oficial como servicio público es defendido por José Antonio Manzanedo, J. Hernando y E. Gómez Reino. "Curso de Derecho Administrativo económico. Ensayo de una sistematización". IEAL, Madrid, 1970.

⁵⁰² "En síntesis, se entiende que solo existe servicio público cuando la norma autoriza y obliga a la Administración a prestarlo". José Manuel Díaz Lema, "Subvenciones y crédito oficial en España". Instituto de Estudios Fiscales, 1985, pág.284.

⁵⁰³ Junto a la opinión sostenida por el mencionado autor existe todavía una posición doctrina más amplia que considera como servicio público tanto la actividad crediticia de carácter público (crédito oficial), como la de carácter privado (crédito privado), en base en este ultimo caso a la amplia intervención administrativa.

Una crítica de estas posiciones doctrinales puede verse en Sebastián Martín Retortillo. "Derecho Administrativo Económico", obra cit., pág. 130.

Precisamente la obligatoriedad de la actividad realizada por la Administración pública es lo que distingue para el autor de referencia a los servicios públicos de la actividad industrial o de mercado prestada por empresas públicas.

En mi opinión la postura mantenida por Díaz Lema es difícilmente justificable. Así, el autor sostiene que el servicio público es aquella actividad de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas en base a la existencia de una previa atribución competencial.

El citado autor distingue así el servicio público de otras actividades realizadas por entes públicos y basadas en la iniciativa económica que les reconoce la Constitución. No obstante, a mi modo de ver el crédito oficial encaja mejor en la actividad de fomento de la Administración, puesto que la concesión del mismo no se satisface directamente un fin público, sino que únicamente de manera indirecta, en la medida en que facilite o estimule la realización de actividades de rehabilitación incide en la satisfacción del mismo.

Todas estas circunstancias, y fundamentalmente el carácter teleológico que parece desprenderse del establecimiento de estas medidas encaminadas a lograr el estímulo y desarrollo de una actividad de interés público (en este caso la rehabilitación) determinan en mi opinión la inclusión de este mecanismo entre las técnicas o medidas de fomento administrativo, inclusión que permite una mejor sistematización de las mismas y que justifica su tratamiento juntamente con el resto de las medidas de fomento de la rehabilitación.

2.2) Los sujetos concedentes.

Por lo que se refiere a las Administraciones públicas competentes para el establecimiento de esta medida de fomento, es necesario señalar que en línea de principio tal posibilidad podrá corresponder tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Entendemos que también los préstamos concedidos por la Comunidad Económica Europea respecto a las acciones de rehabilitación pueden equipararse al crédito oficial, y por tanto entre los sujetos concedentes incluiremos también a aquella.

El título competencial que habilita al Estado para el establecimiento de estas medidas viene determinado por el contenido del artículo 149.1.13 de la Constitución relativo a la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que constituye título suficiente, según hemos visto, para intervenir a través del establecimiento de las oportunas medidas de fomento en aquellas materias que puedan resultar relevantes para el desarrollo de la actividad económica⁵⁰⁴.

Entre dichas medidas es necesario citar las relativas al otorgamiento de crédito oficial a través del cual se trata de incentivar el desenvolvimiento de aquellos sectores considerados de interés, en este caso el sector de la vivienda y en concreto su rehabilitación.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas atribuidas en materia de urbanismo y vivienda, parecen posibilitar el establecimiento de sus propias medidas de fomento. Entre ellas, sin duda hay que hacer referencia a la concesión de préstamos oficiales a través de las cuales encauzar los recursos públicos, orientándolos al desarrollo de actividades de interés general⁵⁰⁵.

Ahora bien una vez efectuado el oportuno reconocimiento del crédito en favor de los sujetos de la rehabilitación será necesario actualizar tales previsiones, actualización que se concreta en la concesión y otorgamiento de la suma dineraria en que el préstamo consiste a un sujeto determinado.

En este punto las fórmulas a adoptar son distintas. Así, cabe en primer lugar un otorgamiento por la propia Administración pública que instituyó la previsión del crédito, bien sea a través de sus órganos de gestión directa, bien a través de sus organismos autónomos a los que se atribuyen este tipo de funciones.

Esta solución es la que establece el Real Decreto-Ley 12/1980 de 26 de septiembre para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.

⁵⁰⁴ Al respecto puede verse la ya analizada sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988 de 20 de julio que reproduce estas consideraciones respecto a la intervención en el sector de la vivienda.

⁵⁰⁵ Téngase en cuenta la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del crédito, banca y seguros que le corresponde de acuerdo con la dicción del artículo 149.1.11 de la Constitución.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 1/82 de 28 de enero de 1982 determina la extensión que ha de darse a la competencia estatal en materia de establecimiento de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, concretando paralelamente las competencias autonómicas.

Junto a ello, la segunda posibilidad de actualización de los créditos oficiales ofertados por las Administraciones públicas es la que se materializa a través de las denominadas entidades oficiales de crédito.

El papel de actualización de tales créditos por parte de las entidades oficiales a que venimos haciendo referencia puede ser pleno, como ocurrirá en el caso de que tanto el otorgamiento como la concesión del crédito se atribuyan a aquellas entidades, o parcial, lo que sucederá cuando sean los órganos de gestión de la Administración los que analicen las solicitudes presentadas, fijen sus condiciones y otorguen los créditos, correspondiendo únicamente a la entidad de crédito la instrumentación de los mismos a través de fórmulas jurídico privadas⁵⁰⁶.

En este sentido la primera consideración a realizar deriva la progresiva privatización que tales entidades vienen sufriendo, privatización que atañe no únicamente a las entidades de crédito oficial, sino también a la Administración crediticia que les sirve de soporte, esto es, al Instituto de Crédito Oficial.

En efecto, las entidades oficiales de crédito existentes en la actualidad en el ámbito estatal revisten todas ellas el carácter de sociedades anónimas de carácter mercantil según la configuración atribuida por la Ley de Crédito Oficial de 1971, que en su artículo 24 les atribuye expresamente este carácter modificando su anterior forma de personificación jurídica que les atribuía el carácter de organismos autónomos.

Este proceso de privatización ha sido criticado por la doctrina que ha señalado que constituye una manifestación más del proceso de huída de la Administración hacia fórmulas jurídico privadas⁵⁰⁷, que junto con la ampliación de sus objetivos iniciales de acceso al crédito oficial hacia consideraciones económicas y financieras desborda el ámbito del

⁵⁰⁶ En este sentido ver Sebastián Martín Retortillo, "Derecho Administrativo económico", volumen II, obra cit. pág. 77.

⁵⁰⁷ En este sentido se manifiesta Sebastián Martín Retortillo, "Derecho Administrativo económico", tomo II, obra cit., pág. 208.

Algún sector de la doctrina ha considerado intrascendente esta privatización de las entidades de crédito oficial, por entender que aquellas siguen conservando las mismas prerrogativas que tenían antes de su privatización. En este sentido se manifiesta José Manuel Díaz Lema que hace referencia a la relativización de la forma jurídica de organización bajo la que se manifiestan estas entidades, pues ello no afecta al régimen jurídico de sus operaciones. "Subvenciones y crédito oficial en España", obra cit., pág. 312.

fomento al que tradicionalmente han ido ligadas estas entidades produciendo una aproximación entre los sistemas público y privado de crédito⁵⁰⁸.

2.3) Los sujetos beneficiarios.

Como sujetos beneficiarios del crédito oficial cabe incluir todos aquellos que tienen la consideración de sujetos de la rehabilitación⁵⁰⁹, así como los adquirentes de viviendas para su rehabilitación.

Al igual que ocurría en el supuesto de las subvenciones, es necesario hacer referencia a un supuesto especial que es el que se producirá en el caso de que sea la Comunidad Económica Europea la que conceda los préstamos, que nosotros hemos equiparado al crédito oficial. En este supuesto el receptor de los mismos vendrá a ser el Estado, recepción que se producirá como hemos señalado antes, en base a relaciones de Derecho internacional. No obstante, los sujetos beneficiarios serán las Comunidades Autónomas o entes locales, que será en quienes repercutan las ayudas concedidas.

B.- Los beneficios fiscales.

Con esta expresión hacemos referencia a aquellas técnicas impositivas que con relación a la carga que la aplicación normal del tributo trae consigo, se dirigen a provocar un efecto desgravatorio, total o parcial, en beneficio de ciertas personas o respecto a determinados supuestos fácticos⁵¹⁰. En definitiva y a efectos de nuestro estudio,

⁵⁰⁸ Estas circunstancias han sido puestas de manifiesto por Sebastián Martín Retortillo, "Curso de Derecho económico", volumen II, obra cit., pág.201.

⁵⁰⁹ Respecto a las empresas públicas, la posibilidad de acceder a tales créditos se deduce por ejemplo de la Ley de 30 de diciembre de 1994 de la Comunidad Autónoma de Murcia que en el artículo 5, relativo a los recursos establece en el apartado f) "Los préstamos que le otorguen entidades oficiales de crédito, Caja Postal, Cajas de Ahorro y bancos inscritos en el registro oficial de bancos y banqueros".

⁵¹⁰ Esta es textualmente la definición ofrecida por Fernando Saíenz de Bujanda, "Hacienda y Derecho", cinco tomos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962-1967,j pág. 427 del tomo III. Citado por José Bermejo Vera, "Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)". Tecnos, Madrid, 1975, pág. 345.

consideraremos incluidas en el concepto de referencia fundamentalmente las exenciones y bonificaciones tributarias⁵¹¹.

A pesar de que algunos sectores doctrinales han establecido una equiparación entre beneficios fiscales y subvenciones⁵¹², sin embargo el concepto por nosotros mantenido de subvención impide cualquier confusión entre ambas figuras y permite deslindar con claridad las manifestaciones de una y otra.

Efectivamente partiendo de un concepto de subvención caracterizado por la existencia de un desplazamiento o atribución patrimonial en favor de un sujeto, es evidente que los beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, o reducciones fiscales) quedan excluidos del mismo, por faltar en ellos el efectivo desplazamiento o traslación patrimonial, ya que la concesión de tales beneficios se traduce para la Administración en la renuncia a un ingreso y no en una efectiva salida patrimonial en favor del beneficiario⁵¹³.

Sin perjuicio de la consideración de los beneficios fiscales como instrumentos de justicia financiera, es indudable su función instrumental como técnicas de fomento, vertientes ambas no siempre fáciles de armonizar y ciertamente polémicas⁵¹⁴.

⁵¹¹ En opinión de Manuel González Sánchez quedarían integrados dentro de los beneficios fiscales las exenciones, reducciones, bonificaciones, moratorias, regularizaciones fiscales ect. "Los beneficios fiscales y su consideración jurídica de gastos públicos". Presupuesto y Gasto Público N° 5. 1980, pág. 65 y ss.

⁵¹² Efectivamente la asimilación entre subvención y beneficios fiscales se ha pretendido establecer en base a la concurrencia en ambos casos de un gasto público, así como en el común denominador que mueve a ambas figuras, cual es la pretensión de incentivar o fomentar una determinada actividad.

Sin embargo ambos elementos no son por sí suficientes para justificar dicha equiparación, puesto que falta la concurrencia de la nota esencial que calificaría el beneficio fiscal como subvención: la existencia de un efectivo desplazamiento patrimonial, ya sea dinerario, ya en especie pero cuantificable o valuable económicamente.

⁵¹³ La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1978 relativa a la aplicación del artículo 7 d) párrafo 2º del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 (citada por Fernández Farreres) clarificó la cuestión de la equiparación de los beneficios fiscales a las subvenciones negando tal posibilidad.

⁵¹⁴ Es evidente que la previsión de beneficios fiscales puede obedecer a razones de justicia tributaria cuando tales beneficios se establecen teniendo en cuenta las circunstancias concretas de la persona sujeta a tributación. Ahora bien el establecimiento de tales medidas como una técnica de fomento orientada a incentivar el desarrollo de determinadas actividades consideradas de interés público puede dar lugar a una ruptura de la ecuación beneficio fiscal-justicia tributaria.

Esta circunstancia ha sido convenientemente apuntada por Germán Fernández Farreres "La subvención: concepto y régimen jurídico", obra cit., pág. 116.

En un sentido similar se manifiesta Lagares Calvo "Incentivos fiscales a la inversión privada". IEF, Madrid, 1974, pág. 106.

En efecto, en el establecimiento de beneficios fiscales por parte de los poderes públicos concurren las notas características de la actividad de fomento de la Administración: se trata en efecto de estimular, incentivar o facilitar la actividad de los sujetos que son susceptibles de verificar con su intervención acciones que revisten interés público⁵¹⁵.

En el supuesto concreto que venimos analizando tal actividad de interés público consistirá básicamente en la realización de operaciones de rehabilitación en los términos y con los requisitos que quedaron establecidos en el capítulo IV relativo al objeto de la rehabilitación.

Así pues, el establecimiento de las correspondientes exoneraciones o minoraciones fiscales, obedece a una circunstancia objetiva cual es la verificación de actuaciones que puedan insertarse en el ámbito de la rehabilitación⁵¹⁶.

Beneficiarios de tales medidas serán aquellos que ostentan la condición de sujetos de la rehabilitación con las restricciones que deriven de su posible consideración como sujeto pasivo del tributo.

Por tanto, el establecimiento de beneficios fiscales constituye una técnica que puede integrarse en el ámbito de las medidas de fomento, y dentro de ellas entre las que presentan un carácter indirecto o negativo, en el sentido de que el beneficio que aquellas reportan para el sujeto afectado es el de la exoneración o disminución de una carga u obligación de carácter patrimonial.

La elección entre el fomento a través de estímulos de carácter económico directo, o indirecto como en el caso que nos ocupa, constituye en realidad una opción política⁵¹⁷, si bien lo normal será en virtud del principio de concurrencia, que puedan

⁵¹⁵ El establecimiento de beneficios fiscales puede establecerse al servicio de objetivos distintos, pero en todos los casos en todos ellos debe confluir la nota del interés o satisfacción de necesidades públicas.

Así Saíenz de Bujanda, "Hacienda y Derecho", tomo III, obra cit. Citado por Bermejo Vera, "El régimen jurídico del ferrocarril en España", obra cit. pág. 345.

En un sentido similar se manifiesta Albiñana García-Quintana. "El Presupuesto de gastos fiscales", Presupuesto y Gasto Público N° 1, 1979, pág. 45.

⁵¹⁶ Bermejo Vera establece una distinción entre aquellas exenciones que presentan carácter subjetivo, es decir que se establecen en relación con la presencia de un sujeto cuyas características determinan el beneficio fiscal, de aquellas otras que revisten carácter objetivo y que se establecen en relación con determinados hechos imponibles. "Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)", obra cit., pág. 345.

⁵¹⁷ No han faltado detractores del establecimiento de beneficios fiscales para la consecución de fines que desde el punto de vista subvencional quedarían igualmente conseguidos asegurando al mismo tiempo unas mayores garantías de justicia tributaria. Se critica así el sistema de exenciones fiscales por considerarlos un atentado a los principios de

preverse ambos tipos de medidas como así ocurre frecuentemente en el caso de la rehabilitación.

Hasta aquí hemos considerado la previsión de los beneficios fiscales desde el punto de vista de su repercusión sobre el sujeto beneficiario. Ahora bien, conviene tener en cuenta un segundo punto de vista que es el referente a la incidencia que su previsión y aplicación presenta para los poderes públicos, y en concreto para la Administración.

Desde esta perspectiva la doctrina no ha dudado en calificar los beneficios fiscales como gastos públicos⁵¹⁸, aún admitiendo la profunda diferencia existente entre otros gastos públicos y los producidos por los beneficios fiscales, como es precisamente la de no mediar traslación patrimonial alguna. Como hemos puesto de manifiesto, el gasto público que origina el reconocimiento de un incentivo fiscal se manifiesta en la no percepción de un ingreso que en otro caso si se produciría.

Así pues, y en vista de estas consideraciones, procede pasar a analizar los ámbitos concretos en que operan los citados beneficios y exenciones fiscales en relación con las operaciones de rehabilitación que se verifiquen.

a) Los beneficios fiscales en el impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La aplicación de beneficios fiscales en el ámbito del impuesto que analizamos se deducía ya de la remisión efectuada por el Real Decreto Ley 12/1980 de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.

igualdad y capacidad contributiva, así como por la dificultad que su cuantificación presente pese a la previsión constitucional del artículo 134.

Así se manifiesta por ejemplo Albiñana Quintana al analizar comparativamente las ventajas de uno y otro mecanismo de fomento. "El presupuesto de Gastos fiscales". Presupuesto y Gasto Público nº 1. 1979, pág. 48.

En sentido similar González García, "La Ley de Presupuesto en la Constitución española de 1978", Presupuesto y Gasto Público Nº 3. 1979, pág. 129.

⁵¹⁸ La consideración de los beneficios fiscales como gastos públicos implica el sometimiento de aquellos a las previsiones contenidas por el artículo 31.2 de la Constitución, que señala como "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

Como hemos señalado anteriormente, el artículo 1.2 de la citada norma extiende a las acciones de rehabilitación las exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales regulados en la legislación vigente para las viviendas de protección oficial. De esta manera, el ámbito de protección pública de la vivienda se amplía, incluyendo así las intervenciones de rehabilitación.

La mencionada remisión suponía la aplicación del artículo 9 y siguientes del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. En concreto el artículo 11 era el que expresamente se refería al mencionado impuesto y a los beneficios fiscales relativos al mismo.

La previsión anterior se recogió posteriormente en el Real Decreto Legislativo 3050/1980 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo artículo 48 aludía a la cuestión especificando el ámbito de las exenciones.

Posteriormente el mencionado texto legal es sustituido por el Real Decreto Legislativo de 24 de septiembre de 1993. En su artículo 45 C) apartado segundo se prevé la aplicación a la rehabilitación de los beneficios fiscales establecidos en el Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre sobre actuaciones del Estado en materia de viviendas de protección oficial, que como sabemos remite al Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.

Tres son fundamentalmente las figuras impositivas a que se refiere el Real Decreto Legislativo de 24 de septiembre de 1993: las relativas a actos y contratos que suponen transmisiones patrimoniales onerosas, las relativas a operaciones societarias, y aquellas otras referentes a actos jurídicos documentados siempre y cuando giren en relación a viviendas de protección oficial o a la realización de intervenciones de rehabilitación.

El impuesto de transmisiones patrimoniales grava las transmisiones de bienes y derechos en general, la constitución de derechos reales de garantía y la constitución de arrendamientos. El artículo 11 del Decreto Legislativo de 24 de septiembre de 1993 recoge las exenciones que resultan de aplicación al impuesto, al referirse sobre todo a las

intervenciones que afecten a la construcción de viviendas de protección oficial o a la verificación de intervenciones de rehabilitación sobre viviendas.

Así, por lo que se refiere a la transmisión de bienes y derechos, el apartado 2º exime: "La primera transmisión, cuando tenga lugar por actos inter vivos del dominio de las viviendas de protección oficial, ya se haga por edificios, bloques completos o separadamente de viviendas o locales, así como la de los servicios de urbanización, siempre que tengan lugar dentro de los seis años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas...".

En relación a la constitución de derechos reales de garantía el apartado 4º y 6º del artículo 11 hace referencia a ello al declarar exentas: "La constitución, modificación, ampliación, división, prórroga expresa o cancelación de hipotecas establecidas en garantía de anticipos sin interés otorgados por el Instituto Nacional de la Vivienda en concepto de auxilio directo para la construcción de viviendas de protección oficial; la constitución y cancelación de la garantía para asegurar el pago del precio aplazado en la compraventa de viviendas acogidas a dicha protección y las que han de constituir los promotores, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 5º del artículo 27 de esta Ley". Se declara igualmente exenta "la modificación de hipotecas constituidas en garantía de préstamos destinados a la construcción de viviendas de protección oficial".

Pues bien, todas estas exenciones deberán entenderse de aplicación a los actos impositivos relacionados con acciones de rehabilitación sobre viviendas, por aplicación del Decreto Ley 12/80 de 26 de septiembre.

Por lo que se refiere a la segunda modalidad impositiva, esto es, la relativa a las operaciones societaria, el apartado 8º del artículo 11 del Texto Refundido de 24 de septiembre de 1993 declara exentas "la constitución, ampliación de capital y fusión de las sociedades inmobiliarias, cuya finalidad exclusiva sea la construcción, promoción o explotación en arrendamiento de viviendas de protección oficial. Las exenciones a que se refieren los números primero, segundo, cuarto y quinto se entenderán concedidas con carácter provisional y condicionadas al cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exijan para obtener definitivamente la condición de viviendas de protección oficial". Según la extensión operada por el Decreto Ley de 26 de septiembre de 1980, habrá que entender

incluidos en el ámbito de las exenciones estos mismos hechos impositivos siempre y cuando vayan dirigidos a la rehabilitación de las viviendas.

Para terminar, aludir a la última de las modalidades impositivas de referencia, que es la relativa a los actos jurídicos documentados, contenida en el apartado B) del artículo 11 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial⁵¹⁹.

El mencionado precepto declara exentas: "las escrituras públicas de segregación, agrupación y agregación de terrenos que se destinen a la construcción de viviendas de protección oficial, las que se otorguen para la segregación de viviendas, locales de negocio, edificios y servicios complementarios acogidos a dicha protección; la división material de edificios y las agrupaciones de las respectivas viviendas destinadas a familias numerosas y, en general, todas aquellas otorgadas para formalizar actos y contratos relacionados con viviendas de protección oficial no sujetos a los títulos primero y segundo del libro segundo del texto refundido de la Ley Reguladora de los Impuestos Generales sobre Sucesiones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ...".

b) Los beneficios fiscales en los tributos locales.

La previsión de exenciones y bonificaciones tributarias en el ámbito local en relación con las viviendas de protección oficial, se encontraba prevista en el artículo 15 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección oficial.

Recordemos una vez más que tales beneficios fiscales eran aplicables a las acciones de rehabilitación en base a la remisión efectuada por el artículo 1.2 del Real Decreto Ley 12/80 de 26 de septiembre, para impulsar las acciones del Estado en materia de vivienda y suelo.

⁵¹⁹ Sobre esta materia puede verse José Menendez Hernández, " Las viviendas de protección oficial y el Impuesto de Actos Jurídicos documentados". Revista de Derecho Urbanístico N° 35, 1973, págs. 29-59.

El referido artículo 15 del Real Decreto de 12 de noviembre de 1.976, señalaba: "Las viviendas de protección oficial gozarán durante un plazo de 20 años, a partir de la fecha de terminación de la construcción, de una bonificación del 90% de la base imponible de la Contribución Territorial Urbana, así como de todo recargo, arbitrio, derecho o tasa establecidos por el Estado, las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares o Ayuntamientos, incluso los que gravan la ejecución misma de las obras, aun cuando estos fueran exigibles con anterioridad a dicha fecha."

Pues bien, partiendo de esta situación que era originariamente la prevista para fomentar la realización de actuaciones calificadas de protección oficial en materia de vivienda, las sucesivas normas van restringiendo hasta eliminar por completo el régimen de beneficios fiscales previstos en relación con los tributos de carácter local.

Fuera del ámbito de la legislación de viviendas de protección oficial, la Ley de Patrimonio Histórico de 1985 preveía igualmente exenciones que afectaba a tributos de carácter local. También en relación con estas previsiones se operará un proceso de progresiva eliminación de las ventajas económicas que atañen a tributos de índole local.

1) La supresión de la bonificación prevista para la contribución territorial urbana.

La primera restricción en el ámbito de los beneficios fiscales de carácter local tiene lugar por la disminución tanto porcentual como temporal que se produce respecto de la aplicación de la bonificación del 90% a la base imponible de la Contribución Urbana en relación a las viviendas de protección oficial⁵²⁰.

La bonificación inicial aparecía contemplada como digo en el artículo 15 del Real Decreto 2960/1976 de 12 de noviembre, que establecía la aplicación del referido beneficio durante un plazo de 20 años a partir de la fecha de terminación de la construcción, así como en el artículo 12.6º del Texto Refundido de la Contribución Urbana.

⁵²⁰ Sobre esta cuestión, puede verse Santiago Rodríguez-Monsalve Garrigos, "Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reducción de los beneficios de las viviendas de protección oficial". REDA N° 38, 1983, pág. 453-456.

Pues bien, la Disposición Transitoria 2º apartado b) del Real Decreto Ley de 20 de julio de 1979, sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, dispuso que la reducción del 90% de la base imponible establecida en el artículo 12.6º del Texto Refundido de la Contribución Urbana, en favor de las viviendas de protección oficial, se transformara a partir del día 1 de enero de 1980 en una bonificación del 50%.

De esta forma, los propietarios de viviendas de protección oficial cuya construcción hubiese sido terminada con anterioridad a la indicada fecha vieron disminuida la bonificación del 90% que durante 20 años se les había otorgado, a un 50% por el plazo de tiempo restante hasta completar los 20 años. De otro lado, respecto de las actuaciones sobre viviendas efectuadas con posterioridad al Decreto Ley de 1979 la bonificación de la base imponible se fijaba en un 50%, aplicable exclusivamente durante el plazo de 3 años.

Las previsiones adoptadas por el Decreto Ley sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales dieron lugar a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Sentencia de 4 de febrero de 1983), en donde se suscitaron dos cuestiones: la primera, desde una perspectiva formal, en la que se puso de manifiesto la adecuación de un Decreto Ley para prever la restricción mencionada. La segunda, relativa a la posibilidad o no de operar la supresión de un beneficio fiscal otorgado con una finalidad extrafiscal, cuestión suscitada por su posible consideración como derecho subjetivo integrado en el patrimonio del beneficiarios.

Sobre esta última cuestión, el Tribunal Constitucional señaló que:

"...el llamado derecho a la exención o a la bonificación tributaria es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional, que liga a la Administración y al contribuyente y que en el caso de la contribución territorial, no integra el derecho de propiedad, el de usufructo o el derecho real concreto que sea objeto de la contribución. El objeto de la exención - no pagar o pagar una cantidad inferior a la prevista con carácter general- es distinto del objeto sobre el que recae el derecho real. Por ello, no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la bonificación tributaria o al mantenimiento del régimen jurídico-tributario de bonificación, que puede entenderse incorporado al patrimonio de los titulares del dominio -en nuestro caso, a la propiedad de viviendas de protección oficial- y del que éstos pueden entenderse privados en virtud de una norma como el Real

Decreto Ley 11/1979, por lo cual se muestra como totalmente infundada la eventual ida de una violación del artículo 33 de la Constitución"⁵²¹.

Con posterioridad a las normas señaladas, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1.988 elimina cualquier beneficio fiscal relacionado con la materia, al derogar el Título VIII del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril que contenía entre otros impuestos el relacionado con la contribución Urbana.

2) La supresión de los restantes beneficios fiscales sobre tributos de carácter local.

El segundo paso en este progresivo proceso de eliminación de beneficios fiscales en el ámbito local se produce respecto de la supresión de los beneficios previstos en materia de tasas. Recordemos que el artículo 15 del Real Decreto de 12 de noviembre de 1.976 por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial establecía una bonificación del 90% de la base imponible de todo recargo, derecho, arbitrio o tasa establecido por el Estado, las Diputaciones o Ayuntamientos.

La pretensión de su eliminación se contendrá en la Ley 41/1975 de 19 de noviembre sobre ingresos de las corporaciones locales, si bien su eliminación definitiva no se producirá hasta la aprobación de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

En efecto, el artículo 9.2 de la Ley 41/75 de 19 de noviembre estableció la supresión de beneficios tributarios en materia de tasas con una serie de excepciones⁵²² No obstante el artículo 9.2 citado no tuvo aplicación inmediata, sino que la Disposición Final Tercera apartado 4º de la citada Ley, atribuyó al Gobierno el análisis y adaptación de los regímenes fiscales, condicionando la aplicación del artículo 9.2 al cumplimiento del mencionado requisito, para lo cual se concedía un plazo de 6 meses.

⁵²¹ En contra de la opinión mantenida por el Tribunal Constitucional, hay que destacar la posición sustentada por Germán Fernández Farreres, para quien la previsión del beneficio fiscal para el particular que sujeta su actuación al presupuesto de hecho determinante de la aplicación del beneficio, otorga a este un auténtico derecho subjetivo, al igual que ocurre en el supuesto de las subvenciones. "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el derecho español", obra cit., pág. 62.

⁵²² Tales excepciones hacía fundamentalmente referencia a aquellos relativos a la seguridad y defensa nacional.

El referido plazo fue incumplido por el Gobierno, y la Disposición Transitoria 2º del Decreto 3250/1976⁵²³ vino a ratificar el aplazamiento de la vigencia del artículo 9.2 al señalar que seguirían aplicándose y continuarían en vigor las exenciones y bonificaciones de tributos locales comprendidas en disposiciones con rango de Ley que no fueran de régimen local hasta que se diera cumplimiento a lo preceptuado por la Disposición Final Tercera, apartado 4º de la Ley 41/75 de 19 de noviembre.

De este modo, la existencia de la Disposición Final 3ª.4 de la Ley 41/75 de 19 de noviembre, ratificada por la Disposición Transitoria 2º del Real Decreto 3250/1976 vino a suspender indefinidamente la entrada en vigor del artículo 9.2 de la Ley 41/75 de 19 de noviembre, en virtud del cual no debía admitirse en materia de tasas beneficio tributario alguno.

Por su parte, tampoco el Decreto Ley 11/79 de 20 de julio de Medidas Urgentes para la financiación de las Haciendas locales vino a incidir en el tema de la supresión de los beneficios fiscales en materia de tasas, pues sus previsiones sobre la supresión de tales beneficios únicamente alcanzaban al impuesto sobre Contribución Urbana⁵²⁴.

Así las cosas, es a raíz de la publicación del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 18 de abril de 1986 cuando vuelve a suscitarse la cuestión de la subsistencia o no de las bonificaciones tributarias respecto de las tasas municipales.

El mencionado Texto Refundido obedece a la autorización contenida en la Disposición Final Primera de la Ley de 2 de abril de 1985 reguladora de las bases de Régimen Local que habilita al Gobierno para refundir las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Derogatoria.

Pues bien, el Texto Refundido de 18 de abril de 1986 recoge en el artículo 202.2 el contenido del artículo 9.2 de la Ley 41/1975 que establecía la supresión de

⁵²³ R.D 3250/1976 por la que se aprueban las normas provisionales para aplicación de las bases de la Ley 41/75 de 19 de noviembre.

⁵²⁴ Así viene a entenderlo la Sentencia del Tribunal supremo de 15 de octubre de 1982, en la que se declara la subsistencia de la bonificación del 90% en las tasas municipales por licencias de obras.

beneficios tributarios en materia de tasas en términos textuales, pero sin embargo no contiene referencia alguna respecto de las disposiciones finales y transitorias que en las normas anteriores suspendían su vigencia.

En base a esta ausencia normativa, se consideró plenamente justificada la desaparición de los beneficios fiscales en materia de tasas, argumento que el Tribunal Supremo en numerosísimas sentencias vino a descalificar por entender que un Texto Refundido no podía derogar las previsiones contenidas en una Ley (41/75 de 19 de diciembre), sin que por otra parte la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local hubiera querido operar implícitamente tal derogación⁵²⁵.

Así pues, será la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 la que solucione definitivamente la cuestión. En su Disposición Adicional 9ª señala: "A partir del 31 de diciembre de 1989 quedarán suprimidos cuantos beneficios fiscales estuvieran establecidos en los tributos suprimidos tanto de forma genérica como específica, en toda clase de disposiciones distintas de las de Régimen Local, sin que su actual vigencia pueda ser invocada respecto de ninguno de los tributos regulador en la presente Ley."

De este modo, quedan suprimidos los beneficios fiscales que se aplicaban a los tributos desaparecidos, así como aquellos otros contenidos en normas distintas a las de régimen local, entre las cuales hay que situar las relativas a las actuaciones de protección oficial en materia de vivienda.

Por esta vía quedan igualmente suprimidos los beneficios fiscales previstos en el artículo 69 de la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985. El citado precepto, además de remitirse a la legislación sobre la contribución territorial urbana hacía alusión a la exención del pago de los restantes impuestos municipales que grabaran la propiedad, disfrute o transmisión de bienes de interés cultural así como obras de conservación, mejora o rehabilitación sobre los mismos.

No obstante ello, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer beneficios fiscales en los tributos locales regulados en la Ley de Haciendas Locales, estableciendo las oportunas fórmulas de compensación.

⁵²⁵ En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1992.

3) Los beneficios fiscales en el impuesto sobre actividades económicas.

El artículo 33 de la Ley de 20 de diciembre de 1.990 sobre régimen fiscal de cooperativas establece para las cooperativas protegidas una bonificación del 95% de la cuota, y, en su caso, de los recargos del impuesto sobre actividades económicas.

Pues bien, las cooperativas de viviendas en la medida en que se incluyan entre las cooperativas protegidas gozarán de los beneficios señalados⁵²⁶.

La previsión de esta bonificación tributaria en una norma que no pertenece al ámbito local se explica por la previsión establecida en el artículo 33.4 de la Ley de régimen fiscal de cooperativas de 19 de diciembre de 1990. El citado precepto señala "A efectos de lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, los Ayuntamientos comunicarán anualmente a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministro de Economía y Hacienda, la relación de cooperativas que hayan disfrutado efectivamente de estas bonificaciones y el importe total del gasto fiscal soportado. Previa las comprobaciones que sean necesarias, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales ordenará las compensaciones que procedan con cargo a un crédito ampliable que se consignará, a tal efecto, en los Presupuestos Generales del Estado.

c) Los beneficios fiscales en el impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

El artículo 78.4 de la Ley de 6 de junio de 1991 sobre el impuesto de la renta de las personas físicas⁵²⁷ establece una deducción en la cuota del 15% respecto de las

⁵²⁶ No obstante, es necesario poner de manifiesto que la aplicación de tales beneficios tendrá una justificación subjetiva, que no basada directamente en la realización de operaciones de rehabilitación.

⁵²⁷ La Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 8 de septiembre de 1978 contemplaba únicamente como presupuesto habilitante para practicar en la cuota una deducción del 15% la inversión de capital en la adquisición de vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente.

La equiparación entre adquisición y rehabilitación de viviendas se produce por primera vez en el Real Decreto Ley 5/90 de 20 de diciembre de medidas fiscales urgentes, cuyo artículo 8 E) apartado segundo recoge la mencionada equiparación, que pasará posteriormente en idénticos términos a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 6 de junio de 1991.

cantidades satisfechas en el ejercicio de que se trate por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual del sujeto pasivo.

Para que la mencionada deducción pueda tener efectividad es necesario que las obras de rehabilitación se realicen sobre una vivienda que tenga la consideración de residencia habitual, entendiéndose por tal aquella en la que el sujeto pasivo resida durante un plazo continuado de tres años. No obstante, se entenderá que la vivienda tuvo aquel carácter cuando, a pesar de no haber transcurrido dicho plazo, concurren circunstancias que necesariamente exijan el cambio de vivienda.

A estos efectos la rehabilitación habrá de cumplir las condiciones a que se refiere el Real Decreto 2329/1983 de 28 de julio sobre protección de la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. No obstante, y a pesar de la remisión expresa efectuada en favor del Real Decreto citado, habrá que tener en cuenta también las posteriores normas relacionadas con la materia, en la medida en que hayan supuesto la modificación de la regulación originaria⁵²⁸.

Se considerará que se han destinado a la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual las cantidades que se depositen en Entidades de crédito, en cuentas que cumplan los requisitos de formalización y disposición que se establezcan reglamentariamente⁵²⁹.

La base de la deducción estará constituida por las cantidades satisfechas para la adquisición o rehabilitación de la vivienda, incluidos los gastos originados que hayan corrido a cargo del adquirente, excepto los intereses.

Por lo que se refiere a las intervenciones efectuadas sobre bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico, el artículo 78 cuatro, apartados c) y d) de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece igualmente una deducción en la cuota del 15% de las inversiones realizadas en la adquisición, conservación, reparación y restauración de bienes

⁵²⁸ Como puede observarse las normas de referencia queda enmarcadas en el ámbito estatal. En efecto, al tratarse de un impuesto de carácter estatal, tanto la determinación del hecho imponible, como los beneficios fiscales que resulten de aplicación habrán de ser delimitados de acuerdo con los criterios fijados por las normas estatales.

⁵²⁹ Sobre los requisitos que han de cumplirse al respecto ver el artículo 33 del Real Decreto 184/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas.

inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural siempre que permanezcan en el patrimonio del titular durante un período de tiempo no inferior a dos años.

Igualmente dicha deducción se aplicará, según señala el apartado seis del artículo antes citado para las donaciones puras y simples en bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español, que estén inscritos en el Registro General de bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General, siempre que se realicen en favor de una serie de instituciones reseñadas en el apartado c) del precepto citado⁵³⁰.

d) Los beneficios fiscales en el impuesto de sociedades.

El artículo 13 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, establecía una serie de bonificaciones en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y demás Entidades jurídicas, respecto de determinadas actuaciones relacionadas con las viviendas de protección oficial.

No obstante la Ley 43/95 de 27 de diciembre, reguladora del Impuesto de Sociedades no contiene en sus preceptos referencia alguna a los beneficios fiscales contenidos en la norma anteriormente citada.

A pesar de ello subsisten ciertos incentivos en relación con el mencionado impuesto, que desde un punto de vista subjetivo permiten practicar determinadas reducciones en la cuota impositiva. Estos beneficios fiscales resultan de la Ley de 19 de diciembre de 1990 que regula el régimen fiscal de las cooperativas.

La mencionada Ley alude a las cooperativas protegidas⁵³¹, entre las que se encuentran las cooperativas de viviendas previendo para estas últimas una serie de beneficios

⁵³⁰ De esta manera se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 70 de la ley de Patrimonio Histórico, si bien minorando la cuantía de la deducción, que en la citada Ley se cifra en un 20%.

⁵³¹ El artículo 6º de la Ley de 20 de diciembre de 1990, señala que serán consideradas como cooperativas protegidas, a los efectos de esta Ley, aquellas Entidades que, sea cual fuere la fecha de su constitución, se ajusten a los principios y disposiciones de la Ley General De Cooperativas o de las Leyes de Cooperativas de las Comunidades Autónomas que tengan competencia en esta materia y no incurran en ninguna de las causas previstas en el artículo 13. Por su parte el artículo 13 establece una lista de hasta 16 causas de pérdida de la condición de cooperativa fiscalmente protegida.

fiscales⁵³² entre los que hay que situar el establecimiento de dos bases imponibles a las cuales se les aplicarán diferente tipo impositivo para el cálculo de la cuota íntegra en el impuesto de sociedades. Una con los ingresos y gastos que integran los resultados cooperativos, a los que se le aplica el tipo especial del 20% y otra con los extracooperativos, a los que se les aplica el tipo general del 35%⁵³³.

Es evidente que entre las citadas cooperativas cabe situar las cooperativas de viviendas a las que considerábamos en el capítulo anterior como promotores privados de la rehabilitación, las cuales gozarán de los beneficios reconocidos en el artículo 33 y en especial el relativo al Impuesto sobre Sociedades. Así pues, en materia de viviendas los beneficios fiscales existentes en relación con el Impuesto de Sociedades pierden el carácter objetivo que les reconocía anteriormente el artículo 13 del Real Decreto 2960/1976.

Por lo que se refiere a los incentivos fiscales relacionados con los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico, el artículo 35 de la Ley del Impuesto de Sociedades de 27 de diciembre de 1.995 establece una deducción del 10% de las inversiones que se realicen en bienes que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, siempre que el bien permanezca en el patrimonio del titular durante un periodo de tiempo no inferior a tres años. Por otra parte hay que citar la Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada de Interés General que regula el régimen tributario de las aportaciones efectuadas a entidades sin fines lucrativos. Los artículos 63 a 65 de la citada Ley consideran como aportaciones que tienen la consideración de partidas deducibles en el impuesto de sociedades las donaciones de bienes que forman parte del Patrimonio histórico español, así como las donaciones en metálico destinadas al cumplimiento de la conservación, reparación y restauración de tales bienes.

Este régimen resulta de aplicación a las aportaciones efectuadas por personas jurídicas a las fundaciones inscritas en el Registro de Fundaciones y a las asociaciones

⁵³² Dentro de los beneficios fiscales previstos en el artículo 33 para las cooperativas protegidas, hay que situar los previstos respecto del Impuesto de Sociedades, pero hay que tener en cuenta que el precepto se refiere también al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados así como a los Impuestos sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

⁵³³ Ver en este sentido José Juan Ferreiro Lapatza y otros, "Curso de Derecho Tributario", parte especial, obra cit., pág.352.

declaradas de utilidad pública⁵³⁴ que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 42 de la Ley 30/1994, y también a los donativos efectuados a una larga lista de entidades e instituciones que se relacionan en la disposición adicional sexta de la citada Ley 30/1994, entre las que destacan las realizadas en favor del Estado, Comunidades Autónomas, Universidades Públicas, Iglesia Católica ect.

El artículo 67 de la Ley 30/1994 habilita a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para elevar hasta cinco punto los porcentajes de deducción y la cuantía porcentual de los límites de la deducción. En uso de dicha habilitación, la Ley 41/1994 eleva la deducción a un 15% de la base imponible cuando se trate de aportaciones realizadas para la conservación, restauración o rehabilitación de los bienes del Patrimonio Histórico a que se refiere el anexo XI de la Ley 41/1994. Se trata esta de una medida que ratifica lo preceptuado en el artículo 71 de la Ley de 25 de junio de 1985, en el que se prevén igualmente deducciones como las que acabamos de apuntar.

⁵³⁴ Ver Real Decreto 1786/96 de 19 de julio sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

CAPITULO VII.- EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE REHABILITACIÓN.

La configuración del planeamiento urbanístico como instrumento de rehabilitación es consecuencia lógica de la relación existente entre la ordenación urbana y la realización de acciones de rehabilitación sobre el patrimonio urbanizado y edificado.

Ahora bien, ya pusimos de manifiesto más atrás que la rehabilitación no se encuentra vinculada al empleo de una técnica auxiliar concreta, lo que significa que la utilización del planeamiento urbanístico como técnica al servicio de la rehabilitación no es consustancial a la verificación de estas acciones, que pueden materializarse con independencia de su previsión urbanística en un instrumento adecuado para ello.

Efectivamente, en los supuestos en que no existe instrumento urbanístico que prevea estas acciones como marco para configurar la ordenación urbana, los sujetos privados o incluso públicos de la rehabilitación materializan "espontánea" y voluntariamente estas acciones sobre los elementos de urbanización y edificación de su titularidad, es decir sin que exista un instrumento urbanístico que vincule su actuación en un determinado sentido.

En este caso el plan incide en los procesos de rehabilitación de manera negativa, es decir limitando las posibles acciones de rehabilitación que puedan ser desarrolladas por los sujetos dotados de capacidad para ello, al condicionar tales intervenciones al respeto de las condiciones de ordenación preestablecida por un plan carente de contenido rehabilitador. Las posibilidades en estos supuestos se restringen considerablemente, puesto que la rehabilitación incidirá entonces en los elementos urbanos individualmente considerados, pues en ausencia de plan no es posible entender la rehabilitación en sentido integral, es decir como proceso aglutinador de acciones de recuperación urbana.

Así pues, cualquier intervención sobre edificios o elementos de urbanización, tanto en orden a su conservación y mantenimiento como en orden a su demolición, pasando por la atribución de un uso característico, configura la ordenación del espacio afectado. Esa implicación urbanística puede articularse de dos modos:

- Instrumentalizando el plan como técnica de rehabilitación, en cuyo caso las

acciones en que esta consiste han de estar previstas en un instrumento urbanístico capaz de configurar anticipadamente el resultado de tales intervenciones. En este supuesto, el contenido del planeamiento define y establece a través de sus determinaciones las acciones a realizar sobre los elementos urbanos, vinculando a los sujetos de la rehabilitación a su actualización en la fase de ejecución del plan.

- Prescindiendo del planeamiento como técnica instrumental, en cuyo caso será posible realizar acciones de rehabilitación, pero estas deberán adaptarse a la ordenación urbana configurada sin pretensiones rehabilitadoras, que actuará como límite a su materialización.

Obviamente, de las dos opciones apuntadas la primera de ellas, es decir, aquella en virtud de la cual el planeamiento urbanístico adquiere carácter instrumental, resulta más relevante para nosotros. Desde este punto de vista, si las acciones de rehabilitación conforman la ordenación urbana al incidir sobre los edificios y elementos de urbanización, es evidente que tales acciones deberán estar previstas en el planeamiento en tanto que instrumento jurídico encargado de predeterminar la orientación urbanística del espacio afectado.

Ahora bien, la rehabilitación es solo una de las posibles opciones de las muchas que puede adoptar el planeamiento. El hecho de que los planes urbanísticos opten por configurar la ordenación urbana a partir de la rehabilitación de sus elementos encuentra justificación en el artículo 47 de la Constitución, que vincula a los poderes públicos a la consecución de una vivienda digna y adecuada. Los planes urbanísticos en cuanto manifestación de la actividad administrativa han de estar informados por este principio rector de la política social y económica, razón por la cual orientan su contenido hacia la rehabilitación en cuanto cauce material para lograr la efectividad del precepto, aunque nada impediría que para conseguir estos mismos objetivos se adoptara una política contraria que optara por la renovación de los elementos existentes, previa eliminación de aquellos obsoletos o inservibles.

Las consideraciones anteriores han pretendido exponer la relación entre planeamiento y rehabilitación con la máxima amplitud. No obstante el contenido del presente capítulo se ciñe a premisas más restringidas, que parten de la elección de la rehabilitación

como opción política para dotar de efectividad al precepto constitucional, y del empleo del planeamiento como instrumento urbanístico a su servicio. Desde este punto de partida trataremos de desarrollar el contenido de este capítulo que pretende analizar las posibilidades del planeamiento como instrumento de rehabilitación, así como las consecuencias derivadas de su aplicación a los procesos urbanos informados por esta finalidad, sobre todo en lo referente a su incidencia sobre el derecho de propiedad. A estos efectos hemos considerado conveniente dividir el capítulo en dos secciones. En la primera de ellas se analiza el contenido del planeamiento rehabilitador, esto es, el conjunto de determinaciones que debe contener un plan urbanístico informado por premisas rehabilitadoras. Partiendo de estas consideraciones se analiza también en esta primera sección el elenco de figuras urbanísticas capaces de contener las determinaciones que configuran como tales a estos procesos urbanos.

Al conformar la ordenación urbana, los planes urbanísticos inciden sobre el derecho de propiedad y configuran su contenido otorgando facultades urbanísticas e imponiendo deberes específicos de los procesos de rehabilitación. La configuración básicamente desigual del derecho de propiedad resultante de las determinaciones del planeamiento hace indispensable proceder a una redistribución de facultades o deberes, es decir a una individualización de los mismos que atribuya a cada propietario su parte proporcional. En otras ocasiones, la ejecución del planeamiento exige recurrir a la expropiación forzosa y a la privación del derecho de propiedad. Estas cuestiones, así como la vinculación de los bienes de las Administraciones públicas a la rehabilitación serán objeto de análisis en sección segunda de este capítulo.

SECCIÓN PRIMERA: CONTENIDO Y TIPOLOGÍA DEL PLANEAMIENTO REHABILITADOR.

En la presente sección se trata de analizar cual es el contenido y la tipología de los planes urbanísticos que aparecen informados por propósitos rehabilitadores en atención a las exigencias constitucionales derivadas del artículo 47 de la Constitución.

En este sentido cabe decir que la capacidad de una figura concreta de planeamiento para incidir en los procesos de rehabilitación urbana dependerá del conjunto de determinaciones objetivas⁵³⁵ que configuren su contenido conforme a la legislación urbanística y de la susceptibilidad de las mismas para incidir sobre edificios y espacios urbanizados. No obstante para que un plan urbanístico resulte trascendido por una finalidad rehabilitadora no basta con la capacidad de sus determinaciones para incidir sobre el patrimonio urbanizado o edificado, sino que es necesario además que tales determinaciones incidan sobre los elementos patrimoniales reseñados con el propósito de su mantenimiento y conservación. Efectivamente la flexibilidad de las determinaciones del planeamiento es tal que permite acomodar una figura urbanística en principio aséptica a una u otra finalidad en función de los intereses del momento. Un caso paradigmático es el de los planes especiales de reforma interior, que han servido tanto para llevar a cabo acciones de renovación como de rehabilitación urbana. Así pues, el contenido rehabilitador del planeamiento no resulta de las propias determinaciones objetivas que la legislación urbanística atribuye a los planes que regula, sino de la orientación de tales determinaciones, es decir de la concreta finalidad que resulte de ellas.

Por esta razón en la presente sección pretendemos analizar cual deba ser la orientación de las determinaciones del planeamiento en relación con los elementos de urbanización y edificación para poder atribuir a aquel vocación rehabilitadora. Una vez clarificados estos extremos trataremos de averiguar que figuras urbanísticas son capaces de contener las previsiones expuestas, para lo cual habrá que tener en cuenta las determinaciones objetivas con que la legislación urbanística configura cada plan.

⁵³⁵ Con esta expresión queremos hacer referencia a aquel conjunto de determinaciones que la legislación urbanística atribuye a cada plan al configurar su contenido, y a la falta de orientación apriorística de las mismas.

1.- Contenido rehabilitador del planeamiento.

El contenido rehabilitador del planeamiento hace referencia a aquel conjunto de determinaciones que inciden en los procesos de rehabilitación urbana en base a su repercusión sobre el patrimonio urbanizado y edificado.

De este modo el planeamiento sujeto a estas premisas se caracteriza por contener un conjunto de determinaciones que inciden en el mantenimiento o alteración del patrimonio urbano y por la asignación al mismo de usos adecuados que van encaminados a la consecución de un objetivo final cual es su rehabilitación.

Frente a la enumeración de determinaciones objetivas que realiza la legislación urbanística al configurar el contenido de los planes que regula, el contenido rehabilitador del planeamiento supone su toma en consideración desde el punto de vista de los efectos generados por aquél y de su orientación a una finalidad concreta, atendiendo sobre todo a su incidencia y repercusión sobre el patrimonio urbanizado y edificado como objetos de la rehabilitación y elementos indicativos de aquella.

En efecto, cualquier actividad de rehabilitación urbana que se proponga ha de afectar a los elementos patrimoniales comprendidos en el ámbito sobre el cual se actúa⁵³⁶. Ya sabemos que desde el punto de vista jurídico que mantenemos en este estudio, la rehabilitación urbana se configura como un conjunto de acciones de carácter material orientadas a la consecución de los objetivos constitucionales que postulan el derecho a una vivienda digna.

De esta forma el contenido del planeamiento rehabilitador se realizará en función de su incidencia sobre el patrimonio urbano, distinguiendo aquellas determinaciones que postulan la conservación de dicho patrimonio, de aquellas otras en las que el

⁵³⁶ En efecto, tanto las normas estatales como las normas autonómicas existentes en la materia ponen de manifiesto la incidencia tanto sobre el patrimonio edificado como sobre el urbanizado como manifestación fundamental de la rehabilitación urbana. Así por ejemplo, en el ámbito estatal podemos hacer referencia al tantas veces citado Decreto de 28 de julio de 1983.

Por su parte, el Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco, relativo a las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, evidencia igualmente el contenido de las acciones rehabilitadoras. Por otra parte, en su anexo I, clarifica todavía más estas determinaciones, al establecer un cuadro de intervenciones de rehabilitación distinguiendo entre intervenciones urbanizadoras e intervenciones constructivas.

planeamiento prevé su alteración en aras a la consecución de los objetivos propios de la rehabilitación. Ahora bien la referencia a los elementos que pueden verse afectados por acciones de rehabilitación no incluye únicamente el patrimonio efectivamente edificado o urbanizado, sino también el que es susceptible de serlo, razón por la cual y a efectos expositivos vamos a distinguir entre espacios parcelados y no parcelados, conceptos más amplios en los que quedan incluidos todos los elementos afectados por el plan.

A.- Las determinaciones del planeamiento en relación con el espacio parcelado.

Llamamos espacio parcelado a aquellos espacios del suelo urbano que o bien se encuentra ocupado por la edificación, o bien son susceptibles de ser edificados en base a su condición de solar. Por contra, el espacio no parcelado será aquel situado igualmente en suelo urbano que conforme a las determinaciones del planeamiento, ni está edificado ni es susceptible de serlo⁵³⁷.

Desde un punto de vista urbanístico la parcelación no es presupuesto directo para la edificación (para ello es necesario que la parcela adquiera la condición de solar), pero sin embargo es requisito de aquella al constituir la unidad mínima de actuación para la ejecución y control de las obras de edificación⁵³⁸. Por esta razón utilizamos la expresión "espacio parcelado" para hacer referencia a aquel espacio ocupado por la edificación o

⁵³⁷ Según el plan Especial de Reforma Interior del Barrio del Carmen el espacio no parcelado viene constituido por los espacios libres: calles, plazas, jardines, paseos alamedas. Jurídicamente estos espacios vienen configurados como bienes de dominio y uso público.

Por contra, los espacios parcelados son aquellos receptores de la edificación, sea lucrativa (edificación residencial, terciaria), o no lucrativa (equipamientos). "Esta distinción es más clarificadora que la que clasifica los espacios parcelados en virtud de su estatuto jurídico (públicos o privados), ya que pueden existir espacios parcelados lucrativos de índole pública (por ejemplo unos solares edificables residenciales reservados a la iniciativa pública) y viceversa espacios parcelados no lucrativos de dominio privado, y cuyo mantenimiento y conservación se considera conveniente".

⁵³⁸ Sobre este extremo puede verse entre otros Pere Figareda I Cairol, "Las parcelaciones urbanísticas". Revista de Derecho Urbanístico Nº 138, 1994, págs. 35- 54. El mencionado autor pone de manifiesto la conexión entre parcelación y edificación al señalar que la parcelación como resultado postula la creación de nuevas parcelas o porciones de terreno sobre los que se aplicará una carga edificatoria.

Al respecto puede verse también Pablo Gutiérrez-Alviz y Conradi, "Las parcelaciones en el Derecho español". Granada, 1993.

susceptible serlo, en la medida en que sobre la base de la edificación existente, o de la posibilidad de edificar subyace siempre la condición de parcela del espacio afectado. El espacio parcelado será por tanto denominador común tanto de la edificación existente, como de los solares susceptibles de albergar tal edificación. Así pues, vamos a distinguir aquellos supuestos en los que el planeamiento postula el mantenimiento de aquel en su mismo estado, de aquellos otros en que el planeamiento propone su alteración en aras a la consecución de la rehabilitación urbana.

a) La conservación y mantenimiento del espacio parcelado.

Las consideraciones que en el seno de este epígrafe realicemos irán dirigidas a estudiar las determinaciones del planeamiento que postulan la conservación del espacio parcelado, y en concreto los edificios y construcciones que ocupan dicho espacio. A estos efectos considero conveniente distinguir entre el contenido del planeamiento tendente a la conservación del patrimonio edificado carente de valores culturales, de aquellos otros supuestos en que las determinaciones del planeamiento se orientan a la conservación y mantenimiento de las edificaciones pertenecientes al Patrimonio Histórico español. En el primer caso estamos ante un régimen de conservación general, en tanto que el segundo se configura como una conservación de régimen especial, donde el carácter especial deriva de las connotaciones histórico-artísticas de los elementos a los que afecta, y de la vinculación de la Administración a su conservación siempre y cuando concurran en un bien dichos valores histórico artísticos.

1) La conservación de régimen general.

Como hemos indicado, la primera de las consideraciones que vamos a realizar es aquella que hace referencia a las disposiciones del planeamiento que postulan el mantenimiento de los edificios y construcciones preexistentes como presupuesto para la

consecución de los objetivos perseguidos por la rehabilitación.

En efecto, como ya sabemos, cualquier actuación desarrollada en un ámbito afectado por estas determinaciones ha de incidir sobre el patrimonio edificado, bien para su mantenimiento, bien para su desaparición orientada a la consecución de una finalidad rehabilitadora. En este último supuesto hemos de retomar las conclusiones que efectuábamos en el Capítulo IV, en el que poníamos de manifiesto que en el ámbito de los espacios urbanos la demolición de inmuebles era en ocasiones presupuesto de las acciones de rehabilitación.

A estos efectos, hay que señalar que cuando se trata de bienes carentes de valores culturales, por contraste a lo que ocurrirá en el caso de construcciones pertenecientes al Patrimonio Histórico, el mantenimiento o no de dicho patrimonio es un opción del planeamiento en atención a determinadas circunstancias apreciadas libremente por aquel. Por contra, cuando de bienes dotados de valores culturales se trata, el planeamiento se limita a contrastar la presencia de dichos valores y a concretar los deberes legales previamente establecidos en la legislación específica que los rige.

En efecto, en el caso de bienes en los que no concurren los valores a los que se refiere la Ley de Patrimonio Histórico es el planeamiento el que en cada caso concreto valora la conveniencia del mantenimiento de determinadas construcciones o edificios, incidiendo a través de sus determinaciones en su conservación o demolición. En este sentido, el principal factor que lleva al planificador a optar por el mantenimiento de tales inmuebles lo constituye el hecho de que se considera más rentable económicamente su conservación que su nueva construcción. Se trata en último término de aprovechar al máximo el patrimonio urbanístico existente. Son tres las formas a través de las cuales el planeamiento puede incidir en la conservación del patrimonio edificado: fomentando la realización de intervenciones de rehabilitación por los particulares, forzando a los mismos a la rehabilitación, o bien tolerando y permitiendo a través de sus disposiciones el mantenimiento de construcciones en situación de fuera de ordenación. En todos estos supuestos el contenido del planeamiento incide en el mantenimiento de los elementos patrimoniales afectados.

1.1) El fomento de la rehabilitación desde el planeamiento: la rehabilitación voluntaria.

Como hemos puesto de manifiesto más atrás, analizamos en este epígrafe todos aquellos supuestos en los cuales las determinaciones del planeamiento no vinculan al particular a la realización de acciones de rehabilitación sobre su propio patrimonio, sino que la decisión sobre la incidencia o no en el mismo, y la alternativa de su rehabilitación se deja en último término al sujeto privado titular del bien, que será quien adopte la decisión en uno u otro sentido. En el caso de que el sujeto opte por la rehabilitación adquirirá la condición de promotor privado según ya sabemos.

No obstante, aunque la decisión sobre estas cuestiones se atribuya al particular, no hemos de menospreciar las determinaciones de planeamiento, que serán sin duda las que incidan en la decisión última tomada por aquel.

Precisamente en este sentido hablamos de fomento de la rehabilitación desde el planeamiento, puesto que serán los instrumentos urbanísticos precisos en cada caso los que creen las circunstancias y condiciones más apropiadas para motivar al particular a actuar en un determinado sentido.

A diferencia de las medidas de fomento previstas en el capítulo anterior que se concretaban en una atribución dineraria (subvención), o en una dispensa o minoración de una deuda de contenido económico (exención o crédito privilegiado), el fomento de la rehabilitación desde el planeamiento se manifiesta en una mejora de la situación jurídica del particular, al incrementar cuantitativamente el contenido sus facultades urbanísticas o eximirle del cumplimiento de determinados deberes legales.

De esta manera, el principal factor que el sujeto afectado por una decisión en este sentido tendrá en cuenta será aquel que se refiera al aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación⁵³⁹ que se integrará en su patrimonio tras la acciones de

⁵³⁹ La referencia al aprovechamiento susceptible de apropiación o patrimonializable, es una magnitud que remite necesariamente al concepto de aprovechamiento tipo como elemento determinante en el ámbito del urbanismo, tanto para determinar el contenido del derecho de propiedad, como para efectuar una justa distribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

El aprovechamiento tipo es una magnitud calculada con respecto a un área de reparto determinada previamente que expresa la superficie construible dentro del uso y tipología característicos por cada metro cuadrado. Su calculo se realiza dividiendo los aprovechamientos lucrativos totales, incluido el dotacional privado, expresados en metros cuadrados del uso y tipología característicos, por la superficie total del área de reparto, incluidos los terrenos dotacionales de nueva creación, pero excluidas las dotaciones públicas ya existentes. A pesar de la trascendencia del

rehabilitación.

El aprovechamiento susceptible de apropiación, no es una magnitud absoluta, sino relativa, en la medida en que debe analizarse comparativamente con el aprovechamiento ya materializado en la edificación sobre la cual se plantea la posibilidad de rehabilitación.

De este modo, conviene señalar que para que un plan tenga un contenido ajustado a los parámetros de la rehabilitación, en el sentido de que fomente el mantenimiento de las construcciones y edificaciones existentes, es necesario que sus determinaciones mantenga el equilibrio entre el aprovechamiento materializado y el aprovechamiento susceptible de adquisición que resulte tras la intervención en un inmueble, lo que se consigue evitando crear expectativas superiores a las ya existentes, o bien tolerando determinadas situaciones previamente definidas en base a una ordenación anterior. Aparecen así dos magnitudes de cuyo equilibrio dependerán las decisiones de los particulares a la hora de inclinarse por la verificación o no de acciones de rehabilitación.

concepto, creemos que no es este el lugar para detenerse en su exposición. Nos limitamos pues en este punto a remitirnos a la bibliografía existente sobre el concepto en cuestión. Puede así consultarse: José Manuel Merelo Abela, "La reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones del suelo", Madrid, 1991, págs. 79 y ss. Enrique Porto Rey, "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo", R.D.U N° 129, 130, 131, 1992 págs. 105-172; 85-121; 117-146. Paulino Martín Hernández, "El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña". Revista de Derecho Urbanístico n° 118. 1990 págs 79-101. Juan Vilá Olivet, "Notas sobre la regulación y problemática actual de las contribuciones especiales", Revista de Derecho urbanístico N° 117, 1990 págs. 85-126.

Sobre la base del aprovechamiento tipo se van a definir una serie de conceptos que tendrán fundamental importancia en la exposición que a continuación realicemos y que conviene poner de manifiesto en este momento. Así:

- Aprovechamiento susceptible de apropiación o patrimonializable. "Es el resultado de referir a la superficie de cada terreno el 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre".

- Aprovechamiento patrimonializado. "El aprovechamiento susceptible de apropiación o patrimonializable se patrimonializa cuando se actúa en el marco de una unidad de ejecución con el cumplimiento de los deberes señalados en el artículo 15.1; en las actuaciones asistemáticas, según el artículo 19.1 el aprovechamiento urbanístico se entenderá adquirido por la aprobación del planeamiento preciso en cada caso".

- Aprovechamiento real. "Es el resultante de la aplicación directa de las determinaciones del planeamiento urbanístico. No parece que se precise aquí mayores explicaciones: serán el uso, la tipología edificatoria y la edificabilidad o intensidad del uso atribuidos por la ordenación urbanística aplicable, los que determinarán el aprovechamiento real de un terreno".

- Aprovechamiento no materializable. Del juego de los conceptos de aprovechamiento real y aprovechamiento patrimonializable se obtiene este nuevo de aprovechamiento no materializable, representado por aquella parte (eventualmente su totalidad) de aprovechamiento patrimonializable que, por las determinaciones de la ordenación urbanística aplicable no puede localizarse y materializarse sobre la propia parcela o unidad de ejecución. Por oposición a este concepto surge el de aprovechamiento materializado, representado por el aprovechamiento patrimonializable (por definición ya patrimonializado) que ha podido ser efectivamente realizado sobre la parcela o unidad de ejecución, por así permitirlo la ordenación urbanística aplicable". J.M Merelo Abela, "La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo", obra cit., pág.100.

Efectivamente, la alteración del aprovechamiento susceptible de apropiación respecto del ya patrimonializado y materializado es un factor de considerable importancia de cara a la decisión de verificar o no una posible actividad en este sentido. De ahí precisamente la importancia del planeamiento y de la fijación de sus contenidos sobre todo en lo referente a la determinación de los aprovechamientos. A él queda en último termino confiada la verificación o no de intervenciones voluntarias de rehabilitación, en función de las cautelas y medidas de fomento establecidas al respecto.

La ruptura de la ecuación entre ambas magnitudes puede venir dada por dos circunstancias: en primer lugar por la necesidad de proceder al cumplimiento del deber legal de ceder los terrenos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a los Ayuntamientos por exceder del susceptible de apropiación, pero sin que exista modificación de los usos o intensidades predefinidas por el planeamiento, y en segundo lugar, como consecuencia de una revisión o modificación del plan que suponga la alteración de los usos e intensidades previstos en la ordenación anterior.

Será por tanto ante estas circunstancias cuando el planeamiento deba articular mecanismos de fomento que en previsión de las posibles alteraciones que incentiven el mantenimiento y conservación de las construcciones existentes.

1.1.1) La cesión de los terrenos en que se localice el aprovechamiento urbanístico de la Administración.

En este sentido es necesario poner de manifiesto la trascendencia de la reforma urbanística efectuada por la Ley 8/90 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo, que además de dotar de una nueva configuración urbanística al derecho de propiedad, amplió considerablemente el tratamiento de los deberes legales exigibles al propietario urbanístico como presupuesto para una gradual adquisición de facultades. La mencionada Ley fue posteriormente objeto de refundición dando lugar al Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992, al cual nos referimos.

En efecto la Ley de Reforma extiende a suelo urbano la obligación de ceder a

la Administración los terrenos en que se localice el aprovechamiento urbanístico correspondiente a aquella⁵⁴⁰.

Esta circunstancia origina una situación transitoria respecto de las edificaciones preexistentes en suelo urbano, que habrán materializado la totalidad del aprovechamiento urbanístico resultante del planeamiento, situación que conforme a las determinaciones del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, se mantendrá hasta tanto no se proceda a la sustitución de la edificación o se verifique la intervención de rehabilitación equiparada a aquella⁵⁴¹.

Así pues, conforme al artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, el cumplimiento del deber de cesión se difiere al momento en que se lleve a cabo la sustitución del inmueble, o bien se produzca una rehabilitación que por su trascendencia pueda equipararse a la sustitución⁵⁴².

Es evidente que tal medida puede incidir negativamente en el propósito rehabilitador del propietario, que ante la verificación de una intervención de este tipo se ve compelido a ceder una parte de su aprovechamiento urbanístico. Ante esta situación, el particular procederá normalmente a la demolición de la edificación existente, perdiendo parte de su aprovechamiento, pero obteniendo una edificación de nueva construcción.

El Real Decreto Ley 5/96 de 7 de junio de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales ha previsto este negativo efecto, y así, en el artículo 2.3

⁵⁴⁰ El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 fija en un 85% del aprovechamiento tipo el aprovechamiento susceptible de apropiación, lo que supone la cesión a la Administración del 15% restante.

Hay que tener en cuenta que el Real Decreto Ley 5/96, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios profesionales (convalidado por resolución de 20 de junio de 1996 del Congreso de los Diputados) amplía el aprovechamiento urbanístico correspondiente al titular de los terrenos, que pasa a ser un 90% de aprovechamiento tipo, lo que paralelamente incide en la disminución del aprovechamiento urbanístico que ha de ser objeto de cesión a la Administración.

⁵⁴¹ Según el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, la aplicación efectiva del aprovechamiento tipo se realizará cuando se proceda a sustituir la edificación existente o se verifique una intervención de rehabilitación equiparada a ella.

⁵⁴² Estas determinaciones parecen referidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo a las edificaciones no incluidas en unidades ejecución. No obstante, estas consideraciones han de hacerse extensivas a los supuestos de edificaciones y construcciones que se hallen incluidas en unidades de ejecución, puesto que no parece existir argumento que justifique un tratamiento desigual por el mero hecho de estar o no incluida la edificación en una unidad de ejecución. En este sentido puede verse Luis Bolas Alfonso, "La reparcelación en suelo urbano", Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1994, pág. 61-62.

libera al propietario de la cesión del aprovechamiento urbanístico que corresponde a la Administración cuando se lleven a cabo obras de rehabilitación o sustitución de la edificación sin aumento del volumen construido. La Ley renuncia por tanto a la obtención del aprovechamiento urbanístico que le corresponde en un intento por fomentar la realización de éstas acciones.

Una formula similar ha sido ensayada en el convenio celebrado entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia de 16 de junio de 1992 para la intervención en el centro histórico, en el cual el Ayuntamiento se compromete a elaborar un plan en que se contemplen entre otras medidas la exención de la carga dotacional en el supuesto de que se verifiquen acciones de rehabilitación.

La previsión establecida en el Real Decreto Ley de 7 de junio de 1996 sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo que dispensa la cesión del aprovechamiento urbanístico en determinados supuestos según hemos visto, tiene sobre todo virtualidad aplicativa en el supuesto de que las acciones de rehabilitación se lleven a cabo en municipios a los que resulta de plena aplicación las normas relativas a la delimitación de áreas de reparto, calculo de aprovechamientos tipo y definición de aprovechamientos susceptibles de apropiación.

Respecto de los municipios en los que tales normas no resultan de aplicación obligatoria⁵⁴³, la propia Ley del Suelo de 1992 contenía ya en sus disposiciones presupuestos que habilitaban al fomento de la rehabilitación en base a mecanismos similares al que hemos expuesto, permitiendo que el planeamiento dispensara al propietario de la obligación de ceder el aprovechamiento correspondiente. En efecto, el artículo 27.4 del mencionado texto legal parecía contener una habilitación que permitía que en el suelo urbano de estos municipios el aprovechamiento susceptible de apropiación fuera superior al previsto por la misma Ley para el resto de los supuestos, e incluso que coincidiera con el 100% de dicho aprovechamiento. Que duda cabe de que esta previsión pueda ser un mecanismo al servicio del fomento de la rehabilitación, que se verá favorecida al no constituir presupuesto de la cesión del aprovechamiento urbanístico.

⁵⁴³ Sobre este extremos ha de verse la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

El Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de junio profundiza en esta línea, pues de su artículo 2.1 se deduce que el aprovechamiento urbanístico correspondiente a los propietarios de suelo urbano en municipios a los que no resulta de aplicación plena la Ley, es el permitido por el planeamiento, esto es, el aprovechamiento real. El citado artículo parece así modificar el artículo 27.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992, impidiendo que los Ayuntamientos de los citados municipios puedan acordar que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación sea inferior al aprovechamiento que resulte del planeamiento, esto es, que el aprovechamiento real.

1.1.2) Modificación del planeamiento.

El segundo supuesto que puede conllevar un desequilibrio entre el aprovechamiento susceptible de apropiación y el aprovechamiento materializado y patrimonializado tras la rehabilitación viene dado en aquellos casos en que existe una modificación del planeamiento urbanístico que altera los usos e intensidades previstas en la ordenación anterior, con las repercusiones que ello conlleva en la definición del contenido del derecho de propiedad⁵⁴⁴.

La modificación expuesta puede traer causa de la necesidad de adaptación de los planes generales a las determinaciones de la Ley 8/90 de 25 de julio⁵⁴⁵, o bien obedecer simplemente a un supuesto de modificación del planeamiento independiente de la pretendida adaptación.

Sobre la posibilidad de proceder a una modificación del planeamiento no existen dudas. En efecto, la ordenación supone la actualización del planeamiento a las circunstancias cambiantes de la colectividad, respondiendo siempre a intereses generales. De ahí que los planes sean revisables y que deban revisarse. La alteración del planeamiento por

⁵⁴⁴ En este punto ha de tenerse en cuenta que la modificación de la intensidad, por si sola no provoca una disminución del aprovechamiento susceptible de apropiación si va acompañada de la atribución de un uso urbanístico que resulta más lucrativo para el particular.

⁵⁴⁵ En este sentido ver la Disposición Transitoria Sexta del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992.

vía de la modificación o de la revisión es una característica de la ordenación. Más que una característica, puede decirse que es una necesidad⁵⁴⁶. De ello se deduce por tanto que la modificación del planeamiento puede producirse por razones y circunstancias objetivas, pero también en virtud del *ius variandi* de la Administración⁵⁴⁷.

En todo caso, es necesario poner de manifiesto que la modificación del planeamiento en lo referente a la variación de usos e intensidades deberá tener en consideración las repercusiones que este cambio puede suponer a efectos de la verificación de intervenciones de rehabilitación. Esta repercusión se traduce sobre todo en las variaciones que como consecuencia de la modificación introduzca el planeamiento, que pueden suponer una alteración del aprovechamiento patrimonializable, lo que condicionará a los propietarios en sus decisiones sobre la rehabilitación.

Pues bien, para que la verificación de acciones de rehabilitación sean rentables para los propietarios, es necesario que la modificación del planeamiento mantenga en la medida de lo posible el equilibrio entre las magnitudes anteriormente expresadas o se incline por no incrementar el aprovechamiento susceptible de apropiación tras la rehabilitación.

En efecto los supuestos en que el aprovechamiento urbanístico materializado

⁵⁴⁶ En este sentido puede verse a Francisco Perales Mandueño, "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante las alteraciones de los planes parciales y especiales". Revista de derecho urbanístico Nº 91, 1985, pág.16.

⁵⁴⁷ En este punto hay que señalar que la revisión o modificación del planeamiento no confiere por sí derecho a una indemnización más que si concurren determinadas circunstancias. Así se deduce de los artículos 5 y 6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. El artículo 5 alude a la función social de la propiedad, señalando que es esta la que delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio. Por su parte el artículo 6º pone de manifiesto que "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones no confiere derechos indemnizatorios, salvo en los supuestos que la Ley define". Ambos preceptos se hacen eco por tanto del contenido del artículo 87 de la Ley del Suelo de 1976.

Por lo que se refiere a los supuestos de modificación o revisión que dan lugar a indemnización, es necesario remitirse al artículo 238 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. El precepto en cuestión condiciona el régimen indemnizatorio en los supuestos de variación del planeamiento a la patrimonialización de los aprovechamientos sin que se haya producido su materialización. La regulación es por tanto acorde con el estatuto jurídico del derecho de propiedad implantado por la Ley 8/90 de 25 de julio, que integra su contenido urbanístico por la adquisición sucesiva de una serie de derechos o facultades urbanísticas, adquisición que se condiciona por otra parte al cumplimiento de los deberes legales impuestos por la Ley.

En relación con las alteraciones de los planes de urbanismo, pueden verse entre otros, Francisco Perales Mandueño, "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración del los planes parciales y especiales", obra cit., págs. 13-44. César-Javier Sanz-Pastor y Palomeque, "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General". Revista de Derecho Urbanístico Nº 87, 10984, págs.67-89. Santiago Muñoz Machado, "Revisión de planes de urbanismo y modificación de las zonas verdes y espacios libres". Revista de Derecho Urbanístico Nº 18, 1978, págs.181-202.

en el edificio de cuya rehabilitación se trata fuese superior al aprovechamiento susceptible de apropiación una vez efectuada la sustitución del inmueble, darían lugar a una rehabilitación continuada para evitar en otro caso, que la situación de abandono del inmueble diera lugar a la realización de obras de tal intensidad que equipararan la rehabilitación efectuada a la sustitución, lo que implicaría para el propietario la necesidad de adquirir la parte del aprovechamiento sobre el que pretendiera la rehabilitación que excediera del patrimonializable.

Este efecto potenciador de la rehabilitación continuada⁵⁴⁸ se producirá en el supuesto de edificios que se hallen en buen estado de conservación y en este caso tal rehabilitación voluntaria equivaldrá a una acción de conservación continuada sobre los mismos. En todo caso, hay que tener en cuenta que la previsión del artículo 2.3 del Real Decreto Ley 5/96 de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales ha relajado estas consecuencias, puesto que las obras de rehabilitación y la sustitución de la edificación sin aumento de volumen no darán lugar según hemos visto a cesiones de aprovechamiento a la corporación.

Un efecto contrario se producirá en el supuesto de que el aprovechamiento patrimonializable resultante tras la acción sobre el inmueble supere al aprovechamiento existente con anterioridad. En tal caso, la perspectiva de un incremento de los aprovechamientos existentes motivará el abandono de las construcciones hasta situarlas en alguno de los presupuestos de la ruina, y una vez declarada ésta, y ante la disyuntiva demolición-rehabilitación, lo normal será que el propietario opte por la primera de ellas.

En efecto, en estos casos, el propietario rehusará la realización de obras de rehabilitación a fin de obtener la declaración de ruina con la consiguiente demolición, solución que le evita el coste de la rehabilitación y le permite materializar su nuevo aprovechamiento en un edificio de reciente construcción y respecto del cual se habrá producido la prolongación de su vida útil.

Por estas circunstancias, el planeamiento debe ser cauto a la hora de fijar los aprovechamientos en aquellas áreas urbanas donde se quiera preservar la edificación, de

⁵⁴⁸ Con esta expresión hago referencia aquellas actuaciones efectuadas por el propietario, tendentes a evitar el deterioro y consiguiente declaración de ruina de un inmueble.

modo que los aprovechamientos marcados por aquel sean iguales o inferiores a la media de los aprovechamientos materializados⁵⁴⁹.

1.2) La imposición del deber de rehabilitar por parte del planeamiento.

El mantenimiento del patrimonio edificado carente de valores culturales a través del planeamiento se manifiesta también en la imposición de un deber de rehabilitar, dando lugar, por contraposición a la rehabilitación voluntariamente verificada por el particular, a la rehabilitación forzosa.

Esta posibilidad aparece prevista en el artículo 99.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que señala: "En los supuestos de rehabilitación forzosa y respecto de edificaciones que tengan un aprovechamiento distinto al correspondiente al área de reparto en que se encuentren se tendrá en cuenta esta circunstancia a efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales"⁵⁵⁰. El mencionado precepto reconoce por la tanto la posibilidad de imposición por parte del planeamiento de un deber de rehabilitar.

El presupuesto para poder hablar de rehabilitación forzosa lo constituye la imposición de un deber de rehabilitar por el planeamiento, de tal manera que con anterioridad al mismo no es exigible tal deber al propietario del inmueble⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ En este sentido se manifiesta García Bellido, "Transferencias del aprovechamiento urbanístico: Fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 65, 1979, pág. 46.

En un sentido similar se ha pronunciado Martínez Sarandeses, que señala como los planes generales contienen una regulación uniforme de usos y volúmenes de las zonas. Esta uniformidad que se regula normativamente al alza, por encima de los volúmenes y de los usos existentes, ha originado y origina expectativas de incremento de volumen y cambios de uso que son el origen de la mayoría de los derribos producidos en los núcleos urbanos. Luis Martínez Sarandeses, "Posibilidades y limitaciones de la Ley del Suelo para realizar una política conservacionista de las áreas urbanas". *Ciudad y Territorio* N° 56. 1983, pág. 52.

⁵⁵⁰ La referencia que el artículo 99 contiene con respecto a la rehabilitación forzosa no lo es a los efectos de definir dicho deber, sino que la referencia a la misma se produce a los efectos de establecer su trascendencia en la aplicación del aprovechamiento tipo. Más adelante analizaremos con detalle este supuesto.

⁵⁵¹ Este será precisamente el criterio distintivo de aquellos otros supuestos en que el planeamiento especifica también un determinado deber, pero sin que puede atribuirse al mismo el surgimiento de aquel.

Es lo que ocurre por ejemplo con respecto a los bienes integrados en el Patrimonio Histórico, bienes que no necesitan de las normas de planeamiento para aparecer ligados a un deber de conservación por parte de sus propietarios.

En efecto, la Legislación de Patrimonio Histórico ya establece con respecto a aquellos el deber de mantenimiento y conservación, de manera tal que concurriendo en el elemento patrimonial los requisitos que le atribuyen el carácter de bien de interés cultural ya surge el deber de conservación.

También el artículo 99.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 parece habilitar, a sensu contrario, esta modalidad de rehabilitación al hacer referencia a "los supuestos de rehabilitación no exigida por el planeamiento ni por disposiciones especiales". De este modo es el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo el que presta la cobertura legal necesaria para permitir que el planeamiento pueda imponer a través de sus determinaciones el deber legal de rehabilitar⁵⁵² al propietario del bien en cuestión.

Por su parte, la referencia implícita a la rehabilitación forzosa se encuentra también contenida en el Real Decreto de 28 de julio de 1983 que se refiere a las órdenes de ejecución⁵⁵³, si bien en el mencionado precepto no se contempla la posibilidad de que sea el planeamiento urbanístico el que imponga el deber que da lugar a la orden de ejecución. En efecto, el mencionado precepto parece referirse a dos cuestiones diferentes sin que ninguna de

⁵⁵² En efecto, la imposición de deberes y obligaciones por parte de normas de carácter reglamentario necesita en todo caso la cobertura de una norma legal que autorice esta posibilidad. Esta es precisamente la función que cumple el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

⁵⁵³ Ver en este sentido el artículo 36 del Real Decreto de 28 de julio de 1.983, sobre rehabilitación del patrimonio residencia y urbano.

Contempla el precepto dos supuestos distintos en orden a la imposición del deber de rehabilitación. En primer lugar se refiere el mencionado artículo al supuesto en que es la propia Administración la que a través de una orden de ejecución impone tal deber que solo resulta exigible por primera vez en virtud de la misma ("Las Administraciones públicas territoriales podrán ordenar la realización de dichas obras de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente..."). Junto a este supuesto, se contempla también en el precepto la posibilidad de que el deber de rehabilitar resulte de lo dispuesto en las ordenanzas municipales, limitándose la Administración territorial a la actualización y concreción de un deber ya existente ("Las Administraciones podrán ordenar la realización de aquellas obras de acuerdo con lo dispuesto... en su caso en las Ordenanzas Municipales").

La distinción que se apunta en el mencionado precepto obedece a la distinción doctrinal que se establece en la imposición de deberes. En este sentido Parejo Alonso señala: "La imposición de deberes o prohibiciones puede tener lugar, bien directamente a través de regulaciones normativas de carácter administrativo (como ya nos consta) bien mediante actos concretos de la Administración. Es este segundo supuesto el que ahora obviamente interesa. En él deben distinguirse dos casos: el de verdadera imposición (constitutiva) de un deber por la Administración (naturalmente, contando con la necesaria cobertura legal), de un lado, y el de actualización y concreción (declarativas) de un deber ya impuesto directamente por una norma o por un previo acto administrativo."

En este último caso, el deber no procede de la voluntad de la Administración. Ocurre sólo que a la Administración incumbe una función de vigilancia, inspección o fiscalización de la conducta de los ciudadanos destinatarios de dicho deber, para -caso de inobservancia- forzar su cumplimiento. A tal efecto, la Administración está habilitada para intimar al administrado al cumplimiento, fijando incluso la extensión y demás características del deber omitido, y, en su caso, proceder a la ejecución forzosa en vía de autotutela. Distinto es el otro de los supuestos antes diferenciados. En él la Administración impone, ella misma, el deber, si bien aplicando la pertinente y suficiente previsión legal. Tal imposición se produce justamente a través de la figura de la orden, que no debe confundirse con la relativa a las instrucciones vinculantes que se cursan en virtud de las relaciones de jerarquía en el seno de las organizaciones. La orden en sentido estricto, de la que aquí hablamos, se dirige a los ciudadanos en la situación ordinaria de sujeción general al poder. En consecuencia, lo característico de la orden es que, en aplicación de una norma de suficiente rango (normalmente una Ley) define un deber que, si contemplado como posible en aquella, solo resulta exigible verdaderamente por primera vez en virtud de la misma." Luciano Parejo Alfonso y otros, "Manual de Derecho Administrativo", obra cit., pág.338-339.

ella haga referencia al planeamiento urbanístico. Por una parte contempla la posibilidad de la imposición de un deber de rehabilitar derivado directamente de una orden de ejecución con base en las determinaciones contenidas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983. Por otra se hace referencia a la imposición de dicho deber por las Ordenanzas Municipales, para su posterior actualización a través de la correspondiente orden de ejecución. En ninguno de los dos casos aparece contemplada la posibilidad de que sea el propio planeamiento urbanístico el que introduzca la vinculación jurídica para el propietario.

Parece ser por tanto que con base en la regulación anterior al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992, no se preveía la posible imposición de una rehabilitación forzosa por parte del planeamiento, puesto que el artículo 28 del Real Decreto de 28 de julio de 1983 no contemplaba esta opción, siendo sin duda éste el precepto más adecuado para haberse hecho eco de la cuestión, pues sin duda, en caso de que hubiese existido tal posibilidad, hubiera sido necesario hacer uso de una orden de ejecución que actualizara y concretara el deber ya establecido por el planeamiento.

Habrá que esperar al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 para que se incorpore esta posibilidad a través del artículo 99 que venimos comentando, lo que ampliará la incidencia del planeamiento en los procesos de rehabilitación urbana. La previsión contenida en el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo se complementa con lo establecido en el artículo 228 del mismo texto legal que remite a las previsiones del planeamiento ante la opción sustitución-rehabilitación⁵⁵⁴ de las edificaciones.

El mantenimiento de la edificación que se impone a través de la rehabilitación forzosa supone por tanto una vinculación al volumen edificado, que habrá de mantenerse necesariamente. Precisamente en previsión de que el aprovechamiento que corresponda a la edificación rehabilitada sea inferior al existente en relación con el área de reparto en que se encuentre, el artículo 99.3 prevé que se tendrá en cuenta esta circunstancia a efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales⁵⁵⁵. En cualquier caso se tratará esta de una cuestión

⁵⁵⁴ El artículo 228 del mencionado texto legal señala: " Las edificaciones declaradas en ruina se inscribirán en el Registro regulado en este capítulo, debiendo ser sustituidas o rehabilitadas conforme a las previsiones del planeamiento, en el plazo establecido por éste o, en su defecto en el de dos años desde que sea firme la resolución declarativa de la ruina.

⁵⁵⁵ La doctrina ha puesto de manifiesto la inadecuada dicción del precepto, puesto que en el supuesto que se analiza, lo que se generaría sería una vinculación singular que daría lugar a una indemnización, con independencia de

que abordaremos más adelante, al ocuparnos de la rehabilitación y el derecho de propiedad. No obstante no podemos dejar de advertir el equívoco de la Ley que vincula la concesión de beneficios y subvenciones a la disminución del aprovechamiento urbanístico. Efectivamente las ayudas a la rehabilitación resultarán procedentes en cualquier caso. La minoración del aprovechamiento urbanístico dará lugar en su caso a una indemnización por vinculaciones singulares, pero no condicionará el otorgamiento de una subvención.

Por lo que se refiere a los usos a los que ha de destinarse el patrimonio edificado que se somete a una rehabilitación forzosa, es necesario señalar que éstos han de ser compatibles con la rehabilitación, de tal forma que puede o no darse una alteración de los usos preexistentes, lo que dependerá de la adecuación de aquellos a las circunstancias urbanísticas y a la acción de rehabilitación elegida⁵⁵⁶.

1.3) El mantenimiento de las construcciones situadas fuera de ordenación.

Al margen de la repercusión de las modificaciones del planeamiento en lo referente a la variación de usos e intensidades, variaciones que pueden repercutir considerablemente en las iniciativas de rehabilitación de los propietarios, es necesario poner de manifiesto otra posible consecuencia de la variación de las previsiones urbanísticas. Nos referimos a la situación de fuera de ordenación en que puede quedar parte del patrimonio edificado como consecuencia de las circunstancias indicadas.

En este supuesto, el parámetro que condiciona la rehabilitación inmobiliaria no deriva de la discordancia entre aprovechamientos (aprovechamiento materializado y patrimonializado y aprovechamiento susceptible de apropiación). Por el contrario, en este caso se producirá una discordancia entre la nueva ordenación introducida por el planeamiento

las ayudas específicas y beneficios fiscales a que parece referirse el precepto. En este sentido Jesús González Pérez, "Comentarios a la Ley del Suelo", tomo I, obra cit.

⁵⁵⁶ El mantenimiento del volumen edificable y la asignación de un uso al servicio de la colectividad, suponen una vinculación singular del inmueble afectado, con las características que más adelante se verán. Así lo pone de manifiesto Sanz- Pastor Palomeque, "Reflexiones sobre la protección del Patrimonio cultural inmobiliario mediante planes de urbanismo". Revista de Derecho Urbanístico N° 88, 1984, pág. 13-44.

(con variación del aprovechamiento real o de la calificación de los terrenos) y la situación preexistente derivada de la ordenación urbanística anterior que coloca a determinados inmuebles en situación de fuera de ordenación.

En estos supuestos el contenido del planeamiento que se incline por criterios de rehabilitación debe "dispensar" aquellas situaciones en que por determinadas circunstancias interesa la conservación de los inmuebles afectados.

Esta circunstancia queda apuntada en el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley del Suelo cuyo contenido establece el régimen jurídico de los edificios en situación de fuera de ordenación. Del mencionado artículo interesa sobre todo destacar la salvedad introducida por el apartado segundo que señala: "Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble".

De este modo, y en atención a la nueva regulación jurídica introducida por el mencionado precepto⁵⁵⁷, cabrá la posibilidad de que el propio planeamiento, atendiendo a la concurrencia de una serie de circunstancias prefijadas en sus determinaciones mantenga determinadas edificaciones permitiendo la realización en ellas de obras de rehabilitación a pesar de no estar adaptadas a la ordenación prevista por el plan.

En este sentido, y atendiendo a las amplias posibilidades propugnadas por el artículo 137.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, podría distinguirse un primer conjunto de edificios⁵⁵⁸, dentro de ordenación, en que básicamente se distinguirán dos subgrupos: los adaptados a la ordenación prevista (prácticamente los nuevos que se construyan con arreglo al nuevo plan) y los no adaptados integrados por los edificios

⁵⁵⁷ La regulación jurídica del régimen de fuera de ordenación a que se refiere el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 coincide básicamente con la regulación jurídica contenida con anterioridad en el artículo 60 del Texto Refundido de 1976, con la particularidad que deriva la salvedad introducida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

⁵⁵⁸ Para la realización de las siguientes consideraciones me base sobre todo en el trabajo de Javier García Bellido, publicado en la Revista de Derecho Urbanístico N° 105, pág. 53-67, que bajo el título "conservación y fuera de ordenación: Hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las ordenaciones en el suelo urbano", analiza la posibilidad de superación de los estrictos planteamientos del fuera de ordenación.

El mencionado autor anticipaba ya la posibilidad de que por vía del planeamiento se puedan excepcionar determinados inmuebles de la aplicación del régimen jurídico de fuera de ordenación.

históricos catalogados y los protegidos singularmente, y los de sustitución diferida o conformidad transitoria, en los que se prevé su sustitución, pero diferida en el tiempo, excluyéndose de la aplicación del régimen de fuera de ordenación por el momento, por entender que están en condiciones generales de buen uso y que cumplen la función social de la propiedad.

En base a tales apreciaciones, no quedarán en situación de fuera de ordenación por exclusión expresa del planeamiento, aun cuando el plan prevea diferentes ordenaciones futuras, que les afectarán solo cuando soliciten licencia de obra nueva o ampliación, para adecuarse solo entonces a las nuevas determinaciones del plan vigente. Mientras tanto, podrán realizarse aquellas obras necesarias de consolidación, modernización o incremento de su valor que no impliquen aumento de volumen (es decir conservar, mantener, rehabilitar, mejorar) a los efectos de lograr la preservación del patrimonio arquitectónico existente colocado en situación de sustitución diferida⁵⁵⁹.

2) La conservación de régimen especial.

A diferencia de lo que hemos visto respecto del patrimonio carente de valores culturales, las determinaciones del planeamiento referentes al mantenimiento y conservación de los bienes incluidos en el Patrimonio Histórico no constituyen una opción del planeamiento establecida en base a circunstancias de carácter económico, sino que su contenido obedece a las previsiones de determinados preceptos legales que establecen un deber de conservación del patrimonio dotado de valores culturales y la necesidad de su mantenimiento.

De esta manera, el deber de conservación y mantenimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico surge desde el momento en que se aprecia en el bien la concurrencia de determinados valores culturales y no por imposición del planeamiento

⁵⁵⁹ Como veremos posteriormente, el mecanismo apuntado tendrá sobre todo fundamental importancia en los supuestos de bienes susceptibles de ser protegidos desde el punto de vista de las connotaciones histórico artísticas que incorporan, supuestos en los cuales podrá el planeamiento en cuestión declararlos conforme a la ordenación, no ya con carácter transitorio o sustitución diferida, como hemos visto que se proponía para el supuesto de bienes carentes de valores culturales, sino con carácter perdurable en el tiempo.

urbanístico, que se limita únicamente a recoger y concretar las previsiones establecidas en la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985⁵⁶⁰.

El planeamiento urbanístico se limita únicamente a constatar que un determinado inmueble se halla dotado de valores históricos, poniendo de manifiesto una obligación que deriva directamente de la Ley y que es exigible con independencia de su inclusión o no en el planeamiento desde el momento en que concurren en un bien los valores que conforme a la legislación específica determinan la aplicación de la misma. Esta es la razón fundamental que motiva el tratamiento en epígrafes separados del patrimonio cultural y el patrimonio carente de tales valores.

Esta previsión legal de mantenimiento y conservación de tales bienes conlleva que la propia Ley de Patrimonio Histórico establezca el contenido de los planes urbanísticos en aquellos supuestos en los cuales establece la obligatoriedad de su redacción⁵⁶¹, como así sucede en el caso de declaración de Conjuntos Históricos, que constituyen uno de los ámbitos objetivos más importantes en relación con el proceso de rehabilitación urbana.

La razón de resaltar específicamente los Conjuntos Históricos como espacios afectado por el planeamiento urbanístico se debe fundamentalmente a su ubicación en suelo urbano y a su condición de Centros Históricos, lo que hará que necesariamente cualquier intervención de rehabilitación urbana que se pretenda haya de pasar necesariamente por una actuación sobre los mismos.

Por el contrario, en el caso de las Zonas Arqueológicas y Sitios Históricos⁵⁶²,

⁵⁶⁰ Se diferencia así de los supuestos contemplados en el epígrafe anterior referentes a la rehabilitación forzosa. Efectivamente y a diferencia de ésta, el deber de preservar el Patrimonio cultural surge de la Ley de Patrimonio Histórico, y no del planeamiento que se limita a recoger el deber legal ya existente.

⁵⁶¹ En este sentido se manifiesta el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico citada que en su apartado primero señala: "La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueología, como Bienes de Interés cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta ley establecidas"

⁵⁶² Hay que destacar, en relación a las Zonas Arqueológicas y Sitios Históricos, que no opera respecto a ellos el efecto coordinador de competencias que se pretendía instaurar con la utilización de instrumentos urbanísticos.

En efecto, y tal y como señalábamos en el epígrafe anterior, la utilización del planeamiento urbanístico en la protección de l patrimonio histórico pretendía llegar a la coordinación de competencias entre los distintos órganos administrativos implicados en la material. Pues bien, este objetivo se consigue respecto de los conjuntos históricos, donde una vez aprobado el planeamiento específico corresponderá a los Ayuntamientos la autorización de las obras que desarrollen el planeamiento aprobado, con excepción de aquellas que se refieran a Monumentos y Jardines históricos (artículo 20.4)

su tratamiento en el seno de los procesos de rehabilitación aparecerá condicionado a su ubicación en suelo urbano, circunstancia que no siempre concurrirá lo que les resta protagonismo en la exposición que venimos realizando.

Por lo que se refiere a los Monumentos y Jardines Históricos, su relación con el planeamiento urbanístico revestirá un carácter puntual, puesto que deberá aparecer entre las determinaciones del planeamiento del ámbito espacial en que se inserten, pero sin generar por sí mismos la necesidad de aprobación de un planeamiento específico.

A continuación vamos a tratar de establecer las determinaciones establecidas por el planeamiento en relación al patrimonio cultural.

A estos efectos, cabe fundamentalmente distinguir dos tipos de determinaciones : en primer lugar las relativas a los Monumentos y bienes pertenecientes a los Conjuntos Históricos pero considerados individualmente, en razón de su singularidad; en segundo lugar las determinaciones que se refieren a los Conjuntos Históricos considerados en su totalidad, y en tanto en cuanto constituyen Bienes de Interés Cultural.

2.1) Las determinaciones del planeamiento en relación con Monumentos e inmuebles culturales individualmente considerados.

Por lo que se refiere a los inmuebles individualmente considerados, es necesario poner de manifiesto tres órdenes de consideraciones que con relación a los mismos ha de contener el planeamiento:

- Determinaciones referentes al deber de conservación y mantenimiento de tales elementos. Como hemos indicado más arriba, la razón de ser de estas determinaciones halla su justificación en la legislación de Patrimonio Histórico, de modo que el planeamiento urbanístico se limita únicamente a constatar que un determinado inmueble se halla dotado de valores históricos poniendo de manifiesto una obligación que deriva directamente de la Ley y

La previsión contenida en el artículo 20.4 de la Ley de Patrimonio Histórico respecto de los Conjuntos, no afecta en cambio a las Zonas Arqueológicas o Sitios Históricos, respecto de los cuales, el artículo 22 de la misma Ley establece en todo caso la competencia de los órganos de la Administración de Patrimonio para la concesión de las autorizaciones contenidas al respecto.

que es exigible con independencia de su inclusión en el planeamiento urbanístico, desde el momento en que concurren en el bien en cuestión los valores que conforme a la legislación específica determinan su inclusión en el ámbito de la citada legislación⁵⁶³.

La efectividad del mencionado precepto no depende a mi modo de ver de la inclusión de determinaciones concretas en el planeamiento urbanístico. En efecto, desde el momento en que se aprecia la concurrencia en un bien de las características necesarias para subsumirlo en el ámbito de aplicación de la Ley de Patrimonio Histórico es exigible este deber, con independencia de las determinaciones del planeamiento, que actuarán como recordatorio de su procedencia, pero en ningún caso como presupuesto para su exigibilidad.

A diferencia de los supuestos de rehabilitación forzosa que hemos analizado más atrás, en los que la Legislación urbanística contenía una habilitación legal para el establecimiento de deberes por el planeamiento, en el caso del Patrimonio Histórico, dicho deber deriva directamente de la Ley, de forma que el planeamiento únicamente lo concreta y especifica.

- Establecimiento de usos públicos. Como pusimos de manifiesto más atrás, la realización de acciones de rehabilitación supone no solamente la opción por la conservación del patrimonio edificado preexistente, sino también la asignación a esa edificación de los usos que sean adecuados para lograr la finalidad rehabilitadora pretendida. En este sentido, el artículo 20.2 de la Ley de Patrimonio Histórico español, en relación a los inmuebles incluidos en un Conjunto Histórico pone de manifiesto que "el plan al que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello".

Estas mismas determinaciones han de hacerse extensivas al resto de los bienes culturales. Efectivamente, la instalación de usos públicos en el seno de los espacios y edificios que sean aptos para ello, puede suponer el incremento del equipamiento comunitario existente en suelo urbano, consiguiendo al mismo tiempo prestar una nueva funcionalidad al inmueble histórico que quedará así dotado de una nueva significación y adquirirá una nueva

⁵⁶³ En concreto es el artículo 36 de la Ley de patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 la que establece el mencionado deber al señalar: "Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes".

razón de ser.

En todo caso, es necesario tener en cuenta a la hora de atribuir un nuevo uso a un inmueble perteneciente al Patrimonio Histórico las consideraciones efectuadas en el artículo 36.2 de la Ley de 25 de junio de 1985. El mencionado precepto señala que "la utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley".

Así pues, en la atribución de un uso público que actualice la significación del bien cultural, habrá que tener en cuenta la incidencia de esta nueva utilidad en la preservación de los valores que motivan su inclusión en el ámbito del Patrimonio Histórico, debiendo en todo caso ser autorizada dicha alteración por el organismo competente.

- Por último, la tercera determinación a contener por el planeamiento urbanístico en relación a los bienes del Patrimonio histórico considerados individualmente es aquella que se refiere a la necesidad de catalogación. El artículo 21.1 hace referencia a esta cuestión señalando: "En los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el conjunto, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo acompañan definiendo los tipos de intervención posible. A los elementos singulares se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos, se fijará en cada caso, un nivel adecuado de protección".

De esta manera, el catálogo se configura como un instrumento complementario del planeamiento en el que se realiza una graduación de la posibilidad de actuación en los distintos elementos que componen el Conjunto Histórico⁵⁶⁴.

Así pues, los distintos elementos incluidos en catálogos no tienen porque ser considerados desde un punto de vista unitario como Bienes de Interés cultural. Ahora bien, el hecho de estar integrados en un ámbito espacial en el que concurre esta circunstancia, hace

⁵⁶⁴ En este sentido puede verse Javier Vicente Domingo. "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 122, 1991, pág.149-150.

extensible a los mismos los efectos derivados de la pertenencia a un espacio declarado de interés cultural.

Por otra parte, y respecto del resto de los elementos integrantes del Patrimonio Histórico pero no incluidos en el ámbito de un Conjunto Histórico, el artículo 93 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala la necesidad de inclusión en catálogos a efectos de asegurar su protección a través del planeamiento⁵⁶⁵.

2.2) Las determinaciones del planeamiento en relación a los Conjuntos Históricos.

Por lo que se refiere a las determinaciones del planeamiento en relación con los Conjuntos Históricos considerados desde un punto de vista global que incluya el espacio declarado y los distintos elementos que lo componen, es necesario citar el artículo 21 de la Ley de Patrimonio Histórico que hace referencia a esta cuestión.

Así pues, el contenido del planeamiento que afecta a los Conjuntos históricos halla su previa especificación en la Ley de Patrimonio Histórico que establece genéricamente cuales hallan de ser las determinaciones de los planes que afectan a esta tipología concreta de Bienes de Interés cultural.

El artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico pone de manifiesto que la conservación de los Conjuntos Históricos supondrá el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, considerando excepcionales las sustituciones de inmuebles, que solo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto. Se aprecia por tanto en el artículo 21 de la Ley de 25 de junio de 1985 la primera de las limitaciones que se establecen con la finalidad de preservar la subsistencia de los elementos constructivos presentes en el conjunto.

No obstante, hay que poner de manifiesto que el primero de los límites a que se refiere el artículo 21, es decir, el que hace referencia al mantenimiento de la estructura

⁵⁶⁵ En relación con la figura de los Catálogos pueden verse entre otros: Sebastián Grau Avila, "Sobre la naturaleza de los catálogos de la legislación urbanística". Revista de Derecho urbanístico N° 70, 1980, págs.125-138. Igualmente Pablo Arribas Briones, "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo", Revista de Derecho Urbanístico N° 54, 1977, págs. 51-68.

urbana, no es en realidad tal, sino un presupuesto de la rehabilitación. Efectivamente, para que exista propiamente rehabilitación es necesario que ésta se proyecte sobre un objeto (espacio urbano en este caso) que se mantenga tras la verificación de las acciones en que aquella consiste, y sobre el que repercutan los efectos pretendidos por aquella. Pues bien, el mantenimiento de la estructura urbana o tejido urbano garantiza la subsistencia de la que hablamos, de ahí que cualquier intervención de rehabilitación deba partir como digo de estos presupuestos⁵⁶⁶.

Ahora bien, la necesidad de subsistencia del tejido urbano o estructura urbana, no supone sin embargo que no puedan realizarse en él acciones que supongan alteraciones puntuales del mismo, lo que ocurrirá en los supuestos de sustitución o remodelación urbana. Pues bien, el artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico, parece oponerse en línea de principio a estas intervenciones al considerar excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, de forma que solo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto⁵⁶⁷. En todo caso, señala la Ley, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes.

Algunos autores han criticado la excepcionalidad con que se revisten estas operaciones en la Ley de Patrimonio Histórico, por entender que los efectos que es susceptible de provocar la sustitución pueden ser superiores a los que se deriven del mantenimiento a ultranza de estos elementos, cuya subsistencia puede ser degradante para el Conjunto Histórico, impidiendo por otra parte que éste alcance los niveles de dotaciones públicas necesarios para asegurar un medio ambiente urbano adecuado.

En opinión de estos autores, los elementos que marcan los límites de las intervenciones a realizar sobre los espacios urbanos de interés cultural, vienen constituidos, no por circunstancias de carácter material, sino más bien de carácter intangible o inmaterial

⁵⁶⁶ El artículo 10 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco alude a este aspecto, al señalar que la acción especial de la Administración en los conjuntos declarados áreas de Rehabilitación integrada comprenderá las actuaciones de rehabilitación protegida que supongan la protección, conservación y mejora de su tejido urbano, así como la puesta en valor y más adecuada utilización del patrimonio urbanizado y edificado contenido en su perímetro..."

⁵⁶⁷ Dentro de esta excepcionalidad, quedarían comprendidas las operaciones de demolición de las viviendas precarias reguladas en la Orden de 5 de abril de 1.995 de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Autónoma Valenciana.

que se desprenden directamente de la propia regulación contenida en los artículos 20 y 21 de la Ley de Patrimonio Histórico español.

Así por ejemplo se deduce del artículo 21.3, que hace referencia a las características generales de su ambiente, o "a la conservación general del carácter del conjunto"⁵⁶⁸. Más claramente se aprecia esta circunstancia en el artículo 15.3 de la Ley de 25 de junio de 1985, que pone de manifiesto la relevancia de los valores históricos y culturales para poder hablar de conjunto histórico⁵⁶⁹.

Desde el punto de vista de estas consideraciones las intervenciones sobre los conjuntos Históricos deben ser lo suficientemente permisivas como para habilitar determinadas acciones que contribuyan, no solo a la conservación y protección de los bienes culturales, sino también otras intervenciones que permitan conseguir objetivos rehabilitadores, para lo cual será necesario que se produzcan inevitablemente alteraciones puntuales en la estructura urbana y arquitectónica. La oposición absoluta a tales intervenciones, lejos de lograr la conservación a ultranza del Conjunto Histórico y de los elementos que lo componen conllevará por el contrario efectos degradantes originados como consecuencia del mantenimiento incondicional de elementos distorsionantes.

No muy diferentes de las consideraciones que acabamos de realizar son las que se refieren a los supuestos de remodelación urbana. A diferencia de la sustitución, en donde la demolición de un inmueble va acompañada de la edificación de uno nuevo que se ajusta en su ubicación y estructura al existente con anterioridad, la remodelación urbana, supone una mayor libertad en la alteración puntual de las estructuras urbanas, puesto que la desaparición de la edificación no vincula a respetar las alineaciones urbanas en caso de que se produzca una posterior edificación, ni siquiera al mantenimiento de los volúmenes preexistentes, de

⁵⁶⁸ En este sentido puede verse Javier Vicente Domingo, "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos", obra cit., pág. 134.

⁵⁶⁹ También en este punto es necesario tener en cuenta las consideraciones efectuadas por Javier Vicente Domingo que señala: "En la propia definición legal del artículo 15.3 antes transcrita se observa que, amén de los datos de pura identificación geográfica (unidad de asentamiento, continua o dispersa; núcleo delimitado comprendido en una unidad superior de población) o de los presupuestos de configuración física (agrupación de bienes inmuebles condicionada por una estructura física), lo que propiamente cualifica a los Conjuntos son unas características de orden inmaterial y de ámbito histórico (estructura representativa de la evolución de una comunidad humana), cultural (testimonio de su cultura), o sociológico (constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad)". "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos", obra cit., pág. 134.

modo que la demolición de un inmueble puede tener por finalidad la creación de un espacio libre.

Pues bien, el artículo 21.2 de la Ley de Patrimonio Histórico hace referencia nuevamente al carácter excepcional de las remodelaciones urbanas, permitiéndolas únicamente en aquellos casos que "impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten usos degradantes para el propio Conjunto.

Las consideraciones a realizar en este punto no son muy distintas a las efectuadas con motivo del análisis de las sustituciones urbanas. Las mismas críticas vertidas con anterioridad, pueden ser reproducidas en este punto, pues no se entiende que operaciones que producen efectos tan beneficiosos para el espacio urbano declarado Conjunto Histórico se contemplen con carácter excepcional⁵⁷⁰.

Los efectos aparentemente contradictorios que la asunción de estos planteamientos podría suponer han llevado a algunos autores a proponer una interpretación de dicho precepto que superando su dicción literal, se adapte a la finalidad perseguida por la legislación de Patrimonio Histórico, que no es sino la protección y conservación de los elementos que se encuentran incluidos en su ámbito de aplicación⁵⁷¹.

b) Las alteraciones del espacio parcelado.

Frente al supuesto anterior, en el que las determinaciones del planeamiento tendían al mantenimiento de edificaciones y construcciones, en este epígrafe vamos a analizar el supuesto contrario, esto es, aquel en que el contenido del planeamiento se dirige precisamente a modificar la situación preexistente, orientándola eso si, hacia la rehabilitación urbana.

Así pues, las alteraciones del espacio parcelado se manifiestan básicamente en

⁵⁷⁰ Recordemos que el artículo 21.3 señala que en todo caso, en el supuesto de sustitución de inmuebles se mantendrán las alineaciones urbanas existentes.

⁵⁷¹ Ver Javier Vicente Domingo, "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos", obra cit., pág. 145.

la demolición de edificios con posibilidad de edificación posterior o no, y en la verificación de intervenciones de nueva planta en los espacios vacantes en suelo urbano que sean aptos para ello por su condición de solares.

Ahora bien, cualquiera de estas alteraciones ha de ir encaminada a la rehabilitación urbana, por lo que tales intervenciones tendrán fundamentalmente dos objetivos: Creación de equipamientos, y creación de nuevas viviendas que alojen a la población preexistente con garantías de habitabilidad. Precisamente en este último supuesto tendrá fundamental importancia la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial.

Las alteraciones en el espacio parcelado pueden revestir distintas modalidades en función de la preexistencia o no de una construcción anterior, y de la vinculación a la misma caso de que exista sustitución de construcciones. Así cabe distinguir entre intervenciones de nueva planta, reconstrucción y reedificación.

Se consideran intervenciones de nueva planta las obras dirigidas a la creación de construcciones no existentes con anterioridad o que no pueden incluirse en la categoría de reedificación, aun cuando la nueva construcción surja sobre una superficie anteriormente ocupada por otro edificio ya demolido.

Por su parte la reedificación o reconstrucción es un tipo de intervención constructiva dirigida a la creación de una nueva construcción en el espacio ocupado por otra ya existente que previamente se derriba y que no posee específicos valores arquitectónicos. En este tipo de intervenciones el nuevo solido envolvente de la construcción reedificada ha de coincidir especialmente con el primitivo, debiendo situarse en el mismo terreno y espacio, ocupar la misma superficie en todas sus plantas, tanto de sótano como elevadas, poseer las misma superficie edificable y el mismo número de plantas⁵⁷².

El planeamiento ha de establecer en sus determinaciones la modalidad de actuación que corresponde en cada caso, así como el destino y finalidad que debe desprenderse de cada una de ellas para lo cual habrá de tener en cuenta las limitaciones de la legislación de Patrimonio Histórico que impiden la demolición y sustitución de los bienes

⁵⁷² Sobre estas cuestiones puede verse el Anexo del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco relativo a las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio edificado y urbanizado.

incluidos en su ámbito de aplicación⁵⁷³.

A continuación vamos a proceder a estudiar las determinaciones del planeamiento en función de la finalidad a la que se dirigen. Para ello vamos a distinguir fundamentalmente dos tipos: aquellas que van encaminadas a la creación de elementos dotacionales, y las que tienen como finalidad la construcción de nuevas viviendas adaptadas a los parámetros de habitabilidad exigibles conforme a la normativa actual.

1) Alteraciones del espacio parcelado tendentes a la creación de sistemas generales y locales.

La distinción trazada a nivel urbanístico entre sistemas generales y locales, tiene su razón de ser en la extensión de la utilidad prestada por cada uno de ellos⁵⁷⁴. De este modo, los sistemas generales⁵⁷⁵ vienen constituidos por un conjunto de elementos cuya característica primordial es la prestación de utilidad a la totalidad de la población de un municipio, en tanto que los sistemas locales restringen su utilidad a ámbitos territoriales más reducidos (la unidad de ejecución si la actuación es sistemática).

En cualquier caso, la introducción de cualquiera de estos sistemas en el ámbito urbano despliega su eficacia en la consecución de los objetivos de rehabilitación puesto que supone la introducción en su ámbito de elementos capaces de conseguir un medio ambiente urbano más adecuado así como un nivel de vida más elevado⁵⁷⁶.

⁵⁷³ Sobre estas cuestiones nos remitimos a lo ya expuesto en el epígrafe anterior en relación con el mantenimiento y conservación del espacio parcelado, y en concreto en relación al Patrimonio Histórico,

⁵⁷⁴ José Luis Laso Martínez, "El aprovechamiento urbanístico". Marcial Pons, Madrid, 1995, pág.131-132.

⁵⁷⁵ Sobre estas cuestiones puede verse igualmente José Luis González- Berenguer Urrutia, "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás". Revista de Derecho Urbanístico N° 135, 1993, págs 75-95.

⁵⁷⁶ Pedro Larrumbe Biurrun, "La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos". Revista de Derecho Urbanístico N° 57, 1978, pág. 50.

1.1) La previsión de sistemas generales en suelo urbano.

El planeamiento urbanístico rehabilitador puede prever la alteración del espacio parcelado existente en suelo urbano para su ocupación por sistemas generales al servicio de la totalidad de la población del municipio, pero cuya localización se encuentra precisamente en suelo urbano consolidado.

Básicamente es posible distinguir tres sistemas generales distintos: el sistema de comunicaciones, el sistema de equipamiento comunitario y el sistema de espacios libres, integrado a su vez por los parques urbanos y las áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instituciones análogas⁵⁷⁷. De los tres sistemas generales señalados, el relativo a los equipamientos comunitarios y al sistema de espacios libres es el que mayor incidencia en los procesos de rehabilitación proporciona. Por su parte, las intervenciones sobre el sistema de comunicaciones incide en la mejora de las relaciones entre las distintas partes del ámbito urbano.

Las anteriores afirmaciones suponen la superación de las previsiones de la normativa estatal sobre rehabilitación previstas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983 relativo a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. El artículo 1.2 de la mencionada norma extendía el ámbito de sus actuaciones de rehabilitación al equipamiento comunitario primario, entendiendo por tal los espacios libres, las infraestructuras y las dotaciones, si bien, posteriormente a lo largo de su articulado únicamente contenía referencias a las dotaciones públicas, eludiendo cualquier consideración respecto a las infraestructuras o espacios libres⁵⁷⁸. Las normas autonómicas por el contrario parecen introducir entre sus determinaciones la consideración de los sistemas generales como contenido propio del planeamiento rehabilitador⁵⁷⁹.

⁵⁷⁷ En este sentido se manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1988.

⁵⁷⁸ Del citado artículo 1.2 de Real Decreto de 28 de julio de 1983 se deduce la falta de coincidencia terminológica entre las normas estatales y urbanísticas a la hora de integrar los conceptos de equipamiento comunitario, sistemas generales y sistemas locales, como ya hemos puesto de manifiesto más atrás.

⁵⁷⁹ Así por ejemplo, el artículo 13 del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco incluye entre sus determinaciones las relativas al trazado de los espacios libres y zonas verdes, destinados a parques y jardines públicos, vías de tráfico rodado y peatonal y aparcamientos públicos, así como la delimitación de los terrenos para equipamiento comunitario primario que posean el carácter de sistemas generales, intervenciones urbanizadoras con

1.2)) La previsión de los sistemas locales en suelo urbano.

Junto a los sistemas generales, cabe hacer referencia a los denominados sistemas locales caracterizados por restringir su utilidad a un sector de la población. Al igual que ocurría con respecto a los sistemas generales, cabe la posibilidad de diferenciar tres ámbitos:

-El sistema local de equipamiento comunitario primario compuesto por los establecimientos para prestar servicios públicos de carácter docente, cultural, asociativo, asistencial, recreativo, de espectáculos, sanitarios, comercial, religioso, deportivo, administrativo y otros de finalidad análoga.

- El sistema local de transporte y comunicaciones, comprendiendo las vías de tráfico rodado y peatonal y los aparcamientos públicos, con señalamiento de las alineaciones y rasantes precisas para su completa definición, incluso aquellas que sean necesarias para su correcto enlace con los sistemas generales o con el resto de los trazados urbanos en su caso.

-Espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos integrantes del sistema local de espacios libres.

En el examen de los sistemas locales es posible agrupar las referencias a los espacios libres y al equipamiento comunitario primario y analizar conjuntamente los problemas que se plantean en relación a ambos. En este sentido es necesario poner de manifiesto que los problemas surgen fundamentalmente del artículo 72 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que establece las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana. En sus apartados c) y d) se establece la necesidad de que el Plan general delimite los emplazamientos reservados para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado, así como los emplazamientos reservados para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado. En el mismo precepto se establece que las dotaciones de los apartados c) y d) se establecerán en función de las características socio-económicas de la población y de acuerdo, en todo caso,

con la legislación específica en la materia.

El contenido del mencionado precepto plantea numerosos problemas a la hora de su aplicación práctica, no solo por la dificultad de la ubicación en suelo urbano de las dotaciones señaladas, sino también por la dificultad de cuantificar tales determinaciones puesto que la legislación urbanística como hemos visto no contiene la referencia cuantitativa de su existencia. Se trataría en definitiva del problema de la falta de fijación de estándares urbanísticos respecto del suelo urbano, problema que no aparece resuelto por la Ley.

El primero de los problemas planteados, esto es, el relativo a las dificultades de su ubicación en suelo urbano remite a las fases de gestión y ejecución del planeamiento y será estudiado más adelante al ocuparnos de las repercusiones de la rehabilitación sobre el derecho de propiedad.

Por lo que se refiere al problema de su cuantificación, esto es, a la determinación del número de dotaciones que han de preverse en suelo urbano, es necesario reconocer la mayor dificultad que se plantea en este sentido, en la medida en que en suelo urbano el planeamiento se inhibe de concretar estas especificaciones⁵⁸⁰, que sin embargo sí aparecen previstas cuando se trata de suelo urbanizable.

Esta circunstancia ha sido tildada como injusta por algún sector de la doctrina, en la medida en que puede suponer un trato discriminatorio para la población según el lugar donde se produzca su asentamiento⁵⁸¹, proponiendo al tiempo una aplicación estricta de los

⁵⁸⁰ El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 no establecía determinación alguna de los estándares urbanístico que debían existir en suelo urbano, estableciéndose únicamente en relación con el suelo urbanizable. Blanca Blanquer Prats, "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 66, 1980, pág. 29.

Por lo que se refiere al régimen de cesiones establecido en la legislación urbanística anterior, el artículo 83 de la Ley del suelo, parecía restringir en suelo urbano el deber legal de los propietarios al establecer que en esta clase de suelo sólo serían de cesión obligatoria los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos y centros de EGB frente a las mayores cesiones establecidas para suelo urbano. Sobre este punto puede verse José Gimeno García-Lomas. "La regulación jurídica de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución". *Ciudad y Territorio* N° 2, 1979, pág. 108.

Sobre la cuestión puede verse igualmente Agustín Arzua Arrugaeta, "A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística". *Revista vasca de Administración Pública*, N° 41, 1995, pág. 515.

La regulación actual, esto es, la regulación surgida a partir del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala respecto al establecimiento de dotaciones en suelo urbano que se establecerán "en función de las características socio-económicas de la población", lo que supone su previsión en esta clase de suelo, pero sin que se establezca, tal y como ocurría en el texto anterior la cuantificación exacta de estas determinaciones.

⁵⁸¹ José Gimeno García Lomas, "La regulación jurídica de las dotaciones en suelo urbanos", obra cit., pág. 108.

estándares urbanísticos previstos respecto del suelo urbanizable para el suelo urbano.

La realización de estas afirmaciones se ha basado en la previsión que establecía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y que en la actualidad sigue manteniendo el Texto refundido de 1992 que señala que "los planes especiales de reforma interior contendrán las determinaciones y documentos adecuados a los objetivos perseguidos por los mismos, y como mínimo los previstos para los planes parciales, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma". La afirmación anterior se entendió en el sentido de una aplicación estricta al suelo urbano de los estándares urbanísticos previstos para suelo urbanizable en los supuestos en que las previsiones establecidas por el planeamiento así lo consintieran⁵⁸².

En mi opinión no puede partirse de una aplicación automática del nivel de dotaciones públicas previstas para el suelo urbanizable al suelo urbano, pues ello supondría desconocer por completo la ordenación urbana preexistente, dando lugar a un proceso de sustitución total de los núcleos urbanos consolidados⁵⁸³, sino que tales criterios han de proporcionar los parámetros de proporcionalidad que equiparen el nivel de dotaciones en ambas clases de suelos.⁵⁸⁴

Por esta razón la aplicación de los estándares urbanísticos previstos para suelo urbanizable no puede trasladarse a suelo urbano de forma absoluta, sino que habrá de calcularse previa ponderación de carácter relativo de forma que el nivel de dotaciones en suelo urbano sea equivalente al previsto para suelo urbanizable, y ajustado a la capacidad de

⁵⁸² Esto ocurrirá, según la doctrina que mantiene estas opiniones, en aquellos casos en que se actúe a través de un Plan Especial de Reforma Interior para actuaciones integradas. Así lo contempla por ejemplo Laso Martínez, "El aprovechamiento urbanístico", obra cit., pág.140 y siguientes.

Laso Martínez, cita en la misma obra la opinión de García de Enterría y Parejo Alfonso, L., señalando que los citados autores "sostuvieron la ilicitud que representaba el mantener que el legislador no hubiese establecido un mismo nivel de dotaciones en el suelo urbano y en el urbanizable, con la consiguiente desigualdad en la calidad de vida que ellos supondría. A tal efecto, cuando en el suelo urbano se previesen auténticas remodelaciones totales de los correspondientes sectores urbanos, los Planes Especiales de Reforma Interior desarrollan una función idéntica (la ordenación integral de un sector) a la de los Planes parciales en suelo urbanizable programado. Por lo tanto, el ámbito de aplicación de los estándares examinados alcanza a la totalidad de los planes parciales... y asimismo, a aquellos planes espaciales... que por su contenido deban calificarse materialmente de Planes Parciales.

⁵⁸³ En este sentido se manifiesta Carles Pareja y Lozano, "Contenido y alcance de los planes especiales de reforma interior". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 70-71.

⁵⁸⁴ En este mismo sentido Blanca Blanquer Prats, "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento", obra cit., pág. 29.

la estructura urbana, de forma que su subsistencia quede asegurada.

2) Las alteraciones del espacio parcelado para la construcción de viviendas.

Junto a las previsiones anteriores es posible igualmente que el planeamiento urbanístico contenga previsiones relativas a la alteración de su espacio parcelado encaminadas a la creación de nuevas viviendas adaptadas a los parámetros de habitabilidad⁵⁸⁵ exigidos por la legislación actual.

La doctrina ha puesto de manifiesto que las carencias existentes en suelo urbano no se ciñen exclusivamente a la falta de espacio destinado a dotaciones públicas, sino que entre estas carencias es necesario aludir igualmente a las que se refieren a la falta de espacios para la construcción de viviendas sociales, y en concreto de viviendas de protección oficial. Por tanto, los procesos de rehabilitación estarán llamados a superar los déficits señalados mostrando por tanto su incidencia en el ámbito de la construcción de viviendas⁵⁸⁶. Por la forma en que se llevan a cabo estas intervenciones, cabe distinguir aquellas que implican demolición previa de las construcciones existentes⁵⁸⁷, lo que puede o no suponer la previa declaración de ruina de las mismas⁵⁸⁸, de aquellas otras en que la creación de las

⁵⁸⁵ La creación de viviendas como intervención de rehabilitación incide positivamente en la consecución de una rehabilitación integral, entendiéndose por esta última aquella que incide en aspectos sociales, económicos, culturales ect. En este sentido Pedro Larrumbe Biurrun, "La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos", obra cit, pág. 54. En concreto es necesario poner de manifiesto los positivos efectos que esta intervención de rehabilitación provocará en el mantenimiento de la población existente.

⁵⁸⁶ José María Llop Torné, "La actuación en suelo urbano. Una opción táctica de planeamiento". Ciudad y Territorio, Enero-Junio, 1984, pág. 157.

⁵⁸⁷ En este supuesto se plantean precisamente los derechos de realojamiento y retorno a que hace referencia la Disposición Adicional Cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

⁵⁸⁸ Según doctrina jurisprudencial no siempre será necesario la declaración de ruina para proceder a la demolición de las edificaciones existentes. Así parece pronunciarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1985 que se pronuncia acerca de la legalidad de la actuación administrativa que decide la remodelación de una parcela sin haber obtenido antes la declaración de ruina de todas y cada una de las viviendas y construcciones. Al respecto la mencionada sentencia señala: "... dicha remodelación viene justificada en el estado de deterioro general del núcleo urbano de dicha parcela y tal hecho, no destruido por prueba en contrario, es dato objetivo adecuado para poner en marcha la actividad administrativa de planeamiento al margen de que ese estado de deterioro generalizado alcance o no la cualidad de ruina legal de la totalidad de las viviendas y cuyo derribo y posterior reconstrucción se manifiesta exigencia urbanística que, en definitiva, redundará en beneficio de sus habitantes, aunque tengan que soportar las incomodidades y perjuicios que conllevan el desalojo y su posterior realojamiento".

viviendas supone la ocupación de solares vacantes en suelo urbano.

Los regímenes a los que pueden estar sometidos tales viviendas, son fundamentalmente dos: libre y de protección oficial. En el primer caso, no existen excesivos problemas para su verificación, en tanto en cuanto, los particulares pueden realizar libremente estas intervenciones siempre y cuando el planeamiento urbanístico contemple esta posibilidad.

Por lo que se refiere a la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública, la cuestión se planteaba más conflictiva, suscitándose sobre todo el problema cuando la construcción de tales viviendas se realizaba en suelos de propiedad privada⁵⁸⁹, lo que cuestionó la posibilidad de que el planeamiento urbanístico destinara terrenos a la construcción de viviendas de protección oficial.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 sustancia en parte el problema de la posible afectación del suelo a la construcción de viviendas de protección oficial. En efecto, el artículo 3.2 h), señala entre las facultades inherentes a la competencia urbanística, la relativa a la calificación de los terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial, de modo que no parece existir inconveniente dada esta determinación, de que las viviendas cuya construcción se prevea en un espacio urbano lo sean sometidas a un régimen de protección oficial. Se trata esta de una cuestión, que como digo no siempre ha estado clara, puesto que la Ley del Suelo de 1976 carecía entre sus determinaciones de un precepto de contenido similar al que venimos analizando.

Esta circunstancia supuso la negación por parte de la jurisprudencia de la posibilidad de que desde el planeamiento urbanístico se calificaran terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial por no existir la suficiente cobertura legislativa. En este sentido se puede citar entre otras la Sentencia de Tribunal Supremo de 29 de enero de 1992⁵⁹⁰, que señalaba:

"...lo que en modo alguno autoriza la Ley del Suelo es que los Planes, una vez

⁵⁸⁹ La construcción de viviendas de protección oficial puede igualmente realizarse en los terrenos integrantes del patrimonio municipal de suelo. El artículo 280 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 alude al destino del mencionado patrimonio señalando entre otras finalidades la relativa a la construcción de viviendas de protección oficial.

⁵⁹⁰ En un sentido similar puede verse la Sentencia de 5 de febrero de 1992.

asignado el uso (en este caso, de viviendas), imponga también un régimen especial para la construcción, como es el de las viviendas de protección oficial, que implica limitaciones a la propiedad que, en el sistema de la Ley del Suelo, carecen de los necesarios mecanismos de compensación por la sencilla razón de que dicho régimen es un régimen de fomento, de elección voluntaria, que la Administración trata de fomentar mediante el otorgamiento de ventajas no estrictamente urbanísticas, sino de financiación y fiscales. Por lo tanto, en la medida en que la directriz número 17 se integre como autorizando a los Planes a vincular suelo al régimen de viviendas de protección oficial, es una directriz ilegal, por violar el sistema general establecido en la Ley del suelo. Ahora bien, a renglón seguido debe precisarse que, en los Planes Generales, pueden incluirse otras determinaciones que favorezcan la construcción de este tipo de viviendas perfectamente legales, como por ejemplo la que impusiera a los propios ayuntamientos la obligación de destinar parte del suelo que reciban procedente de la cesión del 10% del aprovechamiento medio a la construcción de viviendas de protección oficial (u otro tipo de determinaciones en cualquier caso distintas a la que antes se ha calificado de ilegal), y de ello se deduce que, entendida en tal sentido, la Directriz número 17 es plenamente ajustada al ordenamiento jurídico.

En definitiva, la sentencia expuesta pone de manifiesto la desconexión existente entre vivienda y urbanismo, o en otras palabras la falta de previsión urbanística ante las necesidades de vivienda⁵⁹¹.

Como hemos señalado antes, la regulación introducida por la Ley del Suelo de 1992, en el artículo 98.3, que contiene expresamente la facultad de calificar desde el planeamiento terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial, parece haber solucionado la cuestión, si bien la habilitación legal no parece ser lo suficientemente expresa como requeriría la importancia del asunto⁵⁹².

La legislación autonómica se ha hecho eco de la importancia que para la consecución de la finalidad rehabilitadora plantea el establecimiento de terrenos destinados a

⁵⁹¹ En este sentido por ejemplo se pronuncia José Luis Berenguer Urrutia, "Urbanismo y Política de vivienda". Revista de Derecho Urbanístico N° 85, 1983, pág. 43.

⁵⁹² Sobre este punto ver Agustín Arzuza Arrugaeta, "A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística". Revista Vasca de Administración Pública n° 41. 1995, pág.514.

la construcción de viviendas de protección pública. Así la Ley 17/1994 de 30 de junio del Parlamento vasco sobre medidas urgentes en materia de vivienda⁵⁹³, establece en su artículo 2º la previsión de un porcentaje de viviendas de protección oficial a implantar en suelo urbano⁵⁹⁴ que deberá respetarse con el carácter de mínimo, lo que viene a suponer la fijación de un estándar urbanístico en lo referente a la construcción de tales viviendas.

El precepto en cuestión ha sido criticado por la doctrina en base a la unificación efectuada en el tratamiento de esta cuestión, ya que prevé que sus determinaciones se apliquen a todos los municipios con población superior a 7.000 habitantes. Por otro lado se cuestiona también la rigidez del precepto que establece un porcentaje a adoptar en el suelo urbano de los municipios anteriores sin tener en cuenta que en ocasiones la consolidación de esta clase de suelo impide la aplicación efectiva de estas determinaciones⁵⁹⁵.

En todo caso, y al margen de estas consideraciones, lo que hemos querido poner de manifiesto con estas reflexiones, es la importancia que para la rehabilitación urbana supone la creación de nuevas viviendas en el espacio afectado por una intervención de este tipo, y entre ellas la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, lo que justifica plenamente la previsión de alteraciones en el espacio urbano parcelado.

⁵⁹³ Así por ejemplo puede ver Jiménez Luna, que justifica esta posibilidad tanto desde un punto de vista urbanístico como constitucional. Desde un punto de vista urbanístico porque la propia Ley del Suelo (Texto Refundido), habilita para que los planes generales puedan afectar suelo a la construcción de viviendas de protección oficial.

Desde un punto de vista constitucional el ejercicio de las potestades administrativas derivadas de la Ley del Suelo misma tampoco puede analizarse con abstracción del mandato del artículo 47 de la Constitución, toda vez que resulta claro que la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, en orden a proporcionar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada, es función que corresponde prioritariamente a las Administraciones públicas con competencia para la aprobación del planeamiento urbanístico. Alvaro Jiménez Luna, "La afectación suelo a la construcción de viviendas de protección oficial como determinación del planeamiento general en suelo urbanizable programado". *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 92, 1.985, págs. 13-26.

⁵⁹⁴ El mencionado precepto señala: "Los planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas subsidiarias de planeamiento de los municipios con población superior a 7.000 habitantes deberán calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento mínimo siguiente:

- En suelo urbano, el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución, quedando excluidas las actuaciones asistemáticas a las que se refiere el artículo 143 de la Ley de Régimen de suelo y Ordenación urbana, texto Refundido de 26 de junio de 1992.

- En suelo urbanizable programado, para cada uno de los cuatrienios, y en suelo apto para urbanizar, el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo".

⁵⁹⁵ Agustín Arzúa Arrugaeta, "A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística", obra cit., pág.518.

B.- Las determinaciones del planeamiento en relación al espacio no parcelado.

Por contraposición al espacio parcelado⁵⁹⁶, llamamos espacio no parcelado a aquellos espacios existentes en suelo urbano no susceptibles de ser ocupados por la edificación y que se caracterizan por ser de uso y dominio público⁵⁹⁷ (calles, plazas, jardines, paseos), así como a las infraestructuras en ellos contenidas⁵⁹⁸. El conjunto de ambos, esto es, espacios de uso y dominio público e infraestructuras constituyen junto con el mobiliario urbano lo que se ha dado en llamar patrimonio urbanizado⁵⁹⁹. En todo caso la incidencia sobre estos espacios públicos es elemento fundamental de la rehabilitación urbana. Estas afirmaciones ponen de manifiesto la superación de las previsiones contenidas en el Real Decreto de 28 de julio de 1983, sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano que pese a comprender dentro de las actuaciones de rehabilitación las relativas a la adecuación de espacios libres, infraestructuras y dotaciones, únicamente aludía a la rehabilitación de dotaciones, sin contener referencias respecto al resto de los elementos mencionados.

⁵⁹⁶ La utilización del término "espacio no parcelado" como espacio no susceptible de recibir edificación, y su contraposición al término "espacio parcelado" se debe a la evolución del término "espacio libre".

En efecto, de acuerdo con la Ley del suelo de 1956 el concepto de "espacio libre" era amplísimo y comprensivo prácticamente de todo terreno libre de edificación por prescripción urbanística. De este modo y de acuerdo con la legislación citada prácticamente eran equiparables los términos "espacio libre" y "espacio no parcelado".

No obstante, tras la Ley del Suelo de 1975 tal equiparación no puede seguir manteniéndose, en la medida en que el concepto de "espacio libre" adquiere una significación más específica, de forma que viene a ser suelo calificado expresamente como tal por un Plan (general o parcial) o Programa de Actuación Urbanística en el contexto de sus determinaciones sustantivas específicamente dirigidas al diseño del sistema de espacios libres del ámbito territorial ordenado.

Sobre esta cuestión puede verse Manuel Pons González y Miguel Ángel del Arco Torres, "Diccionario de Derecho Urbanístico", obra cit., pág. 177, voz "espacios libres". Los mencionados autores ponen de manifiesto la evolución del concepto, que con arreglo a la actual legislación urbanística estatal engloba a la anterior de zona verde incluyendo también a aquellas superficies públicas destinadas al ocio cultural o recreativo como parques deportivos, zoológicos y otros análogos.

⁵⁹⁷ La memoria del Plan Especial del Barrio del Carmen de Valencia, aprobado definitivamente el 9 de mayo de 1991 distingue dentro del espacio urbano los espacios parcelados de los no parcelados, en función de la susceptibilidad de recibir la edificación. A pesar de que el mencionado Plan parte de la dificultad de equiparar los espacios no parcelados al carácter demanial de los mismos, sin embargo admite que normalmente se dará esta circunstancia.

⁵⁹⁸ Dentro de las infraestructuras señaladas hay que hacer referencia a las redes de aguas, gas, alcantarillado, saneamiento, alumbrado público y distribución de energía eléctrica.

⁵⁹⁹ El Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco relativo a las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado alude en el anexo I, relativo a las intervenciones de rehabilitación a este tipo de patrimonio.

En relación con el espacio no parcelado caben fundamentalmente dos opciones: bien la creación de nuevos espacios públicos, bien la verificación de acciones de reurbanización sobre los mismos.

En el primer caso, creación de nuevos espacios públicos, las consideraciones a efectuar se subsumen en epígrafes anteriores, en la medida en que la creación de estos espacios libres de edificación (calles, plazas, zonas verdes ect) conllevarán la alteración de los espacios parcelados, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de suelo urbano, prácticamente consolidado por la edificación, de modo que es prácticamente imposible crear un espacio de estas características sin ocasionar la citada alteración. Las consideraciones relacionadas con esta cuestión quedan por tanto englobadas en el epígrafe correspondiente a las alteraciones del espacio parcelado destinadas a la creación de sistemas locales o sistemas generales.

Por lo que se refiere a las intervenciones reurbanizadoras sobre el espacio no parcelado, estas vienen constituidas por todas aquellas obras de conservación, restauración, reforma o ampliación de los elementos de urbanización , así como aquellas otras de primer establecimiento que vengan definidas expresamente como tales por los Planes Especiales de Rehabilitación⁶⁰⁰, lo que supone incidir en los espacios públicos implantando nuevos elementos de urbanización; así por ejemplo el establecimiento de un nuevo sistema de infraestructuras, nuevos elementos de ajardinamiento o mobiliario urbano.

Las intervenciones de reurbanización sobre espacios públicos ya existentes inciden sobre las redes de las infraestructuras (agua, gas, alcantarillado, saneamiento, alumbrado público, distribución de energía eléctrica) y sobre la pavimentación de calles, plazas alamedas, parques públicos y zonas verdes, así como sobre cualquier otro espacio de uso y dominio público.

Por otra parte, junto a estas intervenciones, las normas sobre rehabilitación ponen de manifiesto que las actuaciones de reurbanización sobre los espacios públicos conllevan también el tratamiento de los elementos superficiales que los integran, lo que

⁶⁰⁰ Ver en este sentido el Anexo I del Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

supone incidir sobre el mobiliario urbano y ajardinamiento de estos espacios⁶⁰¹.

2.- Tipología del planeamiento rehabilitador.

En el epígrafe anterior hemos tratado de analizar el contenido del planeamiento rehabilitador desde un punto de vista genérico y abstracto, sin hacer referencia a ningún tipo concreto de plan urbanístico. En el presente epígrafe se trata fundamentalmente de llevar a cabo un intento de adaptación de aquellas determinaciones a las concretas figuras de planeamiento previstas en la legislación urbanística.

Se trata de ver qué planes urbanísticos son capaces de contener las previsiones expuestas en epígrafes anteriores para lo cual habrá que tener en cuenta las determinaciones que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 prevé para cada uno de ellos, pues ya sabemos que en principio la capacidad de un plan para incidir en los procesos de rehabilitación urbana dependerá del conjunto de determinaciones objetivas que configuran su contenido conforme a la regulación urbanística por la que se rige. Ahora bien, el contenido rehabilitador del planeamiento no lo configuran estas determinaciones objetivas, sino la orientación que tales determinaciones adopten, de lo que se deduce que no existe una única figura de planeamiento vinculada a los procesos de rehabilitación. Por el contrario resultarán adecuadas a los procesos de rehabilitación urbana todas aquellas figuras de planeamiento cuyas determinaciones objetivas sean susceptibles de incidir en el patrimonio edificado y urbanizado siempre y cuando aparezcan orientados a su conservación y mantenimiento.

A estos efectos vamos a distinguir dos tipos de planes de contenido

⁶⁰¹ El Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano considera también como intervenciones de urbanización aquellas que inciden sobre la jardinería de las calles, alamedas, plazas, parques públicos y zonas verdes, incluido el arbolado y sus elementos de protección.

Por su parte el convenio celebrado entre el Ayuntamiento de Valencia y la Generalitat valenciana de 16 de junio de 1992 contiene criterios similares, al señalar que "Las Administraciones intervinientes llevará a cabo la reurbanización y adecuación de los espacios públicos. Esta actuación será estructurante del resto de actuaciones en el ámbito de Ciutat Vella, y pretende conseguir la recualificación de los espacios públicos mediante la definición de nuevos criterios funcionales y formales y de los materiales a emplear, contemplando no solo el tratamiento superficial de los espacios públicos con su mobiliario urbano y ajardinamiento sino también la construcción, en su caso, de un nuevo sistema de las infraestructuras urbanas".

rehabilitador: aquellos que presentan carácter integral⁶⁰² por referirse con carácter total y global a los distintos aspectos del ámbito territorial afectado y los de carácter especial, a los cuales la especialidad les viene dada por referirse únicamente a algún aspecto concreto de ámbito espacial al que se aplican, o bien del objeto y finalidad que persiguen. Es el caso este último de los planes especiales de reforma interior⁶⁰³.

Es necesario señalar antes de desarrollar estas cuestiones a las que me he referido, que la exposición que vamos a realizar en cuanto a la tipología de planeamiento rehabilitador se basa en las determinaciones contenidas en la legislación urbanística estatal. En todo caso hay que tener en cuenta que el contenido del planeamiento obedecerá tanto en el ámbito estatal como autonómico a unos mismos parámetros, existiendo únicamente variación en cuanto a la denominación otorgada al mismo.

Así por ejemplo la legislación autonómica contempla una figura específica de planeamiento a la que denomina "Plan especial de rehabilitación"⁶⁰⁴. No obstante a pesar de esta particular denominación, el contenido que tal figura presente puede sin duda subsumirse en alguna de las figuras de planeamiento contempladas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Por esta razón vamos a analizar la tipología del planeamiento partiendo de las figuras a que se refiere la legislación estatal, sin perjuicio de que en el ámbito autonómico puedan existir particulares denominaciones para las figuras urbanísticas que contienen determinaciones relativas a la rehabilitación.

⁶⁰² Como veremos a continuación, dentro de la expresión planeamiento integral, situamos aquellas figuras del planeamiento que se ocupan de un ámbito territorial considerando todos los aspectos urbanísticos que tienen incidencia en el mismo. Contrastan con los planes especiales, caracterizados por ceñirse a un aspecto concreto del territorio. Se trata esta de una distinción doctrinal que supera la diferenciación efectuada por la Ley del Suelo de 1956 que distinguía entre planes territoriales y especiales. La superación parte del carácter territorial que revisten también los planes especiales.

⁶⁰³ Luciano Parejo Alfonso, "Derecho Urbanístico. Instituciones básicas", obra cit., pág. 347-348.

⁶⁰⁴ El Decreto 214/96 de 30 de julio del Consejo de Gobierno del País Vasco sobre Actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado contiene como digo en su artículo 10 una alusión a los planes especiales de rehabilitación, cuyas determinaciones vienen específicamente contenidas en el artículo 13 del mencionado Decreto.

A.- El planeamiento integral: Los planes generales de Ordenación Urbana.

Como hemos señalado, el planeamiento integral es aquel que lleva a cabo la ordenación del espacio afectado de una manera global, por referencia a todos los aspectos o elementos relevantes del territorio al que afecta.

En el ámbito de este planeamiento que hemos dado en llamar integral pueden situarse sin lugar a dudas tanto el Plan Nacional de Ordenación, como los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los Planes Generales de Ordenación urbana y Normas complementarias o Subsidiarias en su caso, así como los Planes parciales.

Pues bien, de entre todos los planes previstos en el párrafo anterior, los únicos que puede incluirse dentro del planeamiento rehabilitador son los Planes Generales de Ordenación Urbana (o normas subsidiarias en su caso), y ello en base a las determinaciones objetivas que la legislación urbanística prevé como contenido de los mismos.

En efecto, los artículos 70 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, prevén las determinaciones que deben contener tales planes, que en relación al suelo urbano, que es el que resulta afectado por la rehabilitación según sabemos, presentan un grado de concreción tal que les hace perfectamente capaces de acometer la verificación de este tipo de intervenciones.

Así, las determinaciones del planeamiento general referentes a la asignación de usos y tipologías pormenorizadas y niveles de intensidad permiten incidir sobre la rehabilitación voluntaria de inmuebles a través de la fijación de aprovechamientos compatibles con la ordenación existente, así como proceder a la calificación de suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial o a otros usos compatibles con la rehabilitación⁶⁰⁵.

Por su parte, el artículo 72 del Texto refundido de la Ley del Suelo prevé igualmente la capacidad de tales planes para establecer medidas de protección y conservación de conjuntos urbanos e históricos⁶⁰⁶, o para prever las dotaciones públicas precisas para

⁶⁰⁵ En este sentido puede verse el artículo 72.2A). b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

⁶⁰⁶ En efecto, el artículo 72.2 f) señala como determinación del plan general de ordenación municipal, la de establecer "medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje,

rehabilitar el espacio urbano afectado. No es necesario volver a poner de manifiesto la trascendencia de tales intervenciones para conseguir la finalidad pretendida con las acciones de la rehabilitación.

Así pues, la ordenación detallada de suelo urbano que prevé el planeamiento general produce como efecto la inmediata ejecutividad del mismo, y hace innecesaria en línea de principio la existencia de otra figura de planeamiento que desarrolle las previsiones contenidas en aquel⁶⁰⁷. Efectivamente, el carácter ejecutivo con que se concibe en la actual legislación urbanística a los planes generales de ordenación urbana hace innecesaria la existencia de un planeamiento de desarrollo en los supuestos en que aquellos contengan la ordenación detallada del suelo⁶⁰⁸ al que se refieren.

Ahora bien, conviene tener en cuenta que la posibilidad de que el Planeamiento General pueda incidir en la realización de intervenciones de rehabilitación presenta un carácter muy puntual, ligado a los supuestos de modificación o revisión del mismo, en los cuales, partiendo de la ordenación urbanística anterior se opta por su mantenimiento o conservación, introduciendo determinaciones que pudieran producir efectos rehabilitadores. Como alternativa, los planes especiales de reforma interior presenten la flexibilidad de la que carecen los anteriores⁶⁰⁹, puesto que pueden incidir, como veremos, en

elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto".

Por su parte, la doctrina ha reconocido la posibilidad de que a través de los planes generales de ordenación municipal puedan cumplirse las exigencias del artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico referentes a la exigencia de un planeamiento protector de los mismos. Así, puede verse Fernando Mora Bongera, "La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento". Revista de Derecho Urbanístico N° 116, 1990, pág. 56.

⁶⁰⁷ En este sentido puede verse Carles Pareja y Lozano, que tras reconocer que los planes generales municipales de ordenación pueden ser desarrollados por planes especiales pone de manifiesto la virtualidad de los mismos para establecer la ordenación urbanística completa de un espacio urbano, sin necesidad de recurrir a instrumentos de desarrollo. "Contenido y alcance de los Planes especiales de Reforma interior", obra cit., pág. 52.

⁶⁰⁸ La jurisprudencia se ha hecho de estas consideraciones, y así la Sentencia del Tribunal supremo de 31 de octubre de 1989 señala:

"...los Planes Especiales de reforma interior tienen por objeto, según determina el artículo 23 de la Ley del suelo, operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamientos de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos. En el presente caso necesario es tener en cuenta, como pone de relieve la Sala de instancia, que se está ante una actuación urbanística ya determinada en el Plan General que por ello no precisa de un Plan Especial de reforma interior para que aquella se lleve a cabo".

⁶⁰⁹ En sentido contrario se manifiesta Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit., pág.26.

cualquier momento en la ordenación urbanística preexistente ajustándola a los objetivos pretendidos.

Por otra parte algún sector de la doctrina ha puesto de manifiesto que los planes generales de Ordenación urbana carecen de vocación rehabilitadora, ocupados como están en definir de forma estática un modelo de ordenación urbana que sin duda alguna se proyectará igualmente sobre suelo urbano objeto de la rehabilitación⁶¹⁰.

Junto a estas consideraciones que parecen restringir las posibilidades de los planes generales de ordenación en cuanto a su consideración como instrumentos de rehabilitación, es necesario tener en cuenta que en los casos en que esté previsto acometer operaciones de reforma interior de cierta envergadura, resultará difícil que el planeamiento general pueda prever de forma detallada tales operaciones⁶¹¹.

Así pues, si bien a primera vista, y en base a las determinaciones objetivas de la legislación urbanística, el plan general de ordenación urbana se configura como un instrumento urbanístico ajustado a las previsiones de rehabilitación, en la práctica sin embargo se tiende a su sustitución por otros instrumentos urbanísticos. Así ocurrirá sobre todo cuando la reforma interior que pretenda el planificador suponga alteraciones considerables respecto de la ordenación existente⁶¹², en cuyo caso el plan general optará por prever la reforma, remitiéndose al planeamiento especial para establecer la ordenación urbana resultante.

Así pues, el Plan general de Ordenación urbana puede considerarse como un instrumento apto para la rehabilitación, si bien para obviar los inconvenientes antes apuntados éste puede optar por prever simplemente operaciones de reforma interior siendo posteriormente el planeamiento de desarrollo (Planes Especiales de Reforma Interior) el que

⁶¹⁰ En este sentido puede verse Antonio Embid Irujo, "Los Planes Especiales. Régimen jurídico general". REDA N° 70. 1991, pág.169-199, que pone de manifiesto la mayor adecuación de los planes especiales de reforma interior para acometer actuaciones de rehabilitación en suelo urbano.

⁶¹¹ Así lo pone de manifiesto Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit., pág. 296

⁶¹² Así ocurrirá sobre todo en el caso de que se pretendan operaciones integradas de reforma interior, y también cuando aun tratándose de operaciones aisladas estas se prevean con carácter reiterado en suelo urbano.

se ocupe de especificar las determinaciones en que se concretará la reforma interior⁶¹³.

En todo caso, es importante tener en cuenta que la verificación de intervenciones de rehabilitación no hace imprescindible la existencia de un planeamiento general que las prevea, sino que es perfectamente posible que la misma se acometa sin previsión expresa de aquél, por aplicación directa de un Plan especial de Reforma interior como a continuación veremos.

B.- El planeamiento especial.

Tal y como poníamos de manifiesto en epígrafes anteriores, al planeamiento que hemos definido como integral, se contraponen el llamado planeamiento especial que debe su especialidad fundamentalmente a dos órdenes de razones: por la amplitud de sus determinaciones, que generalmente se ciñen a un aspecto concreto y sectorial de entre todos los que afectan al ámbito territorial al que resulta de aplicación el plan; junto a ello, también le presta la connotación de especialidad la finalidad perseguida por los mismos. Así sucede en el caso de los planes especiales de reforma interior que como hemos señalado pueden afectar globalmente al espacio urbano al que se refieren, pero con una finalidad específica.

La jurisprudencia ha reconocido la virtualidad de los planes especiales de cara a la realización de intervenciones de rehabilitación. Así lo pone de manifiesto por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987 que señala refiriéndose genéricamente a los planes especiales:

"En realidad esta figura de planeamiento resulta intensamente adecuada para este objetivo -como lo es asimismo en una dirección diferente, pero reflejando también una muy actual preocupación urbanística, para la rehabilitación del tejido urbano consolidado, una vez olvidado o atenuado el urbanismo de ensanche".

Así pues, vamos a tratar de analizar que figuras concretas dentro del

⁶¹³ El artículo 71 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala que "Los planes Generales municipales tienen por objeto específico, en el suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación, señalar la renovación o reforma interior que resultare precedente, ..."

planeamiento especial prestan cobertura a la rehabilitación y constituyen instrumentos de la misma. Para ello pasaremos a analizar en primer lugar los planes especiales de reforma interior que parecen ser la figura por excelencia en el ámbito de la rehabilitación.

a) Los Planes especiales de reforma interior.

En este repaso a las figuras de planeamiento especial que pretendemos analizar vamos a comenzar estudiando los planes especiales de reforma interior por ser los que presentan una mayor virtualidad para incidir con garantías en los procesos urbanísticos de rehabilitación.

1) Concepto y virtualidad de los planes especiales de reforma interior.

Los artículos 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y 83 y siguientes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico hacen referencia a la figura de los planes especiales de reforma interior.

Ambos artículos caracterizan a esta tipología concreta de instrumentos urbanísticos por razón de la finalidad pretendida, finalidad de la que precisamente deriva su especialidad. Así, según los mencionados preceptos, los planes especiales de reforma interior van encaminados a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos o de otros fines análogos⁶¹⁴.

⁶¹⁴ La expresión "otros fines análogos" ha de ser interpretada en relación con las determinaciones anteriores. Así lo pone de manifiesto Carles Pareja y Lozano, que pone de manifiesto que esta cláusula abierta no debe entenderse con la amplitud con que en el pasado se entendieron los planes especiales de reforma interior, a través de los cuales se llevaban a cabo verdaderas operaciones de derribo y renovación de los centros históricos, si no que por el contrario, estos fines análogos, han de ser fines públicos, encaminados a la rehabilitación y conservación de los cascos antiguos de las ciudades. "Los planes especiales de reforma interior", obra cit., .

En el mismo sentido se pronuncia Bassols Coma, que entiende que la expresión "otros fines análogos" empleada por la Ley al regular sus objetivos da entrada a finalidades variadas, entre las que destaca la de protección del patrimonio histórico. "Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Montecorvo, 1973.

Si tenemos en cuenta estos aspectos, podemos apreciar que las finalidades perseguidas por este tipo de planes coinciden en gran parte con el ámbito objetivo de la rehabilitación, razón por la cual no podemos por menos que poner de manifiesto la adecuación de esta tipología concreta de planes como instrumento de la rehabilitación. Estas afirmaciones han sido puestas de manifiesto no solo a nivel doctrinal⁶¹⁵ sin incluso jurisprudencialmente. En este sentido puede citarse la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1984 que señala:

"Que la doctrina expuesta se consolida y refuerza si se tiene en cuenta que el problema fundamental al que se enfrenta el urbanismo moderno no es el crecimiento y expansión lineales del los núcleos de población existentes, sino la actuación sobre el interior de las ciudades para adaptarlas a las nuevas exigencias de mayor calidad de vida en un contexto urbano que permita el disfrute de viviendas adecuadas con espacios y equipamientos comunitarios adecuados y, por ello, la planificación viene actualmente concebida como una ordenación abierta y evolutiva en la que sean fácilmente integrables dos instrumentos urbanísticos que permitan cumplir los objetivos citados, manifestándose entre estos como fundamental el Plan Especial de Reforma interior por se el más apropiado para conseguir esa descongestión e infradotación que dichos objetivos requieren y que solamente puede obtenerse reconociéndole al ámbito de actuación y límites que se dejan señalados en el considerando anterior, lo cual es totalmente conforme con la concepción legal que se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975..."

En todo caso es necesario poner de manifiesto que no siempre los planes especiales de reforma interior han sido utilizados como instrumentos para llevar a cabo intervenciones de rehabilitación. Efectivamente, la conexión entre las finalidades de este tipo de planes y las determinaciones contenidas en los mismos no siempre se ha efectuado sobre la base del respeto a las estructuras urbanas existentes. Por el contrario, en ocasiones tal planeamiento ha servido para realizar operaciones de renovación totalmente contrapuestas a la

⁶¹⁵ La mayoría de los autores han destacado la virtualidad de los planes especiales de reforma interior para acometer intervenciones de rehabilitación. A título de ejemplo, Jesús González Pérez, "Comentarios a la Ley del Suelo", obra cit. Igualmente López Ramón, "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", REDA N° 43, 1984, págs. 535-561.

En este sentido pueden verse igualmente las consideraciones efectuadas por Antonio Embid Irujo, "Los planes especiales. Régimen jurídico general", obra cit., pág. 172.

pretendida rehabilitación, lo que pone de manifiesto su carácter polivalente⁶¹⁶.

El contenido de los planes especiales de reforma interior viene establecido en el artículo 85.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que señala que recogeran todas aquellas determinaciones adecuadas a los objetivos perseguidos por los mismos, y como mínimo las previstas para los planes parciales "salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma."

El artículo 83 del texto citado contiene las determinaciones de los planes parciales, que aplicadas a los planes especiales de reforma interior, permiten que éstos incidan de forma importante en los procesos de rehabilitación. Las citadas determinaciones se refieren sobre todo a la previsión de dotaciones públicas, determinaciones relativas a las infraestructuras urbanas, vías de comunicación etc., que como sabemos son determinantes de las intervenciones de rehabilitación al constituir los ámbitos objetivos sobre los que aquélla se proyecta. Pero además, junto a estas determinaciones el artículo 85 señala también que los planes de reforma interior contendrán también aquellas otras que guarden relación con sus objetivos, lo que permitirá extender el ámbito de sus determinaciones al establecimiento de medidas sobre rehabilitación de viviendas, determinaciones que no pueden considerarse ajenas a las finalidades perseguidas por esta tipología concreta de planes. Por esta misma vía entiendo que será posible la delimitación de áreas de rehabilitación por los planes especiales de reforma interior, que incidirán positivamente en los aspectos señalados⁶¹⁷.

Igualmente y aplicando la previsión anterior (los planes de reforma interior contendrán las determinaciones que guarden relación con sus objetivos), será posible que tales planes contengan también determinaciones respecto a la conservación del Patrimonio Histórico integrado en su ámbito de aplicación. En este caso, los planes que contengan

⁶¹⁶ Así pues, dependerá de la formulación y contenido que en cada momento se de a estos planes el que puedan considerarse o no como instrumentos de rehabilitación.

La experiencia demuestra como la denominación de plan especial de reforma interior ha estado ligada a una experiencia que en la mayor parte de las ocasiones ha estado estrechamente relacionada con el destroz de núcleos urbanos, ya que mediante documentos con este nombre se han generado grandes expectativas de incrementos de los volúmenes edificados y de cambio de uso que han desnaturalizado el carácter originario del centro de las ciudades. En este sentido puede verse Luis Sarandreses, "Posibilidades y límites de la Ley del Suelo para realizar una política conservacionista de las áreas urbanas". Ciudad y Territorio, N° 56, págs. 51-57.

⁶¹⁷ Carles Pareja y Lozano se muestra partidario de una ampliación del nivel de determinaciones de los planes especiales de reforma interior, como las que se refieren al establecimiento de medidas sobre rehabilitación y régimen de utilización de viviendas. "Planes especiales de reforma interior", obra cit., pág. 73.

determinaciones de este tipo revestirán el doble carácter de Planes especiales de protección y reforma interior, en base precisamente a su contenido dual⁶¹⁸.

Así pues, queda clara la adecuación del planeamiento de reforma interior para incidir en las intervenciones de rehabilitación, puesto que el contenido previsto por la legislación urbanística para este tipo de planes se ajusta perfectamente a las exigencias que requiere un tratamiento rehabilitador de los centros históricos. Por otra parte, la utilización de este tipo de planes supone la superación de algunos de los inconvenientes que habíamos apreciado en relación los planes generales municipales de ordenación.

Así, hay que señalar en primer lugar que frente al carácter estático de Plan General de Ordenación, que como vimos podía incidir en la rehabilitación de una forma esporádica (tan solo en los supuestos en que se llevara a cabo su revisión o modificación), los planes especiales de reforma interior presentan un aspecto dinámico en el tratamiento de la rehabilitación, puesto que permiten acometer este tipo de acciones cuando así resulte conveniente⁶¹⁹, sin que sea necesaria la modificación o revisión del planeamiento superior, e incluso sin necesidad de que la reforma interior aparezca prevista en el plan general de ordenación.

Por otra parte los planes especiales de reforma interior pueden prever las intervenciones de este tipo con un grado de detalle superior al que por sus propias limitaciones cabe esperar respecto de los Planes Generales de Ordenación urbana.

Junto a todas estas circunstancias, es necesario señalar como criterio determinante de la utilización de planes especiales como instrumento de rehabilitación, la posibilidad de que algunos Ayuntamientos puedan proceder a su aprobación definitiva si se ajustan al Plan general. Este hecho incrementará el interés en su utilización por parte de los municipios que verán de este modo incrementada su autonomía municipal.

Por todas estas circunstancias es necesario poner de manifiesto la utilidad y

⁶¹⁸ En este sentido es fundamental tener en cuenta la doctrina jurisprudencial según la cual para atribuir una determinada calificación al planeamiento, no basta con tener en cuenta la que se da con este carácter por los interesados o por los órganos de la Administración pública, dado que el contenido que comprenden será el que expresará concretamente la condición que ostenten. Así se pone de manifiesto en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 67, que después fue seguida por otras sentencias.

⁶¹⁹ Este carácter dinámico del planeamiento especial es puesto de manifiesto por Antonio Embid Irujo, "Los planes especiales de reforma interior. Su régimen jurídico", obra que., pág. 173.

adecuación de esta tipología especial de planeamiento para la realización de intervenciones de rehabilitación, dado el solapamiento existente entre sus determinaciones y contenido y el ámbito objetivo al que se ciñe la rehabilitación.

2) Las clases de planes especiales de reforma interior.

El artículo 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y los artículos 83 y siguientes del Reglamento de Planeamiento se refieren a la figura de los planes especiales de reforma interior.

De las determinaciones de ambos preceptos se deducen dos tipos de planes especiales de reforma interior: los previstos para llevar a cabo actuaciones aisladas, y aquellos que prevén operaciones integradas de reforma interior. La diferencia fundamental que entre ambos se produce viene dada por el respeto a la estructura de la ordenación anterior.

En efecto, por planes especiales de reforma interior para actuaciones aisladas hay que entender aquellos que conservan la estructura de la ordenación anterior, en tanto que aquellos que prevén operaciones integradas no se encuentran limitados por el respeto de este parámetro. En definitiva para analizar el carácter de un plan de reforma interior habrá que comparar el resultado de la ordenación prevista por aquel con la ordenación existente con anterioridad. Del respeto o alteración de esta ordenación dependerá la calificación que se otorgue al plan.

En este sentido, es necesario poner de manifiesto que en tanto en cuanto considerados como instrumentos de rehabilitación, serán los planes de reforma interior previstos para actuaciones aisladas los que se ajustarán de una forma más adecuada a las necesidades exigidas por este tipo de intervenciones.

En efecto, hay que señalar que las intervenciones de rehabilitación parten del respeto de la ordenación urbanística preexistente, que actúa como criterio que diferencia a la rehabilitación de cualquier otro tipo de intervención urbana. Ello no significa que sea inviable cualquier alteración pero ésta ha de tener carácter limitado según ya sabemos.

En todo caso hay que señalar que la posibilidad de aplicar un plan especial de reforma interior para actuaciones integradas a los procesos de rehabilitación dependerá de la extensión del ámbito espacial al que se refiera aquél. Así, en el caso de que el plan en cuestión afecte a la totalidad de un centro histórico, la actuación integrada será inviable porque más que una intervención de rehabilitación se producirá un intento de renovación urbana, puesto que la modificación urbanística afectará a la totalidad de la estructura sometida a rehabilitación. En cambio si el plan se ciñe a un ámbito espacial más reducido la modificación de la ordenación supondrá únicamente una alteración puntual de las estructuras afectadas por la rehabilitación.

Junto a esta dualidad de planes derivada de la incidencia de sus determinaciones en el ámbito territorial afectado, los artículos 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y 83 y siguientes del Reglamento de Planeamiento distinguen los planes especiales de reforma interior por razón de su previsión o no en el planeamiento general. La diferencia es interesante, en la medida en que de ello dependerá la extensión de las determinaciones de dichos planes.

Así según el artículo 83.2 del Reglamento de Planeamiento si las operaciones de reforma estuvieran previstas en el plan general habrían de ajustarse a sus determinaciones. En otro caso el plan especial no podrá modificar la estructura fundamental del plan general.

En todo caso esta última previsión parece estar pensando en los planes especiales de reforma interior para actuaciones integradas, pues no parece posible que un plan especial de reforma interior para actuaciones aisladas, que por definición ha de respetar la estructura de la ordenación anterior tenga capacidad para modificar la estructura fundamental del plan general.

b) Los planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico.

Integrados igualmente dentro de la tipología del planeamiento rehabilitador se encuentran los planes especiales de Protección del Patrimonio Histórico a que se refiere el artículo 20 de la Ley de 25 de junio de 1985, así como el artículo 84 del Texto Refundido de

la Ley del Suelo de 1992.

La especialidad viene dada por el hecho de que no acotan globalmente los distintos aspectos que pueden estar implicados en el ámbito de aplicación de los mismos, sino que por el contrario se ciñen a un aspecto concreto del territorio, en este caso el relativo a la protección de todos aquellos bienes que aparecen dotados de valores culturales.

A continuación vamos a tratar de exponer el contenido de dicho planeamiento a los efectos de deslindar su virtualidad en el ámbito de la rehabilitación urbana.

1) Naturaleza y contenido de los planes especiales de protección del Patrimonio Histórico.

Siguiendo la dicción del artículo 20 de la Ley de 25 de junio de 1985 los planes especiales de protección del Patrimonio Histórico son aquellos que aparecen ligados a la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como Bienes de Interés Cultural. De todos modos, hay que tener en cuenta que la existencia de una declaración administrativa en este sentido supone la necesidad de aprobación de un instrumento de planeamiento que contemple medidas de protección de los bienes de interés cultural que se hallen en su ámbito de aplicación. Ahora bien ello no supone ceñir exclusivamente tal necesidad a la aprobación de un Plan Especial de Protección.

En efecto el artículo 20.1 de la Ley de Patrimonio Histórico alude a la necesidad, una vez producida la declaración administrativa de interés cultural, de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada, u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso con las exigencias establecidas en la citada Ley. Esto supone que cualquier otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística puede cumplir con los objetivos a los que venimos haciendo referencia⁶²⁰. Así, en unos casos será un plan especial de protección, de reforma

⁶²⁰ El proyecto de Ley de Patrimonio Histórico efectuaba una consideración más restringida de las figuras de planeamiento. En este sentido el artículo 22.1 señalaba: "La declaración de un Conjunto Histórico-Artístico dará lugar a la obligación de redactar un Plan Especial de Protección del área comprendida dentro del perímetro que se considere necesario para garantizar la salvaguardia de los valores que han motivado dicha declaración. Estos planes se denominarán planes especiales de protección de Conjuntos Histórico-Artístico".

interior o un plan especial de protección y reforma interior el que resulte de aplicación⁶²¹.

En otros casos en cambio la amplitud de un plan general de ordenación urbana permitirá introducir determinaciones sobre protección de los bienes culturales sin necesidad de acudir a un plan especial de protección y/o de reforma interior⁶²².

En todo caso, en el presente epígrafe tendremos en cuenta exclusivamente los supuestos en que la protección de los Conjuntos Históricos y otros bienes de interés cultural se lleva a cabo a través de planes especiales.

En este sentido es necesario tener en cuenta que los planes especiales de protección constituyen una categoría integrada en la legislación urbanística, y no una figura creada *ex novo* por la legislación de Patrimonio Histórico⁶²³.

No obstante, a pesar de ser instrumentos de planificación previstos y regulados en la legislación urbanística, la legislación de Patrimonio Histórico introduce en ellos connotaciones peculiares que no están presentes en la legislación del Suelo. Así ocurre con el carácter obligatorio que aquella legislación atribuye a dichos planes cuando aparecen referidos a bienes de carácter cultural⁶²⁴.

Por lo que se refiere al contenido de dichos planes, señalar que los artículos 20 y 21 de la Ley de Patrimonio Histórico hacen referencia al mismo. En este sentido llama la

⁶²¹ Así sucede por ejemplo en los casos de los planes especiales de protección y reforma interior, en los cuales puede encontrarse en una misma figura de planeamiento contenidos materiales diferentes. Ricardo de Vicente Domingo ha puesto de manifiesto la interrelación existente entre los distintos planes especiales, de modo que un mismo plan puede contener determinaciones que incidan en otros objetivos del planeamiento especial. "Consideraciones sobre las relaciones entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal", obra cit., pág. 76.

⁶²² Así ocurre en el caso de que se opte por la utilización de un Plan General de Ordenación municipal, puesto que el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley del suelo permite que estos contengan determinaciones relativas a la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico.

⁶²³ En este sentido se pronuncia Martín Bassols Coma, "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit., pág.199.

En sentido contrario puede verse Fernando Mora Bongera que señala que no es necesario que el Plan Especial de Protección tenga carácter urbanístico. "La protección de los Conjuntos Históricos a través del Planeamiento. El caso específico de Santa María del Campo de Viveiro". Revista de Derecho urbanístico N° 116, 1990, págs. 47-65.

⁶²⁴ Así lo pone de manifiesto Bassols Coma que señala que la Ley de Patrimonio Histórico español transforma la naturaleza de los planes especiales de protección previstos en la Ley del Suelo y en su reglamento en dos aspectos: su obligatoriedad, y su procedencia aun en el caso de inexistencia del planeamiento general. "Instrumentos legales de intervención urbanística en los Centros y Conjuntos Históricos", obra cit., pág. 41.

atención las limitaciones a las que el planeamiento se encuentra sujeto a los efectos de impedir cualquier alteración física sobre el conjunto histórico, en la medida en que podría suponer una vulneración de los valores que le otorgan singular relevancia.

Así, se admite la posibilidad de que puedan llevarse a cabo remodelaciones urbanas, pero se les atribuyen carácter excepcional al supeditar su verificación a la circunstancia de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten usos degradantes para el propio conjunto. Igualmente se impide la alteración de las estructuras urbanas, así como la sustitución de inmuebles salvo que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto. Al tiempo se impone con carácter absoluto el mantenimiento de las alineaciones urbanas. En páginas anteriores hemos criticado las anteriores limitaciones por entender que en ocasiones una mayor permisibilidad urbanística podría favorecer la rehabilitación de estos espacios. En todo caso nos remitimos a las consideraciones ya efectuadas.

2) Los efectos de la aprobación de planes especiales de protección del Patrimonio Histórico.

Ya hemos señalado más atrás la importancia de la utilización del planeamiento urbanístico para la realización de intervenciones de rehabilitación en el ámbito urbano. Si esto es así indiscutiblemente para el supuesto de que se intente preservar el patrimonio inmobiliario en general, la afirmación cobra un mayor sentido cuando sus determinaciones aparecen referidas a la tutela y protección del Patrimonio Histórico.

Estas afirmaciones se deben a la repercusión de la aprobación de planes especiales de protección en la coordinación de competencias entre las distintas Administraciones públicas que tienen capacidad para incidir en la materia a que venimos haciendo referencia. Efectivamente, el Patrimonio Histórico ha gozado de una regulación específica desde un principio, lo que ha propiciado la constitución de una legislación sectorial que de forma autónoma ha incidido sobre el tema proporcionando criterios propios de resolución, así como la creación de órganos Administrativos específicos para su gestión.

La cuestión no tendría más trascendencia que la creación de una normativa sectorial, como es tan frecuente en Derecho Administrativo, si no fuera por el objeto sobre el que la misma recae. En efecto, el Patrimonio Histórico Artístico tiene relevancia suficiente como para dar lugar al surgimiento de una normativa propia que contemple sus peculiaridades. Sin embargo, y aquí reside su singularidad, el hecho de que su base física se proyecte sobre el territorio, la circunstancia de que se sitúe en el marco más amplio que constituye la ciudad, determina la incidencia de la legislación urbanística encaminada a la ordenación del espacio urbano con vocación totalizadora.

Las consecuencias de esta situación son fácilmente apreciables. La existencia de dos legislaciones paralelas origina inevitablemente la concurrencia de normas jurídicas sin criterios de coordinación en la mayoría de los casos, y la intervención de Administraciones públicas distintas⁶²⁵ con competencias concurrentes. La introducción del planeamiento urbanístico en el ámbito de protección de los bienes culturales pretende armonizar las competencias entre ambas Administraciones públicas, tratando de superar así el problema denunciado por la doctrina, que ha criticado la inadecuación de los instrumentos disponibles por las distintas Administraciones públicas y las competencias de cada una de ellas⁶²⁶.

La legislación urbanística, en concurrencia con otra normativa de carácter sectorial tiende a monopolizar el tratamiento de territorio, de forma que no es posible establecer compartimentos estancos ante los cuales la normativa urbanística se inhiba de actuar. Su afán globalizador determina la necesidad de adecuar la legislación sectorial, en ese caso la de Patrimonio Histórico a sus determinaciones importando su técnicas de actuación⁶²⁷.

⁶²⁵ Tales Administraciones públicas son por una parte la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas (artículo 148.16 y 149.28 de la Constitución) y los Municipios dotados, según la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 de competencias en materia de ordenación urbanística y Patrimonio histórico (artículo 25.2 de) y e)).

⁶²⁶ En este sentido Tomás Ramón Fernández pone de manifiesto la falta de adecuación existente entre los instrumentos disponibles para incidir sobre el patrimonio histórico, y la titularidad del grueso de competencias sobre los mismos. "La legislación española sobre el patrimonio histórico-artístico. Balance de la situación de cara a su reforma", obra cit., pág. 30.

En un sentido similar se manifiesta Félix Benitez de Lugo y Guillén, que pone de manifiesto la existencia de competencias concurrentes entre Ayuntamientos, cuyo interés público y objetivo es el urbanismo y la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, cuya actuación fundamental se centra en un interés cultural. "El patrimonio cultural español (aspectos jurídicos, administrativos y fiscales)", obra cit., pág. 192.

⁶²⁷ Así lo pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992 que señala:

La necesidad de aprobación de planes especiales de protección (u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística) cuando se produzca la declaración de interés cultural de un Conjunto, Sitio Histórico o Zona Arqueológica pretende y consigue un sistema coordinado de competencias que ponga fin a los inconvenientes antes planteados⁶²⁸.

La previsión de dicho plan, supone restringir la intervención de la Administración de Patrimonio Histórico (estatal o autonómica) al momento de la aprobación del plan especial de protección, momento en que aquella deberá emitir un informe preceptivo y vinculante. Tras la aprobación del mencionado plan, la citada Administración queda relegada a un segundo plano siendo ya competencia exclusiva de los Ayuntamientos la concesión de las oportunas licencias, de las que se deberá dar cuenta a la Administración competente en el plazo de 10 días⁶²⁹.

Con estos planteamientos se pretende conseguir que sea la Administración urbanística municipal la principal responsable en la tutela inmobiliaria, responsabilidad que no es en absoluto ajena a los municipios, puesto que el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local enumera entre las materias en las que en todo caso ejercerá competencias el municipio, las relativas al Patrimonio histórico⁶³⁰.

No obstante, es necesario señalar que el sistema de articulación de competencias previsto en la legislación de Patrimonio Histórico a través de los Planes

"Es clara la íntima conexión de la protección del Patrimonio Histórico con la ordenación urbanística, hasta el punto de que puede llegar a una coincidencia o fusión a virtud de la formación de Planes Especiales".

⁶²⁸ Sobre este punto puede verse Fernando Mora Bongera, "La protección de los conjuntos Históricos a través del planeamiento.", El caso específico de Santa María del Campo de Viveiro", obra cit, pág. 53.

Ver también Germán Fernández Farreres y José Bermejo Vera, "Actuaciones administrativas aisladas versus planificación: modelo urbanístico y protección del patrimonio histórico artístico". Libro Homenaje a García Trevijano Fos. IEAL, Madrid,1982, págs. 803-818.

⁶²⁹ En este sentido ver el artículo 20.4 de la Ley de 25 de junio de 1985.

⁶³⁰ En la citada Ley se dota de protagonismo a los Municipios, a los que se llama a tareas de cooperación e información (artículo 7), audiencia en expedientes de declaración de inmuebles de interés cultural (artículo 9.29, elaboración de Planes especiales de protección, previo informe favorable de la Administración superior competente (artículo 20), capacidad para ordenar la reconstrucción o demolición de obras ilegales sin licencia en bienes culturales (artículo 23), expropiación de bienes culturales cuando estén en peligro de destrucción o deterioro en defecto de intervención estatal o autonómica (artículo 37.3), y algunas otras sobre fomento fiscal (artículo 69.3).

especiales de protección presenta ciertamente algunas quiebras que impiden conseguir con plenitud los objetivos marcados. Tales quiebras se deben fundamentalmente a dos causas: a la restricción de los efectos anteriormente apuntados únicamente al caso de los Conjuntos Históricos, así como a los defectos formales que se aprecian en las previsiones de la Ley de Patrimonio Histórico.

Por lo que se refiere a la primera de las causas señaladas, es necesario poner de manifiesto que la previsión de la obligatoriedad del plan alcanza únicamente a Conjuntos Históricos, Sitios históricos y Zonas Arqueológicas, pero no al resto de los Bienes inmuebles de Interés cultural. Pero además de ello, no en todos los supuestos en los que aparece prevista la necesidad de redacción del plan éste produce los mismos efectos. Así, la inhibición de la Administración competente en materia de Patrimonio Histórico en favor de la Administración municipal únicamente se produce en el supuesto de que el plan afecte a Conjuntos históricos. En el resto de los supuestos seguirá siendo competente la Administración específica en la materia⁶³¹.

Por lo que se refiere a los defectos de carácter formal, es necesario destacar que aún en el caso de atribución al municipio de competencias para la aprobación de los mencionados planes, no existe obligación de notificar al Ayuntamiento la incoación del expediente que pretenda declarar unos determinados inmuebles como Bienes de Interés Cultural, de forma que este no podrá manifestarse sobre la conveniencia de este objetivo, ni podrá prever las consecuencias que de tal declaración se deduzcan en la ordenación del ámbito urbano afectado, lo que puede suponer a posteriori una alteración de sus previsiones urbanísticas⁶³². Por otro lado, tampoco se fija en el Ley de Patrimonio Histórico un plazo de tiempo máximo para la elaboración de los mismos. De todos modos ello no supone un obstáculo, y ello por el hecho de que serán los propios municipios los que agilizarán el proceso con la finalidad de hacer valer su autonomía frente a la mediatización de la

⁶³¹ Así se deduce del artículo 22 de la Ley de Patrimonio Histórico.

⁶³² En este mismo sentido se manifiesta Bassols Coma que señala que la incoación de un expediente con estas características se notificará al Ayuntamiento cuando se trate exclusivamente de bienes muebles, Monumentos y Jardines Históricos. No en el caso de que se trate de Conjuntos. Esta falta de notificación al Ayuntamiento puede suponer una alteración de sus previsiones urbanísticas o proyectos de planificación. "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", obra cit., pág. 34.

Administración autonómica o local⁶³³.

c) Planes especiales de protección y mejora del medio urbano.

Junto al planeamiento urbanístico examinado, conviene igualmente hacer referencia a esta tipología concreta de figuras urbanísticas que desde un punto de vista parcial contemplan determinados aspectos del medio urbano que pueden incidir positivamente en su rehabilitación. Así pues, la especialidad de dichos planes viene dada por incidir en aspectos puntuales y concretos de la ordenación urbana, razón por la cual quedan incluidos en la categoría de planes especiales.

En concreto, el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 se refiere a este tipo de planeamiento especial destacando las siguientes finalidades:

-Modificar el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación.

-Alterar determinados elementos vegetales, jardines o arbolado.

- Prohibir construcciones y usos perjudiciales.

- Someter a normas urbanísticas el acoplamiento de las edificaciones⁶³⁴.

Así pues de las finalidades previstas para esta tipología especial de planeamiento urbanístico, se deducen las posibilidades que presentan de cara a incidir sobre el patrimonio edificado y urbanizado que se encuentre en el espacio urbano afectado por tales planes. En efecto, recordemos como en epígrafes anteriores poníamos de manifiesto que la incidencia sobre espacios públicos de cara a su reurbanización presuponía también el tratamiento de aquellos elementos de carácter superficial que se encontraban en su ámbito (elementos relacionados con el ajardinamiento de tales zonas), aspectos que los planes de mejora del medio urbano pueden contemplar como una de sus finalidades de actuación.

⁶³³ En este sentido se pronuncia Félix Benitez de Lugo y Guillén, "El patrimonio cultural español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales". Granada, 1988.

⁶³⁴ El artículo 82.1 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1.978 hace referencia al contenido de estos planes.

Ténganse en cuenta también la vinculación existente entre asignación de usos urbanísticos y rehabilitación, así como la interrelación existente entre este tipo de intervenciones y el estado de conservación de las edificaciones. Todos estos ejemplos pretenden demostrar las posibilidades de esta tipología de planeamiento de cara a los procesos de rehabilitación urbana.

En definitiva, los planes especiales de protección y mejora del medio urbano son un instrumento adecuado para llevar a cabo acciones de rehabilitación, puesto que algunas de sus determinaciones inciden sobre el patrimonio urbanizado y edificado en términos adecuados para su mejora y conservación⁶³⁵.

d) Planes especiales de saneamiento.

El artículo 90 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala: "Se conceptuarán como planes y proyectos de saneamiento los que se refieren a obras en el suelo y subsuelo para mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad. Estos planes y proyectos comprenderán las obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos, recogida y tratamientos de basuras".

Del contenido de dichos planes puede deducirse la susceptibilidad de ser considerados como planes de rehabilitación, en la medida en que pueden incidir sobre las infraestructuras urbanas tratando de atajar los problemas existentes en suelo urbano, caracterizado por el desfase de sus infraestructuras iniciales.

⁶³⁵ El artículo 82.1 del Reglamento de Planeamiento hace referencia precisamente a estas determinaciones estableciendo entre ellas las siguientes:

- a) Normas necesarias para mantener el estado de las edificaciones en sus aspectos de composición y conservación, a fin de salvaguardar, si procede, el ambiente existente.
- b) Normas necesarias para modificar, si procede, el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación, a fin de mejorar las características ambientales.
- c) Prescripciones precisas para ordenar los espacios verdes previstos en el planeamiento o para mejorar la configuración de parques, jardines, arbolado y elementos vegetales existentes en los espacios libres.
- d) Prohibiciones de construcción o de usos perjudiciales cuando no se hubieren establecido en el Plan General o cuando éste no exista.
- e) Normas precisas para armonizar en altura y alineaciones las edificaciones existentes.

El artículo citado hace referencia tanto a los planes especiales de saneamiento, como a los proyectos de saneamiento, configurándose estos últimos como instrumentos de ejecución del plan especial o incluso del planeamiento general cuando éste contenga previsiones relativas al saneamiento de las infraestructuras del espacio afectado, supuesto en el cual, podrá procederse a la elaboración de oportuno proyecto sin necesidad de aprobar el plan especial de saneamiento.

3.- Recapitulación y valoración final.

En la presente sección hemos pretendido dejar constancia de la relación existente entre rehabilitación y ordenación urbana. Sabemos que la incidencia sobre el patrimonio edificado y urbanizado con el propósito de su rehabilitación conforma la ordenación urbana de los espacios afectados, lo que hace especialmente interesante analizar las implicaciones existentes entre plan urbanístico y rehabilitación.

Del análisis de esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que el planeamiento puede incidir en los procesos de rehabilitación urbana de dos formas diferentes. En primer lugar hemos apuntado la posibilidad de que la rehabilitación se lleve a cabo en ausencia de planeamiento urbanístico que contemple específicamente estos parámetros como criterio de ordenación. En estos supuestos, las acciones de rehabilitación se llevan a cabo básicamente de manera "espontánea" y voluntaria, en ausencia de plan que contemple específicamente la realización de estas acciones. El planeamiento urbanístico actúa en estos casos como límite negativo, impidiendo aquellas actuaciones que puedan alterar las condiciones de uso y edificabilidad de la ordenación prevista.

No obstante, el planeamiento urbanístico puede ser usado también como instrumento de rehabilitación, lo que se conseguirá conformando su contenido a partir de estas premisas, de modo que al margen de la actividad voluntaria de rehabilitación que puntualmente pueda llevarse a cabo, los sujetos de la rehabilitación estarán vinculados por las determinaciones del planeamiento que configura anticipadamente la ordenación urbana.

En este sentido conviene tener en cuenta que el planeamiento urbanístico es un

instrumento aséptico o neutral que puede ser usado con una u otra finalidad en función de las circunstancias o intereses del momento. La flexibilidad de sus determinaciones permite orientarlo en uno u otro sentido dependiendo en muchas ocasiones de implicaciones de carácter político. Un supuesto paradigmático es el de los planes especiales de reforma interior que han sido usados tanto para rehabilitar los núcleos urbanos como para promover su demolición. La rehabilitación es sólo una de las opciones políticas que pueden asumir los poderes públicos para dotar de efectividad el precepto constitucional que postula el derecho a una vivienda digna. La adopción de esta política condicionará la actividad administrativa de planeamiento y determinará su contenido.

Así pues, la rehabilitación es únicamente una de las posibles opciones que el planeamiento puede adoptar en la configuración de la ordenación urbana, pero no constituye un contenido autónomo del planeamiento al que apriorísticamente estén orientadas sus determinaciones.

De este modo, el contenido rehabilitador del planeamiento no resulta de las propias determinaciones objetivas que la legislación urbanística atribuye a los planes que regula, sino de la orientación de tales determinaciones, es decir de la concreta finalidad que resulta de ellas.

Por esta razón, y a efectos de averiguar cual haya de ser la orientación que define el contenido rehabilitador del planeamiento hemos distinguido entre las determinaciones relativas al espacio parcelado y las determinaciones referentes al espacio no parcelado, por entender que de este modo se abarcan mejor los distintos elementos de edificación y urbanización que pueden verse afectados en estos procesos. De esta manera la alusión al espacio parcelado comprende no solamente las acciones a realizar sobre el patrimonio edificado, sino también aquellas otras que recaen sobre elementos no edificados pero susceptibles de serlo. Del mismo modo, el espacio no parcelado comprende los terrenos no edificados ni susceptibles de serlo.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, un planeamiento que parte de premisas rehabilitadoras no se caracteriza por el mantenimiento a ultranza de los elementos patrimoniales existentes, sino que admite también alteraciones de los mismos (demoliciones, sustituciones) siempre y cuando estas acciones aparezcan informadas por propósitos

rehabilitadores. Así en relación al espacio parcelado, las determinaciones del planeamiento pueden tender tanto a su mantenimiento y conservación (fomentando el desarrollo de acciones de rehabilitación, imponiendo deberes en tal sentido o consintiendo el mantenimiento de edificaciones fuera de ordenación) como a su alteración, siempre y cuando en este último caso se produzcan efectos más beneficiosos que los que resultarían de su mantenimiento (alteraciones dirigidas a crear sistemas generales y locales o viviendas de protección oficial). Estas mismas consideraciones resultan de aplicación al espacio no parcelado, esto es, no edificado ni susceptible de serlo y ocupado por elementos de urbanización.

Partiendo por tanto de la idea de que el contenido rehabilitador del planeamiento no lo configuran las determinaciones objetivas del mismo, sino la orientación que tales determinaciones adopten, se llega a la conclusión de que no existe una única figura de planeamiento capaz de conseguir una ordenación informada por los propósitos de rehabilitación. Por el contrario resultarán adecuadas a estos procesos todas aquellas figuras urbanísticas cuyas determinaciones objetivas sean susceptibles de incidir sobre el patrimonio edificado y urbanizado siempre y cuando se inclinen por su preservación. Resulta así una amplia gama de instrumentos urbanísticos de rehabilitación a los que hemos aludido a lo largo de la exposición: planes generales de ordenación urbana, planes especiales de reforma interior, planes de protección del patrimonio histórico, planes de saneamiento y de mejora del ambiente urbano.

A la vista de todas estas figuras urbanísticas conviene a mi modo de ver efectuar una breve valoración sobre el grado de adecuación de los planes urbanísticos a los objetivos y fines pretendidos por la rehabilitación.

Como ya sabemos, los planes de urbanismo son una manifestación de la actividad administrativa de planificación, que junto con la actividad de fomento, prestación y limitación, inciden en los procesos de rehabilitación urbana, tal y como quedó expuesto en el capítulo II. Al analizar entonces las formas de actividad administrativa poníamos de manifiesto la insuficiencia de la actividad de prestación para hacer frente al cúmulo de objetivos y fines públicos que hoy por hoy están llamados a satisfacer los poderes públicos, y la necesidad de recurrir al empleo de las técnicas de fomento como método para interesar a los particulares o a otras Administraciones públicas en la consecución de estos objetivos. La

vivienda y el urbanismo como materias llamadas a ser gestionadas por los poderes públicos, y la rehabilitación como cauce material para incidir en su gestión no escapan a estas afirmaciones. Pero además respecto de ellas el planeamiento y su posterior ejecución se revelan como el punto de partida de la ulterior actividad de prestación y de fomento.

Así el desarrollo de los procesos de rehabilitación urbana a través de su previsión urbanística permite configurar anticipadamente la ordenación urbana en base a una pluralidad de acciones que no aparecen desconectadas entre sí, sino que se insertan en el marco de un proyecto global cuya materialización solo es posible si existe una figura urbanística que anticipa estos contenidos.

Las determinaciones del planeamiento, al proyectar anticipadamente los resultados de la ordenación urbana sometida a estas pautas, condicionan el resultado de la actividad de prestación y de fomento, que tenderá a desarrollarse en el marco de las coordenadas trazadas por el plan. Así por ejemplo, el fomento de la rehabilitación no resulta verdaderamente eficaz sin la presencia de un instrumento que reconduzca las ayudas y las acciones realizadas en base a unos criterios de ordenación previamente fijados. Del mismo modo la actividad de prestación desarrollada por los poderes públicos tenderá a materializar las previsiones urbanísticas. Un efecto similar se produce desde el punto de vista de la actividad de limitación desarrollada por la Administración en base a ordenes de ejecución, puesto que en presencia de plan urbanístico estas tenderán fundamentalmente a actualizar las previsiones establecidas por aquel.

De este modo el planeamiento urbanístico, cuando parte de premisas rehabilitadoras se configura como el eje esencial de la ulterior actividad administrativa, condicionando su contenido.

Este efecto predeterminante de la actividad administrativa se refleja también en la actuación de los sujetos de la rehabilitación. En efecto, las determinaciones del planeamiento marcan la pauta a seguir por los sujetos de la rehabilitación, tanto públicos como privados, que quedan así vinculados en su actuación al contenido del planeamiento. Dejando al margen la rehabilitación voluntaria de elementos patrimoniales, que subsiste aun cuando las acciones de rehabilitación se ven anticipadas por el plan, lo cierto es que las determinaciones contenidas en éste asignan a cada sujeto la porción de actividad a realizar y

los elementos sobre los que se ha de proyectar, vinculándoles a su cumplimiento en la fase de ejecución del plan.

Lógicamente esta "distribución de funciones" y la anticipación de la ordenación urbana producen resultados positivos en el momento de valorar los efectos conseguidos con las acciones de rehabilitación.

Efectivamente la dispersión de acciones que tiene lugar en ausencia de plan de contenido rehabilitador contrasta con el carácter aglutinador de estas mismas acciones cuando son desarrolladas bajo las previsiones de un instrumento urbanístico que contempla el elemento rehabilitado no en su propia individualidad, sino en tanto en cuando integrado en un contexto urbano más amplio que interesa rehabilitar. En el primer caso los efectos de la rehabilitación permanecen en el ámbito del objeto individual al que afecta, y rara vez trascienden al ámbito urbano que lo rodea con la suficiente intensidad como para potenciar su rehabilitación. Por el contrario, en presencia de plan urbanístico de contenido rehabilitador, la intervención sobre cada elemento individual resulta interconectada con la de los demás elementos, lo que supone que el resultado final supera el plano individual para acotar espacios más amplios cuya modernización y mejora incidirá en la totalidad del contexto urbano.

Así pues, el planeamiento urbanístico no es un instrumento esencial en la rehabilitación de los elementos urbanos, pero sí muy aconsejable por los beneficiosos efectos que como hemos visto genera en el ámbito urbano en que se desenvuelve sobre todo si se quiere entender aquella como proceso urbanístico y no como una mera sucesión de acciones puntuales.

Ahora bien las previsiones del planeamiento tienen importantes repercusiones en la configuración del derecho de propiedad, afectando tanto a la titularidad dominical de los administrados como a la Administración. Por esta razón considero conveniente tratar en la sección segunda de este capítulo las implicaciones existentes entre derecho de propiedad y planeamiento urbanístico, cuestión que pasamos a analizar a continuación.

SECCIÓN SEGUNDA: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL PLANEAMIENTO REHABILITADOR.

Como hemos visto en la sección primera de este capítulo el planeamiento establece anticipadamente la ordenación urbana resultante de los procesos de rehabilitación. Efectivamente a través de las determinaciones que constituyen su contenido, los planes de ordenación urbana definen las acciones urbanísticas que afectan al patrimonio urbanizado y edificado. Pues bien, al conformar la ordenación urbanística del espacio afectado el planeamiento incide sobre el derecho de propiedad delimitando su contenido, al concretar las facultades y deberes que lo configuran sobre la base de unas determinaciones legales genéricas.

En esta sección se trata de analizar la forma en que el planeamiento incide sobre el derecho de propiedad configurando su contenido. A estos efectos vamos a distinguir dos supuestos: aquellos en que el titular de los bienes sobre los que recaen las acciones de rehabilitación es un sujeto privado, de aquellos otros en que la titularidad del bien en cuestión la ostenta una Administración Pública. En el primer caso, la delimitación desigual del derecho de propiedad efectuada por los planes hace necesario el recurso a técnicas jurídicas capaces de individualizar el derecho de propiedad. En el segundo caso la calificación jurídica de los bienes de la Administración configura su propia vinculación a los procesos de rehabilitación.

1.- Propiedad privada y planeamiento rehabilitador.

Corresponde analizar en la presente sección las relaciones existentes entre el derecho de propiedad y el planeamiento rehabilitador, esto es, analizar la forma en que dicho planeamiento incide sobre la titularidad dominical afectando su contenido.

El análisis de esta cuestión es de todo punto procedente y se encuadra dentro de un contexto más amplio que implica la relación entre urbanismo y propiedad, ya que en el marco de ambas relaciones subyace la tensión existente entre el interés general que intenta

satisfacer la ordenación urbanística⁶³⁶ y el interés particular del propietario, produciéndose la confluencia de ambos en el marco de un mismo objeto: la propiedad inmobiliaria⁶³⁷.

La ordenación urbanística tiende fundamentalmente a la resolución de la citada conflictividad conformando el derecho de propiedad dentro de unos límites que armonicen el interés individual con el interés general que aquel está llamado a satisfacer.

Se pone así de manifiesto la vinculación existente entre titularidad dominical y cumplimiento de la función social⁶³⁸, vinculación que tiene fundamental importancia en el derecho urbanístico, y que se traduce en la configuración de aquel derecho no solo en base a la atribución de facultades, sino también en función de unos deberes que conformen su contenido esencial.

De este modo, la propiedad deja de ser un derecho subjetivo para pasar a constituirse en una situación jurídica compuesta por un haz de facultades y un núcleo de deberes a través de los cuales tiene lugar la concreción de esa función social⁶³⁹ a la que venimos aludiendo.

Desde un punto de vista jurídico positivo, es necesario poner de manifiesto como el ordenamiento jurídico se ha hecho eco de estas manifestaciones. Así el artículo 33.2

⁶³⁶ Téngase en cuenta que el urbanismo aparece hoy en día configurado como una función pública que va encaminada a la satisfacción del interés general.

⁶³⁷ Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit., pág.73

Desde un punto de vista jurisprudencial se ha puesto de manifiesto igualmente la doble implicación de la propiedad privada, en la medida en que aparece configurada desde un punto de vista individual, pero también social y colectivo. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/87 de 26 de marzo sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza. En su fundamento jurídico segundo el Tribunal señala: *"Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a esta subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes"*.

⁶³⁸ La teoría de la función social de la propiedad supone básicamente partir del convencimiento de que la situación de posesión, uso y disfrute de un bien se legitima en su utilidad social. Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit., pág. 76.

⁶³⁹ Esta circunstancia es apuntada por Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit, pág. 85. Igualmente puede citarse a Santa María Pastor que alude a las situaciones de contenido complejo, entre las que sitúa sin lugar a dudas el derecho de propiedad inmobiliaria integrado por facultades de aprovechamiento junto a importantes deberes positivos. "Principios de Derecho Administrativo", Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, pág. 369.

de la Constitución española señala respecto de la propiedad privada que "la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes".

Por su parte, también el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 señala que "la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio".

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, de 26 de marzo, señala igualmente que: "*... la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o interés de la colectividad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir*".

En esta delimitación del derecho de propiedad en atención a su función social es trascendental el papel de la legislación urbanística. Así el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 a lo largo de sus artículos establece un elenco de facultades y deberes⁶⁴⁰, que definen el contenido de aquél derecho.

Pero por otra parte hay que destacar el papel del planeamiento urbanístico, que además de concretar los derechos y obligaciones fijados por la legislación específica⁶⁴¹, puede conformar por sí mismo deberes positivos siempre que cuente con respaldo suficiente por parte de la legislación urbanística.

Así se pone de manifiesto, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987, que en su fundamento jurídico cuarto señala: "*Sobre esta base, ha de recordarse que los Planes Urbanísticos y por tanto los planes especiales, a pesar de su rango reglamentario, son instrumentos aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad sin vulneración constitucional, pues el artículo 33.2 de la Constitución advierte*

⁶⁴⁰ Los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo que establecen las facultades y deberes que definen la propiedad urbanística revisten carácter básico.

⁶⁴¹ En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1990 señala que : "*...la Ley ha de establecer los criterios básicos que son viables a una norma de carácter general y abstracto y será después el planeamiento el que con referencia a espacios territoriales concretos especifique las consecuencias que derivan de aquellos criterios generales*".

que la función social de la propiedad delimitará su contenido, no por medio de la Ley, sino de acuerdo con las leyes y los planes se dictan en virtud de la remisión hecha por el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo...

Los artículos 2,d), 3,1,j) y 3,4,e) del Texto Refundido definen el contenido, en lo que ahora importa, de la función urbanística a que, con la remisión del artículo 76 del mismo Texto, determina la plena virtualidad de los Planes especiales para establecer limitaciones diferentes o más duras que las que derivan de la legislación general".

En efecto, la posibilidad de que el propio planeamiento configure por si mismo deberes positivos se basa en el carácter abstracto del concepto de función social, de forma que dicho concepto habrá de ser configurado en cada caso en atención a los bienes sobre los que recaiga, su situación y otros factores de distinta índole a los que difícilmente podrá hacer alusión la Ley. Por esta razón se hace necesario que por vía reglamentaria se consignen tales deberes⁶⁴² que la Ley por su carácter abstracto no puede en modo alguno alcanzar.

Tanto en el caso de facultades y deberes fijados directamente por la Ley y concretados por el planeamiento, como en el supuesto de fijación de los mismos por el planeamiento urbanístico, será esencial para delimitar el contenido del derecho de propiedad tener en cuenta la clasificación y calificación del suelo, como técnicas en función de las cuales han de atribuirse los contenidos que integran aquel derecho⁶⁴³.

Así pues, tanto la Ley del Suelo de 1992 como el planeamiento, como instrumento de la ordenación urbanística pueden incidir sobre el derecho de propiedad privada conformando su contenido⁶⁴⁴. De ahí que en el presente epígrafe pretendamos

⁶⁴² El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente estas afirmaciones en su sentencia sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza, 37/87, de 26 de marzo.

En idéntico sentido cabe citar determinadas sentencias del Tribunal Supremo, como la de 12 de febrero de 1991, y otras anteriores de 2 de febrero de 1987, 17 de junio de 1989, 28 de noviembre de 1990 y otras.

⁶⁴³ A nivel jurisprudencial puede citarse la sentencia de 17 de junio de 1989 que señala: "*Y es que los planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama, pero al la vez y como consecuencia de esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad. En efecto la clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente*".

⁶⁴⁴ En este sentido conviene tener presente el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que señala: "*la utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios*".

precisamente analizar la forma en que se produce esta incidencia, analizada sobre todo desde el punto de vista de la mediación de un planeamiento urbanístico que parte de premisas rehabilitadoras y que es capaz de delimitar el contenido de la titularidad dominical a través de la imposición de deberes urbanísticos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que en los procesos urbanísticos de rehabilitación se parte de un derecho de propiedad cuyo componente esencial (derecho al aprovechamiento urbanístico) se encuentra ya patrimonializado de acuerdo con la ordenación urbanística vigente en el momento en que tal derecho se adquirió.

Ahora bien, esta propiedad así definida se ve afectada por el planeamiento urbanístico rehabilitador, que redefine el derecho de propiedad, estableciendo deberes y cargas equivalentes a las legales o concreta las determinaciones legales establecidas al efecto⁶⁴⁵. De ahí precisamente el protagonismo otorgado al planeamiento como instrumento conformador del derecho de propiedad.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que el derecho de propiedad privada puede verse afectado también de forma absoluta en virtud de las determinaciones del planeamiento. Así sucederá en los supuestos en que no sea posible armonizar el interés individual con el interés general a través del establecimiento de deberes y cargas. En tal supuesto se hará de todo punto indispensable el recurso al instituto de la expropiación.

Así pues, partiendo de estas premisas genéricas, cabe decir que el derecho de propiedad puede verse afectado por la legislación urbanística y en concreto por el planeamiento rehabilitador de dos modos: de una manera parcial, a través del establecimiento de una serie de cargas y deberes que configuren su contenido dominical, o bien de una manera absoluta, de forma que se produzca la completa privación de la propiedad privada, a

El mencionado artículo viene a sustituir al anterior artículo 76 del Texto Refundido de 1976 que señalaba: "las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios".

Hay que reseñar como el artículo 8 del actual texto legal habla de limitaciones y no de límites, como el anterior artículo 76. Esta imprecisión terminológica ya fue denunciada por Luciano Parejo Alfonso en relación a la dicción de los artículos 76 y 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, al señalar que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones no está limitando un derecho de propiedad, sino configurando positivamente su contenido. "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit., pág.88.

⁶⁴⁵ Así sucede por ejemplo cuando el plan concreta el deber legal de conservación de bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico.

través de la expropiación forzosa.

A continuación pasamos a analizar cada uno de los referidos supuestos comenzando a analizar los posibles deberes que pueden surgir del planeamiento rehabilitador y que conformarán la propiedad privada inserta en suelo urbano consolidado.

A.- Los límites al derecho de propiedad: los deberes y cargas derivados del planeamiento rehabilitador⁶⁴⁶.

En páginas anteriores hemos visto como el planeamiento urbanístico podía incidir de una manera parcial sobre el derecho de propiedad privada, bien concretando deberes legales que no gocen en la legislación específica del suficiente grado de concreción, bien creando deberes urbanísticos ajustados a la función social de los bienes sobre los que incide la ordenación urbanística, siempre y cuando exista el suficiente respaldo legal.

A continuación, pasamos a exponer los distintos deberes urbanísticos surgidos del planeamiento rehabilitador en base a las posibilidades señaladas en el párrafo anterior. Una vez analizada esta cuestión haremos referencia a los distintos mecanismos a través de los cuales se produce la individualización de tales deberes entre los distintos propietarios afectados.

⁶⁴⁶ Entendemos que la utilización de esta doble terminología, carga y deber, para referirnos a las conductas vinculantes que derivan del planeamiento rehabilitador se encuentra perfectamente justificada si tenemos en cuenta la dualidad de intereses que con dichas conductas se trata de satisfacer.

En efecto, si aceptamos la distinción de las situaciones pasivas o de deber en función del interés que con aquellas se trata de satisfacer obtendremos la distinción entre obligación, carga, y deber público. Así se manifiesta Santa María Pastor. Según este autor cuando un sujeto se ve constreñido a realizar una conducta positiva o negativa, el interés derivado de dicha conducta puede repercutir en un tercero en cuyo caso nos encontramos ante una obligación, o bien puede repercutir en beneficio propio en cuyo caso nos encontramos ante una carga. "Fundamentos de Derecho Administrativo". Editorial centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 875.

Pues bien, las conductas vinculantes que derivan del planeamiento rehabilitador, revisten los caracteres de la carga y el deber, puesto que por una parte se realizan en aras del interés general con la finalidad de que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, pero por otra también inciden positivamente en el titular de la situación pasiva, puesto que su cumplimiento es requisito necesario para la adquisición progresiva de las facultades urbanísticas que configuran el contenido normal del derecho de propiedad.

a) Tipología de deberes y cargas derivadas del planeamiento.

Básicamente la existencia de un planeamiento de contenido rehabilitador puede suponer el establecimiento de dos tipos de deberes :

- Deberes impuestos por el planeamiento en base al plusvalor obtenido por la intervención de rehabilitación.

- Otros deberes impuestos por el planeamiento.

Pasamos a continuación a analizar cada uno de ellos

1) Deberes basados en el plusvalor obtenido por la intervención de rehabilitación.

Tal y como hemos puesto de manifiesto al comienzo de la exposición, el contenido del derecho de propiedad privada se encuentra ligado al cumplimiento de su función social. Ello supone básicamente la vinculación existente entre la titularidad dominical y la satisfacción de intereses generales que legitiman el contenido de tal derecho.

Como sabemos la función social de la propiedad se pone de manifiesto y se concreta fundamentalmente en el establecimiento de deberes jurídicos. Pues bien, en el presente epígrafe, se trata de poner de manifiesto cuales son los deberes que se integran en el contenido del derecho de propiedad urbanística situada en suelo urbano consolidado⁶⁴⁷, que es la que se ve normalmente afectada por los procesos de rehabilitación y cual es la función social que dicha propiedad está llamada a satisfacer.

En este contexto, los deberes que resultan del planeamiento rehabilitador son básicamente dos: el deber de costear la reurbanización, o en su caso de reurbanizar, y el deber de ceder los terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones públicas.

Se trata de deberes muy semejantes a los establecidos en los apartados a) y c)

⁶⁴⁷ Como tendremos ocasión de comprobar más adelante, la función social no es un parámetro uniforme que se aplique automáticamente a cualquier tipo de propiedad. Las distintas circunstancias que concurren en el inmueble de propiedad privada serán determinantes para la asignación de una u otra función social. En particular será factor determinante la localización de los bienes.

del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)⁶⁴⁸. En efecto, son deberes de contenido equivalente, pero que presentan una justificación jurídica diferente en base a la distinta función social de los bienes a los que afectan. Los deberes legales a que hace referencia el artículo 20 se hallan vinculados a la verificación de intervenciones de urbanización, afectando sobre todo a inmuebles situados en suelo urbanizable o urbano no consolidado y son el presupuesto para la gradual adquisición de facultades urbanísticas.

Los deberes de reurbanizar, y de ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas que surgen de los procesos de rehabilitación urbana, si bien presentan un contenido equivalente a los deberes establecidos por el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, sin embargo presentan entidad propia, en la medida en que son creados específicamente por el planeamiento rehabilitador en base a la peculiar utilidad social de los inmuebles incluidos en suelo urbano consolidado. En efecto la específica función social de los bienes halla su justificación en la localización de los mismos y se orienta a la mejora de las condiciones urbanísticas de la ciudad consolidada, en un intento por elevar la calidad de vida de sus residentes frente a la finalidad de expansión urbanística a la que aparecen ligados los bienes situados en suelo urbanizable o urbano no consolidado⁶⁴⁹.

La peculiar función social de tales inmuebles conllevará la imposición por el planeamiento de deberes específicos de contenido equivalente a los establecidos por el Texto Refundido de 1992, pero diferentes en cuanto a su justificación jurídica.

La posibilidad de que el planeamiento en cuanto norma reglamentaria pueda imponer determinados deberes urbanísticos encuentra apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional que señala⁶⁵⁰ que la reserva legal del artículo 33.2 de la Constitución prohíbe

⁶⁴⁸ El Tribunal Supremo manifiesta en la sentencia de 31 de julio de 1991 la posibilidad de que el planeamiento pueda establecer cargas de carácter equivalente a las establecidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. En efecto el Tribunal Supremo admite la argumentación aportada por la parte recurrente en este sentido, a pesar de que posteriormente falla desestimando su pretensión.

El mencionada Tribunal señala textualmente: "*La Comunidad apelante admite que la jurisprudencia ha venido interpretando como exhaustivas las cesiones del artículo 83.3, pero afirma que el Planeamiento puede establecer otras cargas de carácter equivalente, y así se deduce del artículo 76 de la Ley del Suelo en cuanto dice que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación...*"

⁶⁴⁹ En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1990.

⁶⁵⁰ Sentencia sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza 37/87 de 26 de marzo.

"toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación de contenido del derecho de propiedad por reglamentos independientes o extra lege, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetipo de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio, su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, solo por vía reglamentaria pueden establecerse".

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los deberes que el planeamiento impone en los procesos urbanísticos de rehabilitación se justifican en razón del distinto grado de consolidación del derecho de propiedad, lo que está en función de la clase de suelo en que se insertan⁶⁵¹. Efectivamente, el hecho de que las intervenciones de rehabilitación tengan lugar en el marco del suelo urbano consolidado por la edificación supone básicamente que el derecho de propiedad se encuentra integrado por todas las facultades urbanísticas que definen su contenido conforme a la legislación estatal o al menos por el derecho al aprovechamiento urbanístico y que ya se han cumplido los deberes a los que la Ley supedita la adquisición de las citadas facultades.

En el caso de que falte alguna de ellas (derecho a edificar o a la edificación) estas resultarán adquiridas por el cumplimiento de los deberes legales a los que alude el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y no como consecuencia del cumplimiento de los deberes establecidos en el planeamiento rehabilitador, que como veremos son específicos de las acciones urbanísticas de rehabilitación y aparecen desvinculados de la progresiva adquisición de facultades.

Así pues, conviene tener presente que los deberes que derivan del planeamiento rehabilitador conforman y definen el contenido de la propiedad privada situada en suelo urbano consolidado y se basan en el incremento de valor experimentado por la propiedad a raíz de las acciones de rehabilitación efectuadas por los poderes públicos, pero en

⁶⁵¹ Recordemos que es la clasificación y calificación del suelo la que define el estatuto jurídico de la propiedad originando por tanto la atribución de facultades e imposición de deberes básicamente diferentes.

ningún caso son presupuesto para la adquisición de facultades urbanísticas, pues estas o bien ya están adquiridas (aprovechamiento urbanístico), o bien su adquisición depende del cumplimiento de otros deberes previstos expresamente en el artículo 20 de la Ley del Suelo de 1.992.

La imposición de tales deberes urbanísticos tiene como presupuesto la existencia de un beneficio que se deriva de la actividad de los entes públicos y que genera una plusvalía urbanística⁶⁵². En efecto, la imposiciones de tales deberes, supone básicamente la consideración de que las plusvalía generadas por la actividad urbanística no derivan del propietario del bien que experimenta el mencionado aumento de valor, sino de la comunidad globalmente considerada. Por esta razón, el propietario debe otorgar una contraprestación, también de carácter urbanístico⁶⁵³, que de algún modo legitime y justifique el incremento de valor experimentado por un bien de su propiedad. El incremento de valor o plusvalía que la legislación urbanística ha venido contemplando tradicionalmente ha sido consecuencia de la atribución de una serie de facultades a la propiedad inmobiliaria como consecuencia de la actuación de los entes públicos, que deriva no del esfuerzo individual del propietario, sino de la acción de la Administración y por tanto de la comunidad.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 es el resultado de una evolución que pretende hacer al propietario merecedor de este incremento de valor, de forma que las facultades urbanísticas no son inherentes a la propiedad inmobiliaria, sino que van adquiriéndose sucesivamente a medida que van cumpliéndose los deberes urbanísticos fijados por la legislación estatal, cuyos preceptos en tales materias aparecen revestidos de carácter básico.

En este sentido conviene tener en cuenta que la "*...la Ley del Suelo parte de la*

⁶⁵² Hay que tener en cuenta que el derecho de propiedad privada puede verse afectado por deberes legales que tratan de reconducir el dominio hacia el cumplimiento de su función social sin que el propietario deba obtener beneficio alguno como contraprestación a la imposición de deberes. El único límite que cabe establecer al respecto es que los deberes impuestos para la satisfacción del interés general no desvirtúen el interés individual que junto con aquellos deberes conforma el contenido del derecho de propiedad.

En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987 sobre la Ley de la Propiedad Agraria andaluza. En igual sentido se manifiesta Javier García Bellido. "Configuración de la propiedad desagregada...", obra cit., pág. 127.

⁶⁵³ Otra cuestión será la imposición de elementos tributarios, que desde un punto de vista ajeno al urbanismo gravan el incremento de valor obtenido por el bien en cuestión., Nos referimos al impuesto de plusvalía.

base de que el contenido primario del derecho de propiedad se integra por el aprovechamiento natural del suelo en los términos definidos por la propia naturaleza -uso rústico en su triple versión agrícola, forestal y ganadera. De aquí se deriva: A) Que cuando un terreno se clasifica como suelo no urbanizable, sin más, dado que el ordenamiento ni añade ni quita nada al contenido natural del derecho, no será procedente indemnización alguna -artículo 87.1 del Texto Refundido-; B) que cuando se clasifica como urbano o urbanizable, puesto que la atribución de estas calidades implica una adición de contenidos al punto de partida natural ya indicado, como contraprestación se impondrán al propietario importantes deberes -artículo 83.3 y 84.3 del mismo Texto⁶⁵⁴."

No obstante, en el caso de que las previsiones urbanísticas vayan encaminadas a la rehabilitación del ámbito espacial al que afectan, los deberes urbanísticos impuestos al propietario no se otorgan en base a un incremento de las facultades urbanísticas, que ya estarán adquiridas (derecho al aprovechamiento urbanístico) o cuya adquisición dependerá del cumplimiento de otros deberes, sino que son consecuencia del incremento de valor que experimentan los bienes de propiedad privada como consecuencia de la acción de rehabilitación⁶⁵⁵. Pues bien, el incremento de valor experimentado por los bienes del particular como consecuencia de tales previsiones hará surgir para los propietarios afectados determinados deberes urbanísticos que justifiquen, a modo de contraprestación la plusvalía obtenida.

El cumplimiento de éstos deberes como contrapartida a los beneficios obtenidos contribuirá al cumplimiento de la función social de la propiedad⁶⁵⁶. Así, existirá un deber de ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas, y participar en la reurbanización urbanística, manifestaciones en que se traducen básicamente los procesos de rehabilitación.

⁶⁵⁴ En estos términos se manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987.

⁶⁵⁵ No obstante, determinados autores han puesto de manifiesto que en las áreas consolidadas por la edificación el plan no añade ningún beneficio patrimonial al suelo. Por ello las obras de reurbanización y la obtención de equipamientos y viales han de costearse por la propia Administración con cargo a sus presupuestos y utilizando la expropiación forzosa si fuera necesario, sin perjuicio de distribuir después los costes entre los propietarios afectados. Francisco Perales Mandueño, "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los planes parciales y especiales". Revista de Derecho urbanístico, N° 91, 1985, pág. 27.

⁶⁵⁶ Es evidente que toda actuación en suelo urbano reviste interés público en la medida en que implica una mejora en la calidad de vida ciudadana. En este sentido puede verse Sebastian Grau Avila, "Actuaciones aisladas en suelo urbano". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pág. 105.

El deber de cesión de una parte del aprovechamiento urbanístico no es un deber que específicamente derive de intervenciones de rehabilitación, sino que encuentra previsto con carácter genérico en la Ley del Suelo de 1992. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 99 del mencionado texto legal, la sustitución de inmuebles o su rehabilitación cuando pudiera equiparse a la sustitución constituía el momento de actualización de tal deber. No obstante el Decreto-Ley 5/1996 de 7 de junio modifica según hemos visto esta previsión al eximir de las cesiones tanto la sustitución como la rehabilitación de inmuebles siempre y cuando no implique aumento de volumen.

El establecimiento de estos deberes hace prácticamente inoperante el sistema de contribuciones especiales⁶⁵⁷ como forma de recuperar la comunidad una parte de los beneficios que como consecuencia de tales intervenciones experimenta la propiedad privada de ciertos suelos más o menos próximos.

En todo caso, el establecimiento de "contraprestaciones" como justificación de las plusvalía generadas por la acción urbanística, se impone desde el punto de vista de la configuración de la propiedad en base a su función social, y determina al mismo tiempo la asunción de la rehabilitación como una actividad de interés público, a cuya consecución se orientará la propiedad privada⁶⁵⁸. Se produce de este modo la imposición de ciertos deberes específicos a los propietarios de suelo urbano consolidado que se ven afectados por acciones de rehabilitación, por estar afectos sus bienes a un interés público que ha de ser satisfecho. En este sentido será sumamente importante la existencia de técnicas legales que permitan alcanzar una justa distribución de los beneficios y cargas urbanísticas⁶⁵⁹ cuestión esta que analizaremos con posterioridad.

⁶⁵⁷ En este sentido resulta interesante hacer referencia a la Sentencia de 19 de marzo de 1986 que señala que "la diferencia entre las contribuciones especiales como modalidad de tributación local, respecto de las cargas económicas derivadas de la reurbanización es incuestionable"

⁶⁵⁸ Estas afirmaciones se ven claramente en el establecimiento del deber de cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas, que supone un intento de superar de las anteriores técnicas basadas en la expropiación y la posterior repercusión de dicha expropiación a través del sistema de contribuciones especiales. Efectivamente el empleo de tales técnicas pone de manifiesto que el interés público se revelaba como un aspecto accesorio y circunstancial de la intervención urbanística al que era fácil subvenir únicamente a través del sistema de expropiación. En este sentido se pronuncia por ejemplo Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho urbanístico", obra cit., pág. 83-84.

⁶⁵⁹ La necesidad de supeditar la imposición de tales deberes a la existencia de mecanismos que permitan la justa distribución de los beneficios y cargas, se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1988.

Así pues, los deberes urbanísticos hasta aquí analizados, traen causa de los incrementos de valor generados por la actuación urbanística. Ello supone que en este contexto la función social de la propiedad inmobiliaria se hace efectiva a través del cumplimiento de una serie de deberes que tienen como límite el beneficio obtenido por el propietario y que traen causa de las intervenciones de rehabilitación convirtiendo a esta en una actividad de interés público⁶⁶⁰.

2) Otros deberes urbanísticos impuestos por el planeamiento.

A diferencia de los deberes a que hacíamos referencia en el epígrafe anterior, cuyo establecimiento presuponía una plusvalía obtenida por el propietario en base a la acción urbanística de los entes públicos, en el supuesto que ahora nos ocupa la imposición de dichos deberes se basa en la necesidad de que la propiedad cumpla su función social, pero sin que el titular de aquellos bienes obtenga beneficio o plusvalor alguno que justifique su imposición.

Básicamente podemos hacer referencia en este apartado al deber de rehabilitación forzosa, así como al deber de conservación de determinados inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico.

Por lo que se refiere al deber de rehabilitación forzosa, la habilitación legal para que el planeamiento pueda imponer tales deberes se encuentra establecida en el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

El mencionado precepto, contrapone la rehabilitación de carácter voluntario a la denominada "rehabilitación forzosa", entendiéndose por tal aquella no exigida por el planeamiento urbanístico o disposiciones especiales. A sensu contrario, cabe por lo tanto afirmar la posibilidad de imposición por el planeamiento de un deber de rehabilitación. Nos remitimos al capítulo quinto relativo a los sujetos de la rehabilitación donde efectuábamos un tratamiento más detallado del deber de rehabilitación forzosa.

⁶⁶⁰ La relación existente entre función social de la propiedad del suelo y participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos es puesta de manifiesto por Julio César Tejedor Bielsa, "Un método particular de la comunidad en las plusvalías urbanísticas: integración y valoración de los bienes públicos". Revista de Derecho Urbanístico N° 141, 1995, pág. 79.

Por lo que respecta al deber de conservación, hay que poner de manifiesto que el planeamiento rehabilitador es susceptible de concretar los criterios de conservación genéricamente impuestos por el artículo 36 de la Ley de Patrimonio Histórico.

En efecto el artículo 36 de la mencionada Ley comienza por establecer el deber general de conservación, mantenimiento y custodia de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, cualquiera que sea la categoría jurídica en que se integren. Referencia del mencionado precepto extensiva a cualesquiera bienes merecedores de ser integrados dentro de la categoría genérica del Patrimonio Histórico, de forma que hallarán cabida en el precepto, tanto los bienes de interés cultural como aquellos otros que no sean susceptibles de tal declaración⁶⁶¹.

Ahora bien, esta formulación inicial se encuentra limitada por la ausencia de criterios que permitan determinar el específico deber de conservación que se proyecta sobre esta tipología de bienes, pues es obvio que las exigencias que se desprenderán de tales bienes no irán encaminadas únicamente a dotarles de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sino que conllevarán mayores pretensiones dada la finalidad pública específica a que están orientados. Así pues, el citado artículo 36 de la Ley de 25 de junio de 1985 establece un impreciso deber de conservación⁶⁶² respecto de todos los bienes que resultan integrados en su ámbito de aplicación⁶⁶³.

Pues bien, el planeamiento urbanístico puede ser precisamente el instrumento capaz de concretar las determinaciones en que se traduce ese genérico deber. Así lo confirma precisamente el artículo 20 de la misma Ley que contiene la posibilidad de que sea el planeamiento urbanístico el que proporcione los criterios de conservación y protección, al menos respecto de determinadas categorías de bienes de interés cultural (Conjuntos

⁶⁶¹ Recordemos que dentro del Patrimonio Histórico español, según resulta de la configuración otorgada por la Ley de 25 de junio de 1985, existen dos categorías de bienes inmuebles: aquellos que merecen la consideración de Bienes de Interés cultural, y aquellos otros que aunque aparecen dotados de valores culturales, sin embargo su relevancia no alcanza a una declaración formal en tal sentido. En todo caso debe tenerse en cuenta que tanto en uno como en otro caso la Ley de 25 de junio de 1985 establece el deber de conservación.

⁶⁶² Así por ejemplo Rosario Alonso Ibañez, que señala que la formulación en la Ley de Patrimonio Histórico del deber de conservación es amplia e imprecisa. " El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural", obra cit., pág. 273

⁶⁶³ Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.

históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas). En efecto el citado artículo establece la obligación de redactar un plan urbanístico "que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas" para aquellos supuestos en que se produzca la declaración como bien de interés cultural de alguna de las categorías mencionadas. Parece quedar así justificada la posibilidad de que a través del planeamiento urbanístico se establezcan criterios relativos a la conservación de inmuebles que se ceñirán no solo a las categorías a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico, sino a cualesquiera otros bienes situados en el ámbito de aplicación del planeamiento.

No obstante, los planteamientos iniciales del artículo 36 que venimos comentando, resultan posteriormente restringido por el propio precepto, pues la amplia referencia a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, resulta posteriormente reducida a los bienes de interés cultural y a los bienes inventariados⁶⁶⁴, únicos respecto a los cuales se establecen limitaciones de uso, y se contienen previsiones para el caso de incumplimiento⁶⁶⁵ del deber previamente establecido.

En todo caso, conviene tener presente que el deber de conservación de bienes culturales establecido por el planeamiento en virtud de determinación legal (artículo 36 de la Ley de 25 de junio de 1985), debe ser diferenciado del deber legal de conservación urbanística a que se refiere el artículo 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992⁶⁶⁶.

En efecto, el fundamento jurídico de cada uno de ellos es sustancialmente distinto. Así el deber de conservación urbanístico se basa en el interés público de mantener las construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, en tanto que el deber de conservación del Patrimonio histórico queda justificado en el interés de la

⁶⁶⁴ En este sentido Félix Benitez de Lugo y Guillén, "El patrimonio cultural Español", obra cit., pág. 176.

⁶⁶⁵ En efecto el mencionado artículo contiene una serie de medidas para el supuesto de que se produzca el incumplimiento de los deberes impuestos por el precepto en cuestión. Se hace referencia a la ejecución subsidiaria, a las ayudas con el carácter de anticipos reintegrables y a la ejecución directa de las obras por parte de la Administración. El precepto prevé incluso la expropiación forzosa referida únicamente a los bienes declarados de interés cultural, legitimada precisamente por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el precepto.

⁶⁶⁶ Hay que tener en cuenta que la legislación urbanística alude en el artículo 246.3 a la existencia de un deber de conservación que se proyecta sobre bienes catalogados, y que supera el deber urbanístico de conservación, pero sin que se contengan mayores precisiones al respecto.

comunidad por mantener su legado histórico⁶⁶⁷ como forma de "que el hombre pueda desenvolver sus vivencias en un medio que le permita identificar sus señas de identidad que quedarían desdibujadas caso de que se hiciera tabula rasa con los testimonios históricos y artísticos que conforman los aspectos más destacados de sus propias raíces comunitarias"⁶⁶⁸.

Se halla así concretado el fundamento específico en que se basa el deber de conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico⁶⁶⁹, fundamento especialmente relevante que legitima la imposición de un deber de conservación que trasciende el ordinariamente impuesto por la legislación urbanística y se hace lógicamente más intenso.

Así pues, el fundamento de su conservación, desde el punto de vista de su imposición como deber tiene su razón de ser en la función social que tales bienes son susceptibles de cumplir, función social que en este caso se intensifica por el carácter insustituible de tales bienes, que les hace irremplazables en cuanto exponentes de determinados valores culturales.

Esta afirmación entiendo que goza de respaldo constitucional, pues a diferencia de lo que ocurre en el resto de los casos, en que el deber de conservación resulta exigido por la legislación ordinaria, y fundamentado en la función social de la propiedad, en el caso de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, cultural y artístico es la propia constitución la que contiene esta exigencia. Así se deduce de su artículo 46 que vincula a los poderes públicos a garantizar su conservación, reflejando por tanto la trascendencia que el legislador otorgó a los bienes culturales.

Así pues, deber de rehabilitar o rehabilitación forzosa, y deber de conservar inmuebles de valor cultural o no son las dos situaciones pasivas que pueden derivarse del planeamiento que parta de premisas rehabilitadoras.

⁶⁶⁷ En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1989 que pone de manifiesto como la propiedad privada ha de quedar subordinada a los superiores intereses de la comunidad en mantener su legado histórico-artístico.

⁶⁶⁸ Enrique Pérez Luño, "Comentario a las Leyes políticas", dirigidas por Oscar Alzaga. Constitución española de 1978, Tomo IV, Madrid, 1984, págs. 285 y ss.

⁶⁶⁹ "El fundamento legitimador de la imposición legal del deber, no es otro que el interés público cualificado que revisten todos los bienes del Patrimonio Histórico español, cualquiera que sea el nivel de protección. La finalidad a la que se orienta la imposición de este deber, necesariamente tiene que ir más allá de aquella a la que está orientado el deber civil y urbanístico de conservación". Rosario Alonso Ibañez, "El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural", obra cit., pág. 270.

Expuestas pues las cargas y deberes resultantes del planeamiento urbanístico conviene estudiar ahora la forma en que aquellas se distribuyen entre los particulares afectados, cuestión que presenta importantes implicaciones en la configuración del derecho de propiedad pues de ello dependerá el tratamiento igualitario de los distintos propietarios. Pasamos a analizar la cuestión.

b) La individualización de los deberes y cargas derivadas del planeamiento.

Una vez que hemos puesto de manifiesto cuales son los deberes y cargas derivadas del planeamiento rehabilitador, conviene ahora hacer referencia a los distintos mecanismos que contribuyen a su individualización. Efectivamente, la ordenación urbanística conforma el contenido del derecho de propiedad en base al interés general que es necesario satisfacer. Para ello establece una serie de cargas y deberes urbanísticos que por definición configuran un derecho de propiedad de contenido desigual, lo que genera la necesidad de establecer técnicas de distribución equitativa. Así pues, puede decirse que el contenido normal del derecho de propiedad comprende no solo las facultades y deberes asignados por la ordenación urbanística, sino también el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas desiguales derivados de tal asignación⁶⁷⁰.

Por individualización de deberes y cargas entendemos los distintos mecanismos y técnicas previstos por el ordenamiento urbanístico que tienden a asignar a cada propietario la porción de deberes y cargas que le corresponde soportar sobre su derecho de propiedad, de forma que la satisfacción de los intereses generales no repercuta exclusivamente en el titular del derecho dominical. En este sentido es necesario señalar la ausencia de mecanismos de individualización que se apliquen específicamente a los procesos de rehabilitación. En efecto, la legislación del suelo no contempla procedimientos específicos para individualizar los deberes urbanísticos surgidos del planeamiento rehabilitador. Sin embargo dispone de mecanismos que aún sin estar pensados específicamente para estos

⁶⁷⁰ En este sentido puede verse Luciano Parejo Alfonso, "Lecciones de Derecho Urbanístico", obra cit., pág. 90.

procesos cumplen igualmente esta finalidad.

Así en unos casos dicha individualización consistirá en un reparto o distribución equitativa entre particulares de las cargas surgidas de la actuación urbanística.

En otros casos, la individualización implicará la participación de la Administración en el cumplimiento de los deberes exigidos por el planeamiento urbanístico, puesto que la imposición de los mismos al propietario excede de los deberes legales que conforman el contenido normal del derecho de propiedad⁶⁷¹.

Por último, la individualización de la carga o deber podrá producirse también a través de las oportunas indemnizaciones por vinculaciones singulares como en su momento analizaremos.

A lo largo de los sucesivos epígrafes trataremos de desarrollar ampliamente los planteamientos expuestos.

1) El reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento: El aprovechamiento tipo.

Ya hemos visto como los procesos de rehabilitación comportan específicos deberes urbanísticos que se deducen del planeamiento y que repercuten sobre los propietarios de manera desigual, generando la necesidad de proceder a su distribución equitativa.

A tenor de las consideraciones efectuadas anteriormente, se deduce la importancia de analizar los mecanismos tendentes al reparto entre particulares de los deberes y cargas impuestas por el planeamiento. Ya hemos puesto de manifiesto que dicho reparto, y en concreto el establecimiento de técnicas que lo hagan factible se configura como un derecho que forma parte del contenido del derecho de propiedad.

Es claro que cuando la ordenación urbanística conforma tal derecho lo hace

⁶⁷¹ Es lo que sucede por ejemplo en el supuesto de la imposición de un deber de conservación al propietario de un bien en los supuestos en que concurren circunstancias que hagan posible la declaración de ruina del inmueble. En tal supuesto, y según disponen los artículos 245 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992, cesa para el propietario el deber de conservación quedando este legitimado para proceder a su demolición. Pues bien, en el supuesto de que concurren circunstancias que aconsejen la persistencia del inmueble, el deber de conservación ya no será imputable al propietario, al menos en su integridad, sino que se hará necesaria la intervención de la Administración.

imponiendo deberes y cargas a través de las cuales se conforma el interés público que persigue cualquier actuación de carácter urbanístico, pero lo hace sin atender a la repercusión de los mismos sobre la titularidad dominical de los bienes afectados. Por esta razón el derecho de propiedad surgido tras la ordenación urbanística es un contenido básicamente desigual.

Ahora bien, estas afirmaciones no pueden suponer que la situación surgida de la mencionada ordenación haya de perpetuarse en el tiempo, sino que por el contrario, el respeto por el contenido esencial del derecho de propiedad aconseja arbitrar mecanismos que posibiliten su justa distribución, de modo que repercutan en la proporción adecuada sobre los distintos propietarios. En este sentido, se impone una remisión a las técnicas de reparto de los beneficios y cargas previstas en la legislación urbanística, informadas por los principios de justicia e igualdad como parámetros directamente derivados de la Constitución⁶⁷².

Pues bien, la aplicación de los citados mecanismos requiere con carácter previo de una técnica urbanística que defina el contenido del derecho de propiedad previamente delimitado. Nos referimos al concepto de aprovechamiento tipo como elemento de fundamental importancia para el análisis de los mecanismos de redistribución.

Efectivamente el concepto de aprovechamiento tipo será el punto de partida para la aplicación de las distintas técnicas establecidas al efecto, y ello tanto en el caso de que la actuación en suelo urbano tenga lugar a través de actuaciones aisladas, como si se desarrolla a través de unidades de ejecución según veremos.

Ahora bien, la virtualidad de tal técnica no abarca a la totalidad de los municipios en los que se realizan intervenciones urbanísticas. Así, la técnica citada, cuando se refiere a suelo urbano es tan solo aplicable a los municipios con población superior a 25.000 habitantes en defecto de disposición autonómica, ya que por ésta se pueden excluir de dicha aplicación a municipios de hasta 50.000 habitantes (que no sean capitales de provincias) y extender por ampliación a municipios de población inferior a 25.000⁶⁷³.

⁶⁷² Señalábamos en páginas anteriores que no existe propiamente un contenido esencial del derecho de propiedad que derivara directamente de la Constitución, sino que tal contenido debería ser conformado por el legislador ordinario en base a parámetros de origen constitucional: principio de igualdad, de justicia, de interdicción de la arbitrariedad, etc.

⁶⁷³ Ver en este sentido la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Hechas estas advertencias previas, cabe definir el aprovechamiento tipo como la superficie construible del uso y tipología edificatoria característicos del área de reparto correspondiente por cada metro cuadrado de suelo en dicha área⁶⁷⁴. Así pues, el aprovechamiento tipo constituye una magnitud que cuantifica el contenido del derecho de propiedad, al servir de base para calcular el aprovechamiento urbanístico susceptible de adquisición⁶⁷⁵.

Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse según el uso y tipología edificatoria características, es preciso fijar unos coeficientes de ponderación que reconduzcan los usos y tipologías existentes en el área de reparto al uso y tipología característicos, coeficientes que se fijarán asignando el valor de la unidad al uso y tipología predominante⁶⁷⁶.

En la definición propuesta hemos aludido al concepto de áreas de reparto como ámbito espacial que sirve de base para el cálculo del aprovechamiento tipo y para el reparto de beneficios y cargas derivados de aquel⁶⁷⁷.

La delimitación de áreas de reparto en suelo urbano, en tanto no exista legislación autonómica que pueda establecer criterios objetivos, se configura como una actividad discrecional de la Administración actuante y, en definitiva, como una gran e importante decisión de política municipal. Efectivamente la decisión sobre el número de áreas de reparto que se delimiten en suelo urbano tiene fundamental importancia, en la

⁶⁷⁴ Ver en este sentido el artículo 96.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Ténganse en cuenta además que los preceptos relativos al aprovechamiento tipo, y al cálculo del mismo revisten carácter básico, con independencia de determinadas particularidades que el artículo 96.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo permite establecer a la legislación autonómica.

⁶⁷⁵ Téngase en cuenta que de conformidad con el Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, de medidas liberadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, el aprovechamiento urbanístico que corresponde al titular de un terreno en suelo urbano incluido en una unidad de ejecución será el que resulte de aplicar a su terreno el 90% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre.

⁶⁷⁶ Ver en este sentido el artículo 96.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Por uso y tipología característicos debemos entender el predominante en el área de reparto de que se trate.

⁶⁷⁷ " De entrada hay que reprochar a la Ley tal denominación, habida cuenta de que en realidad, en las áreas de reparto de cargas y beneficios, no se reparten ni cargas ni beneficios, sino que, de manera más modesta, se establece el aprovechamiento tipo que no es más que una intensidad de los usos establecidos por el plan, dentro del ámbito territorial de áreas de reparto pero homogeneizados respecto al uso predominante o característico". Enrique Porto Rey, "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo", *Revista de Derecho Urbanístico* N° 129, 1992, pág. 126- 127.

medida en que según se establezcan mayor o menor número de ellas más igualitaria será la política municipal distributiva de aprovechamientos tipo⁶⁷⁸.

Una vez estudiado este concepto fundamental (el aprovechamiento tipo), conviene hacer referencia a las técnicas de distribución propiamente dichos, para lo cual distinguiremos dos supuestos: en primer lugar, aquellos casos en los cuales la actividad urbanística de rehabilitación que da lugar a la necesidad de redistribución se realiza en el ámbito de una unidad de ejecución (actuación integradas), y por otra parte aquellos supuestos que se realizan al margen de misma (actuaciones aisladas). A diferencia de lo que pudiera parecer no existe identificación entre el tipo de rehabilitación aislada o integrada y la delimitación de unidades de ejecución. Es perfectamente factible que en el ámbito de una unidad de ejecución se lleven a cabo actuaciones aisladas cuando no existe declaración formal de carácter administrativo que atribuya a un espacio urbano la condición de área de rehabilitación. No obstante una declaración en este sentido aconseja la delimitación de una unidad de ejecución, puesto que ello facilitará la gestión urbanística del espacio llamado a ser rehabilitado.

1.1) Las actuaciones aisladas: las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

Como hemos puesto de manifiesto en líneas anteriores las actuaciones aisladas son aquellas intervenciones de carácter urbanístico que se desarrollan al margen de las unidades de ejecución. Se contraponen como sabemos a las actuaciones integradas⁶⁷⁹, que son, a sensu contrario, aquellas intervenciones que tienen lugar en el ámbito de una unidad de ejecución⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ La trascendencia de la determinación del número de áreas de reparto ha sido puesta de manifiesto por Enrique Porto Rey, "Delimitación de áreas de reparto y establecimientos de aprovechamiento tipo...", obra cit., pág. 139 y ss.

⁶⁷⁹ La contraposición entre ambos tipos de actuaciones puede verse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1989.

⁶⁸⁰ La terminología empleada, distingue como hemos visto entre actuaciones aisladas y actuaciones integradas. No obstante, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 contempla esta misma realidad empleando los términos de actuación sistemática (la realizada a través de unidades de ejecución) y actuación asistemática (aquella que se realiza al margen de las unidades de actuación). El empleo de esta terminología parece estar en el hecho de que las

Por tanto, de las consideraciones efectuadas en las citadas definiciones, se desprende básicamente que el criterio fundamental para distinguir unas intervenciones de otras se encuentra en la posibilidad o no de delimitar una unidad de ejecución. Sin ánimo de profundizar en el tema cabe únicamente señalar que las unidades de ejecución son los ámbitos espaciales definidos por el planeamiento urbanístico en el seno de los cuales tiene lugar el cumplimiento de los deberes urbanísticos, y la justa distribución de los beneficios y cargas⁶⁸¹.

Pues bien, los supuestos en que se actúe al margen de las unidades de ejecución darán lugar como digo al concepto de actuación aislada. Ahora bien, el hecho de que la actuación en cuestión se realice al margen de la unidad de ejecución no supone que no pueda producirse el necesario ajuste entre los deberes y cargas derivados del planeamiento. En este supuesto, la legislación urbanística de carácter estatal prevé la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo capaz de lograr la equidistribución pretendida⁶⁸².

Las transferencias de aprovechamiento urbanístico son básicamente aquellas técnicas jurídicas de aplicación exclusiva en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución de municipios a los que la legislación urbanística estatal es de aplicación plena, que permiten resolver los eventuales desajustes entre el aprovechamiento real de una parcela y el patrimonializable por su titular⁶⁸³.

Su ámbito de aplicación según sabemos, se produce en suelo urbano

actuaciones sistemáticas requieren para acometerlas de un sistema de actuación, como veremos en su momento (compensación, cooperación o expropiación). Por su parte, la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística, de 24 de noviembre de 1994, mantiene la distinción entre actuaciones aisladas y actuaciones integradas.

A efectos expositivos elegimos la terminología previamente expuesta, pero conviene de todos modos recalcar que existe una equivalencia terminológica entre actuación aislada -actuación integral, y actuación sistemática y sistemática, respectivamente.

⁶⁸¹ El artículo 144 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 hace referencia a las unidades de ejecución, atribuyendo la disposición final del citado Texto legal carácter básico al apartado primero del mencionado artículo.

⁶⁸² La legislación autonómica, y en concreto la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 24 de noviembre de 1994, prevé en su artículo 75 y siguientes el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

⁶⁸³ En este sentido puede verse José Manuel Merelo Abela, "La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo", obra cit., pág.101.

Igualmente, un apunte sobre dicho concepto puede verse en Javier Jesús Bellido y otros, "Transferencias de aprovechamiento urbanístico", Revista de Derecho Urbanístico, N° 65, 1.979, pág. 43

consolidado por la edificación en el que resulta sumamente difícil la delimitación de unidades de ejecución, y por tanto el establecimiento de otros mecanismos de distribución de deberes y cargas. Sobre esta base física, su funcionamiento se produce partiendo del concepto de aprovechamiento tipo, ya definido, y de la necesidad de armonizar el aprovechamiento real marcado por el planeamiento urbanístico con el aprovechamiento susceptible de apropiación.

A través del mecanismo de las transferencias de aprovechamiento se hace posible la imposición de determinados deberes a los propietarios de suelo urbano consolidado afectados por procesos urbanísticos de rehabilitación⁶⁸⁴, en la medida en que la imposición de tales deberes halla el correlativo mecanismo jurídico-urbanístico para su distribución⁶⁸⁵. Concebidas como mecanismos de ajuste entre aprovechamientos, lo cierto es que constituyen un mecanismo adecuado para la distribución de deberes y cargas urbanísticas.

Los objetivos que pueden conseguirse a través de las transferencias de aprovechamiento urbanístico son muy amplios. Así junto a la obtención de dotaciones públicas de forma gratuita, se hace efectivo igualmente el deber de cesión a la Administración

⁶⁸⁴ Frente a estas finalidades, claramente establecidas por la Ley, la doctrina ha añadido algunas otras, que obedecen más a intenciones doctrinales que a previsiones legales. Así, se ha afirmado la virtualidad de tales técnicas jurídico urbanísticas para repartir el deber de conservación impuesto a los particulares. Así, por un lado se afirma la virtualidad de las Transferencias de aprovechamiento Urbanístico como mecanismo para potenciar la intervención de la Administración en la conservación de edificios histórico artísticos. En efecto, la aplicación del mencionado mecanismo se produce sobre la base de la disociación entre el valor de la construcción que se asienta sobre el suelo urbano, y un elemento inmaterial, cual es el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, asignado por el plan. Esta disociación supone la posibilidad de que el propietario al que no le interese la conservación del inmueble opte por cederlo a la Administración, con arreglo al valor actual del edificio según su estado de conservación, lo que permitirá a aquella la adquisición del mismo por una cantidad asequible, asumiendo respecto al mismo la tarea de conservación y restauración. Considero que en este supuesto, no debe entrar a formar parte del precio de la enajenación el valor histórico o cultural del inmueble, a cuyo mantenimiento renuncia el titular, y de cuya subsistencia se hace cargo la Administración.

De otro lado, el propietario verá retribuido el valor del suelo a través de la transferencia de su aprovechamiento urbanístico. En este sentido puede verse Javier García Bellido, "Las Transferencias de aprovechamiento urbanístico", obra cit., pág. 48.

Junto a este efecto de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, se ha señalado igualmente un efecto equilibrador de las limitaciones urbanísticas por razón de la imposición de cargas de conservación, que harían innecesaria la aplicación de las indemnizaciones por vinculaciones singulares. De este modo, el propietario que respecto a su parcela ocupada por un bien merecedor de ser conservado viera congelado su aprovechamiento urbanístico en relación con el aprovechamiento marcado por el plan correspondiente al área de reparto en que se encuentre, podría ver compensada esa limitación por la vía de enajenar la diferencia entre el aprovechamiento susceptible de apropiación y el aprovechamiento real fijado por el plan. La articulación de este mecanismo requiere necesariamente de la existencia de situaciones inversas, es decir, de propietarios de parcelas, respecto de las cuales el aprovechamiento real marcado por el plan fuese superior al aprovechamiento susceptible de apropiación.

⁶⁸⁵ En este sentido puede verse Sebastián Grau Avila que pone de manifiesto que únicamente será posible la cesión gratuita de terrenos, configurada como deber jurídico, si existen mecanismos de redistribución adecuados. "Las actuaciones aisladas en suelo urbano", obra cit., pág. 53.

del aprovechamiento urbanístico, permitiendo la posibilidad de que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos⁶⁸⁶. En todo caso hay que tener en cuenta que el Real Decreto Ley de 7 de junio de 1996, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, excluye la cesión del aprovechamiento tipo correspondiente a la Administración en aquellos casos en que se realicen obras de rehabilitación y de sustitución de la edificación sin aumento de volumen, por lo que en los procesos urbanísticos de rehabilitación la utilidad de las transferencias de aprovechamiento urbanístico se restringe a la cesión de terrenos destinados por el plan a dotaciones públicas.

En efecto, supuesto un determinado terreno de propiedad privada, calificado por el plan como suelo dotacional, por definición carente de aprovechamiento lucrativo, el titular del mismo vendrá obligado a cederlo a la Administración de forma gratuita y libre de cargas según ya sabemos. Una cesión de estas características supone para el particular la privación de su derecho al aprovechamiento urbanístico existente en el espacio urbano que constituía su propiedad.

Ahora bien, esta privación no tiene carácter absoluto, sino relativo, en la medida en que el particular no podrá materializar su aprovechamiento en el terreno que inicialmente era de su propiedad, pero podrá hacerlo en otro terreno⁶⁸⁷ o incluso venderlo a otro propietario cuyo aprovechamiento real sea superior al susceptible de adquisición⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Por el contrario, el deber de costear la reurbanización del elemento aislado sobre el que se proyecte, habrá de ser financiado con fondos públicos, puesto que no existe en este caso mecanismo de redistribución que permita la imposición de un deber en tal sentido.

En este sentido, aunque no referido a los supuestos de actuaciones urbanísticas de rehabilitación, puede citarse a Enrique Porto Rey, que señala: "La ejecución del planeamiento en desarrollo se realiza como regla general a través de la delimitación de unidades de ejecución. En suelo urbano, sin embargo, la Ley del Suelo permite que existan terrenos que queden excluidos de las unidades de ejecución, y en ese caso están sujetos tan solo al cumplimiento de sus deberes urbanísticos de cesión y equidistribución a través de las actuaciones asistemáticas, mediante la técnica de las transferencias de aprovechamiento, no existiendo mecanismos para distribuir la carga de urbanizar cada propietario sólo debe, en su caso, convertir su parcela en solar). Enrique Porto Rey, "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 129, 1992, pág. 129.

⁶⁸⁷ La materialización podrá llevarse a cabo en suelos que presenten un aprovechamiento real superior al susceptible de adquisición para su propietario.

⁶⁸⁸ A diferencia de los supuestos de expropiación, en los que existe privación de la propiedad privada, en los supuestos a los que resulta de aplicación el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento, la propiedad urbanística se conserva, aunque sea a través de un contenido inmaterial, el aprovechamiento tipo, susceptible de ser

Así pues, la previsión por parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 de la figura de las transferencias de aprovechamiento urbanístico⁶⁸⁹ permite imponer a los propietarios el deber de ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas, puesto que a través del citado mecanismo aquellos podrán distribuir la carga impuesta por el planeamiento.

En el ámbito de las intervenciones urbanísticas de rehabilitación su aplicación práctica se hallará en la posibilidad de obtener gratuitamente dotaciones públicas de las que se encuentra deficitariamente provisto el suelo urbano según sabemos⁶⁹⁰. La virtualidad de las transferencias de aprovechamiento urbanístico se traduce por tanto en una cesión obligatoria y libre de cargas a la Administración de los terrenos que van a ser destinados a equipamiento comunitario o a otra finalidad de interés público, y que hasta ese momento estaban integrados en el patrimonio de un sujeto privado, cesión que se reviste de la nota de la exigibilidad jurídica⁶⁹¹.

materializado posteriormente, bien por su titular originario, bien por otro distinto en el supuesto de que se haya producido la cesión entre particulares.

⁶⁸⁹ Ténganse en cuenta que las transferencias de aprovechamiento urbanístico son una técnica jurídica prevista en el Texto Refundido de la Ley del Suelo con carácter supletorio, de modo que las Comunidades Autónomas pueden diseñar mecanismos propios que cumplan un papel similar al que desempeñan éstas.

En realidad el carácter de norma básica lo ostenta la previsión del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y el procedimiento para calcular el aprovechamiento tipo. Los mecanismos y técnicas jurídicas de ajuste entre ambos aprovechamientos quedan a la entera disposición de las Comunidades Autónomas.

La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística de 24 de noviembre de 1994 recoge en su artículo 75 la posibilidad de hacer uso de las llamadas Transferencias de aprovechamiento urbanístico, si bien introduce algunas peculiaridades, como por ejemplo la posibilidad de que la transferencia tenga lugar entre suelo urbano y urbanizable.

⁶⁹⁰ En este sentido Javier Jesús Bellido y otros, que ponen de manifiesto refiriéndose a las transferencias de aprovechamiento urbanístico: "Donde si se considera de extraordinaria utilidad es en el suelo urbano ya consolidado por la urbanización, ya que a través del juego de las Transferencias de aprovechamiento urbanístico puede liberarse suelo de manera puntual, para su destino a equipamiento urbano, del que, prácticamente siempre, están deficitarias nuestras ciudades, o de manera más extensa, para suprimir densidades de edificación". "Transferencias del aprovechamiento urbanístico", obra cit., pág. 44.

⁶⁹¹ Con anterioridad a la reforma del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 las intervenciones públicas en actuaciones aisladas, conducían a la expropiación forzosa, pues no existían mecanismos capaces de establecer el reparto y la justa distribución, lo que ponía de manifiesto el abandono a que sometía esta Ley al suelo urbano consolidado. La posterior repercusión de los costes de expropiación a través de la imposición de contribuciones especiales aseguraba, de forma muy limitada la recuperación de los gastos de expropiación por la Administración.

La existencia de mecanismos redistributivos permite a la imposición de deberes urbanísticos en suelo urbano consolidado afectado por procesos de rehabilitación ya que de este modo se hace posible la posterior distribución de los mismos. Así pues, la técnica de las transferencias de aprovechamiento hace factible que el propietario mantenga su propiedad privada evitando el recurso a la expropiación.

1.2) Las actuaciones integrales.

Tal y como hemos puesto de manifiesto en epígrafes anteriores por actuaciones integrales se entienden todas aquellas intervenciones realizadas en suelo urbano que se realizan a través de unidades de ejecución⁶⁹².

En efecto, las unidades de ejecución son ámbitos espaciales definidos por el planeamiento urbanístico a efectos de permitir el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie, de conformidad con la legislación urbanística aplicable. Así lo establece el artículo 144.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992. Al mismo tiempo, en el apartado 2º permite la posibilidad de que las unidades de ejecución puedan tener carácter discontinuo⁶⁹³, lo que supone una diferencia respecto de los polígonos o unidades de actuación de la norma anterior que solo admitía la discontinuidad en las reparcelaciones voluntarias en suelo urbano (artículo 78.3 del Reglamento de Gestión Urbanística).

En definitiva, las afirmaciones realizadas hasta aquí no pretenden sino poner de manifiesto la existencia de mecanismos redistributivos de los deberes y cargas derivados del planeamiento urbanístico, distintos de los que se utilizan en el supuesto de las actuaciones aisladas. En efecto cuando la delimitación de unidades de ejecución es factible, los sistemas de distribución de los beneficios y cargas derivados de las intervenciones de rehabilitación se

⁶⁹² El concepto de unidad de ejecución es introducido por el Texto Refundido de la Ley del Suelo en sustitución de los polígonos o unidades de actuación, denominaciones con que se conocían en la legislación anterior los ámbitos espaciales equivalentes a las hoy llamadas unidades de ejecución. Efectivamente, conforme al artículo 117 del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1976, "la ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizarán por polígonos completos, salvo cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones aisladas en suelo urbano". En el apartado 2º del mencionado artículo, se establecían los requisitos que debían cumplir los polígonos. Para el supuesto de que no fuera posible el cumplimiento de los mencionados requisitos, el párrafo 3º del artículo 117 preveía la posibilidad de delimitar unidades de actuación, siempre y cuando éstas permitieran la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

⁶⁹³ Por unidad de actuación discontinua se entiende aquella en la que la superficie que abarca se encuentra dividida en más de un lote de terrenos, no siendo todos ellos lindantes, y cuyos límites, en cuanto a su situación son que se encuentren ubicados dentro de una misma área de reparto y siempre en suelo urbano" Luis Bolas Fernández, "La reparcelación en suelo urbano", obra cit, pág. 135.

Este mismo autor pone de manifiesto la virtualidad que pueden llegar a alcanzar las unidades de ejecución discontinuas, siendo incluso de utilización preferente a las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Ver en este sentido la obra anteriormente citada, pág. 157.

concretan en los mecanismos que a continuación vamos a analizar.

1.2.1) La inviabilidad de los proyectos de compensación y de la reparcelación material.

Una primera aproximación al tema remite a los sistemas de compensación y cooperación como mecanismos previstos en la legislación urbanística para conseguir la equidistribución y perecuación de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, permitiendo al mismo tiempo la configuración del derecho de propiedad urbanística. Ambos sistemas disponen de los oportunos instrumentos jurídicos para lograr que las determinaciones del planeamiento urbanístico se materialicen consiguiendo la distribución de cargas entre los afectados⁶⁹⁴. En concreto estos instrumentos jurídicos son el proyecto de compensación y el proyecto de reparcelación respectivamente.

No obstante, a pesar de la aparente distinción entre ambos sistemas de actuación y de sus instrumentos jurídicos, la realidad es que en ambos casos se trata de conseguir un mismo objetivo: dar cumplimiento a las previsiones del plan con garantía plena de la equidistribución de los beneficios y cargas que deriven de su ejecución (deber de urbanizar y de efectuar las cesiones previstas en el ordenamiento jurídico urbanístico). Para la consecución de este objetivo se lleva a cabo la agrupación y posterior división de las fincas, para su posterior distribución entre los propietarios en proporción a su derecho de propiedad. Se trata por tanto de una redistribución material y jurídica de las fincas, asignando a cada propietario una nueva propiedad en zonas dotadas por el plan de aprovechamiento lucrativo y dejando libres aquellas otras que deban ser destinadas a otros fines.

En el sistema de cooperación esta operación de redistribución jurídica orientada al reparto de cargas se consigue a través de la llamada reparcelación, conjunto de actuaciones materiales que concretan y materializan el contenido del proyecto de reparcelación, en tanto que en el sistema de compensación esta intervención de

⁶⁹⁴ Ya sabemos que el planeamiento urbanístico no es precisamente el instrumento que permite la mencionada equidistribución. Sobre las determinaciones del planeamiento, de por sí generadoras de desigualdades entre los distintos propietarios han de actuar los sistemas de distribución de beneficios y cargas previstos por la legislación urbanística.

materialización del contenido del proyecto de compensación carece de denominación específica.

Muy simplificada cabe decir que la principal diferencia entre ambos sistemas se encuentra en el mayor o menor protagonismo de los propietarios integrados en la unidad de ejecución. Así en el sistema de compensación la gestión y ejecución de la urbanización se lleva a cabo por los mismos propietarios, en tanto que en el sistema de cooperación esta responsabilidad recae básicamente sobre la propia Administración sin perjuicio de la oportuna cooperación que puedan prestar los administrados y de la cual aquel deriva su nombre. La existencia de tales diferencias, se traduce tal y como hemos puesto de manifiesto en la ejecución material del planeamiento, pero no en el contenido jurídico de dicha ejecución que aparece justificado por unos mismos objetivos y un mismo fundamento jurídico.

Ahora bien, prescindiendo de las peculiaridades de cada uno de los citados sistemas y teniendo en cuenta únicamente la existencia del mencionado trasfondo jurídico común, conviene precisar en este momento de la exposición que ni el proyecto de compensación, ni el de reparcelación, son instrumentos aptos para actuar en unidades de ejecución que se encuentran consolidadas por la edificación, como nos consta que lo están los espacios urbanos afectados por intervenciones de rehabilitación.

Efectivamente, y según hemos puesto de manifiesto, tanto el sistema de compensación como el de cooperación tienen un mismo trasfondo jurídico que es asegurar la efectividad de las determinaciones del planeamiento asegurando la redistribución de las cargas derivadas de aquel. Pues bien, esa redistribución jurídica precisa de una nueva división de las fincas contenidas en la unidad de ejecución, que únicamente es posible realizar en el caso de que nos encontremos en zonas exentas de edificación, pues en otro caso tanto la compensación como la reparcelación serán imposibles de verificar.

Así pues, será necesario buscar mecanismos alternativos que con plena aplicación a las zonas urbanas consolidadas permitan la redistribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

1.2.2) La reparcelación económica como alternativa.

Tal y como hemos puesto de manifiesto, el estado de consolidación que existe en suelo urbano impide poner en práctica la reparcelación material (en el sistema de cooperación) o materializar el proyecto de compensación (en el supuesto del sistema de actuación que revista esta denominación).

Se hace necesario buscar sistemas alternativos que permitan el cumplimiento y distribución de los deberes urbanísticos cuando aquellos resulten exigibles en suelo urbano consolidado. En este sentido es necesario referirse a la llamada reparcelación económica⁶⁹⁵, en la cual y a diferencia de la reparcelación de carácter material que hemos estudiado en el epígrafe anterior, no existe alteración de la propiedad inicial (nueva división de fincas), sustituyéndose ésta por una compensación en metálico con la que los propietarios del suelo urbano contribuyen a los gastos de urbanización u obtienen una compensación económica por el aprovechamiento urbanístico que les corresponde⁶⁹⁶.

La existencia de éste tipo de reparcelación se basa en el artículo 116 del Reglamento de Gestión Urbanística que se refiere a la reparcelación simplemente económica remitiéndose a unos artículos ya derogados por la nueva legislación urbanística. Sin embargo, el Real Decreto 304/1993 que contiene la tabla de vigencias sobre los preceptos de contenido urbanístico mantiene vigente el artículo 116 del Reglamento de Gestión Urbanística, por lo que es preciso mantener la posibilidad de dicha reparcelación, si bien con una significación diferente a la que la motivaba con arreglo a los preceptos que han sido derogados⁶⁹⁷.

⁶⁹⁵ "Como quiera que en suelo urbano consolidado por la edificación se hace muy difícil la acción urbanística, dada la regulación puede utilizarse el instituto de la reparcelación simplemente económica, precisamente porque el artículo 83.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo configura "las reparcelaciones que procedan" como medio para realizar el reparto equitativo de las cargas impuestas por el artículo 83.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo a los propietarios del suelo urbano; siendo imposible en suelo urbano consolidado por la edificación la reparcelación material (artículo 97.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo), no es tampoco ilegal acudir al sistema de la indemnización sustitutoria..." Ver en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1981, citada por Luis Bolas Alfonso, "la reparcelación en suelo urbano", obra cit., pág. 23.

⁶⁹⁶ Sobre la naturaleza jurídica de la citada compensación y su calificación como reparcelación urbanística puede verse Luis Bolas Alfonso, "La reparcelación en suelo urbano", obra cit., pág. 192.

⁶⁹⁷ La doctrina ha criticado el mantenimiento de un precepto reglamentario que refiere su contenido a normas legales que han sido objeto de derogación expresa. Luis Bolas Alfonso, "La reparcelación en suelo urbano", obra cit., pág. 192.

Aplicada a los procesos urbanísticos de rehabilitación esta modalidad de reparcelación deberá llevarse a cabo en el seno de unidades de ejecución, tanto de carácter continuo como de carácter discontinuo, en las que se intenta solventar la escasez de dotaciones públicas existentes.

Los propietarios, tanto de solares como de superficies edificadas incluidos en las mismas contribuyen económicamente a la reurbanización y cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas en proporción a su aprovechamiento urbanístico.

La delimitación de la unidad de ejecución vendría básicamente a establecer los propietarios beneficiados por la actividad urbanística que deberían participar en la misma con una contribución de contenido económico. De esta participación económica deberían excluirse los propietarios cuyos terrenos fueran a dedicarse a la ampliación de las dotaciones públicas existentes, a los cuales les serían adquiridos sus bienes con las aportaciones del resto de los propietarios⁶⁹⁸.

En efecto, la previsión de tales mecanismos pretende justificar la plusvalía que experimentan los terrenos que son objeto de una intervención de rehabilitación por lo que parece lógico excluir de tal contribución económica a aquellos que no van a experimentar plusvalía alguna por verse privados de su propiedad.

2) Las indemnizaciones surgidas como consecuencia de vinculaciones singulares.

En páginas anteriores hemos visto que el contenido del derecho de propiedad aparecía configurado por una serie de facultades y deberes establecidos en atención a la función social que el bien en cuestión está llamado a satisfacer.

En la determinación de dicho contenido, juega un papel predominante el

⁶⁹⁸ El supuesto ha de ser diferenciado de las denominadas contribuciones especiales, en las que la contribución económica se basa en el beneficio obtenido por la intervención de la Administración y se justifica a posteriori de dicha intervención.

Por el contrario, el sistema que aquí se propugna se configura como un mecanismo de distribución de beneficios y cargas que resulta de aplicación con carácter previo a la intervención que va a realizarse, si bien hay que tener en cuenta que en ambos casos la contribución económica en que aquel se traduce se justifica en el plusvalor que experimentan las propiedades de los sujetos afectados.

planeamiento urbanístico que delimita y concreta el derecho de propiedad en atención a la función social que aquella está llamada a cumplir. Ahora bien, hemos de reiterar que la asignación de deberes y facultades que resultan del planeamiento conforman un derecho de propiedad de contenido sustancialmente desigual⁶⁹⁹.

Ello no quiere decir sin embargo que la situación creada por el planeamiento haya de perdurar en el tiempo, sino que por el contrario, la legislación urbanística, consciente de la desigualdad generada por el instrumento citado establece una serie de mecanismos o de técnicas jurídicas que hagan posible el reparto de los beneficios y las cargas⁷⁰⁰ según hemos visto.

Ahora bien, pueden plantearse supuestos en los cuales no sea posible la equidistribución de los beneficios y cargas establecidas por el planeamiento. Es en este supuesto cuando surgen las vinculaciones o limitaciones singulares a la propiedad⁷⁰¹.

Estas vinculaciones o limitaciones pueden venir dadas por dos causas:

- Por una desigual atribución de facultades urbanísticas (uso e intensidad en el aprovechamiento)
- Por una desigual atribución de deberes⁷⁰².

En los supuestos reseñados, surge el derecho a la indemnización que se genera no por la imposición de un deber o carga a una propiedad en particular, imposición que como sabemos está perfectamente justificada en el cumplimiento de la función social de la propiedad, sino por la imposibilidad de redistribuir dicha carga entre el resto de los propietarios⁷⁰³.

⁶⁹⁹ Así lo reconoce por ejemplo Pablo Arribas Briones, "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos". Revista de Derecho urbanístico N° 122, 1991, pág.42.

⁷⁰⁰ En este sentido cabe citar los ya señalados mecanismos de las Transferencias de aprovechamiento urbanístico, o las reparcelaciones y compensaciones en el caso de que se actúe a través de unidades de actuación según hemos visto.

⁷⁰¹ En este sentido, puede verse, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985.

⁷⁰² En este sentido puede citarse a Francisco González Palma, "El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: Las vinculaciones y limitaciones singulares". Revista de Derecho Urbanístico N° 104, 1987, pág.66

⁷⁰³ Para algunos autores, la imposibilidad de proceder a una distribución equitativa en el reparto de la carga impuesta es la base de la singularidad de la limitación o vinculación. Así por ejemplo González Pérez, citado por Arribas Briones, que señala que la singularidad de la vinculación o limitación radica precisamente en la imposibilidad de la distribución.

Es cierto que con la imposición de los deberes y cargas lo que se pretende es la satisfacción del interés público, pero por la misma razón, no resultaría justo que el propietario sobre el que recaen aquellos los soportara individualmente en aras de un beneficio colectivo cuya satisfacción recaería íntegramente sobre él⁷⁰⁴.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia están de acuerdo en afirmar que tal indemnización no es sino una manifestación de la responsabilidad patrimonial de la Administración⁷⁰⁵, lo que tiene profunda transcendencia de cara a la determinación de los requisitos⁷⁰⁶, procedimientos⁷⁰⁷ y plazo⁷⁰⁸ para solicitar la indemnización.

Para Arribas Briones en cambio el carácter singular que se predica de la vinculación o limitación ha de ser desligado de la imposibilidad de proceder a la equidistribución que venimos preconizando. Así la "singularidad" a que venimos haciendo referencia aludiría al hecho de que una determinada propiedad y no otras se vieran afectadas por la vinculación o limitación. Pablo Arribas Briones, "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos". Revista de Derecho Urbanístico nº 122, 1991, pág. 46.

⁷⁰⁴ Pablo Arribas Briones, "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", obra cit., pág.52, que cita al respecto la opinión de Garrido Falla que pone de manifiesto la necesidad de indemnizar ante las limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada.

⁷⁰⁵ A nivel doctrinal puede citarse a Francisco González Palma, "El artículo 87.3 de la ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares", obra cit., pág. 66.

Igualmente Pablo Arribas Briones, "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", obra cit., pág. 43.

En contra sin embargo debe citarse a Cesar Javier Sanz-Pastor Palomeque, que entiende que la indemnización que en estos supuestos se produce se basa en el artículo 1º de la Ley de Expropiación Forzosa, que alude a la privación singular de la propiedad, de los derechos o interés patrimoniales legítimos. El citado autor señala que la fundamentación del derecho a la indemnización se encuentra en el artículo 1º de la Ley de Expropiación Forzosa, y en el artículo 33.3 de la Constitución. "Es decir, no responderá como se ha querido, a un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración". "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General". Revista de Derecho Urbanístico Nº 87, 1984, pág. 88.

A nivel jurisprudencial cabe citar entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985 que reconoce expresamente que el artículo 87.3 no es otra cosa que una especificación del principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En un sentido similar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1989 alude más ampliamente a la cuestión señalando: *"Es este un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración -Sentencia de 20 de marzo de 1989- derivado de la actuación de la potestad de planeamiento -es decir de un funcionamiento normal de los servicios públicos- que se justifica por la existencia de una lesión del derecho a la distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento que por prescripción legal se integra dentro del contenido normal de la propiedad - artículos 83.4 y 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Ciertamente el planeamiento da lugar a importantes desigualdades pero las corrige mediante los mecanismos de distribución de los beneficios y cargas. Cuando estos mecanismos se muestran incapaces para restablecer la igualdad, ha de entrar en juego el remedio excepcional y subsidiario de la indemnización, es decir, de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello implica que la lesión indemnizable -solo cuando ésta existe puede entrar en juego la figura de la responsabilidad de la Administración- se configura por dos elementos: a) una restricción singular del aprovechamiento urbanístico del suelo y b) la imposibilidad de su distribución equitativa"*.

⁷⁰⁶ Así, el daño habrá de ser efectivo, individualizado y susceptible de evaluarse económicamente.

En este sentido se impone una remisión a los artículos 139 y siguientes de la Ley de 29 de noviembre de 1992, sobre el Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al Reglamento de desarrollo de 26 de marzo de 1993 que vienen a sustituir a la anterior regulación sobre la materia⁷⁰⁹.

Por lo que se refiere al sujeto que ha de soportar la cuantía de la indemnización, es obvio que si la misma se genera con la intención de satisfacer un interés público, habrá de ser la Administración pública, como garante de dicho interés quien haya de responder. Así pues, y en pura lógica, habría de ser la Administración que aprobó el planeamiento que origina la vinculación o limitación la que debería responder de las indemnizaciones, si bien la jurisprudencia ha matizado este aspecto señalando que la Administración responsable será la beneficiaria de las determinaciones del plan, esto es la Administración municipal⁷¹⁰.

No obstante sucede que a veces se implican distintas Administraciones públicas en la generación de la responsabilidad lo que plantea el problema de delimitar cual haya de ser la Administración que responda de los perjuicios ocasionados al particular. Así por ejemplo sucederá en el supuesto de que la Administración que aprueba el planeamiento se limite a recoger una medida adoptada por la Administración competente en materia de Patrimonio Histórico. Se trata de un supuesto que puede generar la responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas.

⁷⁰⁷ La Ley 30/92 de 26 de noviembre prevé dos procedimientos para exigir responsabilidad: el procedimiento abreviado y el ordinario, en atención a la evidencia de la relación de causalidad entre la lesión producida y la actuación de la Administración, y a la facilidad para determinar la cuantía de la indemnización.

⁷⁰⁸ El plazo para reclamar el derecho a la indemnización es de un año desde la producción del hecho o del acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Así lo dispone el artículo 4.2 del Reglamento de Responsabilidad patrimonial de la Administración de 26 de marzo de 1993.

En el caso de limitaciones o vinculaciones singulares, dicho plazo habrá de ser computado desde el momento en que se constate la imposibilidad de proceder a un reparto equitativo de las cargas derivadas del planeamiento. En contra de esta opinión puede verse a Fernando González Palma, que señala que tal plazo se computará desde el momento de la aprobación del planeamiento. " El artículo 87.3 de la ley del Suelo: Las vinculaciones o limitaciones singulares", obra cit., pág.72.

⁷⁰⁹ Así los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1.957 quedan derogados por la Ley de 26 de noviembre de 1992.

Por su parte el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954 se mantiene si bien ajustándolo a la regulación contenida en la nueva legislación.

⁷¹⁰ En este sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1992.

En vista de lo expuesto, cabe diferenciar básicamente dos supuestos indemnizatorios que afectarán específicamente a la propiedad privada sometida a procesos de rehabilitación y que vienen motivados precisamente por la dificultad de proceder a la equidistribución de beneficios y cargas:

- Indemnizaciones derivadas de la conservación de edificios.
- Indemnizaciones derivadas de restricciones del aprovechamiento urbanístico.

Pasamos a continuación a analizar cada una de ellas.

2.1) Indemnizaciones derivadas de la conservación de edificios.

El artículo 239 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, precepto de carácter básico señala: "Las ordenaciones que impusieran vinculaciones singulares en orden a la conservación de edificios, conferirán derechos indemnizatorios en cuanto excedan de los deberes legales y en la parte no compensada por los beneficios que resulten de aplicación⁷¹¹".

A la vista del mencionado precepto se plantea la cuestión de determinar cual sea el ámbito de aplicación de la citada norma. Dos parecen ser los requisitos exigidos por el mencionado precepto: existencia de una ordenación urbanística que afecte a un propietario imponiéndole deberes que excedan de los legalmente establecidos e insuficiencia de los beneficios obtenidos para compensar dicho exceso.

En mi opinión, el deber legal que se toma como referencia para determinar el exceso que origina la indemnización es el deber legal de conservación urbanística (deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público)⁷¹².

⁷¹¹ El citado precepto supone una novedad respecto de la regulación anterior (artículo 87 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), que no contenía determinaciones al respecto. De este modo las vinculaciones singulares que generaba el establecimiento del deber de conservación más allá de los límites normales se reconducían a los supuestos de indemnizaciones por restricciones del aprovechamiento urbanístico, de modo que la imposición del deber de conservación de carácter singular, por sí solo, no generaba responsabilidad de la Administración si no iba acompañada de la señalada restricción del aprovechamiento.

María Jesús Montoro Chiner propugnaba sin embargo la posibilidad de que se procediera al otorgamiento de una indemnización en estos supuestos. "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos". Madrid, Montecorvo, 1983, págs. 314-315.

⁷¹² Así se deduce de los pronunciamientos jurisprudenciales. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985 que, haciendo referencia al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976,

Hay que tener en cuenta que la superación de dicho deber puede producirse desde dos puntos de vista: cuantitativamente, por imponer la conservación incluso tras la declaración de ruina de un inmueble⁷¹³, o bien cualitativamente por la intensidad de dicha conservación, cuando la función social de determinados inmuebles justifique la intensificación del deber de conservación. Así sucederá sobre todo en el caso de bienes culturales.

En el primer caso, superación cuantitativa, la imposición de dicho deber da lugar a la necesidad de participación de la Administración en la conservación según veremos más adelante. El segundo supuesto origina la indemnización por vinculación singular en los términos en que la estamos estudiando en el presente epígrafe.

Así pues, el exceso contemplado en el artículo que comentamos se refiere a un exceso de carácter cualitativo, que se producirá en aquellos supuestos en que el deber de conservación se proyecta sobre inmuebles dotados de valores culturales (bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico español) en razón de las especiales características de los mismos, que hacen que deban intensificarse las medidas a adoptar para su mantenimiento y conservación⁷¹⁴.

De este modo, la vinculación singular que origina la procedencia de la indemnización viene dada por las características de los inmuebles, características que intensifican y agravan el deber de conservación en beneficio de la colectividad, que es en

establece como punto de referencia para determinar cuando se produce el exceso del deber de conservación, el artículo 182.2 y 3º.

Las consideraciones aparecen referidas a la legislación urbanística anterior, sin embargo son de plena aplicación a la regulación actual que en este sentido no varía en modo alguno. Reproducimos los considerandos del Tribunal Supremo establecidos al respecto: *"...es destacable que la norma citada del artículo 87 debe ser armonizada (en aras de una interpretación sistemática y finalista) con lo dispuesto en los artículos 181 y 182 de la Ley del Suelo, dado que las cargas que impongan la conservación de los edificios no dan lugar a indemnizaciones siempre que se mantenga dentro de los límites de la normalidad, siendo, no obstante, indemnizables las que excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de conservación (artículos 182.2 y 3 de la Ley) del edificio."*

⁷¹³ Como sabemos, el deber de conservación de la propiedad establecido en el artículo 21 y 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 tiene como límite la declaración de ruina, de modo que una vez declarada aquella cesa para el propietario la obligación conservar. Pues bien, la indemnización procederá cuando una determinada propiedad privada se ve vinculada a la conservación, incluso una vez producida la declaración de ruina.

⁷¹⁴ "El fundamento legitimador de la imposición legal de deber, no es otro que el interés público cualificado que revisten todos los bienes del Patrimonio Histórico español, cualquiera que sea el nivel de protección. La finalidad a la que se orienta la imposición de este deber, necesariamente tiene que ir más allá de aquella a la que está orientado el deber civil y urbanístico de conservación". Rosario Alonso Ibañez, "El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural", obra cit., pág. 270.

definitiva a quien irá dirigido el disfrute de tales bienes.

Es evidente que la imposición de tales deberes, orientados a la consecución de un interés general será completamente procedente, pero no sería justo que el propietario tuviera que soportar íntegramente los gastos en beneficio de la generalidad. De ahí precisamente la procedencia de la indemnización⁷¹⁵.

Por lo que se refiere al segundo de los requisitos apuntados, insuficiencia de los beneficios establecidos para compensar dicho exceso, cabe señalar que se está haciendo referencia implícitamente a las distintas formas de cooperación de la Administración con los particulares sometidos al deber de conservación.

Este precepto debe ser puesto en relación con el artículo 246.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que alude precisamente a la cuestión⁷¹⁶.

El precepto citado presenta ciertamente una gran indeterminación al no establecer por que sistemas se hará efectiva la cooperación, ni cual será la cuantía de la misma. La jurisprudencia ha intentado solucionar en cierto modo esta inconcreción señalando que es en virtud de la inclusión en Catálogos del bien *"cuando los propietarios pueden recabar la cooperación de las corporaciones locales para la conservación de los inmuebles en él incluidos, según el artículo 182 de la misma Ley, una cooperación que será preciso valorar en cada caso concreto, a medida que las obras de conservación se produzcan y que no es posible sustituir por una indemnización genérica y anticipada"*⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Sobre esta cuestión puede verse María Jesús Montoro Chiner, "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos", obra cit., pág. 314, que defiende con rotundidad la necesidad de indemnizar a un propietario de un edificio monumental sometido a un excesivo deber de conservación.

⁷¹⁶ El artículo 247.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992, puesto en conexión con el artículo 36.3 de la Ley de 25 de junio de 1985 presenta importantes discordancias..

En efecto, el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo establece el deber de cooperar por parte de la Administración en la conservación de inmuebles. Por contra, el artículo 36.3 de la Ley de Patrimonio Histórico parece negar esta posibilidad respecto a los bienes de interés cultural, al señalar que respecto a los mismos la Administración podrá otorgar una indemnización con carácter reintegrable. Otras discordancias se aprecian en el artículo 36.3, puesto que antepone la ejecución subsidiaria a la concesión del mencionado anticipo.

Por su parte, Concepción Barrero ha puesto de manifiesto que la ejecución directa a que se refiere el mencionado precepto supone el reconocimiento por parte de la legislación cultural de la posibilidad de que la Administración pueda colaborar en el mantenimiento de los bienes de interés cultural. En mi opinión, la referencia que el precepto realiza a la ejecución directa de las obra por la Administración no hace referencia al sujeto sobre el que deban repercutir, sino más bien a la realización de las mismas por alguno de los órganos competentes, sin que este extremo prejuzgue sobre el sujeto sobre el que han de repercutir los gastos originados por ello. "La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico", obra cit.

⁷¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985.

De entre las distintas formas de cooperación, merece la pena referirse sobre todo a las medidas de fomento adoptadas para incentivar la conservación, y dentro de ellas a los beneficios fiscales que resulten de aplicación.

Esta circunstancia supone una remisión a los artículos de la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985, y en concreto al capítulo VIII relativo a las medidas de fomento. Así pues, omitimos mayores referencias a esta cuestión toda vez que ha sido objeto de estudio más atrás.

Una vez analizados estos aspectos, resta únicamente tratar de establecer el ámbito objetivo susceptible de verse afectado por la indemnización como consecuencia del surgimiento de una vinculación de carácter singular.

En efecto hemos visto que serán fundamentalmente los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico los que podrán verse afectados. Ahora bien, en este ámbito patrimonial se encuentran incluidas distintas categorías de bienes que requerirán un distinto nivel de protección. La cuestión remite por tanto a los distintos niveles de protección otorgados por el planeamiento a través de los catálogos urbanísticos, que se configuran como instrumentos de protección del patrimonio cultural. Tales niveles de protección son tres: integral, estructural y ambiental.

La protección integral supone un grado de catalogación sumamente restrictivo. Es obligatorio para los elementos singulares de los Conjuntos Históricos⁷¹⁸. Congela terrenos y edificios preservando la totalidad de sus características. Suelen permitirse solo las obras imprescindibles de consolidación y mantenimiento con vistas a su continuidad. Las restauraciones obligan a la conservación del edificio en toda su unidad formal y estructural, llegando a mantener en muchos casos invariables los usos originales y condicionando cualquier tipo de intervención científicamente válida a unas cautelas externas: especiales obligaciones de conservar, uso de técnicas tradicionales en la restauración, etc; lo que hace que este nivel de intervención sea calificado también como de conservación total por su especial vinculación a la cultura.

La protección estructural suele proteger algo más que la apariencia del

⁷¹⁸ Artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico.

edificio, puesto que además de obligar a conservar la totalidad de sus elementos externos se extiende a otros elementos estructurales que han de ser conservados salvo que concurran razones de seguridad o funcionamiento.

La obligación de conservar estos bienes catalogados suele incluir también especiales determinaciones aunque no tan exigentes como en el nivel integral de protección, sin olvidar la declaración, tanto para la protección integral como para la estructural, de que los edificios a ella sujetos no quedarán incursos en la condición de fuera de ordenación.

Por último la protección ambiental pretende proteger el conjunto del ambiente urbano en relación con su entorno y, de ordinario, solo contiene concretas prescripciones para la conservación y reposición de fachadas principales⁷¹⁹.

Pues bien, una vez visto el contenido de cada uno de los niveles de protección, podemos deducir que los bienes inmuebles sometidos al nivel de protección integral o estructural podrán integrarse en el contexto de las indemnizaciones por vinculaciones singulares. Por lo que se refiere al nivel de protección ambiental, si bien es cierto que la conservación de los mismos no presenta una especial intensidad, también hay que constatar que se trata de bienes que de ordinario no aparecen beneficiados con la concesión de exenciones fiscales o de otros beneficios que puedan mitigar un tanto la servidumbre que supone su mantenimiento y conservación, por lo que podría admitirse, sin perjuicio de las apreciaciones que efectúe la jurisprudencia en cada caso concreto la posibilidad de indemnización⁷²⁰.

2.2) Las indemnizaciones por restricción del aprovechamiento urbanístico.

A diferencia del supuesto anterior, en que la indemnización procedía de la atribución de un deber de conservación que superaba ampliamente el deber normal de

⁷¹⁹ Sobre la amplitud de las medidas que abarca cada uno de estos niveles, puede verse Pablo Arribas Briones, "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", obra cit., pág.273

⁷²⁰ En este sentido puede citarse a Arribas Briones, " La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", obra cit., pág. 294

conservación, en el supuesto contemplado en este epígrafe la indemnización trae causa de la desigual atribución de facultades (atribución de intensidades o de usos), que repercuten en una minoración del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el particular. Ahora bien, esta minoración de las facultades urbanísticas trae causa de un deber de rehabilitar o conservar que congela en su estatus originario a un inmueble respecto al cual la ordenación urbanística posterior ha creado mejores expectativas⁷²¹.

Así pues, el dato determinante para hacer procedente la indemnización viene dado por la influencia de estos aspectos en la determinación del aprovechamiento urbanístico.

Los bienes afectados que pueden generar derecho a indemnización son además de los bienes dotados de valores culturales⁷²², aquellos otros inmuebles sometidos a un deber de rehabilitación forzosa.

Efectivamente el artículo 99.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 establece que cuando la imposición de un deber de rehabilitar por parte del planeamiento suponga la atribución de un aprovechamiento distinto al establecido para el área de reparto en que se encuentren se tendrá en cuenta esta circunstancia efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales.

El precepto ha sido criticado por distintos autores que han puesto de manifiesto que lo que en tal caso procedería sería la inclusión entre los supuestos de indemnización por vinculaciones singulares⁷²³. En mi opinión, lo que el mencionado precepto quiere significar es que tales beneficios se tendrán en cuenta a la hora de valorar la indemnización a otorgar, tal y como vimos que ocurría en el supuesto de que la

⁷²¹ Así se deduce de la Sentencia de 11 de febrero de 1985 que se refiere a la restricción en la intensidad o uso señalando que *"la problemática de autos viene referida a las vinculaciones impuestas por el plan a edificios congelados en su estatus actual (edificios a conservar por sus características artísticas, históricas, etc.)"*.

⁷²² Téngase en cuenta que la legislación de Patrimonio Histórico tiene especial cautela en asegurar que los bienes que se integran en su ámbito de aplicación se destinen específicamente a usos que no sean incompatibles con la naturaleza del bien o que produzcan un efecto rehabilitador en el espacio urbano en que se insertan (así el caso de los Conjuntos Históricos).

Al respecto pueden citarse los artículos 20.2 y 36.3 de la Ley de 25 de junio de 1985.

⁷²³ En este sentido puede citarse Jesús González Pérez, que pone de manifiesto que siempre que el aprovechamiento fuese inferior al del aprovechamiento tipo del área de reparto, estaremos ante uno de los supuestos de vinculación singular del artículo 239, y por tanto, de los que confieren derecho a indemnización cuando no pueda ser compensada de otro modo. Jesús González Pérez, *"Comentarios a la Ley del Suelo"*, tomo I, Madrid, 1993, pág. 697.

indemnización procediera por la imposición de un deber de conservación que superara el deber legalmente establecido.

En efecto, tanto los bienes culturales como el resto de inmuebles pueden verse congelados en su estatus actual por las determinaciones del planeamiento impidiendo la apropiación de un aprovechamiento urbanístico superior o bien verse vinculados a un uso discriminatorio en relación con el resto de los usos previstos por el planeamiento.

Igualmente el planeamiento puede vincularles a un uso urbanístico no lucrativo (dotacional), originando una desigual atribución de facultades que dará igualmente derecho a la indemnización. Esta circunstancia se apreciará sobre todo en el caso del patrimonio monumental⁷²⁴.

No obstante, será necesario aclarar que por disminución del aprovechamiento urbanístico, no puede entenderse única y exclusivamente la disminución del volumen edificable, sino que junto a ello es igualmente factor determinante la consideración del uso urbanístico al que se destine una determinada propiedad, de forma que un volumen edificable menor de un uso residencial puede ser preferible a una situación inversa de asignación de mayor volumen pero ligado a un uso menos lucrativo⁷²⁵.

Por otra parte, en la cuantificación de la indemnización será factor determinante el aprovechamiento existente y el número de inmuebles afectados singularmente por este tipo de limitaciones.

Así lo ponen de manifiesto entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1992 que señala: *"...debe afirmarse con carácter general, la necesidad de una valoración pormenorizada de las circunstancias concurrentes en cada caso para apreciar la existencia o no de lesión o perjuicio indemnizable, dado que la restricción en el*

⁷²⁴ Francisco González Palma ha puesto de manifiesto que con el patrimonio monumental lo que se realiza es una vinculación de uso, es decir, la afectación de un bien a una determinada finalidad con independencia de la voluntad de su propietario y sin que la Administración se comprometa a la adquisición del bien. "El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares" obra cit., pág.74.

⁷²⁵ Así lo pone de manifiesto González Palma citando textualmente a Tomás Ramón Fernández. En un sentido similar, y citado también por González Palma se manifiesta Laso Martínez, que pone de manifiesto la imposibilidad de identificar volumen edificable y aprovechamiento urbanístico, pues este último concepto es considerablemente más amplio, de modo que comprende también al volumen pero no está constituido únicamente por aquél. Francisco González Palma, "El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares", obra cit.,

uso o en la intensidad del aprovechamiento no tiene por que generar, sin más, una menor valoración en el mercado (conservación de formas y fachadas, etc., mantenimiento del mismo volumen, etc), unido a que el importe de una eventual indemnización dependerá de varios factores y entre ellos del nivel de aprovechamiento del sector de situación y del número de los inmuebles afectados singularmente por este tipo de limitaciones, ya que en el caso de una cierta flexibilidad en los usos, manteniendo el volumen, eliminaría, en gran parte, la posibilidad de la indemnización".

3) La participación de la Administración en el deber de conservación.

Como poníamos de manifiesto en epígrafes anteriores la superación del deber de conservación puede venir dado por dos circunstancias: en primer lugar porque las acciones proyectadas sobre el inmueble sean superiores a aquellas que son necesarias para asegurar la seguridad, salubridad y ornato público, en atención a la específica función social que está obligado a satisfacer el inmueble, o bien porque declarada la ruina, no proceda la demolición del mismo sino que sea necesaria su conservación, supuesto que básicamente es el que nos interesa en este epígrafe⁷²⁶.

El primero de los supuestos apuntados da lugar según sabemos al surgimiento de un derecho a la indemnización por vinculaciones singulares. Nos remitimos al epígrafe anterior en el que fue analizada ampliamente la cuestión.

Ahora bien, la segunda de las manifestaciones de superación del deber de conservación presupone la necesidad de que la Administración intervenga en la conservación del inmueble, una vez declarada la ruina del mismo.

Esta situación se producirá sobre todo en el caso de que la declaración de ruina recaiga sobre bienes integrados en el Patrimonio Histórico. Recordemos que la declaración de ruina de un inmueble hace cesar para el propietario el deber de conservación. No obstante la función social que los bienes culturales están llamados a cumplir hace que en

⁷²⁶ Según ya sabemos el deber de conservación cesa en todo caso para el propietario una vez declarada la situación de ruina.

estos supuestos se produzca la disociación entre declaración de ruina y demolición.

Efectivamente los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico son susceptibles de satisfacer un interés público, cual es asegurar el mantenimiento de los testimonios del pasado para conocimiento de las futuras generaciones, interés público del que se hace eco la Constitución al establecer en su artículo 46 la necesidad de que los poderes públicos velen por su mantenimiento y conservación.

Ahora bien, al propietario del bien en cuestión no le es exigible que soporte los gastos que dicha conservación conlleva. De ahí la exigencia de que la Administración participe de este deber en aquellos casos en que se supera el límite del deber de conservación exigible al propietario, límite que viene marcado por la declaración de ruina.

Así pues, vamos a exponer a continuación la forma en que se produce la participación de la Administración, lo que supone una remisión al capítulo IV, en donde se analizaban las consecuencias jurídicas de la ruina cuando recaía sobre inmuebles culturales. Veíamos entonces como dicha declaración hacía cesar el deber de conservación para el propietario, motivando la demolición del edificio afectado. No obstante, cuando la declaración recaía sobre bienes culturales, la presencia de tales valores, si bien no impedía con carácter absoluto la demolición (lo que fue criticado en su momento), sin embargo si disociaba en parte el binomio ruina-demolición. La cuestión que corresponde analizar en este epígrafe parte del supuesto ya constatado de la declaración de ruina. Como hemos expuesto en puntos anteriores, este hecho sería de por si suficiente para proceder a la demolición de la edificación por parte del propietario.

La declaración de ruina, tratándose de edificaciones "anónimas"; no puede ir seguida de una obligación para el propietario de reparar. Ahora bien, la cuestión que ahora planteamos se centra en la existencia de un bien integrante del Patrimonio Histórico, ya sea en su vertiente de máxima consideración, como Bien de Interés Cultural, ya sea sin la mencionada consideración.

La relevancia de los valores presentes en este tipo de bienes aconseja relajar la frontera permisiva de la demolición, y ceñirla exclusivamente a los supuestos de inminencia en la caída, lo que dará lugar a una extralimitación del deber de conservación, respecto al que la Ley del Suelo aconseja para los restantes bienes.

Ahora bien, la preservación de los valores culturales, no puede recaer únicamente en el propietario del bien en cuestión, puesto que de la permanencia de estas construcciones, deriva un beneficio que repercute en el resto de la comunidad, por lo que deberá ser ésta, a través de la Administración competente, la que en mayor o menor medida contribuya a la consecución del interés público⁷²⁷.

Surge de este modo una doble disyuntiva acerca de quien sea el sujeto sobre el que deban repercutir los gastos de conservación cuando la misma supera la frontera trazada para los demás bienes, disyuntiva alimentada por la ausencia de referencia expresa, tanto en la legislación urbanística como en la legislación de Patrimonio Histórico⁷²⁸.

Una primera opción atribuiría a la Administración competente la totalidad de los gastos de conservación, en tanto en cuanto aquellos sobrepasaran los límites marcados por los presupuestos que dan lugar a la declaración de ruina, de forma que el propietario quedaría completamente exonerado de cualquier contribución en el mantenimiento del bien⁷²⁹.

Frente a esta opinión, destaca la sustentada por otro sector de la doctrina que mantiene la obligación del propietario a contribuir en todo caso al deber de conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico en la misma medida en que lo haría si de otro tipo de bienes se tratara. Ahora bien, la exlimitación que en el caso de bienes históricos opera respecto al deber de conservación, determinara la intervención de la Administración pública, sobre la cual repercutirá el exceso del deber de conservación normal del

⁷²⁷ En este sentido se manifiesta la mayoría de la doctrina. A título de ejemplo, podemos citar a Javier García Bellido, que reconoce que los deberes de conservación de un edificio protegido, no tienen porque ser mayores como carga jurídica que los de cualquier otro inmueble no protegido por ser la conservación todo una contraprestación al mismo derecho de propiedad. Las cargas económicas, como tales cargas en abstracto, tampoco son jurídicamente superiores a las normalmente exigibles a todo edificio para que en él se realicen las obras pertinentes que se contuviesen en el límite del deber de conservación que le corresponda al propietario. Javier García Bellido, "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística", obra cit., pág 108.

⁷²⁸ Javier García Bellido, expone claramente las dos interpretaciones que caben en la materia. "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística". Revista de Derecho Urbanístico N° 89, 1.984, pág 101.

⁷²⁹ Esta postura es la mantenida por Concepción Barrero Rodríguez, que alude a la declaración de ruina como límite a la obligación de conservar de los propietarios del bien.

La mencionada autora, reconoce la ausencia de una declaración legislativa expresa en este sentido y extrae tal razonamiento "del entero ordenamiento urbanístico, así como de una constante jurisprudencia en tal sentido, desarrollada sobre la norma de 1933". Concepción Barrero, "La ordenación jurídica del patrimonio histórico". Civitas, 1991.

propietario⁷³⁰.

De este modo el titular de un bien estará en todo caso vinculado a un deber de conservación concreto, haciéndose cargo del exceso la Administración competente.

La cuestión es cuando menos opinable, debido fundamentalmente a la indeterminación de la legislación al respecto. La Ley de Patrimonio Histórico, no contiene ninguna determinación en este sentido, ni en su artículo 24, ni tampoco en el 36, relativo al deber de conservación. Por su parte el artículo 246 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 tampoco es claro en este sentido. En su apartado 3º atribuye al propietario la posibilidad de recabar la colaboración de determinadas Administraciones Públicas en la conservación de los bienes catalogados, colaboración que necesariamente habrá de ser prestada cuando se supere el límite del deber de conservación. Por todo ello, será la jurisprudencia la que tenga la última palabra en la resolución de la cuestión.

En mi opinión, atribuir con carácter absoluto a la Administración la totalidad de las cuantías de conservación de un bien, cuando éstas sobrepasen el deber de conservación del propietario, puede generar para éste un enriquecimiento injustificado, en la medida en que además del interés general, que se ve beneficiado con la actuación administrativa, puede resultar igualmente favorecido el titular del bien que mantendrá la titularidad del edificio.

Téngase en cuenta que el artículo 11 del Reglamento de Disciplina Urbanística, establece el deber de conservar del propietario cuando de él derive un aumento de valor para el inmueble, circunstancia que concurrirá cuando se prolongue la conservación del inmueble más allá de lo habitual. Así pues, entiendo que en tales casos debe darse la concurrencia tanto del propietario, en la medida en que obtendrá un incremento de valor el inmueble, como de la Administración, en base a los intereses colectivos que la permanencia de un bien revestido de determinadas características puede reportar.

⁷³⁰ Partidarios de esta tesis son fundamentalmente Rosario Alonso Ibañez y Javier García Bellido. Ambos autores parten de la cuantificación del límite del deber de conservación, cuantificación que concretan en el 50% del valor de reposición (Javier García Bellido), o del valor actual del edificio (Rosario Alonso Ibañez, en una asunción equivocada de la tesis del autor anterior). Cuando las operaciones de reparación superen el límite mencionado, se operará un reparto del deber de conservación, entre el propietario titular del bien, y la Administración competente. Rosario Alonso Ibañez, "El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural", obra cit, pág 280.

Javier García Bellido, "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística", obra cit., págs. 53-67.

De la misma opinión resulta Antonio Cano Mata, "Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico artísticos". RAP N°87.1978, pág.353.

No parece sin embargo ser éste el criterio jurisprudencial, que parece optar por las tesis absolutistas. Así se deduce de una Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1987, en que la parte actora pretendía el cese de su obligación de conservación una vez firme la declaración de ruina y denegada la solicitud de derribo del inmueble a causa de su inclusión en el Precatálogo, Catálogo y Plan Especial Villa de Madrid, en que se le otorgaba una protección estructural.

El Tribunal Supremo señalaba en el fundamento jurídico 4º que, *"por el contrario, una vez firme y ejecutiva la sentencia declaratoria del estado de ruina del edificio y denegada la solicitud de derribo del inmueble, cesó todo deber de conservación por parte de la propiedad, pues si bien la Administración estaba autorizada para impedir o evitar la demolición del edificio por haberlo calificado como de protección integral por razones histórico-artísticas, ello conlleva asumir la corporación local, como representante del interés público, la carga de aquella conservación, bien realizando a su costa las obras necesarias para su consolidación y recuperación del original estado de la edificación o incluso llevando a cabo la expropiación forzosa..."*

En sentido similar se manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1990, que establece que la declaración de ruina hace cesar en todo caso el deber de conservación para el propietario, reproduciendo así la doctrina ya apuntada anteriormente en sentencias de 18 de mayo de 1982, y 20 de julio de 1987. En esta sentencia es interesante sobre todo poner de manifiesto la justificación que efectúa respecto al reparo que hemos expuesto anteriormente, referente al enriquecimiento injusto del propietario. Transcribimos las argumentaciones dadas por el Tribunal Supremo al respecto: *"...aun cuando la propiedad experimente una ventaja patrimonial con la realización por el Municipio de las obras de consolidación y reparación de la fachada de su edificio, al no tener que sufragar ella su costo, entre este enriquecimiento y el consiguiente empobrecimiento municipal, existirá la correspondiente causa, el aludido traslado del deber de conservación, excluyente de todo enriquecimiento injusto; el que conduzca a una injustificable desigualdad el que a una propietaria se le sufrague el costo de la reparación de la fachada de su casa, mientras que a los dueños de otras casas no se les sufrague, se asienta en una distinción que excluye toda desigualdad, el que la edificación de aquella se encuentre en estado ruinoso y la de éstos no*

se halle en él...".

B.- La privación de la propiedad privada: la expropiación forzosa.

Junto a aquellos supuestos en que la propiedad privada se ve afectada de manera parcial por la imposición de deberes y cargas derivados de los procesos de rehabilitación, es necesario hacer referencia ahora a los supuestos en que el propietario se ve privado totalmente del objeto sobre el que recaía su titularidad dominical en virtud de un procedimiento de expropiación forzosa.

Los supuestos en los que cabe hacer uso de la expropiación forzosa en el contexto de una actuación urbanística son los establecidos en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992⁷³¹. Como veremos la mayor parte de ellos se acomoda a las necesidades urbanísticas derivadas de los procesos de rehabilitación, de ahí la importancia de proceder al análisis de esta cuestión⁷³².

⁷³¹ Hay que tener presente que dicho artículo no reviste carácter básico, de forma que las Comunidades Autónomas podrán establecer una regulación paralela a la estatal que contemple extremos distintos a los regulados en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Los supuestos contemplados en el mencionado artículo son:

- a) Como sistema de actuación para la unidad de ejecución correspondiente.
- b) Para la ejecución de los sistemas generales adscritos, o en suelo urbano, así como para las dotaciones locales incluidas en éste y excluidas de unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos.
- c) Para la obtención anticipada de suelo destinado a sistemas generales adscritos o en suelo urbanizable.
- d) Para la constitución o aplicación del Patrimonio Municipal del Suelo u otros patrimonios públicos de suelo.
- e) Para la obtención de terreno destinado en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial y otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social.
- f) Por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- g) En los demás supuestos legalmente previstos.

⁷³² La doctrina ha procedido a su sistematización, distinguiendo básicamente entre expropiaciones sistemáticas y expropiaciones asistemáticas, según se utilicen como sistema de actuación en unidades de ejecución o tengan distinto carácter. En este sentido puede citarse José Manuel Merelo Abela, "Régimen jurídico del Suelo y Gestión Urbanística". Praxis, Barcelona, 1995. En efecto, el mencionado autor distingue en base a la enumeración establecida en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley del Suelo las expropiaciones sistemáticas (letra a) y las expropiaciones asistemáticas, dentro de las cuales distingue:

- Dotacionales (letras b y c).
- Por incumplimiento de la función social de la propiedad (letra f).
- Para fines no dotacionales (letras d y e).

A continuación vamos a tratar de analizar cada uno de los supuestos que dan lugar a la expropiación urbanística, tratando al mismo tiempo de poner de manifiesto la posible vinculación a los procesos de rehabilitación, para pasar posteriormente a analizar el contenido del derecho de propiedad a efectos de la determinación del justiprecio.

a) Los distintos supuestos de expropiación.

En este apartado distinguimos básicamente cuatro supuestos: la expropiación como sistema de ejecución, la expropiación para la obtención de dotaciones públicas (sistemas locales y generales) y por último la expropiación por razones de interés público.

1) La expropiación como sistema de ejecución.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 incluye entre los sistemas de actuación previstos para el reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento el sistema de expropiación, situándolo junto a los sistemas de cooperación y compensación.

Como sabemos los sistemas de ejecución se configuran en la legislación urbanística como mecanismos a través de los cuales se determina y concreta el contenido del derecho de propiedad en la medida en que permite el cumplimiento equitativo de los deberes que lo integran y la atribución de las correspondientes facultades⁷³³. Pues bien, como digo, la legislación urbanística ha previsto que el sistema de expropiación se configure como uno de los sistemas de actuación.

En este sentido conviene poner de manifiesto que la expropiación es el sistema de ejecución preferentemente utilizado en suelo urbano consolidado cuando se trata de

⁷³³ Sobre la finalidad y objetivos de los sistemas de actuación puede verse José Mario Corella Monedero, "Sistemas de actuación en la Ley 19/1975 de 2 de mayo". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 48, 1976, pág. 80.

verificar en él intervenciones de rehabilitación⁷³⁴. En efecto, tal y como hemos tenido ocasión de exponer los sistemas de cooperación y compensación son prácticamente inoperantes en este contexto, no ya por la dificultad de delimitar unidades de ejecución cuanto por la imposibilidad de redistribuir los beneficios y cargas derivados del planeamiento. En suelo urbano consolidado resulta muy difícil la reparcelación o la materialización del proyecto de compensación, razón por la cual su empleo es prácticamente inusual. Estas dificultades resultan obviadas cuando tras la delimitación de la unidad de ejecución se aplica el sistema de expropiación. En estos casos los propietarios se ven privados de sus terrenos por lo que propiamente no existe necesidad de llevar a cabo alteraciones materiales en la delimitación de los terrenos, ni tampoco efectuar una redistribución de los beneficios y cargas.

Estas consideraciones han llevado a la doctrina a criticar la consideración de la expropiación como sistema de ejecución en la medida en que los preceptos que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 dedica al tratamiento de la expropiación como sistema carecen en realidad de referencias a la ejecución del planeamiento, centrándose casi con carácter exclusivo en el cambio de titularidad que supone la expropiación⁷³⁵. Estas críticas que se formulan genéricamente resultan más acertadas si la expropiación forzosa como sistema de actuación se proyecta sobre suelo urbano consolidado para llevar a cabo intervenciones de rehabilitación. En tales supuestos la expropiación adquiere básicamente la finalidad de privar al propietario de su titularidad dominical, teniendo en cuenta las facultades adquiridas hasta el momento, sin adición o deducción alguna como veremos posteriormente y

⁷³⁴ Así se manifiesta por ejemplo en el Plan Especial de Protección y Reforma interior del Barrio del Carmen d Valencia, aprobado el 9 de mayo de 1991 que señala: "Salvo casos excepcionales, en la zona del barrio del Carmen consolidada por la edificación, se consideran prácticamente inviables los sistemas de compensación y de cooperación para la ejecución de las Unidades de Actuación, por lo que se establece con carácter preferente el sistema de Expropiación ...".

⁷³⁵ En este sentido José Manuel Merelo Abela que señala: "El mal llamado sistema de expropiación, por cuanto sólo se regula el cambio de titularidad de la totalidad de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, pero no propiamente la ejecución del planeamiento, ha quedado normalizado tras la última reforma legislativa, pues se ha acabado con la preferencia atribuida en la legislación anterior en favor de los sistemas de compensación y cooperación. La Administración actuante elige discrecional y motivadamente el sistema por el que ha de desarrollarse cada unidad de ejecución.

El Texto Refundido de la ley del Suelo destina solo seis artículos (artículos 171 a 176) al sistema de expropiación; de ellos, tres a la liberación de expropiaciones, lo que corrobora la afirmación anterior de que, en rigor, no nos encontramos ante un sistema de ejecución, pues una vez expropiado el ámbito de la actuación, no se contiene regla alguna sobre la ejecución del plan". "Régimen jurídico del Suelo y Gestión Urbanística", obra cit., pág. 471.

por tanto haciendo inoperante su virtualidad como mecanismo de reparto de beneficios y cargas.

En estos supuestos el derecho de propiedad urbanística ya está configurado y concretado, y la expropiación se dirige simplemente a la adquisición de la propiedad privada previa asignación del justiprecio correspondiente.

Así pues cabe destacarse el importante papel que este sistema de actuación puede jugar en la verificación de acciones de rehabilitación, al permitir a la Administración acceder a los terrenos sobre los que van a tener lugar las actuaciones urbanísticas necesarias para ajustar el espacio urbano a las exigencias constituciones.

2) La expropiación para la obtención de dotaciones locales.

A diferencia del supuesto anterior, en el cual la expropiación tenía lugar en el seno de una unidad de ejecución, en el supuesto que ahora venimos a analizar nos situamos en el ámbito de las actuaciones aisladas, es decir ante una intervención urbanística que tiene lugar fuera de una unidad de ejecución.

En estos supuestos la técnica de la expropiación presenta un carácter supletorio, al menos en el ámbito de la legislación estatal, en la medida en que su utilización dependerá de la imposibilidad de utilizar la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, técnica que se concibe en los términos en que ha quedado expuesto más atrás. Así se deduce del artículo 206 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que al hacer referencia a los supuestos expropiatorios señala su apartado b) que dicha técnica se aplicará para la ejecución de dotaciones locales incluidas en suelo urbano y excluidas de unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamiento.

Así pues cuando en un proceso urbanístico de rehabilitación se requieran terrenos para incrementar el equipamiento comunitario existente, podrá emplearse la expropiación forzosa siempre y cuando no sea viable el empleo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

Ya hemos puesto de manifiesto más atrás la importancia que en tales procesos

reviste el incremento de las dotaciones publicas, en la medida en que es uno de los elementos que permiten medir el grado de adecuación del medio ambiente urbano a las premisas constitucionales.

3) La expropiación para la obtención de sistemas generales.

La conexión de esta modalidad de expropiación con las operaciones de rehabilitación es innegable, pues según vimos en capítulos anteriores también la creación o conservación de sistemas generales permite incidir en el contexto urbano acomodándolo a las exigencias constitucionales. El Texto Refundido de la Ley del Suelo 1992 permite que la legislación autonómica establezca los mecanismos para su obtención con el único límite que la delimitación de unidades de ejecución en las que proceder a su integración⁷³⁶.

Pues bien, cuando la legislación autonómica no contenga determinaciones al respecto se aplicaran como forma de adquisición de tales sistemas los mecanismos de expropiación o bien la ocupación directa⁷³⁷.

4) La expropiación por motivos de interés social.

Procederá también la aplicación de la expropiación en aquellos casos en que el propietario deje de cumplir un deber que le viene impuesto en relación a un bien de su propiedad.

⁷³⁶ Así el artículo 199.1 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. La doctrina ha interpretado el precepto señalando que la legislación urbanística (autonómica) dispone la inclusión de los sistemas generales en las áreas de reparto a delimitar en suelo urbano y, además regula un procedimiento específico de obtención de los correspondientes terrenos, procedimiento cuya única limitación consiste en su vinculación a la división en unidades de ejecución". José Manuel Merelo Abela, "La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo", obra cit., pág.157.

⁷³⁷ Cabe no obstante poner de manifiesto la posibilidad de obtención de tales terrenos por cesión gratuita en el supuesto de que el aprovechamiento permitido sobre una parcela excediera del aprovechamiento susceptible de adquisición por su titular. En tal caso, la materialización de este exceso de aprovechamiento podrá llevarse a cabo cediendo a la Administración otros terrenos de la titularidad del propietario que se encuentra en esta situación que se encuentren afectos a sistemas generales.

En el ámbito de la rehabilitación este supuesto de expropiación tendrá fundamental importancia, siendo de aplicación en aquellos casos en que el propietario esté vinculado a un deber de conservación o rehabilitación (rehabilitación forzosa), y deje de cumplirlo.

El artículo 36.4 de la Ley de Patrimonio Histórico contempla este supuesto señalando que el incumplimiento del deber de conservación de bienes incluidos en su ámbito de ampliación será causa de interés social para su expropiación⁷³⁸.

b) El contenido del derecho de propiedad a efectos de expropiación.

El derecho de propiedad a efectos de su posible expropiación aparece integrado única y exclusivamente por el conjunto de facultades adquiridas hasta el momento en que se procede a la expropiación, lo que su vez estará en función de los deberes y cargas que hayan sido cumplidas por el propietario. Dichas facultades tienen la consideración de derechos adquiridos, es decir patrimonializados por su titular.

En el suelo urbano consolidado, lo normal será que en el momento en que se efectúa la expropiación se hayan adquirido la totalidad de las facultades que definen el contenido de la propiedad urbanística de manera que se haya adquirido incluso el derecho a la edificación. El propietario habrá adquirido la totalidad de las facultades inherentes al derecho de propiedad⁷³⁹. No obstante, también es factible que la titularidad dominical esté integrada

⁷³⁸ Desde el punto de vista de la legislación urbanística el supuesto puede reconducirse más específicamente hacia un incumplimiento de la función social de la propiedad (artículo 206.f) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992).

⁷³⁹ Algunos autores han negado que en el caso de la propiedad urbanística pueda hablarse de derechos adquiridos, en la medida en que una modificación o revisión del planeamiento urbanístico provoca la alteración del derecho de propiedad. En este sentido se manifiesta por ejemplo Perales Mandueño que pone de manifiesto la diferencia existente entre la consolidación y la patrimonialización de un derecho. "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante las alteraciones de los planes parciales y especiales". Revista de Derecho Urbanístico N° 91, 1985, pág. 30

Con arreglo la nueva legislación urbanística, artículos 237 y 238 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, parece claro que las sucesivas facultades urbanísticas que componen el derecho de propiedad se van patrimonializando por su titular a medida que se produce el sucesivo cumplimiento de los deberes legales. Así lo demuestra la previsión de las indemnizaciones por alteración del planeamiento previstos en los preceptos citados.

Por lo que se refiere a la adquisición del derecho a la edificación, es cierto que la materialización del aprovechamiento no supone adquisición indefinida del aprovechamiento con arreglo al cual se ha producido la

únicamente por el derecho al aprovechamiento urbanístico, lo que sucederá cuando el objeto sobre el que se proyecta dicha titularidad tenga la condición de solar. La adquisición de las restantes facultades (derecho a edificar y a la edificación) dependerá de la solicitud de licencia y verificación de la edificación en plazo. Con todo, lo normal será que al tratarse de suelo urbano consolidado el propietario haya adquirido el derecho a la edificación, supuesto del que partimos en la exposición. En este caso, no cabe imputar al propietario deberes basados en la verificación de futuras intervenciones de rehabilitación que se realizarán una vez expropiado el terreno o terrenos necesarios. Es obvio que la rehabilitación supondrá un incremento del valor de los inmuebles a los que afecte, pero también es cierto que el propietario inicial no se apercebirá del mismo porque este beneficio será repercutido a posteriori, momento en que aquel ya habrá sido privado de su propiedad. Efectivamente, en estos supuestos la acción de rehabilitación se produce a posteriori de la expropiación, de forma que no genera absolutamente ningún beneficio para el propietario expropiado que justifique la imposición de tales deberes.

Por otra parte el carácter de derechos adquiridos que revisten las facultades que el propietario tiene adquiridas hasta el momento determina que la valoración del justiprecio de la expropiación haya de producirse con arreglo a las mismas, sin que quepa minoración o deducción alguna. Es cierto que el cumplimiento de la función social de la propiedad puede traducirse en la imposición de deberes que no reporten beneficios para el propietario siempre y cuando se respete su utilidad individual. No obstante, en el supuestos de las cargas urbanísticas con que se ve gravada la propiedad, la intensidad de las mismas hace que generalmente no puedan establecerse sin obtención de un beneficio paralelo para el propietario⁷⁴⁰.

edificación. La alteración del planeamiento supondrá una nueva edificación que habrá de adaptarse a las determinaciones del nuevo planeamiento. Ahora bien, para que esa adaptación se produzca es necesaria la previa sustitución del inmueble en el que se ha materializado el aprovechamiento. En tanto esta sustitución no se produzca, el inmueble quedará en situación de fuera de ordenación, o bien habrá de ser expropiado con arreglo al aprovechamiento urbanístico efectivamente materializado. En este sentido puede verse César-Javier Sanz-Pastor y Palomeque, "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del plan General". Revista de Derecho Urbanístico N° 87, 1984, pág.81

⁷⁴⁰ En el hipotético supuesto de que se usaren los sistemas de compensación o cooperación si resulta posible imponer al propietario determinados deberes urbanísticos relacionados con la rehabilitación (cesión de terrenos, costeamiento o ejecución de las obras de reurbanización), puesto que aquel conservará su titularidad dominical tras la realización de estas intervenciones que habrán experimentado un incremento de valor como consecuencia de las acciones urbanísticas desarrolladas.

La configuración del derecho de propiedad en estos términos (conformado por un conjunto de facultades urbanísticas que constituyen verdaderos derechos adquiridos) remite al sistema de valoración que se regula en los artículos 50 a 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. En efecto, el citado texto legal introduce dos criterios de valoración: el primero en función de las distintas facultades urbanísticas adquiridas por la propiedad (artículo 50-56), y el segundo, relativo a la expropiación de terrenos destinados a sistemas generales, dotaciones locales y terrenos incluidos en unidades de ejecución (artículo 58-61)⁷⁴¹.

Aunque a primera vista la previsión de ambos sistemas pudiera suscitar la duda de cual de ellos resulta de aplicación en suelo urbano consolidado, la cuestión se resuelve fácilmente si tenemos en cuenta las determinaciones efectuadas anteriormente⁷⁴².

Efectivamente, el criterio regulado en los artículos 58-61 del Texto Refundido de la Ley del Suelo resulta aplicable a aquellos terrenos que van a ser objeto de urbanización (suelo urbanizable), o ya urbanizados pero exentos de edificación (suelo urbano). En ellos es posible unificar el tratamiento del derecho de propiedad asignando un aprovechamiento tipo que servirá como parámetro para concretar el contenido urbanístico de la propiedad. En estos supuestos, la cuantía de la expropiación resultará de aplicar el 90% del aprovechamiento tipo fijado en el Plan General o previsto para el área de reparto según los casos. Así, en el momento de llevar a cabo la expropiación, se parte de la ficción de que el derecho de propiedad ya ha adquirido el aprovechamiento urbanístico (es decir 90% del aprovechamiento tipo), que es objeto de minoración como consecuencia de la imputación de una serie de deberes legales que gravan la propiedad, pero que el propietario no ha cumplido, razón por la cual estos deberes se imputan al mismo influyendo en su valoración.

⁷⁴¹ La doctrina ha criticado la previsión de dos sistemas de valoración contenidos en la legislación urbanística. Alfredo Gallego Anabitarte, " Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa". Revista de Derecho Urbanístico N° 134, 1993, pág., 35.

⁷⁴² Efectivamente, al amparo de estas situaciones es posible que se produzca una confluencia en los criterios de valoración. En opinión de Gallego Anabitarte debería escogerse el sistema de valoración más favorable al particular expropiado, aun cuando es consciente de que la mayoría de la doctrina entiende que debería prevalecer el criterio específico, esto es, las reglas de los artículos 52 a 61. "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa". obra cit., pág.36.

En mi opinión, cada uno de los criterios valorativos expuestos tiene su propio ámbito de aplicación, de forma que las reglas contenidas en los artículos 50-56 se aplicarán preferentemente al suelo urbano consolidado, en tanto que las previstas en los artículos 58-61 serán de aplicación para la obtención de sistemas generales o unidades de ejecución en suelo urbanizable, y en suelo urbano no consolidado en su totalidad por la edificación.

Ya hemos señalado como el derecho de propiedad urbanística presenta un contenido estatutario, contenido que en último término remite a la calificación y clasificación del suelo. Pues bien, el sistema de valoración propuesto, otorga al suelo urbanizable y urbano por declaración formal un valor urbanístico, que viene determinado sobre la base del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, minorado en un 10% como forma de imputación de los deberes legales cuyo cumplimiento otorgaría el derecho al aprovechamiento urbanístico pero que todavía no se han cumplido (deber de urbanizar y de ceder los terrenos fundamentalmente). Este sistema de valoración presupone por tanto un derecho de propiedad que ha de ir integrándose por las distintas facultades urbanísticas previo cumplimiento de los deberes legales.

En cambio, en suelo urbano consolidado por la edificación se parte de un derecho de propiedad ya constituido, integrado por todas las facultades que lo configuran desde el punto de vista urbanístico, o al menos por la mayor parte de ellas, facultades que se encuentran patrimonializadas y adquiridas, y que por tanto deben ser respetadas en la expropiación. Por esta razón el sistema de valoración a aplicar será el que resulte de la sucesiva adquisición de facultades, y no el que regulado en los artículos 58-61 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. La aplicación de otros criterios de expropiación supondría un atentado contra estos derechos que como hemos puesto de manifiesto revisten el carácter de derechos adquiridos. Así pues, el criterio de valoración que resulte de aplicación en los supuestos de rehabilitación será el previsto en el artículo 56 de la Ley del Suelo de 1992.

En este supuesto se diferenciará el valor del suelo del valor de la edificación, teniendo en cuenta que el valor del suelo será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el mismo, sin adición o deducción alguna.

2.- Los bienes de las Administraciones públicas.

Una vez analizada la incidencia que las operaciones de rehabilitación tienen sobre el patrimonio privado de los administrados, corresponde ahora analizar la incidencia de

estas mismas intervenciones cuando repercuten sobre bienes de la Administración. A estos efectos vamos a distinguir entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, distinción que define las dos grandes categorías de propiedades públicas existentes.

A.- Bienes de dominio público.

Los bienes de dominio público son bienes de titularidad pública, de modo que sin entrar en el debate de si son o no propiedad de la Administración lo cierto es que ésta puede ejercer sobre los mismos determinadas potestades en base precisamente a esta circunstancia, razón por la cual nos ocupamos de ellos en la presente sección.

No obstante, la Administración como los particulares, se encuentra vinculada por el contenido de los planes urbanísticos⁷⁴³, y por tanto también por las previsiones efectuadas por el plan en relación con los bienes de dominio público, lo que supone que la influencia de éste se deja sentir sobre los elementos de titularidad pública y sobre las potestades que sobre ellos corresponden a los poderes públicos como titulares de los mismos.

La implicación a que el planeamiento urbanístico somete a los bienes demaniales es lógica si tenemos en cuenta que ese mismo planeamiento incide sobre el derecho de propiedad privada y conforma su contenido en atención al interés público que intenta satisfacer. Si esta circunstancia legitima la imposición de deberes y cargas sobre la propiedad privada, con mayor motivo será susceptible de incidir sobre los bienes de las Administraciones públicas vinculados por definición a la satisfacción de intereses generales.

Esta vinculación a la satisfacción de intereses generales se aprecia con mayor evidencia en el caso de los bienes demaniales que son aquellos vinculados o afectos a un uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional. En el presente epígrafe pretendemos analizar la relación existente entre la afectación de un bien a un uso o servicio público y los procesos de rehabilitación urbana.

⁷⁴³ Véase el artículo 134 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que pone de manifiesto la obligatoriedad de los planes y de las normas sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística, tanto para los particulares como para la Administración.

En este sentido puede decirse que los propósitos rehabilitadores del planeamiento confieren a determinados bienes una función urbanística de uso o servicio público (afectación formal), y que las acciones de rehabilitación conllevan la afectación material o de hecho⁷⁴⁴ de los elementos de dominio público a los que afectan al constituir el presupuesto para la vinculación efectiva del bien al uso o servicio público. A continuación vamos a analizar de forma más detallada esta interrelación a la que hacemos referencia. En todo caso conviene no perder de vista la trascendencia del planeamiento en el proceso de afectación de los bienes demaniales, puesto que el contenido de sus determinaciones conllevará la afectación implícita⁷⁴⁵ de los elementos a los que se refiere, siempre y cuando prevea su vinculación a un uso o servicio público⁷⁴⁶. Así sucede al menos con los bienes de titularidad municipal. Problema distinto se plantea respecto de los bienes cuya titularidad ostenta una Administración diferente (Estado o Comunidad Autónoma), en donde las determinaciones del planeamiento encuentran un límite en las facultades de disposición sobre sus propios bienes que ostentan tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. Se trata de un problema de difícil solución que únicamente queremos dejar apuntado aquí.

a) Bienes de uso público.

Los bienes afectos a un uso público situados en suelo urbano consolidado son bienes especialmente vinculados a los procesos de rehabilitación urbana, pero esta vinculación deriva como veremos, no tanto de su propia calificación jurídica como del tratamiento de que son objeto desde el punto de vista del planeamiento.

En este ámbito quedan comprendidos los viales, espacios libres y zonas

⁷⁴⁴ Por afectación material o de hecho se entiende la efectiva vinculación del bien a un uso o servicio público.

⁷⁴⁵ Los bienes que revisten la consideración de dominio público, relevantes desde el punto de vista de la rehabilitación adquieren esta condición de las determinaciones del planeamiento que implícitamente afecta bienes patrimoniales de la Administración o extrapatrimoniales a un uso o servicio público.

⁷⁴⁶ Téngase en cuenta el artículo 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 13 de junio de 1986, que pone de manifiesto que la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana produce la alteración automática de la calificación de los bienes.

verdes, elementos integrantes de lo que hemos llamado más atrás espacio no parcelado, conformadores de la ordenación urbana y por tanto de importancia fundamental en su rehabilitación.

Por lo que se refiere a los viales ha de tenerse en cuenta la función estructurante del tejido urbano en el que se insertan. Por esta razón, y dado que los procesos de rehabilitación se caracterizan por el mantenimiento de la estructura urbana a la que afectan, el planeamiento urbanístico tenderá en su caso a mantener y conservar estos sistemas generales, procurando su reurbanización, sin perjuicio de las modificaciones que en su caso puedan hacerse sobre alineaciones y rasantes, pero manteniendo en todo caso el elemento estructurante.

Estas intervenciones de rehabilitación sobre espacios públicos conllevan acciones como la pavimentación de viales y la conservación y mejora de los elementos de urbanización, ya sean infraestructuras (redes de agua, luz, alcantarillado, alumbrado, energía eléctrica) o elementos superficiales (mobiliario urbano y ajardinamiento básicamente). Por otra parte nada impide que la reurbanización conlleve además la implantación de nuevos elementos de urbanización.

Así pues, los viales, en cuanto elementos configuradores de la estructura urbana tienden a ser respetados por las determinaciones urbanísticas de los planes que tienden a asegurar su mantenimiento y configuración originaria, impidiendo que los terrenos que ocupan sean destinados a un uso diferente, circunstancias todas ellas que vinculan positivamente a la Administración.

Las determinaciones del planeamiento urbanístico son más permisivas cuando afectan a espacios libres y zonas verdes, puesto que la incidencia sobre ellos no condiciona de manera tan decisiva las estructuras urbanas, y los propósitos rehabilitadores se consiguen tanto implantando nuevos espacios públicos destinados a ocio y recreo como conservando o mejorando los ya existentes. El único condicionamiento legal que resulta para el planeamiento cuando afecta a zonas verdes o espacios libres se refiere al establecimiento de una superficie mínima que ha de ser destinada a estos usos, estándares urbanísticos, y que tienden a asegurar la existencia de estas zonas en proporción adecuada a las necesidades de la población que las habita. Ahora bien, ya vimos que el Texto Refundido de la Ley del Suelo únicamente

cuantifica estos estándares respecto del suelo urbanizable, omitiendo esta referencia cuando se trata de suelo urbano consolidado, lo que plantea problemas que ya tuvimos ocasión de exponer en el capítulo destinado al objeto de la rehabilitación.

Todas las previsiones de planeamiento relativas a los bienes de dominio público, tanto referentes a viales como a espacios libres y zonas verdes vinculan a la Administración, de forma que sus potestades sobre los mismos se ven condicionadas por el contenido del plan, de la misma forma que como veíamos ocurría en el caso de los particulares.

En todo caso, es necesario señalar que todos estos elementos (viales, espacios libres y zonas verdes) constituyen espacios públicos que presentan la particularidad de no poder concebirse como elementos aislados, sino integrados en un espacio urbano más amplio que contribuyen a rehabilitar. Conectando esta cuestión con los contenidos que hemos ido analizando en capítulos anteriores, no resulta difícil asociar las acciones sobre bienes de uso público con la rehabilitación de espacios urbanos o rehabilitación integrada a la que aludíamos en los capítulos III y IV, al analizar la tipología y el objeto de la rehabilitación.

En efecto, las acciones de rehabilitación sobre viales, espacios libres y zonas verdes no pueden concebirse aisladamente, desvinculadas del espacio urbano más amplio que las contiene, de modo que sus efectos trascienden al entorno que los rodea y que ha sido objeto de declaración administrativa (área de rehabilitación).

Conectando todavía más con los contenidos ya expuestos, es necesario poner de manifiesto la necesidad de planeamiento que prevea estas operaciones, pues solo desde un punto de vista urbanístico es posible concebir estas acciones que tienen en cuenta no tanto el elemento en si mismo considerado, sino su integración en una estructura urbana de la que forman parte y en la cual se integra. Este argumento justifica la afirmación efectuada al principio que ponía de manifiesto como respecto de los bienes de uso público su vinculación a los procesos de rehabilitación deriva no tanto de su propia calificación jurídica como del tratamiento que de ellos efectúa el planeamiento urbanístico.

Así pues, respecto de los bienes de uso público la vinculación de la Administración a las previsiones del planeamiento es total, pues al margen de éste no es posible incidir sobre los espacios públicos de referencia.

b) Bienes destinados a un servicio público.

Los bienes que aparecen vinculados al cumplimiento de un servicio público se califican desde el punto de vista urbanístico de equipamiento comunitario. No obstante, al contrario de los que sucede con los bienes destinados a un uso público, los bienes de servicio público pueden ser objeto de tratamiento rehabilitador con independencia de la existencia de un plan urbanístico que prevea estas acciones. Cabe así la posibilidad de destinar inmuebles a esta finalidad, o incluso rehabilitar los ya existentes con este mismo propósito y ello con independencia de su previsión en un instrumento urbanístico.

Así pues, es perfectamente posible que la Administración municipal, al margen de las previsiones del planeamiento decida la rehabilitación de algún elemento con el propósito de destinarlo a un servicio público, si bien estas acciones no podrán contradecir las previsiones edificatorias y de compatibilidad de uso previstas para la ordenación urbana del espacio en que el bien se inscribe.

A diferencia de los supuestos en que la rehabilitación está prevista por el planeamiento, supuestos en los cuales se producía una afectación implícita del elemento en cuestión, la rehabilitación de un bien sin previsión urbanística para su vinculación a un servicio público aparecerá normalmente acompañada de un acto explícito de afectación, pero en ambos casos la acción de rehabilitación conlleva la afectación material o de hecho del elemento en cuestión al ser el presupuesto del efectivo destino del bien.

No obstante, la posibilidad de emprender acciones de rehabilitación sin previsión expresa del planeamiento en relación con elementos destinados a un servicio público no excluye la posibilidad contraria, es decir su previsión por parte del plan, que en todo caso deberá asegurar un mínimo de emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.

Así pues los bienes demaniales de las Administraciones públicas son especialmente relevantes para incidir en los procesos de rehabilitación urbana pues contribuyen a incrementar el nivel de dotaciones públicas y al mismo tiempo influyen en la mejora y modernización del ambiente urbano cuando son objeto de reurbanización, circunstancias todas ellas que apuntan a la consecución de los objetivos previstos en el

artículo 47 de la Constitución.

B.- Los bienes patrimoniales de la Administración.

Los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas se concretan al igual que ocurre en el caso de los particulares en solares y edificaciones integradas en suelo urbano consolidado, contexto en el cual se desenvuelve según sabemos la rehabilitación.

Ahora bien el objeto sobre el que recae la titularidad dominical de la Administración reviste fundamental importancia en la medida en que de ello va a depender la vinculación del bien al cumplimiento de determinados fines públicos.

En este sentido vamos a distinguir dos supuestos: aquellos en que los bienes patrimoniales de la Administración se encuentran vinculados al cumplimiento de determinadas funciones, de aquellos otros en que no existe realmente tal vinculación de forma que sirven o son susceptibles de servir a alguna finalidad de interés general que la Administración tenga por conveniente atribuirles.

Tanto unos como otros son perfectamente compatibles con los propósitos de la rehabilitación urbanística. Téngase en cuenta por otra parte que la condición de sujeto de la rehabilitación se ostenta por la Administración cuando ésta financia las acciones de rehabilitación que se proyectan sobre sus bienes de propio. La rehabilitación de bienes de dominio público y su posterior repercusión económica puede igualmente atribuirle el carácter de sujeto de la rehabilitación, pero a diferencia de lo que ocurre con los bienes patrimoniales, la financiación de actividades sobre el demanio público no es exclusiva de las Administraciones públicas pues también los sujetos privados pueden costear las intervenciones que se realicen sobre el mismo. Piénsese por ejemplo en las obras de reurbanización que se efectuaran a través de un hipotético sistema de cooperación o compensación.

a) Bienes patrimoniales vinculados al cumplimiento de determinados fines: el patrimonio municipal de suelo.

La naturaleza jurídica del Patrimonio Municipal de Suelo ha sido una cuestión no del todo pacífica en la doctrina que ha debatido en torno a la calificación jurídica de los elementos incluidos en el mismo y a su consideración como bienes demaniales o patrimoniales. En este sentido, la mayoría de la doctrina viene hoy en día a coincidir en el carácter patrimonial que revisten tales bienes, si bien con la particularidad de constituir un patrimonio separado afecto a unos fines predeterminados legislativamente⁷⁴⁷.

En mi opinión es esta una conclusión que deriva implícitamente de la finalidad atribuida a dicho patrimonio, así como de la forma de gestión prevista para el mismo. En efecto, el artículo 276 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 orienta la constitución del Patrimonio Municipal de Suelo a la regulación del mercado de los terrenos, a la obtención de reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y a la eliminación de dificultades en la ejecución del planeamiento. Como veremos todas estas finalidades, de interés público que no de uso o servicio público, obligan a establecer para los bienes integrados en el citado patrimonio un régimen jurídico más flexible que el que se deriva para los bienes demaniales.

Así, la pretensión de que el Patrimonio Municipal de Suelo regule el mercado de los terrenos a fin de evitar la especulación conlleva la posibilidad de destinar tales bienes al tráfico jurídico, y la atribución de la alienabilidad como característica implícita a los mismos, al estar disponibles para su comercialización sin necesidad de acto de desafectación. Por su parte la obtención de reservas de suelo, o la pretensión de facilitar la ejecución del planeamiento ponen de manifiesto el carácter instrumental de tales bienes y la necesidad de su

⁷⁴⁷ En este sentido pueden citarse entre otros Parejo Alfonso y García de Enterría, "Derecho Urbanístico", obra cit., pág. 458; José Manuel Díaz Lema, "El patrimonio Municipal de Suelo en el Texto Refundido de 1992", Revista de Derecho Urbanístico Nº 136, 1994, pág. 24; Alfonso Pérez Moreno "Aspectos jurídicos del Patrimonio Municipal de Suelo", Revista de Derecho Urbanístico Nº 10, 1968, págs.31-71; Jesús González Pérez, "Comentarios a Ley del Suelo", obra cit., tomo III, pág.2169 En sentido contrario José María Boquera Oliver ha sostenido que ante el silencio de la Ley no cabe sino considerar el Patrimonio Municipal de Suelo como una masa de bienes demaniales, si bien excepcionados de la nota de la inalienabilidad, excepción que se justifica en atención a la denominada escala de la demanialidad. Sobre este punto ver Boquera Oliver, "El patrimonio municipal de suelo", en "Problemas del Urbanismo Moderno", Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1967, págs. 197 y ss.

transformación, lo que hace aconsejable establecer un régimen jurídico menos rígido que el establecido para los bienes de dominio público, sobre todo en lo referente a su vinculación a una finalidad pública y a las posibilidades de enajenación.

Todo ello hace que en nuestra opinión sea más acertado considerarlos como bienes patrimoniales que incluirlos entre los bienes de dominio público para a continuación excepcionarlos de su régimen jurídico en cuestiones fundamentales como por ejemplo la alienabilidad.

También las formas de gestión previstas por el Texto Refundido de la Ley del Suelo a efectos de alcanzar los objetivos propuestos corroboran en mi opinión los argumentos anteriores, y nos inclinan a pensar que pese al silencio legislativo nos encontramos ante bienes patrimoniales. Efectivamente, el citado texto legal prevé tanto la gestión directa por parte de la Administración municipal, como la cesión gratuita o a título oneroso a los particulares o a otras Administraciones públicas, lo que comporta implícitamente el reconocimiento de la transmisibilidad de los elementos que componen el Patrimonio Municipal de Suelo y por tanto la posibilidad de su enajenación.

Todas estas razones entiendo que justifican la inclusión de dicho patrimonio entre los bienes patrimoniales de la Administración, lo que no impide que vinculados como están a una finalidad determinada por la Ley puedan satisfacerla más acertadamente a través de su transformación en bienes de uso o servicio público, momento a partir del cual quedarán desvinculados del Patrimonio Municipal de suelo para pasar a ser, ahora sí, dominio público.

Dentro de esta masa de bienes se incluyen básicamente los terrenos vacantes de edificación (solares) existentes en suelo urbano que figuren en el patrimonio de la Administración, o que sean adquirido por aquella, así como aquellos terrenos que hayan sido objeto de cesión en virtud del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo⁷⁴⁸ que establece el deber de ceder los terrenos en los que se localice el 10% del aprovechamiento tipo. En sustitución de este último concepto se establece la posibilidad de otorgar a la

⁷⁴⁸ Nos estamos refiriendo al artículo 20 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que impone la obligación de ceder los terrenos en los que se localice el aprovechamiento de los Ayuntamientos, o bien su equivalente económico.

Administración el equivalente económico, que se integrará en su patrimonio en sustitución de los terrenos objeto de cesión pero afectado también al cumplimiento de fines específicos⁷⁴⁹.

Como hemos dicho, tales bienes se integran en un patrimonio separado cual es el Patrimonio Municipal de Suelo⁷⁵⁰, lo que supone básicamente la vinculación de los mismos a las finalidades que son propias del citado patrimonio⁷⁵¹. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que aún en el caso de que tales bienes estén vinculados al cumplimiento de determinados fines, la efectividad de la vinculación dependerá en último término de las determinaciones del planeamiento, a las que según hemos visto deberán ajustarse las intervenciones de rehabilitación.

Tratando ya de concretar cuales son los fines a que ha de dar cumplimiento el Patrimonio Municipal de suelo, la doctrina ha distinguido entre fines generales y fines concretos⁷⁵². Los fines generales aparecen recogidos en el artículo 276 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992 que alude a la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

Por su parte los fines concretos se detallan en el artículo 280.1 del mismo texto legal que hace referencia a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros uso de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

⁷⁴⁹ Hay que tener en cuenta, que en suelo urbano consolidado esta será la opción más común en la medida en que el grado de consolidación impedirá materializar por completo la obligación de cesión en los terrenos correspondientes.

⁷⁵⁰ Los artículos 276 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 contienen la regulación de los Patrimonios Municipales de Suelo revistiendo la mayor parte de sus preceptos la consideración de preceptos de carácter básico.

⁷⁵¹ Según el artículo 277 del Texto Refundido de la Ley del suelo, "Integran el Patrimonio Municipal de Suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano y urbanizable programado y, en todo caso, los obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto"

⁷⁵² Si bien es cierta la coincidencia de la doctrina en orden a la distinción entre fines generales y concretos, no lo es sin embargo en torno a la interpretación otorgada a los citados artículos. Así por ejemplo para José Manuel Merelo Abela la distinción entre ambos hace referencia a dos momentos urbanísticos distintos: antes de la incorporación de tales bienes al proceso urbanístico y edificador (fines genéricos) y después de la incorporación (fines específicos). "Régimen jurídico de Suelo y Gestión Urbanística", obra cit.

Por contra para José Díaz Lema, la distinción apuntada no hace referencia a una circunstancia temporal, sino que simplemente, los fines generales reconducen hacia fines de carácter concreto. "El Patrimonio Municipal de suelo en el Texto Refundido de 1992". Revista de Derecho Urbanístico N° 130, 1994, págs. 13-50.

Serán estos fines concretos los que tomemos como referencia para deslindar el alcance rehabilitador que puede tener la existencia de elementos patrimoniales integrados en este patrimonio separado.

Por lo que se refiere a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, la doctrina se ha planteado qué sentido hay que dar a la expresión utilizada por el artículo 280.1 del Texto Refundido de la Ley actual.

Las conclusiones parecen apuntar a la necesidad de que la protección se concrete en ayudas otorgadas por las Administraciones públicas, siempre y cuando no revistan carácter esporádico o circunstancial⁷⁵³. En todo caso, es evidente, y de ello dejamos constancia ya en el tema relativo al objeto de la rehabilitación, que la construcción y creación de nuevas viviendas contribuye a rehabilitar el espacio urbano afectado (áreas de rehabilitación integrada). En este sentido se produce una perfecta compatibilidad entre los fines del Patrimonio Municipal de Suelo y la consecución de los objetivos de rehabilitación.

Por lo que se refiere a los usos de interés social a los que según parece se encuentra vinculado el Patrimonio Municipal del Suelo la cuestión parece presentar mayores problemas dada la indeterminación del concepto aunque no parece existir inconveniente en admitir la posibilidad de que algunos de los elementos que componen dicho patrimonio sean destinados a la creación de equipamiento comunitario u otras instalaciones de uso público⁷⁵⁴. En todo caso es evidente que su especificación queda en manos del Ayuntamiento al fijar mediante el planeamiento los distintos usos del suelo⁷⁵⁵. En todo caso dicho interés social puede satisfacerse bien mediante gestión directa por el propio municipio o a través de cesión. En este último caso el interés social podrá satisfacerse a través de cesiones onerosas o gratuitas de los terrenos en cuestión que pueden ser destinados a fines tales como

⁷⁵³ En este sentido puede verse José Manuel Díaz Lema, "El patrimonio Municipal de Suelo en el Texto Refundido de 1992", obra cit., pág. 43.

⁷⁵⁴ Sobre esta cuestión ver artículo 285 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Ver también Gaspar Ariño Ortiz, "Políticas y Patrimonios públicos de Suelo", en el libro *Derecho Urbanístico Local*, dirigido por José María Boquera Oliver, Civitas, Madrid, 1992, pág. 442. El citado autor señala que está dentro de la finalidad del patrimonio que venimos analizando la preparación de terrenos y su transformación en solares para edificar solares para edificar construcciones para servicios municipales, tales como casas consistoriales, mercados, escuelas, etc., quedando con ello alterada la calificación jurídica del bien.

⁷⁵⁵ En este sentido José Manuel Díaz Lema, "El patrimonio público de suelo en el texto Refundido de 1992", obra cit., pág. 45

instalaciones educativas o de asistencia social⁷⁵⁶ en favor de entidades o instituciones privadas sin ánimo de lucro (dotaciones privadas). Es evidente que en estos supuestos se producirá una clara influencia en el contexto espacial en el que tenga lugar la intervención que repercutirá positivamente en su rehabilitación.

En mi opinión el principal problema que plantea la vinculación de los bienes antes citados a una finalidad concreta se produce en el caso de que la cesión de los terrenos en que se localice el aprovechamiento urbanístico que corresponde a la Administración se sustituya por su equivalente económico, lo que no será difícil que ocurra en suelo urbano dada la dificultad de encontrar terrenos vacantes de edificación.

En estos supuestos, el artículo 276.2 señala que el equivalente económico deberá destinarse a la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo. Ahora bien, hay que tener en cuenta que difícilmente podrá encontrarse en suelo urbano consolidado solares y terrenos vacantes con los que ampliar el Patrimonio Municipal de Suelo, ya que las edificaciones no forman parte de él⁷⁵⁷. Esta circunstancia hace que estas cantidades económicas hayan de invertirse fuera de la clase de suelo en que se produce la cesión⁷⁵⁸.

Efectivamente ello provoca una importante discordancia, puesto que las aportaciones económicas procedentes de suelo urbano consolidado se invierten en suelos clasificados como urbanizables o incluso no urbanizables, ante la dificultad de dedicar tales cantidades a la realización de intervenciones de rehabilitación en el ámbito del suelo del que procede la cesión⁷⁵⁹. La cuestión requeriría por tanto un mejor planteamiento legal que

⁷⁵⁶ Los artículos 284 y 286 del Texto Refundido de la Ley del Suelo prevén estos supuestos. En este sentido puede verse también José Manuel Díaz Lema, que señala que normalmente "...la definición del interés social está en manos del Ayuntamiento al fijar mediante los instrumentos del planeamiento los usos del suelo. Del propio Texto Refundido se puede extraer algún criterio para guiar la actuación administrativa al respecto. Así, el artículo 286.2 prevé cesiones a título gratuito de terrenos del Patrimonio Municipal de Suelo en favor de Entidades o Instituciones privadas sin ánimo de lucro, que ha servido para fundamentar cesiones para fines tales como instalaciones educativas o de asistencia social, etc. Se trata ciertamente de usos de interés social". "El patrimonio Municipal del Suelo en el Texto Refundido de 1992", obra cit., pág. 45.

⁷⁵⁷ José Manuel Díaz Lema, "El Patrimonio Municipal del Suelo en el texto Refundido de 1992", obra cit., pág. 26, niega que el Patrimonio Municipal del Suelo pueda estar constituido por edificaciones.

⁷⁵⁸ No en vano el Patrimonio Municipal de Suelo es un instrumento que ha servido para el encauzamiento del desarrollo urbano. Así lo pone de manifiesto Luciano Parejo Alfonso, "Derecho Urbanístico. Instituciones básicas", obra cit., pág.469.

⁷⁵⁹ José Díaz Lema constata esta circunstancia no en el supuesto de cesiones económicas sustitutivas, sino en el caso de enajenaciones de dichos bienes, señalando que los ingresos procedentes de las enajenaciones no pueden ser

permitiera reconducir de algún modo al suelo urbano consolidado el producto de las cesiones cualquiera que fuera la forma en que se manifestaran estas.

b) Otros bienes patrimoniales de las Administraciones públicas.

Junto a los bienes examinados en el epígrafe anterior que aparecían vinculados a una específica finalidad pública es necesario hacer referencia a aquella masa patrimonial de la Administración que en principio aparece desvinculada de un destino específico. En estos supuestos, dichos bienes pueden igualmente contribuir a la consecución de los fines pretendidos con la rehabilitación atribuyéndoles un destino acorde con dichos objetivos.

Legalmente, esta posibilidad aparece contemplada en el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985, cuyo párrafo 2º establece: "El plan a que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos⁷⁶⁰ el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para su ello."

El precepto transcrito plantea un problema de interpretación, pues cabe plantearse si la expresión "uso público" es usada por la Ley en el mismo sentido en que parece emplearla el Código Civil o la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1.964, como sinónimo de afectación y por tanto como determinante de la condición del dominio público del bien sobre el que recae, o si por el contrario la referencia al "uso público" sería sinónimo de interés general. Ello tiene importantes consecuencias de cara a la calificación jurídica de los bienes susceptibles de ser destinados a la finalidad antedicha.

destinados a otros fines, como inversiones en materia de urbanismo y vivienda. "El patrimonio municipal de suelo en el Texto Refundido de 1992", obra cit. pág. 25.

⁷⁶⁰ "El destino de un bien al uso público consiste - como ya se afirmaba al hacer el perfil conceptual de este caso- en que el mismo queda afecto al uso por todos los administrados sin distinción ni preferencia ninguna. Lo que caracteriza el destino del bien es precisamente su régimen de uso y aprovechamiento *uti universiti*. Las únicas limitaciones a considerar serán las que provengan de las normas de policía, las que impidan un uso abusivo del bien y las contenidas en las posibles reservas demaniales que la Administración pueda establecer para determinados bienes.

Es claro que la regulación positiva establece una generalidad de uso como determinante de la condición de dominio público de este tipo de bienes; las limitaciones vendrán establecidas por vía de normas distintas - la mayor parte de las veces- de las reguladoras de dominio público y por actos especiales, en muchas ocasiones referidos a bienes concretos; en todo caso las limitaciones no empecerán el carácter de dominio público del bien en tanto éstas no rompan, por superar el carácter excepcional de las mismas, el uso público y general aprovechamiento". Juan Climent Barberá, "La afectación de bienes al uso y servicio público". Valencia, 1979, pág.40-41.

En mi opinión el precepto no pretende prejuzgar sobre la calificación jurídica de los bienes que se vean afectados por el planeamiento, sino que más bien pretende dotar al patrimonio existente de un aprovechamiento acorde con sus posibilidades y con el interés general.

Esta pretensión de aprovechamiento del patrimonio existente resulta doblemente interesante cuando la utilidad a la que se destina el bien tiene como destinatarios a la colectividad. Pero ello no significa que el inmueble se transforme automáticamente en un bien demanial, puesto que la exigencia del artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico antes citado puede ser cumplida a través de su cesión a instituciones o entidades privadas sin ánimo de lucro que adquieran el compromiso de dedicarlo a fines asistenciales o educativos.

Incluso en el caso de que el bien de propio se destinara a albergar un servicio de utilización comunitaria podría plantearse si la vinculación de un bien patrimonial a esta finalidad constituye en realidad un supuesto de afectación⁷⁶¹ que otorga al bien sobre el que se proyecta la condición de dominio público. En principio, el Código civil en su artículo 339 considera como bienes de dominio público todos aquellos destinados a un uso o servicio público o vinculados al fomento de la riqueza nacional. En atención al citado precepto, no existirían dudas sobre la consideración de demanio público que merecerían los bienes afectados a tales destinos y finalidades.

Ahora bien, la doctrina ha intentado establecer determinadas modulaciones al criterio expuesto que han tratado de reducir la extraordinaria amplitud que desde este punto de vista experimentaría el ámbito del dominio público⁷⁶². Uno de los criterios propuestos es aquel que entiende que la propiedad privada legitima al titular para adscribir el bien a un determinado destino, sin que ello implique un acto de afectación expresa que lo convierta en un bien demanial⁷⁶³.

⁷⁶¹ La afectación de dominio público sería la acción o efecto de destinar un bien de la Administración pública a un uso o servicio público. Juan Climent Barberá, "La afectación de bienes al uso y servicio público", obra cit., pág. 30.

⁷⁶² Este intento de reducción de los bienes integrados en el dominio público, se ha tratado de abordar a través de la idea de servicio público, admitiendo la posibilidad de bienes patrimoniales afectos a un servicio público, como reconoce expresamente Garrido Falla, o bien exigiendo la nota de la esencialidad en la vinculación del bien al servicio público prestado. En este sentido puede citarse a Juan Climent Barberá, "La afectación de bienes al uso y servicio público", obra cit., pág. 51.

⁷⁶³ En este sentido puede verse Garrido Falla que señala que "...la propiedad privada es una garantía suficiente de suyo para satisfacer la adscripción de determinadas cosas a su propietario y, por tanto, al destino que éste le dé. No

Así pues, para que un bien patrimonial de la Administración pase a merecer la condición de dominio público no basta con que se destine a un uso público (uso de interés comunitario en el sentido que parece querer darle la Ley de Patrimonio Histórico), sino que además es necesario que se produzca un acto expreso de afectación por parte del órgano administrativo competente⁷⁶⁴. En caso de falta de acto expreso, el bien patrimonial podrá convertirse en dominio público por afectación tácita, por transcurso de más de 25 años adscrito aun uso o servicio público, pero en principio la adscripción inicial no significará su integración en el dominio público si no va seguido de acto expreso de afectación o esta no se deduce implícitamente de un plan urbanístico que impone la ubicación de un uso o un servicio público⁷⁶⁵.

A modo de recapitulación podemos decir que el planeamiento urbanístico configura la ordenación urbana incidiendo sobre los elementos de urbanización y edificación con un finalidad determinada. Pues bien, al conformar la ordenación urbanística del espacio afectado el planeamiento incide sobre el derecho de propiedad, tanto privada como de titularidad pública redefiniendo su contenido. La propiedad urbanística se configura así como una titularidad dominical fluctuante, cuyos deberes y facultades derivan de la ordenación urbanística resultante del planeamiento, en el marco de las previsiones legales.

Estas afirmaciones aplicables a cualesquiera procesos urbanísticos resultan especialmente significativas en el caso de intervenciones de rehabilitación urbana, de la que resultan específicos deberes que tienen como destinatarios a los titulares de un derecho de

es pues, una necesidad jurídica mantener un criterio amplio de dominio público con toda la secuela de prerrogativas y facultades exorbitantes que para su titular comporta". "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, Madrid, 1989, pág. 449, n.p.p n° 12.

⁷⁶⁴ Así se deduce de las consideraciones efectuadas por Garrido Falla, que distingue varias formas de afectación en función del tipo de bienes de que se trate. Distingue así entre bienes de dominio público por naturaleza, que realmente no necesitan acto de afectación, bienes de uso público por afectación singular caracterizados por no estar previamente integrados en el ámbito patrimonial de la Administración, respecto a los que cabe una afectación tácita, y por último otros bienes de dominio público. Integran esta última categoría aquellos bienes patrimoniales de la Administración que necesitan de un acto administrativo expreso para pasar a constituir el demanio público. Esta circunstancia favorece la presunción de patrimonialidad de los bienes no afectos expresamente, que podrán destinarse a un uso o servicio público y continuar formando parte de los bienes patrimoniales de la Administración en tanto en cuanto no se produzca la afectación expresa. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, obra cit., pág. 398.

⁷⁶⁵ Así se establece respecto de los bienes propiedad de entes locales, que serán normalmente los que resultarán afectados en los procesos de rehabilitación, en el artículo 82.1 de la ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986.

propiedad situado en suelo urbano consolidado.

En este sentido cabe agrupar los deberes urbanísticos resultantes de los procesos de rehabilitación urbana en dos grupos en atención a la justificación jurídica en base a la cual se imponen. Cabe así hablar de deberes urbanísticos basados en el plusvalor obtenido por la intervención de rehabilitación (deber de ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas y deber de costear la reurbanización) y de otros deberes urbanísticos entre los que cabe aludir al deber de conservación y rehabilitación forzosa.

Básicamente el problema que deriva de la configuración del derecho de propiedad a través del planeamiento, ya sea en procesos urbanísticos de rehabilitación, ya sea en cualesquiera otros que afecten al ámbito urbano, radica en su contenido desigual, de modo que es necesario proceder a la individualización de los deberes y cargas resultantes del planeamiento, a fin de que resulte una distribución equitativa de los mismos, evitando que el interés público que persigue la actuación urbanística se satisfaga a través de la imposición de deberes y cargas urbanísticas que afecten a unos propietarios en beneficio de otros.

La determinación del aprovechamiento tipo permite cuantificar el derecho de propiedad y distribuir en atención a esta magnitud las facultades y cargas que corresponden a cada propietario, recurriendo para ello a mecanismos tales como las transferencias de aprovechamiento tipo y los sistemas de actuación urbanística (sistemas de cooperación, cooperación y expropiación) cuyo ámbito de aplicación resulta ciertamente limitado en los procesos urbanísticos de rehabilitación. En otros casos la imposibilidad de proceder a una equidistribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento hace necesario el recurso a las indemnizaciones por vinculaciones singulares, que resultarán de aplicación cuando se produzcan restricciones en el aprovechamiento urbanístico del propietario como consecuencia de la imposición de un deber de rehabilitar, o cuando el deber de conservación impuesto al mismo sea especialmente gravoso en atención del objeto sobre el que se proyecta (bienes integrantes del patrimonio histórico artístico principalmente).

En otros casos se opta por participar a la Administración en los deberes impuestos al propietario, lo que sucederá cuando se supere cuantitativamente el deber de conservación urbanístico, esto es, cuando producida la declaración de ruina se imponga al titular dominical del bien el deber de conservar.

Junto a estos supuestos en que la propiedad privada resulta limitada por la imposición de determinados deberes urbanísticos, cabe también la posibilidad de su privación a través del mecanismo de la expropiación forzosa, que puede ser usada en los procesos urbanos de rehabilitación con tantas finalidades como aparece prevista en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Así la expropiación forzosa puede articularse como sistema de ejecución del planeamiento, como modo para la obtención de sistemas generales y locales, e incluso por motivos de interés social.

Además de la propiedad privada, también pueden verse afectados por los procesos de rehabilitación los bienes de las Administraciones públicas, respecto de los que cabe distinguir dos tipos: bienes patrimoniales y bienes demaniales. Entre los primeros cabe distinguir a su vez dos tipos: aquellos que se hallan vinculados a una finalidad concreta y específica (patrimonios municipales de suelo), de aquellos otros respecto de los que no resulta esta vinculación concreta pero pueden destinarse igualmente a fines públicos relacionados con la rehabilitación. Por su parte, también los bienes demaniales resultan indicados para incidir en los procesos de rehabilitación urbana, máxime cuando el planeamiento urbanístico prevé la realización de acciones que les afectan y que aparecen orientadas a una finalidad concreta, lo que ocurrirá sobre todo respecto de los bienes destinados a un uso público. Por su parte los bienes afectos a un servicio público pueden ser objeto de rehabilitación con independencia de la existencia de un instrumento urbanístico que prevea estas acciones, pero ello no impide su rehabilitación ajustada a las previsiones del planeamiento, supuesto que por otra parte será el más efectivo desde el punto de la rehabilitación urbana.

CONCLUSIONES.

Primera.- Desde un punto de vista material rehabilitar es sinónimo de habilitar de nuevo o restituir una persona o cosa a su antiguo estado. Rehabilitación será obviamente la acción o efecto de rehabilitar.

Segunda.- Aplicado sobre el ámbito urbano por rehabilitación se entiende el efecto de modernización o adecuación que experimenta la ciudad en su conjunto cuando se actúa sobre sus estructuras urbanas deterioradas (centros históricos), o sobre los elementos que los componen con el propósito de su mantenimiento.

Tales intervenciones trascienden del ámbito estricto sobre el que recaen para proyectarse sobre todo el entramado urbano.

El empleo de esta terminología, "rehabilitación urbana" cuando según hemos visto su sentido literal no se ajusta estrictamente a las operaciones proyectadas, supone que en la denominación han prevalecido las pretensiones de mantenimiento de las estructuras urbanas y sus elementos sobre los efectos de modernización y mejora que como consecuencia de estas acciones experimentan los núcleos urbanos.

Tercera.- Todas estas consideraciones tienen su adecuado reflejo en el ámbito normativo, donde el proceso anteriormente descrito ha tenido su oportuna plasmación.

Desde el punto de vista jurídico el concepto de rehabilitación parte de un trasfondo material, pero amplía su significado y lo hace extensivo a cualquier acción que sobre la base del mantenimiento y conservación del patrimonio inmobiliario preexistente se dirige a la consecución de una vivienda digna y adecuada, entendiendo por vivienda no solo el espacio interno que presta una utilidad residencial, sino también el espacio externo que la rodea y con el cual se implica, lo que supone integrar en el concepto elementos urbanísticos y culturales tales como dotaciones públicas e inmuebles singulares.

Cuarta.- Así pues, el concepto de rehabilitación en su significación jurídica aparece trascendido por la finalidad a que se dirige: consecución de una vivienda y un entorno urbano ajustados a los parámetros constitucionales..

Quinta.- Trascendida por un principio rector de la política social y económica la rehabilitación se configura como una actividad de interés público que ha de ser tomada en

consideración por los poderes públicos.

Ello implica el establecimiento de una regulación jurídica de desarrollo del precepto constitucional que contemple a la rehabilitación como cauce material para la efectividad del mismo, y la verificación de una actividad administrativa que sobre la base de las previas determinaciones normativas vaya encaminada a esta misma finalidad.

Sexta.- La determinación de los poderes públicos capaces de crear los presupuestos jurídicos necesarios para conseguir la efectividad del precepto constitucional implica una remisión al sistema competencial previsto en el artículo 149 de la Constitución.

Esta remisión ha de tener en cuenta que el concepto de vivienda como bien jurídico protegido no coincide con el concepto de vivienda como materia de competencia pues en esta segunda acepción jurídica el significado del término es más restringido. Ello supone recurrir a otros títulos competenciales que legitimen la incidencia de los poderes públicos sobre la vivienda como objeto de protección, y por tanto sobre la rehabilitación. Dichos títulos competenciales son, además de la vivienda, el urbanismo, el patrimonio histórico y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Séptima.- A nivel estatal, la regulación jurídica de la rehabilitación se ha caracterizado por un excesivo desarrollo reglamentario, que partiendo de una pequeña mención a la actividad de rehabilitación en una norma de rango legal (el Real Decreto Ley 12/80, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda) ha pretendido agotar la ordenación jurídica de la misma.

Las Comunidades Autónomas ofrecen soluciones más variadas.

En todo caso hay que tener en cuenta la importancia de que por vía normativa queden establecidas las prestaciones necesarias para dotar de efectividad al precepto, puesto que el contenido el artículo 47 de la Constitución no remite a la existencia de un derecho a la vivienda, sino al establecimiento de los prestaciones públicas que lo hagan efectivo.

Octava.- Las manifestaciones de la actividad administrativa sobre la vivienda, y por tanto sobre la rehabilitación como cauce material para incidir sobre aquella, han revestido las formas de fomento, prestación, limitación y planificación.

Novena.- Sobre la base de un mismo núcleo definidor del concepto, que permanece inalterado, pueden distinguirse distintos tipos de rehabilitación, que están en

función del contexto sobre el que se proyecta, del sujeto que la verifica, del objeto sobre el que recae, o del tipo de actividad administrativa que la ha precedido.

Décima.- El sustrato fáctico de la rehabilitación, que persiste aun cuando es analizada desde el punto de vista jurídico hace imprescindible materializar las acciones en que aquella consiste.

A efectos expositivos, el ámbito objetivo de la rehabilitación puede estar constituido, bien por elementos individuales en si mismos considerados, o bien por espacios urbanos más amplios compuestos por elementos individuales pero configurados desde el punto de vista de un integración en un entorno urbano que interesa rehabilitar.

A pesar de lo que pudiera parecer no existe dualidad de ámbitos objetivos. El objeto de la rehabilitación es único, pero puede ser considerado desde distintos puntos de vista.

Undécima.-La rehabilitación de elementos individuales (viviendas, edificios e inmuebles singulares), ha de partir de la preexistencia del bien sobre el que se proyecta, por lo que la declaración de ruina y posterior demolición del inmueble determina la imposibilidad de rehabilitar por falta de objeto sobre el que proyectarse.

La legislación urbanística favorece considerablemente la demolición de inmuebles, estableciendo presupuestos demasiado permisivos para la declaración de ruina y posterior demolición, lo que origina un conflicto normativo entre dicha legislación y las normas sobre rehabilitación.

Décimo segunda.- La rehabilitación de espacios urbanos requiere la previa constatación por parte de la Administración de la presencia en ellos de una serie de valores culturales, económicos, sociales, etc. que los definan e individualicen de otros ámbitos espaciales circundantes, así como la posterior declaración formal en este sentido.

La constatación administrativa y posterior declaración formal por parte de la Administración da lugar a las llamadas áreas de rehabilitación.

Por lo demás las acciones de rehabilitación recaen sobre elementos individuales que conforman los espacios urbanos, pero estos se toman en consideración en tanto en cuanto están integrados en un espacio urbano que interés rehabilitar.

Décimo tercera.- En todo caso, la declaración administrativa de un espacio

como área de rehabilitación favorece considerablemente la rehabilitación de sus elementos, pues da lugar a acciones coordinadas por parte de las distintas Administraciones que tienen competencia para incidir en ellas, incrementa la cuantía de las medidas de fomento, exime al particular del cumplimiento requisitos objetivos y subjetivos para la obtención de las mismas, y unifica los esfuerzos de inversión públicos y privados en un mismo ámbito espacial.

Décimo cuarta.- La rehabilitación de espacios urbanos conlleva en ocasiones la declaración de ruina y demolición de determinados elementos individuales que son irrecuperables o que impiden la recuperación del contexto al que afectan.

Décimo quinta.- En ocasiones un mismo ámbito urbano se ve afectado por dos declaraciones administrativas: la declaración de área de rehabilitación, que pretende salvaguardar el patrimonio residencial y urbano, y la declaración como Conjunto Histórico otorgada con el propósito de preservar los valores históricos y culturales del contexto espacial afectado. Dualidad de declaraciones que podrían refundirse en una sola con pretensiones totalizadoras.

Décimo sexta.- La proyección fáctica de la rehabilitación, esto es, la plasmación de las determinaciones normativas al plano de la realidad requiere de los sujetos de la rehabilitación que son aquellos que costean con cargo a su propio patrimonio el importe económico generado por las acciones de rehabilitación.

Décimo séptima.- Atendiendo a su forma de personificación jurídica o a su pertenencia al sector público, cabe distinguir entre sujetos públicos y privados. Son sujetos públicos de la rehabilitación las Administraciones de base territorial dotadas de competencias para intervenir en la vivienda, los organismos autónomos y otros entes de derecho público que se encuentren habilitados por sus estatutos, así como las empresas mercantiles de participación pública mayoritaria.

Todos estos entes, además de costear la rehabilitación, la deciden, programan e impulsan, por lo que son considerados al mismo tiempo como promotores públicos.

En su consideración como promotores públicos, los entes implicados llevan a cabo una actividad de prestación en materia de vivienda.

Décimo octava.- Por el contrario son sujetos privados de la rehabilitación las personas físicas o jurídicas que adoptan una forma de personificación jurídico privada

(empresas mercantiles, juntas de compensación y cooperativas).

Los sujetos privados se dividen a su vez en dos categorías en función de su incidencia en la decisión de rehabilitar. Se distinguen así entre sujetos activos o promotores, que son aquellos que deciden voluntariamente realizar la actividad de rehabilitación y costear su cuantía, y sujetos pasivos que son aquellos a los que la verificación de tales acciones les viene impuesta en razón de una orden de ejecución o resolución judicial que actualiza un deber previamente establecido.

Décimo novena.- Los instrumentos de la rehabilitación son técnicas jurídicas puestas a su servicio capaces de crear los presupuestos necesarios para que las actividades en que aquella consiste puedan llevarse a cabo. Se trata en definitiva de medios auxiliares que prestan a la rehabilitación su capacidad para incidir en la disposición de los posibles sujetos de la rehabilitación o que permiten configurar anticipadamente la ordenación urbana a la que ha de tender aquella. Integramos dentro de este contexto a las medidas de fomento y el planeamiento urbanístico.

Vigésima.- Las técnicas de fomento son un instrumento al servicio de la rehabilitación que tiende a promover, facilitar e incentivar el desarrollo de tales actividades por todos aquellos que pueden ostentar la condición de sujetos de la rehabilitación (personas físicas individualmente consideradas o asociadas con otras, y personas jurídicas públicas o privadas).

Vigésimo primera.- A pesar de que el Estado carece de competencias en materia de vivienda y urbanismo, títulos competenciales que habilitan para intervenir como promotor público, sin embargo si puede fomentar la verificación de dicha actividad en base a su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía.

Vigésimo segunda.- Sujetos receptores de las medidas de fomento son aquellos que tienen la consideración de sujetos de la rehabilitación sean públicos o privados.

Vigésimo tercera.- Básicamente el fomento de la rehabilitación se articula a través de medidas de carácter económico, que puede revestir carácter directo, si consisten en un desembolso patrimonial efectuado por la Administración (subvenciones y préstamos privilegiados con subsidiación de intereses) o indirecto cuando la ventaja que reportan al receptor constituye un beneficio fiscal (exenciones y bonificaciones fiscales).

Normalmente ambas clases de medidas tienden a aparecer conjuntamente.

Vigésimo cuarta.- Junto al fomento económico, el planeamiento urbanístico es el otro instrumento jurídico de la rehabilitación.

Vigésimo quinta.- A diferencia del fomento caracterizado por su versatilidad y por su capacidad para proyectarse sobre cualquier sector o actividad considerada de interés público, el planeamiento urbanístico constituye un instrumento específico de los procesos de rehabilitación.

Vigésimo sexta.- La vinculación existente entre planeamiento y rehabilitación es manifiesta si se tiene en cuenta que los procesos de rehabilitación tienden a configurar la ordenación urbana, razón por la cual es interesante que cuenten con un instrumento que prevea anticipadamente la incidencia de tales acciones sobre el contexto urbano.

La existencia de un instrumento urbanístico que refleje y proyecte estas determinaciones con vocación de actualización constituye el punto de partida de la posterior actividad pública y privada, al condicionar el desarrollo de las actuaciones de la Administración y de los particulares.

Vigésimo séptima.- Al contrario de lo que pudiera parecer, un planeamiento que parte de premisas rehabilitadoras no se define por su tendencia al mantenimiento y conservación a ultranza de los elementos de edificación existentes.

En ocasiones será preciso efectuar alteraciones sobre los inmuebles y edificios existentes con el propósito de incrementar el nivel de dotaciones públicas o construir viviendas sujetas a algún régimen de protección.

En otros casos la inviabilidad para recuperar elementos urbanos deteriorados justifica la demolición de los mismos.

Vigésimo octava.- En todo caso, y aún admitiendo la posibilidad de que se produzcan alteraciones sobre el espacio parcelado (suelo urbano edificado o susceptible de serlo por tener la condición de solar), lo cierto es que un planeamiento que parte de premisas rehabilitadoras ha de tender al mantenimiento y conservación de los edificios y construcciones preexistentes justificando sólo su demolición cuando los efectos derivados de esta generen en el espacio urbano mayores beneficios que su mantenimiento.

Vigésimo novena.- El planeamiento urbanístico puede incidir positivamente en

el mantenimiento del patrimonio urbano, bien fomentando su conservación evitando crear expectativas derivadas de la demolición, bien imponiendo a través de sus determinaciones deberes de conservación o rehabilitación, bien tolerando el mantenimiento de determinados edificios declarados fuera de ordenación.

Trigésima.- Un supuesto particular viene constituido por aquellos espacios urbanos que han sido declarados Conjuntos Históricos. Normalmente esta declaración se solapa con la declaración de área de rehabilitación. Sin embargo, en tales supuestos prevalecen las determinaciones contenidas en la legislación de Patrimonio Histórico que establecen importantes limitaciones en el ámbito de las concretas previsiones impuestas por el planeamiento urbanístico.

Trigésimo primera.- La tipología de planes que puede adaptarse a las exigencias y objetivos de la rehabilitación es muy amplia. No existe una figura que pueda entenderse específica de los procesos de rehabilitación.

Por el contrario pueden servir a la finalidad pretendida tanto figuras integradas en el ámbito del planeamiento integral, como otras incluidas en el ámbito de los planes especiales.

Trigésimo segunda.- En su pretensión por crear los presupuestos necesarios para verificar acciones de rehabilitación el planeamiento incide sobre el derecho de propiedad delimitando su contenido, al concretar las facultades y deberes que configuran a aquel sobre la base de unas determinaciones legales genéricas que le habilitan para configurar particularizadamente cada situación jurídica dominical.

De este modo tanto el ámbito patrimonial de los administrados como el de la Administración se ven afectados por los contenidos urbanísticos del planeamiento que les afecta.

Trigésimo tercera.- Especial importancia plantea el contenido del planeamiento cuando incide sobre la propiedad privada de los administrados configurando su contenido.

Esta incidencia puede ser absoluta, cuando el particular se ve privado de su derecho de propiedad, o relativa, si la propiedad se ve afectada por deberes y cargas urbanísticas.

Trigésimo cuarta.- Este último supuesto origina el problema de la individualización de tales deberes, pues en estos casos el contenido del derecho de propiedad delimitado por el planeamiento es básicamente desigual.

Así se hace necesario hacer uso de las técnicas de redistribución o reparto de los beneficios y cargas urbanísticas (transferencias de aprovechamiento urbanístico y sistemas de actuación), lo que remite básicamente a la figura del aprovechamiento tipo.

Trigésimo quinta.- Alternativamente, y con carácter supletorio se articula el mecanismo de las indemnizaciones por vinculaciones singulares que resultará de aplicación cuando se produzcan restricciones en el aprovechamiento urbanístico del propietario, o cuando el deber de conservación impuesto al mismo sea especialmente gravoso por razón del objeto sobre el que recae (normalmente inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico).

En otros ocasiones se opta por participar a la Administración en los deberes impuestos al propietario, lo que sucederá cuando se supere cuantitativamente el deber de conservación urbanístico, esto es, cuando producida la declaración de ruina se imponga al propietario el deber de conservación.

En todo caso, a través de estas técnicas se trata de evitar que el interés público que persigue la actuación urbanística se satisfaga a través de la imposición de carga y deberes que afecten desigualmente a uno o varios propietarios.

Trigésimo sexta.- La privación de la propiedad privada suele hacerse por vía de la expropiación forzosa que puede resultar sumamente relevante en los procesos de rehabilitación bien como sistema de actuación, cuando la ejecución urbanística del planeamiento se lleve a cabo a través del sistema de expropiación, bien para la obtención de sistemas generales y dotaciones públicas en suelo urbano, o como vía de acceso a la propiedad privada en los supuestos en que se produzca un incumplimiento de la función social.

Trigésimo séptima.- También los bienes de las Administraciones públicas pueden verse afectados por las actuaciones urbanísticas de rehabilitación. En este sentido cabe distinguir aquellos bienes de propio que se encuentran vinculados al cumplimiento de fines públicos específicos (Patrimonio Municipal de Suelo), de aquellos otros en que no existe tal vinculación, de forma que sirven o son susceptibles de servir alguna finalidad de interés

general que la Administración tenga por conveniente atribuirles. Junto a los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas también los bienes que se integran en la categoría jurídica del dominio público resultan relevantes para incidir en los procesos de rehabilitación urbana, máxime cuando el planeamiento urbanístico prevé la realización de acciones sobre ellos orientadas a esta finalidad.

Cabe así distinguir entre acciones de rehabilitación sobre bienes de uso público (viales, espacios libres y zonas verdes) estrictamente vinculadas a las previsiones del plan y acciones sobre bienes afectos a un servicio público, que no necesariamente han de estar previstas en el plan urbanístico pero si han de respetar las condiciones urbanísticas impuestas por él.

RELACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS CONSULTADAS.

1.-Normativa Estatal.

A.- Normas con rango de ley.

- Ley de 26 de diciembre de 1.958, sobre regimen de las Entidades Estatales Autónomas.
- Ley del Patrimonio del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 1022/64 de 15 de abril.
- Ley sobre regimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/76 de 9 de abril.
- Real Decreto 2960/76 de 12 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial.
- Real Decreto-Ley 31/78 de 31 de octubre sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de viviendas de protección oficial.
- Ley 41/80 de 5 de julio sobre medidas urgentes de apoyo a la vivienda.
- Real Decreto-Ley 12/80 de 26 de septiembre para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.
- Ley 7/85 de 2 de abril reguladora de las bases de régimen local.
- Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

-
- Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio.
 - Ley 3/87 de 2 de abril, General de Cooperativas.
 - Ley 18/91 de 6 de junio sobre Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
 - Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
 - Ley 30/92 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.
 - Real Decreto Legislativo 1/93 de 24 de septiembre sobre el Impuesto transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
 - Ley 30/94 de 24 de diciembre de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada de interés general.
 - Ley 5/95 de 23 de marzo de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas.
 - Ley 43/95 de 27 de diciembre reguladora del impuesto sobre sociedades.
 - Real Decreto-Ley 12/95 de 28 de diciembre sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.
 - Real Decreto-Ley 5/96 de 7 de junio de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 1.996.

B.- Normas de rango reglamentario.

- Real Decreto 1169/1978 de 2 de mayo sobre creación de sociedades urbanísticas por el Estado, organismos autónomos y corporaciones locales.

- Real Decreto 2187/78 de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

- Real Decreto 2159/78 de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

- Real Decreto 2640/81 de 30 de octubre sobre constitución y estatutos de la sociedad estatal de promoción y equipamiento.

- Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.

- Orden de 21 de noviembre de 1.983 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que desarrolla el Real Decreto de 28 de julio sobre protección oficial a la rehabilitación.

- Orden de 30 de noviembre de 1.983 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre rehabilitación integrada en centros urbanos, áreas rurales y conjuntos histórico artístico.

- Real Decreto 3350/83 de 21 de diciembre sobre convenios de encargo de construcción de viviendas de protección oficial a sociedades estatales.

- Real Decreto 1494/87 de 4 de diciembre sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

-
- Real Decreto 224/89 de 3 de marzo sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

 - Real Decreto 1932/91 de 20 de diciembre sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 1.992-1.995.

 - Real Decreto 1841/91 de 30 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y se modifican otras normas tributarias.

 - Real Decreto 429/93 de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

 - Real Decreto 726/93 de 14 de mayo que regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles y modifica determinados artículos del Real Decreto 1932/91 de 20 de diciembre.

 - Real Decreto 828/95 de 29 de mayo por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

 - Real Decreto 2028, de 22 de diciembre por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda.

 - Real Decreto 2190/95 de 28 de diciembre sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1.996-1.999.

 - Real Decreto 1377/96 de 7 de junio de medidas económicas de liberalización.

- Real Decreto 1786/96 de 19 de julio sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

- Resolución de 6 de septiembre de 1996, de la Subsecretaría por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 2 de agosto de 1996, sobre condiciones de los préstamos aún no convenidos en el mismo año con entidades de crédito, para la financiación de actuaciones protegibles en vivienda y suelo.

2.- Normativa Autonómica.

A.- Normas con rango de ley.

Comunidad Autónoma de Aragón.

- Ley 6/85 de 22 de noviembre por la que se crea el Instituto de Suelo y la Vivienda de Aragón.

Comunidad Autónoma Balear

- Ley 1/86 de 5 de febrero reguladora de las finanzas de la Comunidad Autónoma.

- Ley 9/90, de 20 de junio de atribución de competencias a los Consells Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad.

- Ley 15/90 de 29 de noviembre de adición de una Disposición Adicional a la Ley 9790 de 20 de junio.

Comunidad Autónoma de Cataluña

- Ley 3/87 de 9 de marzo sobre regulación de los equipamientos comerciales.

- Ley 13/91 de 1 de julio, de regulación de cooperativas que modifica la Ley de 9 de marzo de 1983

- Ley 20/91 de 25 de noviembre de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas.

- Ley 24/91 de 29 de noviembre sobre la vivienda.

Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Ley 7/88 de 15 de abril sobre derecho de adquisición preferente de adquisición de viviendas de protección oficial en favor de la Administración de la Comunidad.

- Ley 17/94 de 30 de junio sobre medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

Comunidad Autónoma de Galicia.

- Ley 3/88 de 27 de abril sobre creación del Instituto gallego de la vivienda y suelo.

- Ley 5/89 sobre medidas para la erradicación del chabolismo.

Comunidad Autónoma de Navarra.

- Ley 4/88 de 11 de julio de supresión de barreras físicas y sensoriales.

- Ley 7/89 de 8 de junio sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

- Ley foral 8/90 de 13 de noviembre que modifica la ley Foral de 8 de junio de 1989 sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

- Ley foral 1/91 de 20 de febrero de delimitación de la zona de Sarriguren a efectos de derecho de tanteo y retracto sobre transmisiones por compraventa o permuta.

- Ley foral 2/91 de 20 de febrero sobre delimitación de la zona de Cordovilla-Esquíroz a efectos de derecho de tanteo y retracto sobre transmisiones por compraventa o permuta.

- Ley 3/91 de 20 de febrero de delimitación de la zona Ansoain-Pamplona a efectos de derecho de tanteo y retracto sobre transmisiones por compraventa o permuta de terrenos y edificaciones existentes en la misma.

- Ley Foral 4/91 de 20 de febrero, de delimitación de la zona Urdiaiu-Altesasu-Alsasua a efectos de derecho de tanteo y retracto sobre transmisiones por compraventa o permuta de terrenos y edificaciones existentes en la misma

- Ley foral 4/92 de 14 de abril que modifica la ley foral de 8 de junio de 1989 sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

- Ley Foral 14/92 de 21 de diciembre que regula el sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles.

-
- Ley foral 3/93 de 30 de marzo por la que se establece el módulo y su ponderación para 1993 aplicable a las actuaciones protegibles en materia de vivienda y se fijan los precios máximos correspondientes a algunas de dichas actuaciones.

 - Ley foral 5/93 de 15 de abril que modifica la ley foral de 21 de diciembre de 1992 reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles.

 - Ley foral 10/94 de 4 de julio del Parlamento Navarro sobre ordenación del territorio y urbanismo.

 - Ley Foral 22/94 de 9 de diciembre por la que se modifica la Ley Foral 14/92 de 21 de diciembre reguladora del sistema y modelos de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Comunidad Autónoma de Canarias.

- Ley 11/89 de 13 de julio que regula las actuaciones de las Administraciones públicas del Canarias en materia de vivienda.

Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 5/90 de 21 de mayo de 1990 que configura en la Junta la condición de promotor público de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Comunidad Autónoma de Madrid.

- Ley 1/93 de 14 de enero sobre reordenación de funciones y organización del Instituto de la Vivienda de Madrid.

- Ley 9/95 de 28 de marzo sobre medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Ley 2/93 de 13 de diciembre sobre enajenación de las viviendas patrimoniales de la Comunidad Autónoma.

- Ley 3/95 de 6 de abril sobre fomento de la vivienda.

Comunidad Autónoma de Castilla- la Mancha.

- Ley 1/94 de 24 de mayo sobre promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas.

Comunidad Autónoma de Murcia.

_ Ley 10/94 de 30 de diciembre para la creación de la sociedad promotora del suelo y la vivienda de la Región de Murcia.

Comunidad Autónoma de Castilla León.

- Ley 5/96, de 12 de julio por la que se autoriza la absorción por Gesturcal, Sociedad Anónima de diversas sociedades de gestión urbanística.

Principado de Asturias.

- Ley 6/90, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos del medio rural.
- Ley 2/91 de 11 de marzo de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.

Comunidad Autónoma de Cantabria.

- Ley 3/96 de 24 de septiembre sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación.

B.- Normas de caracter reglamentario.

Comunidad Autónoma de Aragón.

- Decreto 106/92 de 26 de mayo sobre constitución de una sociedad Anónima para ejecución de acciones relacionadas con el suelo y la vivienda.
- Decreto 14/96 de 29 de febrero por el que se aprueba la estructura organica del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

- Decreto 71/96 de 30 de abril del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes sobre adaptación del Plan de Vivienda 1996-1999 a la Comunidad Autónoma aragonesa.

- Orden de 15 de febrero de 1996 del Departamento Presidencia y relaciones institucionales por el que se ordena la publicación del convenio con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en materia de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Comunidad Autónoma Balear.

- Decreto 113/86 de 30 de diciembre sobre constitución del Instituto Balear de la Vivienda.

- Decreto 6/88 de 11 de febrero por el que se crea el servicio de mejora de la vivienda rural.

- Orden de 19 de abril de 1988 de la Consellería Adjunta a la Presidencia que desarrolla el Decreto de 11 de febrero creador del Servicio de mejora de la vivienda rural.

- Decreto 8/1989 de 9 de febrero sobre actuaciones protegibles en materia de rehabilitación.

- Decreto 26/94 de 24 de febrero sobre subvenciones a las actuaciones de rehabilitación.

- Decreto 7/94 de 26 de mayo sobre ayudas para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la Comunidad.

- Decreto 96/1994 de 27 de julio sobre mejora de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

- Decreto 110/94 de 22 de noviembre que modifica el Decreto de 26 de mayo de 1994 sobre ayudas para rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la Comunidad.

-
- Decreto 25/96 de 22 de febrero de 1996 sobre subvenciones a promotores de rehabilitaciones acogidos al Real Decreto de 28 de diciembre de 1995.

Comunidad Autónoma de Cataluña

- Decreto 60/89 de 13 de marzo de 1989 por el que se establece la estructura organica y funcional del Instituto catalán del Suelo.
- Orden de 23 de agosto de 1989 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas que desarrolla el Decreto 60/89 de 13 de marzo.
- Decreto 116/94 de 19 de abril sobre ayudas para la construcción y rehabilitación de viviendas para jóvenes en régimen de alquiler.
- Decreto 66/96 de 23 de enero sobre declaración de actuaciones protegibles en materia de suelo.
- Decreto 65/96 de 23 de enero de ayudas a cargo de la Generalitat y gestión de las previstas en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995.

Pais Vasco

- Decreto 258/89 de 21 de noviembre por el que se crea la Sociedad Pública Vivienda y Suelo de EusKadi, S.A.
- Decreto 189/90 de 17 de julio sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

-
- Orden de 19 de junio de 1990 del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente sobre áreas geográficas homogéneas y módulos aplicables a actuaciones protegibles.
 - Decreto 144/94 de 22 de marzo sobre medidas urgentes en materia de vivienda.

Galicia

- Decreto 213/86 de 10 de enero sobre traspaso de participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (Sepes) en determinadas entidades urbanísticas.
- Decreto 305/90 de 24 de mayo que autoriza la constitución de sociedades urbanísticas y promotoras de vivienda y suelo de Pontevedra y Orense.
- Decreto 108/91 de 27 de marzo que establece la estructura orgánica del instituto Gallego de la Vivienda y Suelo .
- Orden de 26 de febrero de 1996 de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda que regula la aplicación del Real Decreto de 28 de diciembre de 1995 de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo y ayudas complementarias.
- Decreto 143/96 de 17 de abril que prorroga el Decreto de 24 de julio de 1992 de subvenciones para reconstrucción.
- Decreto 269/96 de 14 de junio sobre medidas de financiación cualificada de la autoconstrucción en el medio rural.

Navarra

- Decreto foral 43/88 de 4 de febrero de constitución de la sociedad mercantil Viviendas de Navarra.

- Decreto foral 155/93 de 10 de mayo sobre medidas de financiación y apoyo a actuaciones protegibles en materia de vivienda.

- Decreto Foral 73/94 de 28 de marzo que modifica el Decreto Foral de 10 de mayo de 1993.

- Decreto Foral 134/1994 de 4 de julio que modifica el Decreto Foral de 10 de mayo de 1993.

- Decreto Foral 213/94 de 24 de octubre que modifica el Decreto foral de 10 de mayo de 1993.

Canarias.

- Decreto 743784 de 23 de noviembre que regula los convenios de encargo de construcción de viviendas con sociedades públicas.

- Decreto 63/89 de 25 de abril sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.

- Decreto 20/94 de 11 de febrero que regula la concesión y el procedimiento para el otorgamiento de subvenciones destinadas a adquirentes y promotores para uso propio de las de régimen especial.

-
- Orden de 22 de abril de 1994 de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas sobre delimitación de áreas geográficas a efectos de la determinación del módulo aplicable para la fijación del precio de venta, renta y condiciones de financiación.

 - Decreto 153/94 de 21 de julio sobre transferencias de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de caza, actividades clasificadas y urbanismo.

 - Decreto 12/96 de 26 de enero de 1996 que regula las subvenciones para la adquisición por los adjudicatarios de las de titularidad de la Comunidad Autónoma iniciadas a partir de 1979.

 - Decreto 10/96 de 26 de enero que modifica el Decreto de 30 de septiembre de 1994 sobre procedimiento de adjudicación en régimen de alquiler y composición, funcionamiento y competencias de la Comisión de Vivienda.

 - Orden de 17 de abril de 1996 de la Consejería de Obras públicas, Vivienda y Aguas sobre procedimiento para la tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles del Plan 1996-1999.

Andalucía.

- Decreto 113/91 de 21 de mayo que regula los estatutos de la Empresa pública de Suelo de Andalucía.

- Decreto 13/95 de 31 de enero que establece medidas para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda.

- Decreto 16/96 de 23 de enero que aprueba el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para 1996-1999.

-
- Decreto 51/96 de 6 de febrero que regula las actuaciones contenidas en el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para 1996-1999.

Madrid.

- Decreto 38/86 de 20 de marzo que regula los convenios de gestión del Instituto de la Vivienda de Madrid con empresas públicas y sociedades estatales.

Castilla - La Mancha

- Orden de 28 de octubre de 1994 de la Consejería de Educación y Cultura que establece subvenciones para rehabilitación del programa "Castilla- La Mancha a Plena Luz"
- Orden de 28 de octubre de 1994 de la Consejería de Educación y Cultura que establece subvenciones extraordinarias para rehabilitación de viviendas en conjuntos histórico-artísticos de Toledo y Cuenca.

Murcia

- Decreto 89/90 de 15 de noviembre sobre actuaciones de promoción pública de viviendas en régimen de autoconstrucción.
- Orden de 29 de abril de 1994 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas sobre subvenciones de alquileres de viviendas de promoción pública.
- Decreto 13/96 de 3 de abril que regula las actuaciones protegibles para el cuatrienio 1996-1999.

-
- Orden de 28 de mayo de 1996 de la Consejería Política Territorial y Obras Públicas sobre minoración de la renta de alquileres de las de promoción pública.

Asturias.

- Decreto 6/95 de 18 de enero que establece el régimen jurídico de la habitabilidad y procedimientos administrativos relacionados con la misma.
- Decreto 11/96 de 14 de marzo sobre subvenciones para actuaciones protegibles y para declaración de Areas de Rehabilitación integrada.

La Rioja.

- Orden de 15 de mayo de 1989 de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo sobre ayudas en materia de de reparación de viviendas de protección oficial y eliminación de barreras arquitectónicas.
- Decreto 75/90 de 12 de julio de 1990 sobre creación de la Sociedad Mercantil Instituto de la Vivienda.
- Orden de 20 de marzo de 1996 de la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda sobre ayudas para la promoción, adquiición y adjudicación correspondiente al Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999.

Comunidad Valenciana.

- Decreto 158/92 de 14 de septiembre por el que se declara el área de rehabilitación urbana de la Ciutat Vella de Valencia.

- Decreto 27/93 de 22 de febrero por el que se declara el Area de Rehabilitación urbana de Alicante.

- Decreto 113/96 de 5 de junio sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda.

- Orden de 1 de agosto de 1996 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes sobre desarrollo y tramitación de las medidas de financiación y actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Castilla -León.

- Decreto 51/96 de 7 de marzo de ayudas a la vivienda rural.

- Decreto 52/96 de 7 de marzo sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para 1996-1999.

- Orden de 11 de abril de la Consejería de Fomento sobre tramitación de ayudas a la vivienda rural.

Extremadura.

- Decreto 11/96 de 6 de febrero sobre ayudas a la autopromoción.

- Orden de 19 de junio de 1996 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes que desarrolla el Decreto sobre ayudas a la autopromoción.

- Decreto 34/96 de 27 de febrero sobre subvenciones para adquisición, adjudicación y promoción de las de nueva construcción y adjudicación..

Cantabria.

- Decreto 14/96 de 22 de marzo que desarrolla el Plan Nacional de 1996-1999 y el convenio con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

1.- Sentencias del Tribunal Constitucional.

- Sentencia 4/81 de 2 de febrero. Recurso de Inconstitucionalidad. Ponente Rafael Gómez-Ferrer Morant.
- Sentencia 4/82 de 8 de febrero. Recurso de amparo. Ponente Angel Escudero del Corral.
- Sentencia 39/82 de 30 de junio. Conflicto positivo de competencia. Ponente Jerónimo Arrozamena Sierra.
- Sentencia 1/82 de 28 de enero. Conflicto positivo de competencia. Ponente Francisco Tomás y Valiente.
- Sentencia 6/83 de 4 de febrero. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente Luis Díaz Picazo.
- Sentencia 19/83 de 14 de marzo. Recurso de amparo. Ponente Rafael Gómez Ferrer Morant.
- Sentencia 14/86 de 31 de enero. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente Francisco Pera Verdaguer.
- Sentencia 96/1986 de 10 de julio. Conflicto positivo de competencia. Ponente Jesús Leguina Villa.
- Sentencia 37/87 de 26 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente Jesús Legina Villa.

-
- Sentencia 152/1988 de 20 de julio. Conflicto positivo de competencia. Ponente Antonio Truyol Serna.

 - Sentencia 214/89 de 21 de diciembre. Ponente José Luis de los Mozos y de los Mozos.

 - Sentencia 17/91 de 31 de enero. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente José Gabaldón López.

 - Sentencia 13/92 de 6 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente Alvaro Rodríguez Bereijo.

 - Sentencia 79/92 de 28 de mayo. Conflicto positivo de competencia. Ponente Julio Diego González Campos.

 - Sentencia 331/93 de 12 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente Alvaro Rodríguez Bereijo.

 - Sentencia 52/94 de 24 de febrero. Conflicto positivo de competencia. Ponente Carlos de la Vega Benayas.

 - Sentencia 59/95 de 17 de marzo. Conflicto positivo de competencias. Ponente Julio Diego González Campos.

2.- Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso administrativo).

- Sentencia de 23 de febrero de 1957 (AR. 1036) Ponente Francisco de Paula Serra Martínez.
- Sentencia de 22 de junio de 1981 (Ar. 4817). Ponente Diego Espín Canovas.
- Sentencia de 30 de septiembre de 1981 (Ar. 3305). Ponente Diego Espín Cánovas.
- Sentencia de 16 de noviembre de 1983 (ar. 5423). Ponente Aurelio Botella Taza.
- Sentencia de 25 de noviembre de 1983 (Ar.6092). Ponente Aurelio Botella Taza.
- Sentencia de 6 junio de 1984 (Ar. 236). Ponente Jerónimo Arozamena Sierra.
- Sentencia de 3 de octubre de 1984 (Ar. 4493). Ponente Angel Martín del Burgo y Marchán.
- Sentencia de 28 de diciembre de 1984 (Ar.427). Ponente Eugenio Díaz Eimil.
- Sentencia de 11 de febrero de 1985 (Ar. 1019). Ponente Pulino Martín Martín.
- Sentencia de 18 de marzo de 1985 (Ar. 1621). Ponente Paulino Martín Martín.
- Sentencia de 10 de mayo de 1985 (Ar. 4756). Ponente Angel Martín del Burgo Marchán.
- Sentencia de 24 de mayo de 1985 (Ar. 4773). Ponente A. Rodríguez García.
- Sentencia de 29 de mayo de 1985 (Ar. 4123). Ponente Eugenio Díaz Eimil.
- Sentencia de 29 de mayo de 1985 (Ar. 4122). Ponente Eugenio Díaz Eimil.

-
- Sentencia de 10 de julio de 1985 (Ar. 3895). Ponente Manuel Delgado-Ibarren Negroa.

 - Sentencia de 12 de julio de 1985 (Ar. 5092). Ponente Angel Martín del Burgo Marchán.

 - Sentencia de 24 de octubre de 1985 (Ar. 5320). Ponente Eugenio Díaz Eimil.

 - Sentencia de 16 de diciembre de 1985 (Ar. 6537). Ponente Manuel Garayo Sanchez.

 - Sentencia de 31 de diciembre de 1985 (Ar. 6553). Ponente Manuel Gordillo García.

 - Sentencia de 19 de marzo de 1986 (Ar. 1836). Ponente Saturnino Gutierrez de Juana.

 - Sentencia de 20 de mayo de 1986 (Ar. 4400). Ponente Julián García Estartús.

 - Sentencia de 26 de mayo de 1986 (Ar. 4459). Ponente José María Reyes Montreal.

 - Sentencia de 7 de junio de 1986 (Ar. 6605). Ponente Vicente Marín Ruiz.

 - Sentencia de 16 de junio de 1986 (Ar. 6771). Ponente Aurelio Botella Taza.

 - Sentencia de 3 de octubre de 1986 (Ar. 5287). Ponente Salvador Ortolá Navarro.

 - Sentencia de 15 de octubre de 1986 (Ar. 8919). Ponente Saturnino Gutierrez de Juana.

 - Sentencia de 17 de octubre de 1986 (Ar. 8042). Ponente Julián García Estartús.

 - Sentencia de 3 de febrero de 1986 (Ar. 987). Ponente José María Reyes Monterreal.

 - Sentencia de 5 de noviembre de 1986 (Ar. 7804). Ponente Juan García Ramos Iturralde.

-
- Sentencia de 2 de febrero de 1987 (Ar. 2043). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 5 de febrero de 1987 (Ar. 509). Ponente Fernando Roldán Martínez.

 - Sentencia de 16 de febrero de 1987 (Ar. 3192). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 27 de febrero de 1987 (Ar. 3378). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 8 de mayo de 1987 (Ar. 5249). Ponente Manuel Gordillo García.

 - Sentencia de 3 de junio de 1987 (Ar. 5923). Ponente Angel Martín del Burgo y Marchán.

 - Sentencia de 4 de junio de 1987 (Ar. 5856). Ponente Carmelo Madrigal García.

 - Sentencia de 29 de junio de 1987 (Ar. 6593). Ponente Joaquín Salvador Ruiz Pérez.

 - Sentencia de 1 de julio de 1987 (AR. 6666). Ponente Juan García Ramos Iturralde.

 - Sentencia de 8 de julio de 1987 (Ar. 5868). Ponente Carmelo Madrigal García.

 - Sentencia de 20 de julio de 1987 (AR. 7536). Ponente Saturnino Gutierrez de Juana.

 - Sentencia de 30 de julio de 1987 (AR. 77009). Poente Francisco Gonzalez Navarro.

 - Sentencia de 21 de octubre de 1987 (Ar. 8683). Ponente Angel Martín del Burgo y Marchán.

 - Sentencia de 16 de diciembre de 1987 (Ar. 9657). Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

-
- Sentencia de 21 de diciembre de 1987 (Ar. 9687). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 29 de diciembre de 1987 (Ar. 9854). Ponente José Ignacio Jimenez Hernandez.
 - Sentencia de 20 de enero de 1988 (Ar. 1999). Ponente Juan García Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 26 de enero de 1988 (Ar. 432). Ponente Francisco Gonzalez Navarro.
 - Sentencia de 9 de febrero de 1988 (Ar. 868). Ponente Juan García Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 14 de marzo de 1988 (Ar. 2156). Ponente Paulino Martín Martín.
 - Sentencia de 28 de marzo de 1988 (Ar. 1730). Ponente Benito Martínez Sanjuan.
 - Sentencia de 6 de abril de 1988 (Ar. 2619). Ponente Julián García Estartús.
 - Sentencia de 20 de abril de 1988 (Ar. 3132). Ponente Juan García-Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 7 de junio de 1988 (Ar.5065). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 20 de julio de 1988 (Ar. 6069). Ponente Mariano de Oro-Púlido y López.
 - Sentencia de 23 de septiembre de 1988 (Ar. 7242). Ponente Paulino Martín Martín.
 - Sentencia de 3 de octubre de 1988 (Ar. 7422). Ponente Jaime Barrio Iglesias.
 - Sentencia de 31 de octubre de 1988 (Ar. 8841). Ponente Angel Llorente Calama.

-
- Sentencia de 8 de noviembre de 1988 (Ar. 8792). Ponente Pedro Esteban Alamo.

 - Sentencia de 18 de noviembre de 1988 (Ar. 9140). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 30 de diciembre de 1988 (Ar. 10264). Ponente Pedro Esteban Alamo.

 - Sentencia de 6 de febrero de 1989 (Ar. 2452). Ponente Rafael de Mendizabal y Allende.

 - Sentencia de 6 de marzo de 1989 (Ar.2593). Ponente Carmelo Madrigal García.

 - Sentencia de 6 de marzo de 1989 (Ar. 2172). Ponente Carmelo Madrigal García.

 - Sentencia de 20 de marzo de 1989 (Ar. 2240). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 21 de marzo de 1989 (Ar. 2400). Ponente Benito Martínez Sanjuan.

 - Sentencia de 8 de mayo de 1989 (Ar. 3847). Ponente Francisco González Navarro.

 - Sentencia de 29 de mayo de 1989 (Ar. 3999). Ponente Pedro Esteban Alamo.

 - Sentencia de 1 de junio de 1989 (Ar.4327). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 17 de junio de 1989 (Ar. 4732). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 20 de junio de 1989 (Ar. 4869). Ponente Antonio Bruguera Manté.

 - Sentencia de 3 de julio de 1989 (Ar. 5683). Ponente Carmelo Madrigal García.

 - Sentencia de 10 de octubre de 1989 (Ar.7352). Ponente Antonio Brugera Manté.

-
- Sentencia de 23 de octubre de 1989 (Ar. 7470). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 24 de octubre de 1989 (Ar. 8390). Ponente Carmelo Madrigal García.
 - Sentencia de 30 de octubre de 1989 (Ar. 7478). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 31 de octubre de 1989 (Ar. 7595). Ponente Juan García-Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 31 de octubre de 1990 (Ar. 8856). Ponente Mariano de Oro Pulido y López.
 - Sentencia de 29 de noviembre de 1989 (Ar. 8370). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 6 de febrero de 1990 (Ar. 945). Ponente Juan García Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 28 de febrero de 1990 (Ar. 1532). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 21 de marzo de 1990 (Ar. 2250). Ponente Juan García-Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 3 de mayo de 1990 (Ar. 3791). Ponente Juan García Ramos Iturralde.
 - Sentencia de 6 de junio de 1990 (Ar. 4814). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 22 de junio de 1990 (AR. 5405). Ponente José María Morenilla Rodríguez.
 - Sentencia de 17 de julio de 1990 (Ar. 6570). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 3 de septiembre de 1990 (Ar. 7081). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 20 de septiembre de 1990 (Ar. 7126). Ponente José María Morenilla Rodríguez.

-
- Sentencia de 25 de septiembre de 1990 (Ar. 7384). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 17 de octubre de 1990 (Ar. 8137). Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.
 - Sentencia de 23 de octubre de 1990 (Ar. 8382). Ponente Julián García Estartús.
 - Sentencia de 24 de octubre de 1990 (Ar. 8331) Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Ar. 8806). Ponente Mariano de Oro Pulido y López.
 - Sentencia de 28 de noviembre de 1990 (Ar. 9338). Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.
 - Sentencia de 5 de diciembre de 1990 (Ar. 9729). Ponente Jaime Barrio Iglesias.
 - Sentencia de 21 de diciembre de 1990 (Ar. 10181). Ponente Jaime Barrio Iglesias.
 - Sentencia de 31 de enero de 1991 (Ar. 1478). Ponente Angel Llorente Calama.
 - Sentencia de 5 de febrero de 1991 (Ar. 772). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 12 de febrero de 1991 (Ar. 948). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 8 de marzo de 1991 (Ar. 2510). Ponente Benito Martínez Sanjuan.
 - Sentencia de 11 de abril de 1991 (Ar. 3298). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
 - Sentencia de 17 de abril de 1991 (Ar. 3412). Ponente Pedro Esteban Alamo.
 - Sentencia de 7 de julio de 1991 (AR. 7509). Ponente José María morenilla Rodriguez.

- Sentencia de 31 de julio de 1991 (Ar. 6715). Ponente Pedro Esteban Alamo.

- Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (Ar. 8898). Ponente Miguel Pastor López.

- Sentencia de 20 de noviembre de 1991 (Ar. 9154). Ponente Mariano de Oro Pulido y López.

- Sentencia de 18 de diciembre de 1991 (Ar. 9752). Ponente Pedro Esteban Alamo.

- Sentencia de 12 de diciembre de 1991 (Ar. 9742). Ponente Jaime Barrio Iglesias.

- Sentencia de 20 de enero de 1992 (Ar. 651). Ponente Ricardo Enríquez Sancho.

- Sentencia de 22 de enero de 1992 (Ar. 758). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

- Sentencia de 29 de enero de 1992 (Ar. 1239). Ponente Mariano de Oro Pulido y López.

- Sentencia de 5 de febrero de 1992 (Ar. 2299). Ponente Pedro Esteban Alamo.

- Sentencia de 13 de febrero de 1992 (Ar. 2230) . Ponente José Moreno Moreno.

- Sentencia de 21 de febrero de 1992 (Ar. 1997). Ponente José Luis Ruiz Sánchez.

- Sentencia de 26 de febrero de 1992 (Ar. 3016). Ponente Pedro Estebán Alamo.

- Sentencia de 12 de marzo de 1992 (Ar. 1826). Ponente Benito Martínez Sanjuan.

- Sentencia de 17 de marzo de 1992 (Ar. 3275). Ponente Mariano de Oro Pulido y López.

- Sentencia de 31 de marzo de 1992 (Ar. 3239). Ponente Julian García Estartús.

-
- Sentencia de 6 de abril de 1992 (AR. 3001). Ponente José María Morenilla Rodríguez.

 - Sentencia de 12 de mayo de 1992 (Ar 4146). Ponente Francisco Delgado Barrio.

 - Sentencia de 24 de junio de 1992 (Ar. 55229. Ponente Jaime Barrio Iglesias.

 - Sentencia de 6 de julio de 1992 (Ar. 5744). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 6 de julio de 1992 (Ar. 6110). Ponente Ricardo Enriquez Sancho.

 - Sentencia de 14 de julio de 1992 (Ar. 5754). Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

 - Sentencia de 22 de julio de 1992 (Ar. 6168). Ponente Miguel Pastor López.

 - Sentencia de 23 de julio de 1992 (Ar. 6173). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

 - Sentencia de 21 de septiembre de 1992 (Ar. 7438). Ponente Jaime Rouanet Moscardó.

 - Sentencia de 23 de septiembre de 1992 (Ar. 6977). Ponente Mariano de Oro Pulido.

 - Sentencia de 5 de octubre de 1992 (Ar. 7758). Ponente Ricardo Enriquez Sancho.

 - Sentencia de 21 de octubre de 1992 (Ar. 8043). Poente Jaime Barrio Iglesias.

 - Sentencia de 21 de octubre de 1992 (Ar. 8038) Ponente Mariano de Oro Pulido y López.

 - Sentencia de 23 de noviembre de 1992 (Ar. 9062). Ponente Pedro Esteban Alamo.

 - Sentencia de 27 de noviembre de 1992 (Ar. 8691). Ponente José Moreno Moreno.

-
- Sentencia de 11 de marzo de 1993 (AR. 1602). Ponente Pedro Esteban Alamo.

 - Sentencia de 6 de mayo de 1993 (Ar.3406). Ponente Benito Martínez Sanjuan.

 - Sentencia de 20 de mayo de 1993 (Ar.3452). Ponente Mariano Baena del Alcazar.

 - Sentencia de 26 de julio de 1993 (Ar. 5587). Ponente Jaime Barrio Iglesias.

 - Sentencia de 27 de noviembre de 1993 (Ar. 8474). Ponente Jaime Rouanet Moscardó.

 - Sentencia de 1 de marzo de 1994 (Ar. 1697). Ponente Antonio Naval Recio.

 - Sentencia de 15 de octubre de 1994 (Ar. 8085). Ponente José María Morenilla Rodríguez.

 - Sentencia de 20 de febrero de 1.996 (Ar. 1213). Ponente Francisco José Hernando Santiago.

 - Sentencia de 4 de marzo de 1.996 (Ar. 2018). Ponente Juan Manuel Sanz Bayón.

 - Sentencia de 8 de marzo de 1.996 (Ar. 2024). Ponente Antonio Naval Recio.

 - Sentencia de 18 de marzo de 1.996 (Ar. 2227). Ponente Enrique Caucer Lanner.

 - Sentencia de 2 de abril de 1.996 (Ar. 2935). Ponente Jaime Barrio Iglesias.

 - Sentencia de 15 de abril de 1.996 (Ar. 3679). Ponente Ramón Rodríguez Arribas.

 - Sentencia de 18 de abril de 1.996 (Ar. 3261). Ponente Pedro José Yagüe Gil.

 - Sentencia de 24 de abril de 1.996 (Ar. 3270). Ponente Antonio Naval Recio.

- Sentencia de 25 de abril de 1.996 (Ar. 3272). Ponente Antonio Naval Recio.

- Sentencia de 25 de abril de 1.996 (Ar. 3306). Ponente Eladio Escusol Barra.

- Sentencia de 16 de mayo de 1.996 (Ar. 3975). Ponente Pedro José Yagüe Gil.

- Sentencia de 21 de mayo de 1.996 (Ar. 3978). Ponente Juan Manuel Sanz Bayón.

3.- Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 1993. Ponente José Díaz Delgado.

4.- Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea.

- Sentencia de 7 de junio de 1.988 (Asunto 57/86).

RELACIÓN DE OBRAS DOCTRINALES CONSULTADAS.

Albadalejo, Manuel.

"Derecho civil", tomo II (volumen 2º), y tomo III (volumen 1º). Librería Bosch, 1989.

Albertí Rovira, Enoch.

"Relaciones entre las Administraciones públicas", en el libro "Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento Administrativo común", coordinado por Jesús Legina Villa y Miguel Sánchez Morón. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 41-70.

Albiñana García-Quintana, César.

"El presupuesto de gastos fiscales". Presupuesto y Gasto Público, Nº 1, 1979, pág. 45-51.

Alegre Avila, Juan Manuel.

- "El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico español: Principios y bases de su régimen jurídico". Revista de Estudios de la vida local y autonómica". julio-diciembre. 1992, págs. 599-641.

- "El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. La perversión de las técnicas jurídicas de protección". Homenaje a Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, págs. 1574-1619.

- "Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico" tomos I y II. Ministerio de Cultura, 1994.

- "Actuaciones aisladas en suelo urbano". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981.

Alonso Ibañez, María del Rosario.

- "Los espacios culturales en la ordenación urbanística". Universidad de Oviedo, 1994.

- "El patrimonio histórico. Valor cultural y destino público". Civitas, Madrid, 1992.

Alonso Ureba, Alberto.

"La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales".
Tratado de Derecho Municipal, Tomo II. Dirigido por Santiago Muñoz Machado.
Civitas, Madrid, 1988, págs. 1301-1375.

Alzaga Villaamil, Oscar.

- "La Constitución española de 1978. Comentario sistemático". Madrid, 1978.
- "Comentarios a las leyes políticas". Tomo IV. Revista de Derecho Privado, 1.984.

Arceo Minguez, B. y otros.

"Actividad industrial y espacios rurales: aproximación a su estudio en Cantabria".
Ciudad y Territorio, octubre-diciembre, 1984, págs. 81-90.

Argullol Murgadas, Enrique.

"Notas sobre el régimen jurídico de los equipamientos". Revista de Derecho
Urbanístico N° 84, 1983, págs. 13-33.

Ariño Ortiz, Gaspar.

- "El servicio público como alternativa". REDA N° 23. 1979, págs. ver
- "La Administración institucional. Bases de su régimen jurídico". Instituto de
Estudios Administrativos. Madrid, 1972.

Arribas Briones, Pablo,

- "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos
urbanísticos". Revista de Derecho Urbanístico n° 122, 1991, pág. 33-63.
- "Los catálogos en el artículo 25 de la Ley del Suelo". Revista de Derecho
Urbanístico, n° 54, 1977, pags. 51-68.

Arzua Arrugaeta, Agustín.

"A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística".
Revista Vasca de Administración Pública N° 41, 1995, págs. 507-543.

Baena del Alcázar, Mariano,

- "Sobre el concepto de fomento", RAP N° 54, 1967, págs 43-85.

- "Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía", Tecnos, Madrid, 1966.

- "Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español". Ministerio de la vivienda. Madrid, 1968.

- "Administración central y Administración institucional en el derecho español". Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.

- "Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central". RAP N° 44. 1964, págs. 59-119.

Ballesteros Fernández, Ángel.

- "Manual de Administración Local", Comares, Granada, 1992.

- "El cuanto y el como de las cesiones en la legislación urbanística". Revista de Derecho Urbanístico n° 135, 1993, págs. 35-66.

Bando Casado, Honorio Carlos.

"La protección pública de los usuarios de viviendas". Instituto Nacional de Consumo, 1986.

Baño León, José M^a.

- "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local". Tratado de Derecho Municipal, tomo I. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Civitas, Madrid; 1988, págs. 339-388.

- "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria". Madrid, Civitas, 1991.

- "Los ámbitos del reglamento independiente" en el libro homenaje a Eduardo García de Enterría. Tomo I. Civitas, Madrid, 1991.

Barrero Rodríguez, Concepción.

"La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico". Civitas, Madrid, 1990.

Bassols Coma, Martín.

- "Instrumentos legales de intervención en los centros y conjuntos históricos", RDU, nº 118, 1990, pág. 13-52.

- "Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de las actividades económicas de interés público", RAP, Nº 82, 1977, pág. 61-111.

- "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978". Revista de Derecho Urbanístico, Nº 85, 1983, págs. 13-42.

- "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística". Ciudad y Territorio Nº 80-2, págs. 21-30.

- "El patrimonio histórico español. Aspectos de su régimen jurídico". Revista de Administración pública, nº 114, 1987, pág.93-125.

- "Servicio público y empresa pública: Reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales". RAP Nº 84. 1977, págs. 27-59.

- "Comentarios al artículo 47 de la Constitución", en "Comentarios a las Leyes Políticas", dirigido por Oscar Alzaga Villaamil. tomo IV. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984.

- "Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)". Montecorvo, 1.973.

- "Urbanismo y organización administrativa municipal: especial consideración a las gerencias municipales de urbanismo en el Derecho español". Revista de Derecho Urbanístico, Nº 17, 1970, pags. 31-68.

Beladiez Rojo, Margarita.

"Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico español".
Tratado de Derecho Municipal, tomo II, dirigido por Santiago Muñoz Machado.
Civitas, Madrid, 1988, págs. 2059-2082.

Bellido, Javier Jesús.

"Transferencias de aprovechamientos urbanísticos. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano". Ciudad y Territorio número 3, 1.979, págs. 29-51.

Benitez de Lugo y Guillén, Félix.

"El patrimonio cultural español". Comares, 1988.

Bermejo Vera, José.

- "Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)", Tecnos, Madrid, 1975.
- "Actuaciones urbanísticas aisladas versus planificación: modelo urbanístico y protección del Patrimonio Histórico Artístico". En el libro Homenaje a García Trevijano Fos. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982, págs.803-818.
- "Derecho Administrativo. Parte Especial", Civitas, Madrid, 1994.

Blanquer Prats, María Blanca.

- "Las bases fundamentales del núcleo de población". Revista de Derecho Urbanístico N° 72, 1981, págs. 13-30.
- "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento". Revista de Derecho Urbanístico N° 66, 1980, págs. 13-53.

Bobbio, Norberto.

"Contribución a la Teoría del Derecho". Editorial Debate, 1990.

Bolas Alfonso, Luis.

"La reparcelación en suelo urbano". Editoriales de Derecho reunidas". Madrid, 1994.

Boquera Oliver, José M^a.

"Derecho Administrativo". Civitas, Madrid, 1996.

Boquera Oliver, José María (coordinador)

"Derecho urbanístico local". Civitas, Madrid, 1992

Broseta Pont, Manuel.

"Manual de Derecho urbanístico". Tecnos, Madrid, 1994.

Cacho Nazábal, Teodoro.

"Régimen transitorio de la Ley 8/90 y cesiones del 15%". Revista de Derecho Urbanístico N^o 127, 1992, págs. 13-37.

Cano Mata, Antonio.

"Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos". Revista de Administración pública, n^o 87, 1978, págs. 339-360.

Carceller Fernández, Antonio.

"La reparcelación en el texto refundido de la Ley del Suelo". Revista de Derecho Urbanístico N^o 49, 1976, págs. 63-78.

Carretero Pérez, Adolfo.

"Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo". Revista de Derecho urbanístico N^o 16, 1970, págs. 87-100.

Cascajo Castro, José Luis.

"La tutela constitucional de los derechos sociales". Madrid, 1.988.

Chico y Ortiz, José María.

"El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 33, 1973, págs. 97-124.

Climent Barberá, Juan.

- "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales". *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado. Civitas, Madrid, 1988, págs. 279-318.

- "La afectación de los bienes al uso y servicio público". *Institución Alfonso el Magnánimo*, Valencia, 1.979.

- "Legislación de régimen local. Comentarios". *Generalitat Valenciana*, 1987.

Cobo del Rosal, Manuel; Vives Antón, Tomás.

"Derecho penal. Parte general". Valencia, 1987.

Corella Monedero, José Mario.

- "Singularidades de la gestión en el sistema de actuación por expropiación". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 108, 1988, págs. 77-94.

- "Sistemas de actuación en la Ley 19/1975 de 2 de mayo". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 48, 1976, págs. 59-81.

Cossio de, Alfonso y otros.

"Instituciones de Derecho civil". Tomo II. Civitas, Madrid, 1991.

Cuétara, Juan Miguel de la,

"La actividad de la Administración", Tecnos, Madrid, 1983.

Díaz Lema, José Manuel

- "Subvenciones y crédito oficial en España". *Instituto de Estudios Fiscales*, 1985

- "La afirmación legal de patrimonios propios de los organismos autónomos" (Contribución al estudio de los patrimonios inmobiliarios públicos". Administración Institucional, libro homenaje al Manuel Francisco Clavero Arevalo, tomo I. Civitas, Madrid, 1994, págs. 363-402.

- "El patrimonio municipal del suelo en el texto refundido de 1992". Revista de Derecho Urbanístico N° 136, 1994, pág. 13-50.

Diez Picazo, Luis.

- "Sistema de Derecho civil", tomo I. Tecnos, Madrid, 1993, pág 379-391.

- "Sistema de Derecho civil", tomo III. Tecnos, Madrid, 1990.

Domper Ferrando, Javier.

"El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas". Volumen I (planteamientos constitucionales). Civitas, Madrid, 1992.

Dromi, José Roberto.

"Derecho subjetivo y responsabilidad pública". Madrid, 1986

Embid Irujo, Antonio.

"Los planes especiales. Régimen jurídico general". Revista española de Derecho Administrativo, N° 70, 1991, págs. 169-199.

Enríquez de Salamanca, Luis, y otros.

"Transferencia de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano". Ciudad y Territorio N° 3, 1979, págs. 29-51.

Espinós Tayá, Andrés; Balcells Junyent, José.

"Declaración de ruina (policía municipal en materia de edificios ruinosos). Revista de Estudios de la Vida Local, N° 110, 1960, págs. 200-209.

Estella, Vega.

"El patrimonio Histórico artístico en la jurisprudencia". Revista de Administración Pública, N° 76, 1975, págs. 133-180.

Esteve Pardo, José.

"Organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero o análogos y entidades de derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado". RAP N° 92. 1980, págs. 353-364.

Estevez Goytre, Ricardo.

"La obligación municipal de contribuir al costeamiento de las cargas de urbanización: Evolución histórica y régimen actual. Revista de Derecho Urbanístico N° 141, 1995, pág. 61-69.

Ezquiaga Domínguez, José María.

"Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro: incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguardia de la ciudad histórica". Ciudad y Territorio. Octubre- Diciembre, 1986, págs. 83-114.

Fernández Cano, Antonio,

"La ocupación directa de terrenos para dotaciones urbanísticas". Revista de Derecho urbanístico N° 140-141, 1995, págs. 121-140 y págs. 13-42.

Fernández Farreres, Germán.

- "La subvención: concepto y régimen jurídico", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1.983.

- "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el derecho español". RAP n° 113, 1987, págs. 39-75.

Fernández González, Javier.

"La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman". Civitas, Madrid, 1.995.

Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando.

"La concurrencia y diferenciación de incumplimientos de deberes en el sistema de compensación en relación con la extinción del derecho a urbanizar: sus efectos". Revista de Derecho Urbanístico N° 142, 1995, pág. 43-61.

Fernández Pirla, Santiago.

"La valoración del suelo según la Ley 8/90 y los valores catastrales". Revista de Derecho Urbanístico n° 123, 1991, pág. 121-143.

"Expropiación forzosa". Revista de Derecho Urbanístico N° 127. 1992, pág. 87-106.

Fernández Rodríguez, Tomás Ramón.

"Manual de Derecho Urbanística". El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1993.

"La legislación española sobre Patrimonio Histórico-Artístico". Balance de la situación de cara a su reforma". Revista de derecho urbanístico N° 60, 1978, págs.13-36.

"Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos". Revista de Derecho político, n° 15, 1982, págs. 21-34.

"Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico". Revista de Derecho Urbanístico N° 65, 1979, pág. 13-25.

"Sobre la calificación de los planes urbanísticos". Revista española de Derecho Administrativo N° 3, 1974, pags. 507-511.

"Empresa pública y servicio público: el final de una época". REDA N° 89, 1996, pags. 37-48

Fernandez Rodriguez, Tomás Ramón y otros.

"Dictámenes jurídicos. Delimitación del contenido del derecho de propiedad en el urbanismo". Diputación de Madrid. Madrid, 1982.

Ferrando, José Vicente.

"Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento". Civitas madrid, 1990.

Ferreriro Lapatza, José Juan; Martín Queralt, Juan y otros.

"Curso de Derecho tributario. Parte especial". Marcial Pons, Madrid, 1993.

Figareda y Carriol, Pere.

"Las parcelaciones urbanísticas". Revista de Derecho Urbanístico número 38, 1.994, págs. 35-54.

Figueira Louro, Miguel.

"Las subvenciones y los planes de inversiones". Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 123, 1.962, págs. 371-376.

Gallego Anabitarte, Alfredo.

"Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa". Revista de Derecho Urbanístico N° 134 1993, págs. 13-66.

Gálvez, Javier.

"Comentario al artículo 47 de la Constitución", en "Comentarios a la Constitución española", dirigido por Fernando Garrido Falla. Civitas, Madrid, 1985.

García Bellido, Javier.

-"Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística". Revista de Derecho urbanístico, N° 89, 1984, págs. 53-67.

- "Conservación y fuera de ordenación. Hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en suelo urbano". *Revista de Derecho urbanístico* N° 105, 1987, pág. 95-113.
- "La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico". *Ciudad y Territorio*, julio-septiembre. 1986, págs. 9-51.
- "Transferencias de aprovechamiento urbanístico: Fundamentación de una nueva técnica de gestión". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 65, 1979, págs. 39-87.
- "Configuración de la propiedad desagregada: Dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 138 y 139, 1994, págs. 83-170 y 97-188.

García Castillo, Juan Vicente.

"La normativa técnica de valoración catastral". Conferencia pronunciada en el seno de las Jornadas organizadas por el Colegio de Secretarios y la Facultad de Derecho de Valencia, celebradas en Valencia del 6 de mayo al 17 de junio de 1993, bajo el título "Derecho urbanístico local".

García de Enterría, Eduardo

- "Sobre la naturaleza de las tasas y las tarifas de los servicios públicos", *RAP* n° 12, 1953, pág. 129-157.
- "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, Civitas, Madrid, 1993.
- "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural". *Revista española de Administración pública*, n° 39, 1983, pág. 575-591.
- "Actuación pública y actuación privada en el derecho urbanístico". *Revista española de Derecho Administrativo*, n° 1, 1974, págs. 79-97.
- "La actividad industrial y mercantil en los municipios". Ponencia presentada al primer congreso iberoamericano de municipios, Madrid, 1951.

García Escudero, Piedad y Pendás García, Benigno.

"El nuevo régimen local español". Barcelona, 1985.

García Fernández, Aureliano.

"Los equipamientos comunitarios". Revista de Derecho urbanístico N° 76, 1982, págs. 97-106.

García Lanza, Julio.

"Los espacios públicos en la ciudad". Revista de Derecho urbanístico N° 122, 1991, págs. 21.32.

García Macho, Ricardo.

"Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

García Manzano, Pablo.

Sentencias del Tribunal Supremo. Anotaciones y concordancias. Revista de Derecho Urbanístico, N° 54, 1977, págs. 127- 152.

Garrido Falla, Fernando.

- "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, Tecnos, Madrid, 1989.

- "Problemática jurídica de los planes de desarrollo e económico" Madrid, 1974.

- "Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales". REDA N° 79, 1993, págs. 389-399.

- "El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público". REDA N° 29. 1981, págs. 225-237.

- "Privatización y reprivatización". RAP N° 126. 1992,j págs. 7-26.

- "El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público". REDA N° 29, 1981, págs.225-237.

- "Comentarios a la Constitución española". Civitas, Madrid, 1.985.

Gimeno García-Lomas, José.

"La regulación jurídica de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución". Ciudad y Territorio N° 2, 1979, págs.107-112.

Gómez-Ferrer Morant, Rafael.

"En torno a los estándares urbanísticos". Revista española de Derecho Administrativo" N° 4, 1975, págs. 59-80.

"La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo". Revista española de Derecho Administrativo N° 10, 1976, págs. 451-468

"La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales", en el libro homenaje a Clavero Arévalo. "Administración Institucional". Civitas, Madrid, 1.994.

González Berenguer Urrutia, José Luis.

"Dictamen sobre sistemas generales". Revista de Derecho urbanístico n° 127, 1992, págs. 59-69

"El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás". Revista de Derecho urbanístico N° 135, 1993, págs. 75-95.

"Urbanismo y política de vivienda". Revista de Derecho urbanístico N° 85, 1983, págs. 43-59.

"Esquema del sistema de compensación". Revista de Derecho Urbanístico N° 61, 1979, pág. 13-22.

"La actuación urbanística asistemática". Revista de Derecho urbanístico N° 65, 1979, págs. 27-37.

González García, Francisco.

"La ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978". Presupuesto y Gasto Público, N° 3, 1979.

González Navarro, Francisco.

- "Organismos autónomos y Ley General Presupuestaria. Una aproximación al estudio de los grupos normativos". *Revista de Hacienda Pública española* nº 54. 1978, págs. 141-167.

González Palma, Francisco.

"El artículo 87.3 de la Ley del Suelo. las vinculaciones o limitaciones singulares". *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 104, 1987, págs. 65-77.

González Pérez, Jesús.

- "Las sociedades urbanísticas constituidas por entes públicos". *RDU* Nº 58. 1978, págs. 13-39.

- "Comentarios a la Ley del Suelo", tomos I, II y III, Madrid, 1993.

- "La dignidad de la persona". Civitas, Madrid, 1986.

- "Comentarios a la Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo". Civitas, Madrid, 1.990.

González Romero, Gonzalo.

- "En torno a la problemática de los equipamientos". *Revista de Derecho urbanístico*, Nº 51, 1977, págs. 37-59.

- "Sobre la competencia urbanística. Contenido, alcance y problemática". *RDU* Nº 64. 1979, págs. 95-120.

González Salinas, Pedro.

"La naturaleza jurídica de los planes de urbanismo y los recursos administrativos admisibles contra el acto de aprobación". *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 27, 1980, págs. 649-653.

González Sánchez, Manuel.

"Los beneficios fiscales y su consideración jurídica de gastos públicos". *Presupuesto y Gasto Público*, N° 5, 1980, págs. 61-77.

Grau Avila, Sebastian.

"Las actuaciones aisladas en suelo urbano". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.

"La ejecución de los sistemas en la legislación urbanística estatal". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 133, 1993, págs. 43-58.

"Sobre la naturaleza de los catálogos de la legislación urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 70, 1980, págs. 125-138.

"Régimen jurídico de la conservación, protección y rehabilitación de conjuntos de carácter histórico". *Revista de Estudios de la Vida Local* número 212, 1.981, págs. 690-721.

Gutiérrez Alviz y Conradi, Pablo.

"Las parcelaciones en el derecho español". Granada, 1993.

Herrero Lozano, David.

"La protección oficial en la construcción de viviendas". Madrid, 1969.

"Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana". *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 32, 1973, págs.31-79.

Infante Lope, Julia.

"Todo sobre comunidades de propietarios". Editorial de Vecchi, Barcelona, 1991.

Jiménez Blanco, Antonio.

"Las relaciones interadministrativas de supervisión y control". *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I. Civitas, Madrid, 1988, págs. 319-335.

Jiménez de Cisneros, Francisco.

"Los organismos autónomos en el Derecho público español. Tipología y régimen jurídico". Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1.987.

Jiménez Luna, Pedro-Alvaro.

"La afectación de suelo a la construcción de viviendas de protección oficial como determinación del planeamiento general en suelo urbanizable programado". Revista de Derecho Urbanístico, N° 92, 1985, págs.13-26.

Jordana de Pozas.

"Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo". Revista de Estudios Políticos, N° 48, 1949.

Jordano Fraga, Jesús.

"La protección del derecho a un medio ambiente adecuado". Barcelona, 1995.

Juan Asenjo, Oscar de.

"Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución española de 1978. Del principio de subsidiariedad al principio de compatibilidad". REDA N° 25. 1980, págs. 255-270.

Lafuente Benaches, Mercedes.

"Los planes especiales de reforma interior". Revista de Derecho Urbanístico N° 114, 1989, págs. 79-102.

Lagares Calvo, Manuel

"Incentivos fiscales a la inversión privada", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

Lancha, Fernando Hipólito y Rodríguez Landrove, Luis.

"Legislación de viviendas de protección oficial". Madrid, 1990.

Larrumbe Biurrun, Pedro M.

"La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos". Revista de Derecho urbanístico, nº 57, 1978, págs. 47-110.

Laso Martínez, Jose Luis.

"El aprovechamiento urbanístico". Marcial Pons, Madrid, 1995.

Leguina Villa, Jesús y Sánchez Moron, Miguel.

"Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común". Tecnos, Madrid, 1.993.

Linde Paniagua, Enrique.

"El concepto de empresa pública en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". REDA nº 20, 1979, págs. 137-140.

LLiset Borrel, Francesc.

-"Los convenios interadministrativos de los entes locales". Revista jurídica de cataluña. 1989, págs. 111-121.

-"Los convenios interadministrativos". REDA Nº 67. 1990, págs.389-400.

-"El principio de impenetrabilidad territorial de la competencia municipal en materia de urbanismo. Las actuaciones de conjunto del artículo 32 de la Ley del suelo". RDU Nº 116. 1990, págs. 15-34.

Llop Torné, Josep María.

"La actuación en suelo urbano. Una opción táctica de planeamiento". Ciudad y Territorio. Enero- Junio 1984, págs. 157-167.

López Jaén, Juan.

"Sobre los Conjuntos históricos españoles". ciudad y Territorio N° 85, 1990.

López Jurado Escribano, Francisco de Borja.

"El régimen de fuera de ordenación y el planeamiento urbanístico". Revista de Derecho urbanístico n° 112, 1989, págs.101-114.

López Merino, Francisco.

"El estado ruinoso ante el Derecho". Revista de Administración Pública, N° 70, 1973, págs. 55-111.

López Pellicer, Jose A.

"El coste de urbanización del suelo correspondiente al 10% de aprovechamiento medio de cesión obligatoria a la Administración. Revista de Derecho Urbanístico N° 96, 1986, pág. 39-55.

"La cesión obligatoria y gratuita de terrenos por razón de urbanismo". Revista de Derecho Urbanístico N° 53, 1977, págs, 43-65.

"Costes y cuotas de urbanización y conservación". Revista de Derecho Urbanístico N° 67, 1980, págs. 63-110

López Ramón, Fernando.

"Planificación territorial". RAP n° 114, 1987, págs. 127-176.

"Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", REDA n° 43, 1984, págs. 535-561.

"Urbanismo municipal y ordenación del territorio". REDA n° 82. 1994, págs. 207-218.

Manzanedo, J.A; Hernando, J. y Gómez Reino, E.

"Curso de Derecho Administrativo Económico. Ensayo de una sistematización". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.

Martí, Nicolás J.

"Naturaleza e impugnación de los acuerdos de la junta general de las sociedades anónimas municipales". *Revista Española de Derecho Administrativo* número 75, 1.992, págs. 449-465.

Martín de Castro, Juan Pablo.

"Instrumentos organizativos y patrimoniales de la gestión pública urbanística: las sociedades anónimas de gestión urbanística y los patrimonios públicos de suelo". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 107, 1988, págs. 29-62.

Martín Hernández, Paulino.

"El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 118, 1990, págs. 79-101.

"Delimitación de polígonos y unidades de actuación urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 79, 1982, pág. 13-35.

Martín Mateo, Ramón.

"Derecho Administrativo económico. El Estado y la empresa". Madrid. 1977.

"Ordenación del sector público en España". Civitas, 1973.

"Manuel de Derecho ambiental". Trivium, Madrid, 1.995.

Martín Retortillo, Sebastian.

"Derecho Administrativo económico", Tomo I y II. La Ley, 1991 (reimpresión).

"Las empresas públicas: Reflexiones en el momento presente". *RAP* N° 126. 1991, págs. 63-132.

Martín Retortillo, Cirilo.

"La riqueza artística municipal y la reforma interior de poblaciones". *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 40, 1948, págs. 481-491.

Martínez García, Silvestre.

"La expropiación en el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 1992". *Revista de Derecho urbanístico* N° 142, 1995, págs. 23-42.

Martínez Marín, Antonio.

"El buen funcionamiento de los servicios públicos". Tecnos, Madrid, 1990.

Martínez Sánchez, Alberto.

"Dialéctica campo-ciudad". *Ciudad y Territorio* N° 3, 1980, págs. 17-22.

Martínez Sarandeses, José.

"Posibilidades y limitaciones de la Ley del suelo para realizar una política conservacionista de las áreas urbanas". *Ciudad y Territorio* N° 56, 1983, págs. 51-57.

Más, Carlos.

"Asignación de suelo para equipamiento urbano en la ordenación de cascos consolidados. Criterios y vías de actuación". *Ciudad y Territorio* N°1. 1980, págs. 45-58.

Menendez de Luarca, José Ramón.

"Tratamiento del área rural en el plan de Gijón". *Ciudad y Territorio*. Enero-junio. 1984, págs. 177-197.

Merelo Abela, Jose Manuel.

- "Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística". Praxis, Barcelona, 1995.

- "Valoraciones del suelo y del aprovechamiento urbanístico. Las valoraciones en los instrumentos redistributivos". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 136, 1994, pág. 75-104.

- "Examen de las disposiciones transitorias del nuevo texto refundido". Revista de Derecho Urbanístico N° 129, 1992, págs. 67-102.

- "La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo". Banco de Crédito Local, Madrid, 1.991.

Mingo de Miguel, Angel.

"El derecho a indemnización y la aplicabilidad del artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo ante la mutación del planeamiento metropolitano de Madrid". Revista de Derecho Urbanístico N° 75. 1981, pág. 63- 78.

Montoro Chiner, María Jesús.

"La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos". Montecorvo, Madrid, 1983.

Mora Bongera, Fernando.

"La protección de los Conjuntos históricos a través del planeamiento". Revista de Derecho urbanístico, n° 116, 1990, pág. 47-65.

Moreno Jiménez, Antonio.

"Una metodología de planificación de equipamientos educativos en el medio rural". Ciudad y Territorio, N° 75-1, 1988, págs. 119-129.

Morel Ocaña, Luis.

"Reflexiones sobre la ordenación jurídica del medio ambiente". Revista de Derecho Urbanístico N° 80, 1982, pág. 13-42.

Muñoz Machado, Santiago.

- "La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones públicas". Civitas, Madrid, 1992.

- "Revisión de planes de urbanismo y modificación de las zonas verdes y espacios libres". *Revista española de Derecho Administrativo* Mº 18, 1978, págs.181-202.

- "Examen de los principales aspectos del proyecto desde la perspectiva de su idoneidad técnico-jurídica". *Arquitectos*, nº 116, 1990, págs. 50- 54.

- "Tratado de Derecho municipal". Civitas, Madrid, 1.988.

Naval Mas, Antonio.

"Estudios de Historia urbana, urbanismo y centros históricos en Francia". *Ciudad y Territorio* Nº 65, 1985, págs.87-103.

Navarro Segura, María Isabel.

"La validez de una política de defensa de los centros históricos": los aspectos legales y de ordenación". *Ciudad y Territorio* Nº 77, 1988, págs. 51-57.

Nicolás Martí, J.

"Naturaleza e impugnación de los acuerdos de la junta general de las sociedades anónimas municipales". *REDA* Nº 75. 1992, págs. 449-465.

Nieves Borrego, Julio.

"Estudio sistemático y consideración jurídico administrativa de la subvención", *RAP* nº 42, 1963, págs. 17-120.

Ortega Alvarez, Luis.

"Las competencias propias de las corporaciones locales". *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I. Civitas, Madrid, 1988, págs. 185-230.

Ortega García, Angel.

"Los edificios en la reparcelación". *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 43. 1975, págs. 21-40.

Otto, Ignacio de.

"Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes". Barcelona, Ariel, 1.987.

Para Martín, Antonio.

"La comunidad de propietarios y sus órganos. Estudio practico jurisprudencial".
Barcelona, 1992.

Parada Vázquez, Ramón,

"Derecho Administrativo", tomo I y II. Marcial Pons, Madrid, 1994.

"Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común". Pons, Madrid, 1993.

Pareja y Lozano, Carles.

"Contenido y alcance de los planes especiales de reforma interior en el sistema de planeamiento urbanístico". Madrid, 1984.

"Régimen del suelo no urbanizable". Marcial Pons, Madrid, 1990.

Parejo Alfonso, Luciano.

"Derecho urbanístico. Instituciones básicas". Ediciones ciudad Argentina, Madrid, 1986.

"Relaciones interadministrativas y régimen local". REDA N° 40-41. 1984. págs. 179-230.

"Manual de Derecho Administrativo". Ariel Derecho, Barcelona, 1990.

"La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico". Ciudad y Territorio, enero-junio, 1984, págs. 41-54.

"El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria". Revista de Derecho Urbanístico N° 40. 1974, págs. 19-44.

"Un problema crucial de la ordenación urbanística en la hora actual: la relación plan general-plan especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo". Revista de Derecho Urbanístico N° 89, 1984, págs. 17-51.

Pascual García, José.

"Las subvenciones del Estado y organismos autónomos en el ordenamiento presupuestario", *Presupuesto y Gasto Público* nº 7, 1980, págs. 147-159.

Pendás García, Benigno (coordinador).

"Administraciones públicas y ciudadanos". Praxis, Barcelona, 1.993.

Perales Mandueño, Francisco.

"El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los planes parciales y especiales". *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 91, 1985, pág. 13-44.

"Algunas reflexiones sobre el planeamiento y la gestión urbanística en la situación actual". *Revista de Derecho Urbanístico* nº 104, 1987, págs.13-33.

"Aspectos técnico-jurídicos del planeamiento". *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 30, 1972, págs. 13-27.

Pérez Luño, Antonio E.

"Comentario al artículo 45 de la Constitución", en *Comentarios a las Leyes Políticas*. Dirigido por Oscar Alzaga Villaamil. Tomo IV. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1984.

"Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema". Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Salamanca, 1979.

"Los derechos fundamentales". Tecnos, Madrid, 1984.

"Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución". Tecnos, Madrid, 1984.

Pérez Moreno, Alfonso.

"La forma jurídica de las empresas públicas". Instituto García Oviedo, Sevilla, 1969.

"El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico". *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 119, 1990, págs. 13-41.

"Aspectos jurídicos del Patrimonio Municipal del Suelo". *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 10, 1968, págs.31-71.

Pol Méndez, Francisco.

"Por una política de recuperación de la ciudad histórica", en el libro compendio de Toledo. Coam, Madrid, 1983.

Pons González Manuel, y del Arco, Miguel Angel.

- "Derecho de la construcción", Editorial Hesperia, Madrid, 1987.

- "Diccionario de Derecho urbanístico". Comares, Granada, 1993.

Porto Rey, Enrique.

- "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo". Revista de Derecho Urbanístico N° 129, 130 y 131, 1992, págs. 105-172; 85-121; 117-146.

- "Sobre la flexibilización del planeamiento urbanístico". Revista de Derecho urbanístico, N° 132, 1993, págs. 117-140.

- "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano". Revista de Derecho Urbanístico N° 109. 1988, págs. 13-34.

Prada Somoza, L.

"Las subvenciones y transferencias estatales". Hacienda Pública española, n° 50, 1978, págs. 177-186.

Quintana López, Tomás,

- "La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo", Oñati, 1989.

- "Régimen competencial del urbanismo, vivienda y ordenación urbana". Revista Vasca de Administración Pública, N° 21, 1988, págs. 77-94.

Ramos Medrano, Jose Antonio.

"Las dos caras de la orden de ejecución". RDU nº 127. 1992, págs. 71-83.

Ribas Piera, Manuel.

"Problemática de la conservación de centros históricos". Ciudad y Territorio Nº 3, 1975, págs. 11-16.

Rico Lenza, Juan.

"La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los planes especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria". Revista de Derecho Urbanístico, Nº 82, 1983, págs.13-36.

Roca Roca, Eduardo.

- "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos". Revista de Derecho Urbanístico Nº 90, 1984, págs. 13-47.

- "El expediente contradictorio de ruina", Madrid, 1961.

- "Las técnicas societarias en la Administración pública española". Administración institucional, libro homenaje a Manuel Francisco Arevalo, tomo I. Civitas, Madrid, 1994, págs.737-754.

Rodríguez Carbajo, Jose Ramón.

"La relación entre los planes especiales de urbanismo y los planes de ordenación general". Revista española de Derecho Administrativo, Nº 40-41, 1984, págs.109-124.

Rodríguez-Monsalve Garrigos, Santiago.

"Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reducción de los beneficios de las viviendas de protección oficial". REDA Nº 38. 1983, págs. 453-456.

Rodrigo Moreno, Fernando.

"Incidencia de las cargas sobre los terrenos que son objeto de reparcelación o compensación". *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 114, 1989, pág. 103-112.

Romero Solís, Eduardo.

"Las entidades instrumentales de las Administraciones públicas". *RAP* N° 127. 1992, págs. 309-324.

Rubio Llorente, Francisco.

"La forma del poder". *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1.993.

Saavedra, Luis.

"Tradición y progreso en urbanismo". *Ciudad y Territorio*. Julio- septiembre, 1985, págs. 11-16.

Saínz de Bujanda, Fernando.

"Hacienda y Derecho" , tomo III. *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1962-1967.

Sala Arquer, José Manuel.

"Huida al derecho privado y huida del Derecho". *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 75. 1992, pgs 399-413.

Sánchez Iñigo, Luis María.

"La rehabilitación del casco medieval de Vitoria-Gasteiz, factor de cohesión social". *Ciudad y Territorio*, N° 83, 1990.

Sánchez Morón, Miguel.

-"Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España". *RAP* n° 93. 1980, págs. 67-127.

-"Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas", Madrid, Tecnos, 1990.

Santamaría Pastor, J. A.

- "Fundamentos de Derecho Administrativo, tomo I. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- "Principios de Derecho administrativo". Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.

Santolaya Machetti, Pablo.

- "Relaciones entre las Administraciones públicas", en el libro "Administraciones públicas y ciudadanos" coordinado por Benigno Pendás García. Praxis, Barcelona, 1993, págs. 175-215.

Sanz-Pastor y Palomeque, Cesar-Javier.

- "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General". *REvista de Derecho urbanístico* N° 87, 1984, pág. 67-89.
- "Reflexiones sobre la protección del Patrimonio cultural inmobiliario mediante planes de urbanismo". *Revista de Derecho Urbanístico* N° 88, 1984, págs.13-44.
- "Acotación sobre la problemática presentada por la protección del Patrimonio cultural mediante planes especiales de urbanismo". *Revista española de Derecho Administrativo* n° 26, 1980, págs.461-475.

Serra Sera, Narciso y otros.

- "Las sociedades de economía mixta de actuación urbanística". *RDU* N° 14. 1969, págs.43-100.

Serra, Eduardo.

- "La empresa pública en la Constitución". *REDA* N° 22. 1979, págs.351-364.

Serra, Marciso y otros.

- "Las sociedades de Economía Mixta de Actuación urbanística". *Revista de Derecho urbanístico* n° 14, 1969.

Sosa Wagner, Francisco.

- "Crédito oficial y acción concertada: posibilidades revisoras". R.A.P., núm. 68, 1.972, págs. 221-233.

- "Las competencias de las corporaciones locales". Instituto de Estudios de la Administración local. Madrid, 1985.

- "Los principios del nuevo régimen local". Tratado de Derecho Municipal, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I. Civitas, Madrid, 1988, págs. 101-126.

"La gestión de los servicios públicos locales". Civitas, Madrid, 1995.

Soto Nieto, Francisco.

"Las reparaciones necesarias en relación con las causas de resolución del arrendamiento por destrucción de la vivienda o local de negocio o declaración de ruina de la finca". Revista de Derecho privado, N° 7-8. 1966, págs. 567-576.

Tejedor Bielsa, Julio César.

"Un método particular de participación de la comunidad en las plusvalía urbanísticas: integración y valoración de los bienes públicos". Revista de Derecho Urbanístico N° 141, 1995, págs. 71-95.

Vera Fernández Sanz, Alberto.

"Las subvenciones otorgadas por las Corporaciones Locales". Revista de Estudios de la vida local, n° 129, 1963, págs. 369-386.

Vicente Domingo, Javier.

"Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos". Revista de Derecho urbanístico N° 122, 1991, págs. 115-159.

Vicente Domingo, Ricardo.

- "El Plan especial de las villas de Benicasim". Revista valenciana de Estudios Autonómicos, n° 4, 1986, págs. 191-200.

- "Las alteraciones del planeamiento urbanístico: El control judicial de la ordenación del suelo". La Ley, Madrid, 1994.

- "Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal". Revista de Derecho Urbanístico nº 94, 1.985, págs. 65-90.

Vilá Olivet, Juan.

"Notas sobre la regulación y problemática actual de las contribuciones especiales".
Revista de Derecho Urbanístico Nº 117, 1990, págs.85-126

Villar Ezcurra, José Luis.

- "Financiación de viviendas de Protección Oficial. Plan Trienal y Plan Cuatrienal". Banco Hipotecario de España, Madrid, 1985.

- "En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo". Revista de Derecho Urbanístico Nº 64, 1979, págs. 13-93.

Villar Palasí, José Luis.

- "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", RAP nº 14, 1954, págs. 11-121.

- "Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas". Universidad de Madrid. 1968.

Zorrilla Torras, Rafael.

"Las nuevas técnicas de gestión en el suelo urbano y el derecho de propiedad".
Ciudad y Territorio, julio-septiembre, 1984, págs. 65-94.

Varios autores.

- "Ordenación jurídica del crédito" (elaborado por la Dirección General de lo contencioso del Estado). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.

-
- "Notas sobre la valoración de incentivos y exenciones en el sistema fiscal español". Revista de Hacienda Pública nº 4, 1970, págs. 13-21.
 - "Apuntes sobre la Ley reguladora de la actividad urbanística". Generalitat valenciana, Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.
 - "Régimen de las Entidades y Corporaciones promotoras de Viviendas", Ministerio de la Vivienda. Secretaría Técnica. Colección de Textos legales. Madrid, 1961.
 - "Informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. Recomendaciones finales de avance normativo y políticas de suelo". Publicado en El consultor Nº 6-30, 1995, págs. 815-839.
 - "Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo". Madrid, 1991.
 - "Dictámenes jurídicos. Delimitación del contenido del derecho de propiedad en el urbanismo". Diputación de Madrid, 1982.
 - "Libro homenaje a García Trevijano Fos". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.982.
 - "Libro homenaje a Eduardo García de Enterría". Tomos I, II, III y IV. Civitas, Madrid, 1991.
 - "Libro homenaje a Clavero Arévalo", varios tomos. Civitas, Madrid, 1.994.
 - "Estudios sobre la reforma de la Ley del suelo". Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1.991.
 - "Problemas del Urbanismo Moderno". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.