

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

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

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



JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA

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

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

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Key words: *rehabilitation, urbanregeneration, urbanrenewal, urbanduties.*

Índice: *I. Introducción. II. Delimitación do deber de rehabilitación. III. Orixe e evolución do deber de rehabilitación. IV. A rehabilitación na Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas. 1. Cuestións previas. 2. As actuacións sobre o medio urbano: operacións de rehabilitación e renovación ou rexeneración urbanas. 2.1. Definición das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas. 2.2. Suxeitos obrigados a executar as actuacións de rehabilitación e renovación urbana. 2.3. A iniciativa na ordenación das actuacións sobre o medio urbano. 2.4. O procedemento para a execución das actuacións de rehabilitación e rexeneración e renovación urbanas. 2.4.1. Os instrumentos para a execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.2. O procedemento de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.3. Os efectos da delimitación dos ámbitos de xestión e execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.3.1. Efectos xerais. 2.4.3.2. Efectos específicos. 2.5. A execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.1. Unha reflexión previa: a natureza das actuacións sobre o medio urbano e a “descategorización” do solo urbano. 2.5.2. Sistemas de execución. 2.5.3. Iniciativa e suxeitos intervinientes na execución. 2.5.3.1. Especial referencia ás asociacións administrativas. 2.5.4. Mecanismos de cooperación na execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.1. Convenios para o financiamento das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.2. Convenios para a xestión das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.3. A cooperación interadministrativa. 2.5.5. Os dereitos de realoxo e retorno na execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.5.1. O dereito de realoxo. a) Suxeitos. b) Obxecto. c) O procedemento. 2.5.5.2. O dereito de retorno. V. A xeito de conclusión. VI. Bibliografía.*

I Introducción

A recente promulgación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas (LR, en diante), constitúe a primeira e máis importante tentativa de regulación detallada e autónoma (entendido este adxectivo como fóra dunha lei do solo), do réxime xurídico da rehabilitación de vivendas e da renovación do espazo urbano. E ten-

ta, segundo semella, definir unhas bases firmes sobre as que se asente a regulación destas dúas institucións do Dereito Urbanístico.

Pero a transcendencia da LR excede, ao meu xuízo, con moito a que resulte inherente á regulación da rehabilitación e das operacións de rexeneración urbana para, de xeito detallado, definir as contornas do dereito de propiedade inmobiliaria e delimitar o seu contido (fundamentalmente mediante a imposición de deberes e cargas) dun xeito tan completo que poderíamos dicir que o reformula. Non pode esquecerse, a este respecto, que a LR ten o carácter de lexislación básica ou de aplicación xeral, en virtude dos títulos competenciais ao aparato dos que se ditou (Disposición final 19ª).

Como calquera norma, a LR é filla do seu tempo e singularmente do especial contexto de crise económica no que se atopa sumida España desde finais do ano 2007. Así, se a anterior lexislación urbanística (LS 1956, TRLS 1976, TRLS 1992 e LSV 1998) perfilaban un modelo urbanístico expansivo, no que o esencial era a “creación de cidade” a través da transformación de solo e a difusión da cidade do centro ás aforas, a LR parece que pretende invertir os termos favorecendo, non o desenvolvemento de solo, senón a recuperación do xa transformado, buscando que, dalgún xeito, a cidade se repregue sobre si mesma e “volva” ao centro. Todo iso no marco dunhas políticas públicas que, contra as solucións “expansivas”, optan por alternativas máis sostibles (ou non, como veremos) ambiental e economicamente¹.

A LR é o froito serodio de dúas normas novidosas, ao meu modo de ver, un tanto confusas e, tal vez por iso, pouco comprendidas nas que, non obstante, se contiñan as liñas mestras da súa regulación: a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible (LES, en diante) e o RD Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e simplificación administrativa. Así, mentres que a LES se ocupaba fundamentalmente de regular a rehabilitación de vivendas e as operacións de rexeneración urbana o RD Lei 8/2011 poñía o acento nos instrumentos mediante os cales se farían efectivas aquelas actuacións e no seu procedemento de execución.

II Delimitación do deber de rehabilitación

O deber de rehabilitación das edificacións pode caracterizarse como un lóxico desenvolvemento do tradicional, e moi antigo, deber de conservación das edificacións, presente xa, por exemplo, no Código das Sete Partidas de Afonso X “O Sabio”.

A rehabilitación de edificios, en tanto en canto supón un “plus” obrigatorial para o propietario, quen xa non ha de limitarse á actuación preventiva de “conservar” senón que, constatada a deterioración do inmovible, ten que desenvolver unha actividade reactiva encamiñada a devolverlle á construción a súa funcionalidade orixinaria, vaise abrindo paso no noso ordenamento a medida que a sociedade acada un maior nivel de desenvolvemento económico. Esta circunstancia fai que, dun lado, os poderes públicos se sintan lexitimados

1 Sobre as ideas- forza que artellan a LR vid. Corchero, Miguel e Sánchez Pérez, Lucía. *La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística nº 122. 2013. Páxs. 4 a 9.

para esixirle aos propietarios o cumprimento dunha obriga moito máis onerosa que a de mera conservación e, doutro lado, se adquira o convencemento da conveniencia para o interese xeral de que os titulares dun dereito tan valioso como o é edificar, deban asumir, de xeito correlativo, unhas maiores cargas que as que viñan soportando.

Porque se os propietarios do solo ostentan o dereito a edificar sobre (ou baixo) a súa superficie (o dereito de propiedade materialízase *usque caelos et ad inferos* —desde o ceo e ata o inferno—), medido na cantidade de aproveitamento que o planeamento urbanístico lles atribúe, resulta lóxico que, de xeito parello, asuman unha serie de obrigas de natureza urbanística estreitamente ligadas á función social da propiedade consagrada constitucionalmente (“*A función social destes dereitos [propiedade privada e herdanza] delimitará o seu contido, de acordo coas leis*” – art. 33.2 CE) como é o deber de conservar/rehabilitar as edificacións².

III Orixe e evolución do deber de rehabilitación

Como xa se apuntou, o deber de rehabilitación urbanística non é máis que unha natural evolución do deber de conservación das edificacións tradicionalmente presente no noso Dereito. Neste senso, xa o Libro das Sete Partidas de Afonso X fai referencia no título XXXII da Terceira Partida, á obriga de conservación das edificacións, evitando a súa demolición, sempre que o seu estado o permita³.

De xeito máis recente, o Dereito privado consagrou a obriga de conservación da edificación a cargo do seu propietario no art. 389 CC, ao esixirle a aquel o cumprimento do deber de manter o inmovible no debido estado de conservación e seguridade⁴.

No referido á lexislación urbanística, xa a Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana do 12 de maio de 1956 (LS 1956, en diante) xa detalla no seu art. 168.1 que “*os propietarios de terreos, urbanizacións particulares, edificacións e carteis, deberán mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato públicos*”, precisando que os custos de cumprimento dese deber serán por conta do propietario cando se manteñan nos límites do deber legal de conservación e de conta da Administración que os ordenase cando o rebasen para obter melloras de interese xeral (art. 169.2 LS 1956). En termos idénticos se pronunciaba o RD 1346/1976, do 9 de abril, texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana.

Coa promulgación da Lei 8/1990, do 25 de xullo, sobre reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo (LRUVS, en diante) fai a súa aparición formal no Dereito urbanístico español o deber de rehabilitación. Así, o seu art. 10.1, ademais de imporlles aos propietarios de construcións e terreos as coñecidas obrigas de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato, di que “*quedarán suxeitos igualmente ao cumprimento das normas sobre protección do medio ambiente e patrimonio arquitectónico e **rehabilitación ur-***

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

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

4 Art. 389 CC: “*Se un edificio, parede, columna ou calquera outra construción ameazase ruína, o propietario estará obrigado á súa demolición, ou a executar as obras necesarias para evitar a súa caída. Se non o verificare o propietario da obra ruínosa, a Autoridade poderá facela demoler a custa da mesma*”.

bana". Previsión que, de xeito idéntico, recollerían posteriormente tanto o RD Lexislativo 1/1992, do 26 de xuño aproba o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana como a Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións. Do mesmo xeito, nas tres normas citadas se reitera a previsión xa comentada do art. 169.2 LS 1956 acerca do alcance para o propietario do deber de conservación.

En Galicia, a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG, en diante) delimitou e precisou con maior detalle no seu art. 9.1 o deber de conservación a cargo dos propietarios dos inmobles indicando que deberán *"mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e con arranxo á normas de protección do medio ambiente, do patrimonio histórico e **da rehabilitación**"*. Non obstante, aínda que menciona a rehabilitación urbanística, mantén este concepto ligado ao deber de conservación e sen darlle categoría autónoma entre os deberes que configuran o dereito de propiedade inmobiliaria.

A Lei 8/2007, do 28 de maio, do solo (LS, en diante) implica unha maior definición do contido e alcance do deber de rehabilitación, agora xa claramente diferenciado do de conservación, ao precisar que o dereito de propiedade do solo comprende con carácter xeral (isto é, con independencia da situación de "rural" ou "urbanizado" na que se atope e da súa clasificación) o deber de *"realizar os traballos de mellora e **rehabilitación** ata onde alcance o deber legal de conservación"* (art. 9.1 LS).

O vixente RD Lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, texto refundido da Lei do solo (TRLR, en diante) non proporciona novidades ás previsións da LS sobre o deber de rehabilitación. Non obstante, matiza dalgún xeito o seu carácter absoluto e xeral ao eliminar a referencia do seu carácter independente da clasificación urbanística do solo.

Vai ser coa aprobación da Lei 2/2011, de economía sostible (LES, en diante) cando a delimitación legal do deber de rehabilitación experimente un verdadeiro impulso normativo, sentando as máis amplas bases sobre as que esa institución do Dereito urbanístico se pretende afirmar.

A LES dedicaba o Capítulo IV do seu Título III (arts. 107 a 111) a regular a rehabilitación urbanística, perfilando o seu contido a través da diferenciación entre actuacións de rehabilitación de edificacións *sensu stricto* e actuacións de renovación urbana, definíndoas como aquelas que *"supoñen a reforma da urbanización ou das dotacións e a rehabilitación de edificios, especialmente os de uso residencial, con algunha, varias ou todas as finalidades previstas no artigo 107 en ámbitos urbanos nos que se dean procesos de obsolescencia ou degradación do tecido urbano e do patrimonio arquitectónico ou de un ou outro, especialmente cando unha parte significativa da poboación residente en tales ámbitos se atope en dificultades específicas por razón da idade, a discapacidade, o emprego, a insuficiencia do ingreso medio ou outras causas análogas"*.

Para a efectividade das actuacións que describe a LES arbitra unha batería de medidas, instrumentadas a través dos *"programas, plans e instrumentos ordenadores da rehabilitación"*, destinadas a acadar os fins de rehabilitación e renovación previstos na lei. Así, contéñense previsións novidosas no noso Dereito como a afección real de inmobles ás cargas da rehabilitación, a declaración de utilidade pública ou interese social das obras necesarias



para a instalación de ascensores ou a desafección *ope legis* de solo de titularidade pública con esa mesma finalidade.

A regulación da LES en materia de rehabilitación e renovación urbana, prolixa e un tanto confusa, mereceu un desenvolvemento a través do RD Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa. Norma esta que se centrou na regulación dos instrumentos a través dos que habían de facerse efectivas as actuacións de rehabilitación e renovación urbana e no modo de execución deses instrumentos.

Tanto as previsións da LES como do RD Lei 8/2011 nesta materia perderon a súa vixencia coa recente aprobación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas cuxo estudo vai centrar o obxecto deste ensaio.

IV A rehabilitación na Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas

1 Cuestións previas

A LR eríxese como unha peza básica do sistema de rehabilitación urbanística que regula o informe de avaliación dos edificios (IA, en diante), pois será o instrumento que permita coñecer o seu estado de conservación, avaliar aSs súas condicións básicas de accesibilidade universal e non discriminación das persoas con discapacidade para o acceso e utilización do edificio e determinar se este é susceptible ou non de realizar “*axustes razoables*” para satisfacelas e, finalmente, a certificación de eficiencia enerxética do edificio (art. 4.2 LR⁵), así como acreditalas. En consecuencia, o informe de avaliación dos edificios será o elemento que permitirá apreciar a concorrencia ou non dos supostos fácticos que habilitan para o desenvolvemento de actuacións de rehabilitación ou renovación urbana, segundo as define o art. 7 LR.

Segundo establece a DT 1ª LR, a obriga de dispor do informe de avaliación dos edificios, “*sen prexuízo de que as Comunidades Autónomas aproben unha regulación máis esixente e do que dispoñan as ordenanzas municipais*”, alcanza a:

5 Art. 4.2 LR: “O informe de avaliación que determine os extremos sinalados no apartado anterior, identificará o ben inmóbil, con expresión da súa referencia catastral e conterá, de maneira detallada:

- a) A avaliación do estado de conservación do edificio.
- b) A avaliación das condicións básicas de accesibilidade universal e non discriminación das persoas con discapacidade para o acceso e utilización do edificio, de acordo coa normativa vixente, establecendo se o edificio, de acordo coa normativa vixente, establecendo se o edificio é susceptible ou non de realizar axustes razoables para satisfacelas.
- c) A certificación da eficiencia enerxética do edificio, co contido e mediante o procedemento establecido para a mesma pola normativa vixente.

Cando, de conformidade coa normativa autonómica ou municipal, exista un informe de inspección técnica que xa permita avaliar os extremos sinalados nas letras a) e b) anteriores, se poderá complementar coa certificación referida na letra c), e producirá os mesmos efectos que o informe regulado por esta lei. Así mesmo, cando conteña todos os elementos requiridos de conformidade con aquela normativa, poderá producir os efectos derivados da mesma, tanto en canto á posible esixencia da subsanación das deficiencias observadas, como en canto á posible realización das mesmas en substitución e a custa dos obrigados, con independencia da aplicación das medidas disciplinarias e sancionadoras que procedan, de conformidade co establecido na lexislación urbanística aplicable.”

- a) Edificios de tipoloxía residencial de vivenda colectiva cunha antigüidade superior a 50 anos.
- b) Aos edificios cuxos titulares pretendan acollerse a axudas públicas co obxectivo de acometer obras de conservación, accesibilidade universal ou eficiencia enerxética.
- c) Ao resto de edificios, cando así o establezan as normativas autonómica ou municipal.

Os prazos nos que os edificios han de dispor do devandito informe prevense tamén na DT 1ª:

- a) No caso de edificios de tipoloxía residencial de vivenda colectiva, o prazo máximo será de cinco anos a contar desde a data na que acaden os 50 anos de antigüidade, agás no caso de que dispuxesen de inspección técnica vixente “realizada de conformidade coa súa normativa aplicable” anterior á entrada en vigor da LR, caso no que resultará esixible coa primeira revisión da inspección técnica de edificios (ITE, en diante), sempre que non se superen os 10 anos desde a entrada en vigor da LR, debendo cumprimentarse o IA cos aspectos ausentes na ITE.
- b) Tratándose dos edificios para os que solicitaron axudas públicas para obras de conservación, accesibilidade ou eficiencia enerxética, deberán obter o IA con anterioridade á solicitude.
- c) Nos restantes supostos, cómpre entender que será a normativa autonómica ou local a que estableza os prazos de obtención do IA.

O IA ten uns contidos e fins parcialmente coincidentes cos do ITE, polo que a LR prevé que cando aquel informe ou instrumento semellante xa avalíe os aspectos relativos ao estado de conservación do edificio e as condicións básicas de accesibilidade, o axuste destas á normativa vixente e a posibilidade de realizar axustes razoables que as satisfagan, se poida complementar cunha certificación de eficiencia enerxética. O ITE así conformado producirá os mesmos efectos que o IA (art. 4.2 *in fine* LR). Na mesma liña, o apdo. 2 da DT 1ª prevé que o ITE (ou instrumento análogo que puidese existir nas comunidades autónomas e concellos) se integre no IA. Precisa a lei que, en todo caso, o ITE terase por reproducido cando se realizase conforme ás esixencias da normativa autonómica ou local iguais ou máis esixentes que as contempladas na LR.

En calquera caso e dun xeito, ao meu xuízo, redundante por canto supón inútil reiteración, a LR tamén dispón que o ITE ou análogo, cando conteña todos os elementos requiridos polas normativas autonómicas ou local, poderá surtir os efectos que da mesma deriven, tanto no relativo á subsanación das deficiencias detectadas como no tocante ao seu arranxo en substitución e a custa dos obrigados e sen prexuízo das medidas sancionadoras procedentes conforme á lexislación urbanística.

O IA realizado por encargo da comunidade ou agrupación de comunidades de propietarios dun edificio ou complexo inmobiliario estende os seus efectos non só á totalidade das vivendas (como podería pensarse ao ser a obriga de dispor do IA dos propietarios de edificacións de tipoloxía residencial colectiva) senón tamén a todos os locais do edificio ou complexo inmobiliario (art. 4.3 LR).

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

En canto á vixencia da IA, a LR fíxa a en 10 anos, sen prexuízo de que as comunidades autónomas e os concellos poidan establecer un período menor.

A actividade de intervención da Administración a través do IA artéllase a través de dúas medidas:

- a) Dun lado, na creación polas Comunidades Autónomas dun Rexistro Único ao que os obrigados á realización do IA deberán remitir copia deste. No mesmo rexistro depositaranse tamén os informes que acrediten a realización das obras de subsanación das deficiencias en materia de accesibilidade e eficiencia enerxética nos casos nos que o IA integre o correspondente á ITE ou análogo e deste se derivase a necesidade de tal subsanación.

Neste punto pode formularse se non sería conveniente, unha vez creado o rexistro e delimitado o seu contido que ao mesmo puidesen acceder tamén os informes sobre subsanación das deficiencias a que nos vimos referindo que derivasen dos ITE ou análogos no caso en que neles non se integre o IA, pois como vimos, do teor da lei despréndese que o acceso se limita aos informes de verificación da execución de obras que teñan a súa orixe en ITE nos que se integrase o IA (art. 4.6 LR).

- b) Doutro lado, o incumprimento da obriga de obter en tempo e forma o IA di a lei que terá a consideración de infracción urbanística, co mesmo carácter e consecuencias que as atribuídas ao incumprimento do deber de obter o ITE.

2 As actuacións sobre o medio urbano: operacións de rehabilitación e renovación ou rexeneración urbanas

2.1 Definición das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas

As actuacións sobre o medio urbano, comprensivas tanto das operacións de rehabilitación como das de renovación e rexeneración urbanas, defínense no art. 7.1 LR *"de conformidade co disposto nesta lei, na lexislación estatal sobre solo e edificación, e na lexislación de ordenación territorial e urbanística"*.

Así, son operacións de rehabilitación *"aquelas que teñen por obxecto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións"*. Como doadamente apreza, a norma non define en que consisten as *"obras de rehabilitación"*, polo que pode constituír unha boa orientación a definición legal consignada no art. 122.7 do RD Lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, texto refundido da Lei de contratos do sector público (TRLRSP, en diante), segundo o cal *"son obras de rehabilitación aquelas que teñen por obxecto reparar unha construción conservando a súa estética, respectando o seu valor histórico e dotándoa dunha nova funcionalidade que sexa compatible cos elementos e valores orixinais do inmovible"*.

Doutro lado, o art. 7.1 LR define as operacións de rehabilitación e renovación urbanas como as que, comprendendo as actuacións de rehabilitación edificatoria do xeito anterior definidas, afectan ademais a “*tecidos urbanos*”, precisando a norma que poderán incluír obras de nova edificación en substitución de edificios previamente demolidos. Isto é, as operacións de renovación ou rexeneración urbana son as que comprendendo actuacións de rehabilitación *sensu stricto* inciden tamén sobre as dotacións públicas e, no seu caso, cómpre entender, sobre os sistemas xerais existentes no ámbito no que se desenvolven.

O apartado 2 do referido art. 7 LR precisa un novo elemento de diferenciación entre os dous tipos de actuacións descritas: as operacións de rexeneración e renovación urbana poderán comprender medidas de tipo social, ambiental e económico cando teñan por obxecto o desenvolvemento dunha actuación estratéxica global e unitaria no ámbito da actuación. Todo iso en orde á consecución dos fins detallados no art. 3 LR⁶, aos que se han de orientar as políticas públicas para o medio urbano que “*os poderes públicos*” formularán e desenvolverán segundo os principios de “*sostibilidade económica, social e medioambiental, cohesión territorial, eficiencia enerxética e complexidade funcional*”.

2.2 Suxeitos obrigados a executar as actuacións de rehabilitación e renovación urbana

O art. 8 LR detalla de xeito pormenorizado quen teñen a consideración de obrigados a executar as obras mediante as que se desenvolverán as actuacións de rehabilitación e renovación urbana, excedendo tal relación de suxeitos da tradicional correspondente aos obrigados ao cumprimento dos deberes de conservación, seguridade, salubridade e ornato. Así, se neste derradeiro suposto a lexislación urbanística impoñía, con carácter xeral, esta obriga aos propietarios (p.e. art. 9 LOUG⁷), pola contra o art. 8 LR esténdea, “ademais de

-
- 6 Os fins aos que han de orientarse as políticas públicas sobre o medio urbano, detallados no art. 3 LR, poderían sintetizarse nos seguintes:
- Posibilitar o uso residencial en vivendas constitutivas do domicilio habitual en ámbitos urbanos “*seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidade adecuada e integrado socialmente*”.
 - Favorecer e fomentar a dinamización económica e social e a adaptación, a rehabilitación e a ocupación das vivendas baleiras ou en desuso.
 - Mellorar a calidade e funcionalidade das dotacións e servizos públicos e fomentar a súa eficiencia económica e ambiental.
 - Favorecer, mediante a implantación das dotacións, equipamentos e servizos públicos a radicación de actividades económicas xeradoras de emprego.
 - Garantir a mobilidade e o acceso universal ás dotacións, equipamentos e servizos públicos.
 - Integrar nos tecidos urbanos os usos compatibles co uso residencial que sexan precisos para o seu equilibrio, fomentando a diversidade de usos, a proximidade das dotacións e servizos públicos aos residentes e a cohesión e integración social.
 - Fomentar a protección da atmosfera e o emprego de materiais, produtos e tecnoloxías que reduzan as emisións contaminantes e de gases xeradores do efecto invernadoiro na construción, así como o uso de materiais reciclados e reutilizados que melloren a eficiencia no uso dos recursos.
 - Priorizar o uso das enerxías renovables e favorecer a eficiencia e o aforro enerxéticos.
 - Permitir e mellorar os usos turísticos responsables.
 - Pór en valor o patrimonio urbanizado e edificado que posúa valor histórico ou cultural.
 - Contribuír a un uso racional da auga e fomentar a eficiencia no uso deste recurso a través do aforro e a reutilización.
- 7 Art. 9 LOUG:
- “1 *Os propietarios de toda clase de terreos, construcións, edificios e instalacións deberán: [...]b) Mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e con arranxo ás normas de protección do medio ambiente, do patrimonio histórico e da rehabilitación.*
 - Os propietarios de inmobles e edificacións en solo rústico e en solo de núcleo rural, ademais dos deberes establecidos no número anterior, estarán obrigados a realizar as obras necesarias para a protección do medio rural e ambiental.*
 - O deber de conservación a cargo dos propietarios alcanza ata o importe dos traballos correspondentes que non rebase o límite do contido normal daquel que, no caso das construcións, estará representado pola metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características similares, excluído o valor do solo.*”

a aqueles suxeitos aos que a lexislación de ordenación territorial e urbanística atribúa dita obriga”, de xeito concreto a:

- a) Os propietarios e titulares de dereitos de uso, neste derradeiro caso limitada á “*proporción acordada no correspondente contrato ou negocio xurídico que lexitime a ocupación*”. E faltando tal contrato ou non pronunciándose sobre ese extremo a obriga de custear as obras atribuirase ao propietario ou ao usuario atendendo a se as obras teñen ou non natureza de reparacións menores motivadas polo uso diario, atendendo para iso á normativa reguladora da relación contractual (aínda que pode non nacer dun contrato —usufruto legal ou testamentario, p. e.—) e, se é o caso, ás proporcións inscritas no Rexistro da Propiedade relativas ao inmovible e aos seus elementos anexos de uso privativo.
- b) As comunidades de propietarios, agrupacións de comunidades de propietarios, no seu caso, e cooperativas de vivendas. Non obstante, neste suposto, a obriga unicamente se predica dos elementos comúns do edificio ou complexo inmobiliario en réxime de propiedade horizontal e dos condominios.

Segue aclarando o precepto que os gastos nos que se incorra se atribuirán aos propietarios das fincas ou elementos privativos de conformidade co disposto nos seus estatutos.

A lectura da norma suscita a dúbida acerca da virtualidade da obriga imposta ás cooperativas de vivendas, pois semella que unha vez constituído o réxime de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario e existindo a correspondente comunidade de propietarios, aquela ha de ser ben limitada.

- c) As Administracións Públicas, unicamente nos supostos (e a eles hai que entender limitada tamén a obriga) de que as actuacións afecten a elementos propios da urbanización e os propietarios de inmovibles non teñan a obriga de asumir o seu custo, cando financien as actuacións con fondos públicos e no caso de execución subsidiaria da actuación a custa dos obrigados.

A obriga a cargo das Administracións Públicas de custear as obras das actuacións de renovación urbana e rehabilitación configúrase así cun carácter maioritariamente residual e subsidiario: nun caso cando afecte a elementos da urbanización e os propietarios do ámbito non deban asumir tal carga, cando faga uso da potestade de execución subsidiaria e cando teña a consideración de entidade financiadora da operación. Cómpre entender que a obriga a cargo das Administracións Públicas non se limita aos supostos descritos, senón que tamén ha de existir cando aquelas teñan a consideración de “propietarios” de inmovibles comprendidos no ámbito da actuación. Entender o contrario implicaría unha atribución desproporcionada de cargas aos suxeitos privados titulares de dereitos de propiedade ou uso nun ámbito no que a Administración tamén fose titular deses dereitos. Seguindo a mesma lóxica, debe entenderse que a obriga a cargo da Administración subsiste cando a propiedade recaia sobre bens que tivesen natureza demanial.

2.3 A iniciativa na ordenación das actuacións sobre o medio urbano

A LR enumera no seu art. 9.1 aos suxeitos aos que lle recoñece a iniciativa para propor (non para establecer ou fixar) a ordenación das actuacións de rehabilitación e renovación urbana,

valéndose dunha clasificación dual: dun lado as Administracións Públicas e as entidades adscritas ou dependentes das mesmas e, doutro lado, os suxeitos privados propietarios ou titulares doutros dereitos reais ou de aproveitamento (cómpre entender que non materializado).

Cunha enleada redacción que identifica aos titulares de dereitos reais ou aproveitamento e ás sociedades ou entidades intervinientes na operación por conta de calquera dos lexitimados, o precepto citado recoñécelle o dereito de iniciativa na ordenación da operación de xeito específico ás comunidades e agrupacións de comunidades de propietarios, ás cooperativas de vivendas “constituídas ao efecto”, aos propietarios de terreos, construcións, edificacións ou fincas e aos xa mencionados titulares de dereitos reais ou aproveitamento e ás sociedades ou entidades intervinientes por conta dos anteriores.

Bótase en falta no precepto referido unha maior claridade na definición do alcance da iniciativa de ordenación pois a súa lectura conduce a concluír que a ordenación se ha de referir ao detalle das regras e normas que han de rexer as actuacións, mais nada se di acerca de quen pode propor ou iniciar o procedemento para levar a cabo aquelas actuacións. Ao respecto, o art. 9.2 LR parece clarexar en parte esta cuestión ao detallar que as Administracións Públicas adoptarán as medidas que aseguren a execución das actuacións de rehabilitación e renovación urbana que sexan precisas e, “no seu caso formularán e executarán os instrumentos que as establezan”. É dicir, semella que se limita ás Administracións Públicas a posibilidade de iniciar o procedemento para a execución das operacións de rehabilitación e renovación urbana, mais iso só poderá ter lugar “cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións; obsolescencia ou vulnerabilidade de barrios, de ámbitos, ou de conxuntos urbanos homoxéneos; ou situacións graves de pobreza enerxética”. Porén, a amplitude e xeneralidade dos supostos (subsumibles sen moita dificultade no obxecto legal das actuacións de rehabilitación e rexeneración urbana) habilitaría á Administración para facer uso daquela posibilidade en calquera caso, o que nos podería levar a entender que unicamente á Administración lle competería a iniciativa para activar as operacións de rehabilitación e renovación urbanas.

Non obstante, unha interpretación integradora e teleolóxica da norma ha de permitírnos concluír que o recoñecemento aos suxeitos de dereito privado enumerados no art. 9.1 LR do dereito a “propor a ordenación das actuacións de rehabilitación edificatoria e as de rexeneración urbana” ha de comprender tamén a posibilidade de formular os instrumentos precisos para a execución e desenvolvemento das actuacións. E isto sería deste xeito porque o art. 9.2 LR di que as Administracións Públicas formularán tales instrumentos “no seu caso”, é dicir, non sempre, senón cando sexa preciso dentro do marco delimitado pola propia LR.

Doutro lado, negar tal posibilidade tendo considerado que as actuacións de renovación e rexeneración urbanas poden ter a consideración de operacións de transformación urbanística, como máis adiante se detallará, batería frontalmente coa previsión contida no art. 6.5 TRLS⁸ (na redacción dada pola propia LR), que recoñece tanto aos propietarios, nos casos

8 Art. 6.5 TRLS: “5. Tanto os propietarios, nos casos de recoñecemento da iniciativa privada para a transformación urbanística ou a actuación edificatoria do ámbito de que se trate, como os particulares, sexan ou non propietarios, nos casos de iniciativa pública nos que se adxudicase formalmente a participación privada, poderán redactar e presentar a tramitación os instrumentos de ordenación e xestión precisos, segundo a lexislación aplicable. A tal efecto, previa autorización da Administración urbanística competente, terán dereito a que se lle

de recoñecemento da iniciativa privada para a transformación urbanística, como aos particulares, sexan ou non propietarios, nos casos de que se adxudicase a participación privada, o dereito a redactar e presentar para a súa tramitación os instrumentos de ordenación e xestión precisos. Así mesmo, e en apoio do dito, non pode deixar de mencionarse que o derradeiro parágrafo do art. 10.1 LR atribúelle aos suxeitos antes mencionados a proposta de delimitación do ámbito de actuación conxunta ou a identificación da actuación illada de que se trate, sen prexuízo de que a elección recaia no concello. En consecuencia, as dúbidas que se puidesen suscitar acerca da cuestión que se examina deben quedar despxeadas tendo en conta esa previsión e máis, como veremos deseguido, que o orzamento para o desenvolvemento das operacións ás que nos vimos referindo precisarán, nuns casos, da modificación puntual dos instrumentos de planeamento (caso no que a iniciativa privada queda fóra de toda dúbida) e, nos restantes a delimitación do ámbito ou a identificación da actuación illada.

O recoñecemento desa posibilidade en ningún caso comprometería a dirección pública do procedemento pois como xa se expuxo, a iniciativa de ordenación non excedería do que constitúe unha proposta.

Noutra orde de cousas, o exame do art. 6.5 TRLS pode levarnos a criticar a ampla habilitación aos suxeitos privados para facer uso da iniciativa da ordenación. Como vimos de expor o TRLS unicamente contempla a iniciativa privada nas operacións de transformación urbanística a favor de persoas distintas aos propietarios nos supostos de iniciativa pública *“nos que se adxudicase formalmente a participación privada”*; pola contra a LR esténdea aos titulares de dereitos reais ou de aproveitamento, ás cooperativas constituídas ao efecto e ás sociedades e entidades que actúen por conta dos anteriores ou dos propietarios. Esta previsión, que contradiría o disposto no TRLS se caracterizamos ás actuacións de renovación e rexeneración urbanas como operacións de transformación urbanística, pode dar lugar na súa aplicación práctica á aparición de friccións ou posibles situacións de indefensión para os propietarios dos inmobles cando a iniciativa sexa exercida por outros suxeitos lexitimados.

A dirección pública do procedemento de execución das operacións, sen prexuízo do que se expuxo, vén reforzada pola consignación explícita da obriga de adoptar as medidas que aseguren, non só a realización das actuacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas, senón tamén a execución das obras de conservación que sexan precisas (art. 9.2 LR).

2.4 O procedemento para a execución das actuacións de rehabilitación e rexeneración e renovación urbanas

2.4.1 Os instrumentos para a execución das actuacións sobre o medio urbano

A LR non regula dun xeito detallado os instrumentos que han de constituír o suposto habilitador para a execución das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas. Non obstante, a análise do seu art. 10.1 permite diferenciar dous supostos e, en consecuencia, dous tipos de instrumentos distintos:

faciliten, por parte dos organismos públicos, cantos elementos informativos precisen para levar a cabo a súa redacción, e a efectuar en fincas particulares as ocupacións necesarias para a redacción do instrumento con arranxo á Lei de expropiación forzosa”.

- a) As actuacións sobre o medio urbano que supoñan unha modificación da ordenación urbanística vixente. Neste caso, a LR dispón que se “*observarán os trámites procedimentais requiridos pola lexislación aplicable para realizar a correspondente modificación*”. É dicir, a viabilidade legal das operacións de rehabilitación e rexeneración ou renovación urbanas precisará da tramitación dunha modificación puntual da figura de planeamento correspondente. Modificación que, xunto á delimitación do ámbito afectado, introducirá a ordenación detallada da operación, incluíndo o procedemento e mecanismos para a equidistribución das cargas e beneficios, no seu caso.
- b) Nas actuacións para as que non se requira a modificación da ordenación urbanística o art. 10.1 *in fine* LR sinala que unicamente requirirá a delimitación do ámbito da actuación, teña este o carácter de illada ou non, caso este último no que poderá ser discontinua.

En calquera dos supostos, e con carácter previo á aprobación dos instrumentos ou adopción dos acordos correspondentes, ha de incorporarse unha memoria xustificativa da viabilidade económica da actuación, medida esta consonte aos seguintes parámetros:

- rendibilidade.
- adecuacións aos límites do deber legal de conservación.
- adecuado equilibrio entre os beneficios e as cargas derivadas da actuación para os propietarios incluídos no ámbito da actuación.

A memoria de viabilidade económica, regulada no art. 11 LR, deberá conter os seguintes elementos:

- a) Un estudo comparado entre os parámetros urbanísticos existentes e, no seu caso, os propostos, sinalando o precepto que deberá referirse ás determinacións relativas á edificabilidade, usos e tipoloxías edificatorias e á modificación, se é o caso, das redes públicas. O estudo deberá analizar de xeito específico a repercusión, en aras da consecución dos obxectivos de rendibilidade, equilibrio económico e non superación dos límites do deber legal de conservación, a incidencia das variacións que se operen como resultado dos incrementos de edificabilidade ou densidade, a introdución de usos urbanísticos novos ou a posibilidade de utilización diferenciada do solo, o seu voo e do subsolo.
- b) As determinacións económicas básicas referidas aos valores de repercusión para cada uso urbanístico proposto, a estimación do investimento necesario (que incluírá as axudas públicas á operación, directas e indirectas, e as indemnizacións correspondentes) e a identificación dos suxeitos que deban custear as redes públicas.
- c) A análise dos investimentos que poida atraer a actuación e a xustificación de que serán capaces de xerar ingresos suficientes para financiar a maior parte da transformación física do ámbito, coa garantía do menor impacto posible no patrimonio persoal dos particulares “medido en calquera caso, dentro dos límites do deber legal de conservación”.

Neste documento, di a norma, farase constar tamén a participación, no seu caso, de empresas rehabilitadoras ou de prestación de servizos cando participen no financiamento da actuación, ben directamente ben mediante a consecución de aforros amortizables no tempo.

- d) O detalle do horizonte temporal necesario para garantir a amortización dos investimentos e o financiamento da operación.
- e) A avaliación da capacidade económica das Administracións Públicas para “asegurar” o financiamento e o mantemento das redes públicas, cando lle competa, e o seu impacto nas facendas públicas.

Contidos todos eles que cadran perfectamente cos principios de eficiencia na asignación dos recursos públicos e sostibilidade financeira dos investimentos consagrados para o actual contexto económico pola Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira (LOEOSF, en diante)⁹.

Doutra banda, o exame do art. 11 LR pon de relevo dous aspectos:

1. A necesidade de tentar xustificar, sequera teoricamente, a viabilidade económica da operación, facendo pivotala, dun lado, na incidencia económica que poida supor a modificación dos parámetros urbanísticos do ámbito e, doutro, nos aforros que se poidan acadar na modificación das redes/dotacións públicas existentes e nas súas amortizacións previstas.
2. O imperativo de xustificar que os custos das actuacións non han de superar os correspondentes aos equivalentes ao deber legal de conservación a cargo dos propietarios do ámbito. Este punto merece, pola súa importancia, un breve comentario acerca do alcance dese deber.

O deber de conservación non se configura no noso Dereito como de alcance ilimitado, pois entender o contrario conduciría á solución inícuo de obrigar aos propietarios dos inmobles a asumir custos maiores, en ocasións, que o valor do inmovible de que se trate. Nese sentido, xa a LS 1956 establecía que as obras ordenadas por motivos de interese turístico ou estético *“se executarán á custa dos propietarios se se contivesen no límite do deber de conservación que lles corresponde, e con cargo a fondos da entidade que o ordene cando o rebasasen para obter melloras de interese xeral”* (art. 169.2), previsión recollida de xeito semellante na lexislación urbanística posterior.

A LS cando configura de xeito autónomo ao de conservación o deber de *“realizar os traballos de mellora e rehabilitación”* establece que o límite económico do cumprimento dese deber comprende *“ata onde alcance o deber legal de conservación”* (art. 9.1), previsión consignada de modo semellante no vixente TRLS.

⁹ Art. 7.3 LOEOSF: *“3. As disposicións legais e regulamentarias, na súa fase de elaboración e aprobación, os actos administrativos, os contratos, os convenios de colaboración, así como calquera outra actuación dos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación desta Lei que afecten aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros, deberán valorar as súas repercusións e efectos, e supeditarse de forma estrita ao cumprimento das esixencias dos principios de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira”*.

O límite do deber legal de conservación¹⁰ veuse fixado no suposto legal de ruína económica pois, debendo declararse a ruína por ese motivo carece de sentido impor a realización das obras de reparación ou rehabilitación necesarias¹¹.

Seguindo o criterio exposto, o art. 9.3 LOUG tenta resolver esta cuestión ao dispor que *“o deber de conservación a cargo dos propietarios alcanza ata o importe dos traballos correspondentes que non rebasen o límite do contido normal daquel que, no caso das construcións, está representado pola metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características similares, excluído o valor do solo”*. Dicimos que a LOUG tenta resolver este problema, mais non o fai totalmente, porque unicamente explicita unha solución para o caso das construcións; nos restantes supostos, o límite será o *“do contido normal”* do deber de conservación. A transcendencia verdadeira desta remisión a un concepto xurídico indeterminado como é o de *“contido normal”* revélase cando como na LR o límite do deber legal de conservación se refire a operacións complexas que afectan a construcións, dotacións e servizos. En efecto, o art. 11 LR fai depender a xustificación da viabilidade económica das actuacións sobre o medio urbano, entre outros, *“da súa adecuación aos límites do deber legal de conservación”*. Así mesmo, entre os extremos aos que se ha de referir a memoria de viabilidade económica, o mesmo precepto dispón que o estudo comparado dos parámetros urbanísticos existentes e propostos para acadar *“a non superación dos límites do deber legal de conservación”*.

Do exposto conclúese que ha de xustificarse, a través da memoria de viabilidade económica, que os custos das actuacións sobre o medio urbano non superan o límite do deber legal de conservación. Pois ben, o teor do precepto fai xurdir dúbidas acerca da súa virtualidade real posto que, podendo comprender as actuacións sobre o medio urbano obras de implantación ou reforzo de dotacións urbanas e, no seu caso, de demolición e substitución de edificacións existentes por outras novas, semella difícil xustificar que o seu custo non excede do deber legal de conservación. Ao respecto, cómpre recordar que, tal e como se expuxo, ese límite vén marcado na súa marxe superior polo suposto de ruína económica, determinado no caso de Galicia pola metade do custo de reposición do ben ou nova edificación de características similares, con exclusión do valor do solo.

Sen prexuízo das precisións que ao respecto deberá necesariamente realizar a lexislación urbanística imponse, ao meu xuízo, e a fin de tentar conciliar os extremos expostos, unha interpretación integradora da norma no sentido de entender que a comparación entre os custos da actuación e a valoración dos beneficios da mesma (edificabilidade, intensidade, novos usos, dereitos de superficie, etc...) debe arrojar, como máximo, uns maiores custos iguais ao límite do deber legal de conservación. Este razoamento parte da premisa de considerar que as actuacións de rehabilitación e rexeneración urbanas nacen do cumprimento dun deber integrante do estatuto do dereito de propiedade inmobiliaria cal é o de rehabilitación urbanística. É dicir, as actuacións sobre o medio urbano non son operacións de transformación urbanística *sensu stricto* que teñen por obxecto crear cidade senón, pola

10 Sobre o alcance do deber legal de conservación e o seu tratamento pola xurisprudencia, vid. Sánchez Goyanes, Enrique (dir.). *Derecho urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2006. Páxs. 961 a 984.

11 Vid. STS do 02/12/1999, na que se deixa sentado que *“[...] se o deber de manter os edificios en condicións de seguridade, salubridade e ornato público integra o contido normal do dereito de propiedade, ese deber ten o seu límite ou momento de cesación na situación de ruína, pois cando resulta procedente a demolición extinguese, por incompatibilidade, o deber de conservación, o cal non é obstáculo para a imposición de obras ou reparacións de recoñecida urxencia e de carácter provisional e excepcional, coa finalidade de atender a seguridade e incluso salubridade do edificio en tanto estea habitado ou en pé”*.

contra, rexenerar ou rehabilitar a cidade xa creada. Todo iso de xeito análogo a como o propietario dun edificio, nacido dunha operación de transformación urbanística e dun proceso de equidistribución, debe asumir os custos necesarios para mantelo en condicións de seguridade, salubridade, habitabilidade e ornato.

Afondando no estudo do procedemento para a ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano, non podemos deixar de referirnos á cando menos curiosa previsión que introduce o art.10.1 LR habilitando á lexislación urbanística aplicable (autonómica) para que, cando sexa precisa unha modificación puntual do planeamento, regule a aprobación de certos programas ou instrumentos de ordenación polo procedemento de aprobación das normas regulamentarias. Literalmente, o precepto dispón que *“non obstante, tal lexislación (a urbanística) poderá prever que determinados programas ou outros instrumentos de ordenación se aproben de forma simultánea a aquela modificación (puntual), ou independente dela, polos procedementos de aprobación das normas regulamentarias, cos mesmos efectos que terían os propios plans de ordenación urbanística”*.

Se ben o precepto unicamente habilita á lexislación urbanística para aplicar o procedemento de aprobación das normas regulamentarias aos plans ou programas que determine, semella que coa intención de axilizar a súa aprobación, non parece o máis correcto que tal procedemento resulte aplicable á aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. E isto por dúas razóns:

1. A primeira é que, estando perfectamente regulada a aprobación das figuras de planeamento, semella unha solución extravagante e que produce unha dispersión de procedementos introducir novos procedementos para a súa aprobación, aplicables, segundo o teor da norma, cando se refiran a actuacións de rehabilitación ou renovación urbana e sexa preciso modificar a ordenación urbanística vixente.
2. En segundo lugar, a pretendida axilidade a acadar posiblemente non sexa tal en tanto en canto, como se vén de expor, esta solución só sería aplicable nos supostos nos que debe tramitarse unha modificación da ordenación urbanística. Neste caso, os resultados, medidos en tempo de tramitación, probablemente sexan similares que aplicando os procedementos actualmente regulados para a aprobación dos correspondentes instrumentos de planeamento toda vez que a aprobación previa ou simultánea daquela é condición previa para a viabilidade da actuación pretendida.

Ao meu xuízo, a regulación contida na LR ao respecto da definición dos instrumentos necesarios para o desenvolvemento das operacións sobre o medio urbano adoece de falta de concreción. A técnica lexislativa debería permitir, sen necesidade de invadir as competencias autonómicas en materia de urbanismo, delimitar sequera xenericamente o tipo de instrumentos (ou plans ou programas) que han de sustentar as actuacións referidas. Noutro caso, esa falta de definición unicamente suporá un atraso na posta en marcha das actuacións sobre o medio urbano, ao tempo que pode introducir un factor de dispersión e complexidade non imprescindible para a súa execución, ao ser abordada esta cuestión polas distintas normativas autonómicas.

2.4.2 O procedemento de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano

Tendo en conta que cando as actuacións sobre o medio urbano precisan dunha modificación da ordenación urbanística han de tramitarse segundo o procedemento de modificación do instrumento de planeamento de que se trate, a LR límitase a regular o procedemento no suposto que se artella mediante a delimitación do ámbito da actuación ou se autorice a actuación illada.

Neses supostos, o art. 10.2 LR dispón que se deberán garantir as notificacións requiridas “*pola lexislación aplicable*”, sen concretarse, alomenos, se tales notificacións han de alcanzar só aos propietarios existentes no ámbito ou tamén aos titulares doutros dereitos e intereses lexítimos. (A xeito de comparación, nos procedementos de equidistribución, a LOUG restrinxen a notificación aos titulares catastrais). Así mesmo, a lei di que se someterá o acordo ao trámite de información pública “*cando sexa preceptivo*”.

A transcendencia do trámite de notificación vén non só do feito de pór en coñecemento dos interesados (sexan quen sexan) o inicio do procedemento para a execución dunha operación de rehabilitación ou renovación urbana, senón tamén do contido que a mesma ha de incorporar:

- a) O avance da equidistribución de cargas e beneficios derivados da operación “que sexa precisa”, di a norma.
- b) O plan de realoxo, temporal e definitivo, e de retorno.

2.4.3 Os efectos da delimitación dos ámbitos de xestión e execución das actuacións sobre o medio urbano

2.4.3.1. Efectos xerais

A LR describe unha serie de efectos que potencialmente poden despreñar as actuacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas para a mellor consecución dos fins das políticas públicas destinadas a acadar un medio urbano máis sostible, eficiente e competitivo (véxanse os fins da lei descritos no art. 3 LR), e que poden sintetizarse na habilitación para a ocupación dos espazos libres ou de dominio público ou das superficies comúns de uso privativo dos inmobles en réxime de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario, trátase do solo, voo ou subsolo, co fin de instalar ascensores ou elementos destinados a acadar o obxectivo de accesibilidade universal. A ocupación unicamente será posible cando non resulte viable técnica ou economicamente outra solución e sempre que se asegure a funcionalidade dos espazos libres ou de dominio público. (Art. 10.3 LR).

O apdo. 4 do art. 10 LR estende a habilitación para a ocupación ao suposto no que o fin a conseguir sexa a realización de obras que reduzan alomenos un 30%, en cómputo anual, a demanda enerxética de calefacción ou refrixeración do edificio e para as actuacións que o citado apartado describe.

A lei puntualiza no seu art. 10.5 que cando as actuacións descritas recaian sobre inmobles declarados de interese cultural ou afectos a algún réxime de protección, deberán buscarse



solucións innovadoras tendentes á preservación dos valores que o fixeron merecente desa protección.

A lei dispón que os instrumentos de ordenación urbanística, en aras da efectividade desa posibilidade, introducirán previsións do teor do non cómputo a efectos de volume edificable, distancias a lindeiros, edificacións ou vía pública ou aliñacións desas ocupacións, ou ben outras destinadas a favorecer o mesmo fin e que preveza a lexislación urbanística.

2.4.3.2. Efectos específicos

A aprobación da delimitación do ámbito sobre o que se ha de materializar a actuación de rehabilitación ou rexeneración e renovación urbanas, unha vez firme en vía administrativa, precisa o art. 12.1 LR, dá lugar ao xurdimento dunha serie de consecuencias sumamente transcendentales encamiñadas a facer viable a actuación por canto, dun lado, se despreza un arsenal de potestades administrativas exorbitantes e, doutro lado, produce unha serie de efectos sobre os bens de titularidade municipal que superan os límites establecidos ata o de agora pola lexislación patrimonial e urbanística. Eses efectos, detallados no art. 12 LR, serían os seguintes:

- a) A declaración de utilidade pública ou interese social aos efectos de expropiación, venda ou substitución forzosa dos bens e dereitos dos que sexa preciso dispoñer para a execución da operación.
- b) A suxeición aos dereitos de tanteo e retracto a favor da Administración actuante, sen prexuízo daqueles outros diferentes que lle poida atribuír a lexislación aplicable, dos bens e dereitos necesarios para desenvolver a actuación.
- c) Habilita para ocupar a superficie dos espazos libres ou de dominio público municipal indispensables para a instalación de ascensores ou elementos destinados a garantir a accesibilidade universal.

Para o mesmo fin, opérase por ministerio da lei a cesión do uso do voo sobre tales superficies "*polo tempo en que se manteña a edificación*" ou, no seu caso e tamén *ope legis*, a recualificación urbanística, desafectación e alleamento directo á comunidade ou agrupación de comunidades de propietarios correspondente.

Efectos estes que supoñen unha excepción ao réxime xurídico ordinario dos bens das Entidades Locais (contido, ademais de na lexislación básica de réxime local, na Lei 33/2003, do 3 de novembro, de patrimonio das Administracións Públicas e no RD 1372/1986, do 13 de xuño, Regulamento de bens das Entidades Locais) pois, nun caso, habilitase para o uso privativo de bens demaniais ou alléanse dereitos de uso sobre o voo dos mesmos, prescindindo do procedemento ordinario de concorrencia e, noutro caso, opérase unha recualificación urbanística da superficie afectada (o espazo libre ou dotación muda a solo urbano, segundo cómpre entender), prodúcese a alteración da súa cualificación xurídica (pasando de ben demanial a patrimonial) e tal superficie alléase directamente (sen concurso nin poxa, como é ordinario) a favor da comunidade ou agrupación de propietarios correspondente.

Estas medidas supoñen unha excepción clarísima ao ríxido e formalista réxime xurídico dos bens das Administracións Públicas, en xeral, e das Entidades Locais, en particular,

especialmente en tanto afectan a bens de dominio público cuxa xestión ha de adecuarse a uns procedementos legalmente establecidos e taxados (autorizacións e concesións¹²) e que para mudar de natureza (desafectación¹³) requiren da tramitación dun procedemento complexo. Ese carácter excepcional da previsión atenúase, por outra banda, ao limitarse a un suposto de feito moi concreto: a instalación de ascensores ou outros elementos destinados a garantir a accesibilidade universal aos edificios e á necesidade de que concorran dúas circunstancias: a primeira, “sempre que resulte inviable técnica ou economicamente calquera outra solución e quede garantida a funcionalidade do dominio público correspondente” e a segunda, que o solo afectado estea incluído na delimitación aprobada e firme en vía administrativa dun ámbito para a execución dunha actuación de rehabilitación ou renovación urbana.

Cómpre mencionar que o réxime excepcional exposto resulta aplicable unicamente aos bens de titularidade municipal; correspondéndolle a titularidade a outras Administracións Públicas a aprobación firme da delimitación do ámbito unicamente lexítima aos concellos para solicitar a cesión de uso ou a desafectación, a cal se tramitará, se resulta procedente, con arranxo á lexislación patrimonial correspondente. É dicir, ao contrario do que acontece cos bens de titularidade municipal, tratándose dos doutras Administracións a lei, de xeito un tanto incomprensible, non atribúe ningún efecto práctico á aprobación definitiva da delimitación do ámbito das operacións sobre o medio urbano. Ao meu xuízo, coas cautelas debidas atendendo ao tipo de ben de que se tratase e ás súas concretas afectación e destino, non debería existir impedimento ningún para que tales bens recibisen un tratamento semellante aos de titularidade municipal no mesmo suposto de feito e tratándose de acadar os mesmos fins.

d) Habilita para o inicio das actuacións de execución da operación de que se trate.

O acordo administrativo aprobatorio de calquera das actuacións descritas, di o apdo. 2 do art. 12 LR, determina “a *afección real directa e inmediata, por determinación legal, das fincas constitutivas de elementos privativos de réximes de propiedade horizontal ou de complexo inmobiliario privado, calquera que sexa o seu propietario, ao cumprimento do deber de custear as obras*”.

Aínda que o precepto di que tal afección se produce coa autorización ou conformidade administrativa de calquera das actuacións descritas, o certo é que parece lóxico entender que se refire ao de inicio das actuacións de execución pois no trámite procedemental as restantes actuacións (expropiacións, autorizacións para ocupacións de espazos libres ou de dominio público ou cesión de uso de voo, etc...) necesariamente han de ser posteriores a aquel.

O art. 12.2 LR detalla que a afección real dos elementos privativos dos réximes de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario se fará constar mediante nota marxinal no Rexistro da Propiedade, con constancia expresa do seu carácter de garantía real, e co mesmo réxime de preferencia e prioridade establecido para o pagamento de cotas de urbanización¹⁴.

12 Vid. art. 86 Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das Administracións Públicas (LPAP).

13 Vid. art. 69 LPAP e art. 8 do RD 1372/1986, do 13 de xuño, Regulamento de bens das Entidades Locais.

14 Vid. art. 19 RD 1093/1997, do 4 de xullo, aproba as normas complementarias ao Regulamento para a execución da Lei hipotecaria sobre inscrición no Rexistro da Propiedade de actos de natureza urbanística, no que se indica que “*Quedarán afectos ao cumprimento das*

A fixación dun réxime de afección real dos elementos privativos dos complexos inmobiliarios e inmobles en réxime de propiedade horizontal ha de vulgarse como un elemento plenamente acertado e que ha de erixirse como fundamental aos efectos de garantir a viabilidade da execución das operacións sobre o medio urbano. Á vez, pon de relevo unha vez máis, a asimilación deste tipo de actuacións ás de transformación urbanística.

2.5 A execución das actuacións sobre o medio urbano

2.5.1 Unha reflexión previa: a natureza das actuacións sobre o medio urbano e a “descategorización” do solo urbano

A promulgación da LR reabre, dalgún xeito, a vella cuestión da chamada “descategorización” do solo urbano. Isto é, da posibilidade de reclasificar como “non consolidado” o solo urbano que ten a consideración de “consolidado” no planeamento con ocasión ou, mellor dito, para facer posible a implantación de novas ou maiores dotacións urbanas (e o conseguinte incremento da edificabilidade como fin último ou disimulado).

A “descategorización” configúrase como un mecanismo mediato que permite, como é doadamente imaxinable, levar a cabo procesos de transformación urbanística en ámbitos, como xa se dixo, clasificados inicialmente como solo urbano consolidado nos que, por estar “rematada” a cidade, tales procesos de transformación están excluídos *per se*.

Pois ben, a LR enceta de novo o debate por canto ten por obxecto regular as actuacións sobre o medio urbano que teñen por obxecto a execución de obras de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbanas, caracterizadas estas como as que afectan tanto a edificios como ao tecido urbano e incluíndo, no seu caso, a substitución de edificacións previamente demolidas. E estas actuacións poden recaer sobre ámbitos illados ou, no que máis interesa á cuestión que se examina, sobre ámbitos de delimitación conxunta.

Mediante as actuacións sobre o medio urbano en ámbitos de delimitación conxunta artéllanse operacións complexas en tecidos urbanos degradados co fin de acadar os fins definidos no art. 3 LR, fundamentalmente a consecución de vivendas accesibles e enerxeticamente eficientes nun medio urbano seguro, salubre e accesible, así como a implantación, reforzo e mellora da calidade das infraestruturas, dotacións e equipamentos necesarios. A execución desas operacións pode levar consigo non só a demolición de vivendas e a implantación ou mellora de dotacións urbanas senón unha auténtica reurbanización do ámbito.

A xurisprudencia é estrita, no sentido de prohibir a “descategorización” do solo urbano “consolidado” que se levaba a efecto mediante a reclasificación dese solo como “urbano non consolidado”, vía revisión ou modificación puntual do planeamento xeral e, correntemente, mediante a remisión da súa ordenación detallada a un plan especial de reforma interior (PERI). A cuestión non é banal pois, como pode entenderse facilmente, os procesos de transformación urbanística cargan sobre os propietarios do solo os custos do estable-

obrigas de urbanizar, e dos demais deberes dimanantes do proxecto e da lexislación urbanística, todos os titulares do dominio ou outros dereitos reais sobre as fincas de resultado do expediente de equidistribución, incluso aqueles cuxos dereitos constasen inscritos no Rexistro da Propiedade con anterioridade á aprobación do proxecto, con excepción do Estado en canto aos créditos aos que se refire o artigo 73 da Lei xeral tributaria e aos demais deste carácter, vencidos e non satisfeitos, que consten anotados no Rexistro da Propiedade con anterioridade á práctica da afección”.

cemento ou reforzo das dotacións urbanas e implican a reversión na comunidade de parte das plusvalías xeradas durante o proceso, mediante a obtención polo concello do 10 % do aproveitamento. Pola contra, tratándose de solo urbano consolidado, os custos da implantación ou reforzo de dotacións urbanas recaen esencialmente sobre o concello¹⁵ por canto ao estar rematada a cidade non cabe impor aos propietarios do solo as cargas inherentes ao proceso necesario para acadar ese “remate” do urbano.

Como dicimos, a xurisprudencia vén mantendo un criterio unánime e tallante, no sentido de vedar as operacións de transformación urbanística sobre o solo urbano clasificado inicialmente polo planeamento xeral como “consolidado”. Así, por exemplo, a STS do 23/09/2008 (recurso de casación 4731/2004) deixa sentado no seu Fundamento de Dereito 5º que “[...] que uns terreos que indubidadamente contan, non só cos servizos esixibles para a súa consideración como solo urbano, senón tamén cos de pavimentación de calzada, encintado de beirarrúas e luz pública, e que están plenamente consolidados pola edificación —sobre ningún destes aspectos se suscitou a controversia— haberían de perder a consideración de solo urbano consolidado, pasando a ter a de solo urbano non consolidado, pola soa circunstancia de que o novo planeamento contemple para eles unha determinada transformación urbanística.

Tal degradación na categorización do terreo pola soa alteración do planeamento, ademais de resultar allea á realidade das cousas, produciría consecuencias dificilmente compatibles co principio de equidistribución de beneficios e cargas derivados do planeamento, principio este que, segundo a normativa básica (artigo 5 da Lei 6/1998), as leis deben garantir. En efecto, de aceptarse a solución que propugnan os recorrentes —que é a plasmada no planeamento anulado na sentenza recorrida— os propietarios dos terreos cuxa consideración como urbanos fora ata entón indubitada segundo o planeamento anterior, o que permite supor que xa no seu día cumpriran cos deberes necesarios para que o solo acadase esa condición, quedarían novamente suxeitos, por virtude do cambio do planeamento, ao réxime de deberes e cesións previsto no artigo 14 da Lei 6/98 para os titulares de solo urbano non consolidado, consecuencia esta que, como dicimos, non resulta respectuosa coa esixencia de que a distribución de dereitos e deberes resulte xusta e equitativa”.

En termos se cabe máis contundentes se pronuncia a STS do 16/02/2012 (recurso de casación 4377/2009) que declara a nulidade da modificación puntual do Plan Xeral de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela para a creación da Ordenanza Especial OE-4 (Colexio Manuel Peleteiro) e pola que se categorizan os terreos do citado Colexio Manuel Peleteiro como “solo urbano non consolidado, ao dispor no seu Fundamento de Dereito 3º que “como explica a sentenza de 14 de xullo de 2011 (casación 1543/08), o anterior significa, no plano da xestión urbanística, a imposibilidade de someter ao réxime de cargas das actuacións sistemáticas, que son propias do solo urbano non consolidado, a terreos que merecían a categorización de urbano consolidado conforme á realidade física preexistente ao planeamento que prevé a nova ordenación, a mellora ou a reurbanización; e iso porque non procede devaluar o estatuto xurídico dos propietarios desta clase de

15 Art. 166.1 LOUG (“Obtención dos sistemas xerais”): “Os terreos destinados a sistemas xerais que deban implantarse sobre solo rústico ou urbano consolidado obteranse mediante expropiación forzosa, por convenio entre a Administración e o propietario ou por permuta forzosa con terreos do patrimonio municipal do solo”.

Art. 167.1 LOUG (“Obtención de terreos destinados a dotacións locais”) “Os terreos destinados polo planeamento a dotacións locais en solo urbano consolidado obteranse mediante expropiación forzosa, por convenio entre a Administración e o propietario ou por permuta forzosa con terreos do patrimonio municipal do solo”.

solo esixíndolles o cumprimento das cargas e obrigas establecidas para os propietarios do solo non consolidado. Como indica a sentenza antes citada do 23 de setembro de 2008 (casación 4731/04) «...Tal degradación na categorización do terreo pola soa alteración do planeamento, ademais de resultar allea á realidade das cousas, produciría consecuencias dificilmente compatibles co principio de equidistribución de beneficios e cargas derivados do planeamento, principio este que, segundo a normativa básica (artigo 5 da Lei 6/1998), as leis deben garantir».

Estes razoamentos son trasladables integramente ao caso examinado, posto que a modificación do Plan Xeral obxecto de impugnación se refire a unha parcela cuxa condición de soar ninguén discute, como é a situada no número 27 da rúa de San Pedro de Mezonzo, que viña destinada a dotación docente de titularidade privada (Colexio Manuel Peleteiro). A modificación aprobada contempla a substitución do uso docente polo residencial, asignando á parcela a edificabilidade de 23.500 m² e remitindo a ordenación detallada a un ulterior Plan Especial de Reforma Interior. Aínda que segundo a lexislación autonómica os plans especiais de reforma interior teñen por obxecto a execución de operacións de reforma en solo urbano non consolidado (artigo 70 da Lei autonómica 9/2002), esa previsión non pode privar aos terreos da condición de solo urbano consolidado xa acadada, máxime cando fora posible establecer a ordenación detallada da parcela desde o propio Plan Xeral."

Os anteriores razoamentos reitéranse na STS do 10/05/2012 (recurso de casación 4457/2009) que declara a nulidade do Plan Especial de Reforma Interior nº 12 do Plan Xeral de Santiago de Compostela para a ordenación detallada dos terreos ocupados polo Colexio Manuel Peleteiro, no relativo á categorización dese solo como urbano non consolidado e ás obrigas de cesión de aproveitamento derivadas desa categorización, declarando que lle corresponde aos terreos a consideración de solo urbano consolidado.

Pois ben, como dicíamos, a LR parece que abre unha porta ás operacións de transformación urbanística de ámbitos da cidade que terían a consideración de solo urbano consolidado e, en consecuencia, á aplicación de mecanismos de equidistribución de cargas e beneficios, facendo posible a implantación ou reforzo de dotacións urbanas a través de procedementos de execución sistemáticos.

Esta conclusión extráese considerando os seguintes razoamentos:

- a) A propia definición das "actuacións sobre o medio urbano" contida no art. 7.1 LR, segundo o cal son "aquelas que teñen por obxecto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións, e de rexeneración e renovación urbanas, cando afecten, tanto a edificios, como a tecidos urbanos, podendo chegar a incluír obras de nova edificación en substitución de edificios previamente demolidos".

Tendo en conta que, consonte ao previsto no art. 12.1 LR, as actuacións poden ter carácter illado ou conxunto, habilitando o art. 9.2 LR ás Administracións Públicas para formular e executar os instrumentos que establezan as operacións sobre o medio urbano cando existan "situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións; obsolescencia ou vulnerabilidade de barrios, de ámbitos ou de conxuntos urbanos homoxéneos; ou si-

tuacións graves de pobreza enerxética", semella que, especialmente neste derradeiro suposto, ha de resultar necesario acudir a mecanismos semellantes aos precisos para a execución sistemática do planeamento. Noutro caso, semella imposible levar a cabo a renovación e rexeneración de tecidos urbanos e de edificacións en ámbitos de actuación conxunta mediante procedementos análogos aos de execución asistemática do planeamento.

- b) O acordo de delimitación dos ámbitos de actuación conxunta ou de autorización das actuacións illadas sobre o medio urbano conterà, entre outros extremos, o *"avance da equidistribución que sexa precisa"*, definida como *"a distribución, entre todos os afectados, dos custos derivados da execución da correspondente actuación e dos beneficios imputables á mesma, incluíndo entre eles as axudas públicas e todos os que permitan xerar algún tipo de ingreso vinculado á operación"* [art. 10.2 a) LR]. É dicir, a lei recoñece explicitamente a procedencia das operacións de equidistribución para a efectiva execución dos instrumentos que establezan as actuacións sobre o medio urbano.
- c) A memoria de viabilidade económica que ha de anteceder aos instrumentos de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano ha de analizar a existencia *"dun adecuado equilibrio entre os beneficios e as cargas derivados da mesma [da actuación]"*, a fin de xustificar a viabilidade económica da operación (art. 11 LR). Así mesmo, a referencia explícita, entre os aspectos que ha de analizar, á modificación ou implantación de redes (dotacións) públicas, á fixación de novas edificabilidades, densidades e usos, á determinación de valores de repercusión para os novos usos ou á transformación física retrotráenos ineludiblemente á terminoloxía asociada cos procesos de transformación urbanística.
- d) O art. 13.1 LR habilita para o recurso na execución das actuacións sobre o medio urbano a todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de ordenación territorial e urbanística. Referencia esta que, implicitamente, nos conduce ás modalidades de execución sistemática do planeamento (compensación, cooperación, etc...) e, en consecuencia, aos procedementos de transformación urbanística. Noutro caso, carecería de toda lóxica a remisión legal aos procedementos de xestión do planeamento.

Pero se as disposicións da LR permiten deducir a natureza de operacións de transformación urbanística das actuacións sobre o medio urbano, as dúbidas despéxaas completamente o art. 14.1 TRLS, na redacción dada pola LR, segundo o cal aos efectos desa lei, son actuacións de transformación urbanística *"a) As actuacións de urbanización, que inclúen:*

- 1) *As de nova urbanización, que supón o paso dun ámbito de solo de situación de solo rural á de urbanizado para crear, xunto coas correspondentes infraestruturas e dotacións públicas, unha ou máis parcelas aptas para a edificación ou uso independente e conectadas funcionalmente coa rede dos servizos esixidos pola ordenación territorial e urbanística.*
- 2) *As que teñan por obxecto reformar ou renovar a urbanización dun ámbito de solo urbanizado, nos mesmos termos establecidos no parágrafo anterior.*

REGAP



ESTUDIOS E NOTAS

- 3) *As actuacións de dotación, considerando como tales as que teñan por obxecto incrementar as dotacións públicas dun ámbito de solo urbanizado para reaxustar a súa proporción coa maior edificabilidade ou densidade ou cos novos usos asignados na ordenación urbanística a unha ou máis parcelas do ámbito e non requiran a reforma ou renovación da urbanización deste”.*

Loxicamente, a transformación urbanística leva consigo procesos de equidistribución e así, o art. 9.5 TRLS *in fine*, tamén na redacción dada pola LR, prevé que *“cando a Administración impón a realización de actuacións de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbanas, o propietario terá o deber de participar na súa execución no réxime de distribución de beneficios e cargas que corresponda, nos termos establecidos no art. 8.5 c)”*.

Debería quedar fóra de toda dúbida o carácter de operacións de transformación urbanística que poden representar as actuacións de rexeneración e renovación urbana sobre ámbitos conxuntos mais non acontece o mesmo acerca do fundamento conceptual que se puidera considerar presuposto básico desa conclusión: isto é, a clasificación como *“consolidado”* ou *“non consolidado”* do solo urbano sobre o que recaen.

A lei, seguindo a doutrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo (STC 61/1997, do 20 de marzo¹⁶) e continuando o sistema iniciado pola Lei do solo de 2007, non establece (nin moito menos regula) categorías ou clases de solo, remitindo esa tarefa á lexislación autonómica. Terá que ser, pois, a normativa urbanística autonómica a que resolva esta cuestión, ben amparando a *“descategorización”* do solo urbano, a día de hoxe repudiada pola xurisprudencia, ben desenvolvendo os mecanismos axeitados que amparen as operacións de transformación urbanística sobre solo urbano consolidado.

Na miña opinión sería o derradeiro o xeito mellor de abordar esta cuestión pois aínda que as actuacións de rexeneración ou renovación urbanas poden supor auténticas operacións máis que de urbanización de re-urbanización e de construción da cidade, o certo é que non pode descoñecerse que recaen sobre ámbitos de solo urbano que reúnen as condicións de consolidación do solo, sen prexuízo do grao de degradación maior ou menor que presenten. Ao contrario, a *“descategorización”* dese solo, supón acudir a unha mera ficción (a de que o solo urbano non está consolidado) para acadar un obxectivo que a LR admite claramente, cal é a transformación urbanística dese solo. A maiores, a aplicación de técnicas de equidistribución sobre ámbitos de solo urbano consolidado non ten por que infrinxir a esixencia legal de xusto reparto de cargas e beneficios nin supor a imposición dunha nova carga ilegal aos propietarios de solo urbano consolidado pois, como vimos, o suposto habilitante deste tipo de actuacións é a existencia dunha situación de degradación urbana que se pretende salvar mediante a re-urbanización do ámbito. É dicir, o estado de degradación é demostrativo do esgotamento dos *“beneficios”* obtidos polos propietarios do solo a cambio de ter soportado as cargas inherentes á transformación urbanística e a execución das actuacións de rexeneración ou renovación urbanas, por canto levan consigo a re-urbanización do ámbito e a consecuente obtención de novas plusvalías polos propietarios xustifican a imposición de novas cargas a estes.

16 Vid. tamén a STC 164/2001, do 11 de xullo.

2.5.2 Sistemas de execución

A LR é absolutamente aberta ao prever os modos e procedementos para o desenvolvemento das actuacións sobre o modo urbano. Así, o art. 13.1 LR di que *“as Administracións Públicas poderán utilizar, para o desenvolvemento da actividade de execución das actuacións de rehabilitación edificatoria e as de rexeneración e renovación urbanas, todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, de réxime local e de ordenación territorial e urbanística”*. A previsión legal semella admitir e, o que é máis importante, equiparar, tanto modos de xestión ou prestación de servizos públicos como os regulados na lexislación urbanística autonómica para o desenvolvemento urbanístico do solo.

A deficiente técnica lexislativa empregada na redacción do precepto e a confusión de conceptos do lexislador lévano a admitir como mecanismos hábiles para a execución das operacións sobre o medio urbano que, como vimos, poden levar aparellada procedementos de equidistribución de beneficios e cargas (singularmente tratándose de actuacións conxuntas) institucións xurídicas deseñadas para un fin concreto e radicalmente diferente como é a prestación de servizos públicos. A este respecto, resultan sumamente reveladoras as referencias da norma ás *“modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, [e] de réxime local”*, que nos retrotraen directamente a figuras como a encomenda de xestión, o organismo autónomo, a entidade pública empresarial, a axencia, a xestión indiferenciada, o órgano desconcentrado, o consorcio, ou a sociedade pública (modos de xestión directa previstos na lexislación de réxime xurídico das Administracións Públicas e na lexislación de réxime local) ou a concesión, o concerto, a sociedade de economía mixta ou a xestión interesada (modos de xestión indirecta regulados na TRLCSP), e sen prexuízo daqueles outros neste momento non se lembran.

Posiblemente o único modo de dotar de sentido ao precepto sexa o de entender que non estaba a referirse aos modos polos que han de executarse as actuacións de rehabilitación ou renovación e rexeneración urbanas, senón que se pretendía detallar aos suxeitos capacitados para levar a cabo esa execución. É dicir, o enfoque da norma estaría posto non no obxecto (as modalidades de execución) senón nos suxeitos habilitados (ben por si sos ben mediante fórmulas de cooperación interadministrativa) para levar a efecto o desenvolvemento da actuación, ben directamente ben mediante procedementos de execución indirecta, pero en todo caso polos previstos na lexislación urbanística aplicable. E isto sería así porque a complexidade das actuacións de execución, que levan consigo nuns casos operacións de equidistribución e, noutros casos, a expropiación ou a ocupación dos inmobles afectados e, en todo caso, a execución física da operación mediante a realización da obra, non resulta posible a través de figuras como o contrato administrativo de concesión cuxo obxecto non só é máis limitado senón tamén absolutamente diferente.

2.5.3 Iniciativa e suxeitos intervinientes na execución

O teor do art. 13.1 LR comentado, xunto co xa exposto en relación coa iniciativa no procedemento de ordenación das actuacións sobre o medio urbano, así como as referencias explícitas contidas nas letras a) e c) do art. 15.3 LR, permiten deducir que a xestión da

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

execución desas actuacións lle pode corresponder tanto á Administración como a suxeitos de Dereito Privados.

Con maior detalle, o art. 15.1 LR relaciona os suxeitos lexitimados para participar na execución das operacións de rehabilitación ou renovación ou rexeneración urbanas: Administracións Públicas, entidades públicas adscritas ou dependentes das anteriores, as comunidades e agrupacións de comunidades de propietarios, as cooperativas de vivendas, as asociacións administrativas constituídas ao efecto, os propietarios de terreos, construcións, edificacións e parcelas, os titulares de dereitos reais, os titulares de aproveitamento, as empresas e entidades intervinientes por calquera título nas operacións e as asociacións administrativas que estes derradeiros suxeitos poidan constituír, de acordo coa lexislación sobre ordenación do territorio e urbanismo ou coa propia LR.

Aos suxeitos enumerados a LR atribúelles no art. 15.3 unha serie de dereitos e facultades en orde á execución das actuacións sobre o medio urbano, que desenvolverán, ou non, de acordo coa súa natureza xurídica, e que poden sintetizarse nos seguintes:

- a) Actuar no mercado inmobiliario con plena capacidade xurídica. Neste punto, a lei contén unha previsión de maior interese, cal é o recoñecemento da iniciativa dos suxeitos antes citados, pola súa propia iniciativa ou por encargo doutro dos suxeitos que teña a consideración de "*responsable da xestión*", os plans e proxectos de xestión da actuación.
- b) Constituírse en asociacións administrativas para concorrer aos concursos públicos convocados pola Administración para a execución das obras comprendidas na actuación. Neste punto, a lei recoñécelle a estas asociacións unha facultade de enorme transcendencia, pero necesaria para a execución das obras, como é atribuírle, na condición de fiduciario, o poder de disposición sobre os elementos comúns dos edificios ou complexos inmobiliarios afectados pola actuación e máis sobre as fincas privativas existentes naquelas. E todo iso sen máis limitacións que as que puidesen vir establecidas nos estatutos das comunidades de propietarios en réxime de división horizontal ou complexo inmobiliario.

Cómpre facer notar que a LR non lle recoñece a ningún outro suxeito interviniente no procedemento de execución a condición de fiduciario con poder de disposición sobre aqueles elementos¹⁷. A ausencia desta previsión lévanos a cuestionar a viabilidade da execución das operacións sobre o medio urbano cando a iniciativa destas lle corresponda a outros suxeitos privados. Neste suposto (pensemos, por exemplo, que o desenvolvemento da actuación lle corresponde aos propietarios das fincas afectadas), a eventual solución podería vir dada pola aplicación dos modos de execución do planeamento establecidos pola lexislación urbanística (no mesmo suposto, pensemos no sistema de compensación).

- c) Asumir, directamente ou asociados con suxeitos públicos ou privados que tamén interveñan no procedemento, a xestión das obras.

17 O art. 158.2 LOUG atribúelle a mesma condición de fiduciarias con poder de disposición sobre as parcelas comprendidas no polígono de que se trate ás xuntas de compensación: "*As xuntas de compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre as fincas pertencentes aos propietarios membros daquelas, sen máis limitacións que as establecidas nos estatutos*".

Velaí unha similitude máis entre a execución das actuacións sobre o medio urbano reguladas na LR e a execución do planeamento xeral.

- d) Constituír un fondo de conservación e rehabilitación, integrado polas achegas dos propietarios e que poderá destinarse a cubrir os non pagamentos das cotas destinadas a custear as obras.

Bótase de menos que, sendo tan numerosos e variados os suxeitos que poden intervir na xestión da execución das actuacións, a lei limite aos propietarios as achegas ao fondo de conservación excluindo, alomenos de entrada, aos restantes suxeitos (por exemplo, titulares de dereitos reais sobre os inmobles).

- e) Adquirir condición de beneficiario directo das medidas de fomento establecidas polas Administracións para este fin, con habilitación para percibir e xestionar as axudas que se poidan outorgar aos propietarios de fincas.
- f) Outorgar escrituras de modificación do réxime de propiedade horizontal (hai que entender, de xeito amplo, que tamén dos complexos inmobiliarios).
- g) Ter a condición de beneficiarios da expropiación da parte de pisos e locais, en edificios destinados predominantemente ao uso de vivenda constituídos en réxime de propiedade horizontal, que sexa indispensable para instalar os servizos comúns que se previsen pola Administración en plans, na delimitación de ámbitos de actuacións sobre o medio urbano ou en ordes de execución, cando non sexa viable *“técnica ou economicamente”* outra solución e sempre que se garanta o respecto á superficie mínima e aos estándares establecidos para locais, vivendas e espazos comúns.

Á vista de previsión, non semellaría excesivo, de modo similar ao que acontece nos supostos de transformación urbanística, que a condición de beneficiario da expropiación neste suposto se recoñecese tamén aos suxeitos lexitimados para intervir na operación cando o plan ou a delimitación do ámbito da actuación fose elaborado ou proposto por suxeitos privados. Pola contra, o teor literal do precepto limita a atribución da facultade ao suposto no que os servizos comúns de que se trate respondesen a unha previsión da Administración.

- h) Solicitar créditos para o financiamento das obras de conservación e das necesarias para a execución da actuación.

Esta derradeira previsión pode considerarse redundante á vista das facultades detalladas no primeiro apartado das que se enumeraron.

2.5.3.1. Especial referencia ás asociacións administrativas

Cómpre deterse na regulación que a LR fai no seu art. 16 das asociacións administrativas que os suxeitos que interveñen no desenvolvemento das operacións sobre o medio urbano poden constituír para executar as obras das referidas operacións.

O art. 16 LR detense regulando o seu réxime xurídico, caracterizado polas seguintes notas:

- a) Son asociacións de natureza administrativa e con personalidade xurídica propia, dependentes da Administración actuante, que será a competente para aprobar os estatutos polos que han de rexerse (xunto coa LR e a lexislación urbanística aplicable), momento no que adquirirán a súa personalidade.



- b) Adoptarán os seus acordos por maioría simple das cotas, agás que os estatutos ou a normativa aplicable establezan maiorías especiais en determinados supostos. Os acordos así adoptados serán impugnables mediante recurso de alzada perante a Administración da que dependan.
- c) A súa disolución producirase polo cumprimento dos seus fins e logo do acordo da Administración da que dependan, o que non se producirá ata o cumprimento das súas obrigas.

A regulación deste tipo de asociacións, quizais por pouco ambiciosa, pode conducilas a un camiño sen saída: se ben a LR lle atribúe unha facultade poderosísima cal é a plena disposición sobre os elementos comúns dos edificios ou complexos inmobiliarios e máis sobre as fincas privativas existentes no ámbito das actuacións sobre o medio urbano, o certo é que a LR limita o seu fin a *“participar nos concursos públicos que a Administración convoque aos efectos de adjudicar a execución das obras correspondentes”* [art. 15.3 b) LR]. Que acontecería no caso de que a asociación administrativa constituída non resultase adjudicataria das obras da actuación? Ou doutro xeito, é rendible ou merece a pena investir tempo e recursos na constitución dunha asociación administrativa que só potencialmente vai executar as obras que son a súa razón de ser?

Quizais fose máis factible que a lei lle atribuíse a competencia para xestionar (ou colaborar na xestión) a execución das actuacións de rehabilitación ou renovación ou rexeneración urbanas, de xeito semellante a unha xunta de compensación, ou simplemente a execución das obras que comprenden, sen prexuízo de que polo seu carácter deben respectar os principios de publicidade e concorrencia na contratación das obras. Ou quizais sexa preciso agardar a que a lexislación urbanística autonómica complete a súa regulación atribuíndolle máis fins que as doten dun maior contido.

2.5.4 Mecanismos de cooperación na execución das actuacións sobre o medio urbano

2.5.4.1. Convenios para o financiamento das actuacións sobre o medio urbano

O art. 17.1 LR enumera unha serie de negocios xurídicos que os suxeitos lexitimados para intervir nas actuacións sobre o medio urbano poden concluír entre si co fin de *“facilitar a xestión e execución”* das actuacións, e que serían os seguintes:

- a) Contratos de cesión, con facultade de arrendamento ou outorgamento do dereito de explotación a terceiros, das fincas urbanas ou dos seus elementos, por tempo determinado, a cambio do pago aprazado do custo das actuacións que debe sufragar o propietario de tales fincas.
- b) Contrato de permuta ou cesión de terreos ou de parte da edificación suxeita a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamento ou cesión de uso de local, vivenda ou elemento dun edificio por prazo determinado en troques do cambio polo arrendatario ou cesionario do pago de impostos, taxas, cotas, gastos de conservación e das obras comprendidas nas actuacións sobre o medio urbano.

O apartado 2 do artigo citado precisa que, no caso de tratarse de cooperativas de vivendas, os contratos referidos no primeiro e derradeiro apartado unicamente poderán referirse a locais comerciais ou a instalacións e edificacións complementarias.

Como pode apreжаться trátase de negocios xurídicos destinados ao financiamento dos custos asociados á execución material das obras obxecto das actuacións de rehabilitación ou rexeneración e renovación urbana, dispensando, nuns casos (b e c) ao propietario dos inmobles de sufragar todos ou parte dos gastos e, noutro caso (a), permitiéndolle aprazar o pagamento de tales gastos, e que poden ser agrupados en dúas grandes categorías: contrato de permuta de cousa futura e contrato de arrendamento inmobiliario con pagamento da renda non diñeiraria.

Cómpre entender que a listaxe de negocios xurídicos que poden concluír os suxeitos lexitimados para intervir nas operacións non se limita aos descritos no art. 17.1 LR, podendo convir todos aqueles que consideren convenientes, de conformidade coa plena capacidade xurídica para intervir no mercado inmobiliario que lle atribúe a lei [art. 15.3 a) LR], sen máis límite que os fixados polas "*leis, a moral e a orde pública*" (art. 1255 do Código Civil) e aqueles que poidan derivar da súa natureza xurídica (diferenciación suxeitos de dereito público - suxeitos de dereito privado, p.e.).

2.5.4.2. Convenios para a xestión das actuacións sobre o medio urbano

O art. 19 LR ten por obxecto regular a conclusión de convenios destinados a cooperar e, en consecuencia, facilitar e favorecer a execución das actuacións sobre o medio urbano configurando, deste modo, unha figura xurídica análoga á dos convenios urbanísticos. Na súa virtude, habílitase ás Administracións Públicas que cooperen na xestión das actuacións sobre o medio urbano para subscribir convenios coa ampla relación de suxeitos, públicos e privados, lexitimados para participar na execución das actuacións e aos que nos referimos nun apartado anterior deste traballo¹⁸ (apartado 2.5.3).

A norma preocúpase, tamén, de definir o obxecto sobre o que poden versar tales convenios:

- a) "*A organización da xestión da execución*", indicando que poderá revestir as formas de consorcio ou de sociedade mercantil de capital mixto. Di a lei que, incluso, con participación privada minoritaria.

Cabe preguntarse por que prevendo a lei que as Administracións Públicas, para a execución das actuacións sobre o medio urbano, poderán empregar "*todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, de réxime local e de ordenación territorial e urbanística*" (art. 13.1 LR) se restrinxe a colaboración das Administracións Públicas con outros suxeitos ás figuras do consorcio e da sociedade de capital mixto.

Ao meu xuízo, tendo en conta a previsión transcrita e o recoñecemento legal da autonomía da vontade das Administracións Públicas, cómpre entender que a enumeración

¹⁸ Vid. tamén o art. 15.1 LR.

exposta das formas xurídicas a través das que pode artellarse a cooperación non ten carácter pechado e que deben admitirse outras modalidades de colaboración.

- b) *“O procedemento e a competencia para a determinación do xestor directamente responsable da execución”* cando non a asuman a Administración, o consorcio ou a sociedade mixta que se poida constituír.

Non formula maiores dúbidas esta previsión, sen prexuízo de recordar a necesidade de garantir o respecto aos principios de publicidade e concorrência na contratación da execución das obras cando asuman a súa execución os suxeitos privados.

- c) *“Os termos e as condicións concretas, incluídas as axudas e incentivos públicos, da ordenación e a execución da actuación de que se trate”*. Engade a norma que ditos termos e condicións poderán concretarse, á súa vez, mediante acordos entre o xestor responsable da actuación e os suxeitos lexitimados para participar no procedemento de execución.

Esta previsión vén sendo, dalgún xeito, o lóxico corolario da atribuída competencia á Administración para aprobar os instrumentos de ordenación das actuacións sobre o medio urbano e como mecanismo para traspoñer as concretas determinacións daqueles durante o proceso de execución conformador do novo medio urbano.

Débase facer notar que a LR ao describir o obxecto posible destes convenios estaos configurando dun xeito semellante aos “convenios de execución” do planeamento urbanístico. A diferenza do que acontece na lexislación urbanística a LR non contempla para o ámbito que regula unha figura análoga á dos “convenios de planeamento” que, neste suposto e por comparación co previsto na LOUG (art. 235 LOUG¹⁹), puideran ter por obxecto a fixación dos criterios a seguir para a ordenación das actuacións de rehabilitación ou de renovación ou rexeneración urbanas ou o modo no que os intereses públicos deban documentarse neses instrumentos.

A planificación e ordenación de actuacións de tanta complexidade como as de rexeneración e renovación urbanas aconsellaría non prescindir de institucións xurídicas que atesouran tanta potencialidade de cara á resolución desas operacións como ese tipo de convenios. Por este motivo, e sen prexuízo de que poida preverse e desenvolverse a súa regulación pola normativa urbanística autonómica, razóns de seguridade xurídica farían recomendable a previsión deste tipo de convenios “de planeamento” na LR.

2.5.4.3. A cooperación interadministrativa

A LR dedica o artigo 18 a regular a cooperación interadministrativa, se ben cinguíndose á acción de fomento da Administración Xeral do Estado para a execución das actuacións sobre o medio urbano.

19 Art. 235.1 LOUG: *“A Administración autonómica e os concellos, así como os organismos adscritos ou dependentes dunha e outros, poderán celebrar entre si e con outras administracións convenios para definir de común acordo e no ámbito das súas respectivas competencias:*

a) *Os criterios de ordenación a que deba axustarse o planeamento urbanístico e as súas modificacións e revisións.*

b) *Os termos en que deba preverse no planeamento urbanístico, ou nas súas modificacións ou revisións, a realización dos intereses que xestionen”.*

Comezando polo primeiro, o art. 18.1 LR dispón que as actuacións que enumera (as de conservación, rehabilitación e rexeneración urbanas, a elaboración e aprobación dos instrumentos de ordenación e xestión das actuacións sobre o medio urbano, especialmente os que recaian sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos e vulnerables ou que padezan problemáticas análogas con variables económicas, ambientais e sociais e as actuacións que teñan por finalidade eliminar infravivenda, garantir a accesibilidade universal ou mellorar a eficiencia dos edificios, trátase de ámbitos de xestión illados ou conxuntos) poderán beneficiarse da colaboración e cooperación económica da Administración Xeral do Estado, con prioridade para a obtención das axudas estatais vixentes. Non obstante, o precepto marca como condición para a aplicación dese beneficioso réxime que se trate de actuacións con cobertura nos correspondentes plans estatais. Introdúcese, deste xeito unha restrición moi relevante no acceso ás accións de fomento previstas, criticable en tanto en canto non basea a discriminación aplicada na consecución dos obxectivos da lei senón, meramente, na orixe do instrumento superior que prevé tales actuacións.

O apartado 2 do art. 18 contén unha previsión absolutamente xenérica destinada a impoñer ás Administracións Públicas a colaboración para o fomento da *“actividade económica, a sustentabilidade ambiental e a cohesión social e territorial”*, habilitándoas para concluír convenios de colaboración nos que se asignen fondos para a consecución deses fins.

2.5.5 Os dereitos de realoxo e retorno na execución das actuacións sobre o medio urbano

Co fin último de facilitar a execución das actuacións de rehabilitación ou renovación e rexeneración urbanas, a LR regula de xeito prolixo os dereitos de realoxo e retorno dos ocupantes (dereito de realoxo) e dos arrendatarios (dereito de retorno) dos inmobles incluídos no ámbito da actuación e que se vexan directamente afectados pola mesma.

2.5.5.1. O dereito de realoxo

a) Suxeitos

Con carácter xeral, a lei recoñécelle o dereito de realoxo *“aos ocupantes legais de inmobles que constitúan a súa residencia habitual”* (art. 14.1 LR). Entendendo que a mención *“ocupantes legais”* ampara aos ocupantes dotados dun título xurídico que lexitima a ocupación do inmovible, carecerían deste dereito tanto os precaristas como aqueles ocupantes non tolerados, como acontece no caso do precario, e cuxo exemplo máis obvio o constitúen os *“okupas”*. Así mesmo, tamén é condición para a existencia do dereito que o inmovible teña a consideración de residencia habitual. Non podemos deixar de recordar que, para estes efectos, a inscrición no Padrón Municipal constitúe proba da residencia habitual na vivenda de que se trate (art. 53.1 do RD 1960/1986, do 11 de xullo, Regulamento de poboación e demarcación territorial²⁰).

O dereito de realoxo, di o apartado 3 do art. 14 LR, é persoal e intransferible, *“agás no caso de herdeiros forzosos ou cónxuxe supérstite, sempre e cando acrediten que comparten co*

20 Art. 53.1 RD 1960/1986, do 11 de xullo, Regulamento de poboación e demarcación territorial: *“O padrón municipal é o rexistro administrativo onde constan os veciños dun municipio. Os seus datos constitúen proba da residencia no municipio e do domicilio habitual no mesmo. As certificacións que de ditos datos se expidan terán carácter de documento público e fehaciente para todos os efectos administrativos”*.

titular en termos de residencia habitual, a vivenda obxecto do realoxo". Pódese criticar do precepto a limitación da transmisibilidade do dereito unicamente ao "cónxuxe", toda vez que constitúe unha realidade amplamente recoñecida legal e xurisprudencialmente a das parellas de feito.

Correlativamente, os obrigados ao cumprimento do dereito de realoxo a Administración actuante ou o beneficiario da expropiación, cando se actúe mediante o sistema de expropiación, e, nos restantes supostos, o promotor da actuación.

Examinado o aspecto subxectivo do dereito, debemos referirnos ás condicións obxectivas para o nacemento do dereito. Así, a LR restrinxo a existencia do dereito a dous supostos de procedementos para a execución das actuacións sobre o medio urbano:

- a) Xestión da actuación mediante o sistema de expropiación.
- b) Cando se trate doutro tipo de procedementos de xestión, a operación ha de referirse a ámbitos de actuación conxunta.

É dicir, exclúese o dereito de realoxamento nos supostos de actuacións illadas que non se executen mediante o sistema de expropiación. Esta previsión resulta discutible, ao meu xuízo, pois que unha actuación de rehabilitación se limite a un único inmovible, por exemplo, non exclúe o desprazamento da vivenda habitual a un gran número de interesados (en moitos casos a máis que noutros supostos de actuacións de rexeneración ou renovación urbanas, como por exemplo unha actuación de dotación). Sería aconsellable, para evitar eses posibles efectos perniciosos, que a lei estendese tamén a eses supostos o dereito de realoxo, sen prexuízo de introducir as modulacións e factores de corrección precisos atendendo ao alcance da actuación.

b) Obxecto

O dereito de realoxo farase efectivo mediante a entrega dunha vivenda por cada unha das vivendas afectadas pola actuación, de ser posible no mesmo ámbito ou, noutro caso, no máis próximo ao mesmo, e, subsidiariamente, para o caso de que iso non sexa posible a entrega de vivenda, mediante o pagamento dunha cantidade equivalente (art. 14.5 LR). A lei precisa, por outra banda, que este dereito é independente do dereito a percibir as indemnizacións correspondentes pola extinción de dereitos preexistentes (art. 14.6 LR), agás no suposto, detallado máis adiante, no que, en actuacións mediante o sistema de expropiación, o titular do dereito decida non exercitalo optando pola percepción do seu equivalente en diñeiro.

Con carácter xeral, a lei dispón que a vivenda a entregar deberá ter unha superficie "*axei-tada ás necesidades do titular do dereito de realoxamento*", engadindo que, no caso de ser discapacitado o titular, a vivenda deberá ser accesible ou acorde coas necesidades do discapacitado. En calquera caso, a vivenda de substitución deberá respectar os límites que establece a lexislación sobre vivenda protexida aplicable.

Dun xeito máis concreto, o apartado 1 do art. 14 LR define o alcance das obrigas sobre características da vivenda a entregar a cargo dos suxeitos obrigados a iso:

- a) No sistema de expropiación, as Administracións Públicas ou beneficiarios da expropiación deberán entregar as vivendas ou ofrecer alugueiros, en función do título que amparase a ocupación da vivenda afectada, nas condicións vixentes para as vivendas sometidas a un réxime de protección pública, vivendas que terán unha superficie axeitada ás necesidades do titular.

Neste suposto, o titular do dereito pode optar pola entrega da vivenda ou acceso ao alugueiro ofrecido, o que equivalerá ao pagamento do prezo xusto expropiatorio, ou polo pagamento en metálico dese prezo xusto, caso no que o dereito de realoxo non chega a nacer.

- b) Nos casos restantes (actuacións mediante ámbitos de xestión conxuntos) por sistemas no expropiatorios, a lei límitase a indicar que o promotor deberá garantir o dereito de realoxo “nas condicións que estableza a lexislación aplicable”.

Non xulgándose desacertada a previsión legal, o certo é que se bota de menos no precepto unha maior contundencia na protección e efectividade do dereito de realoxo neses supostos algo, ao meu entender, perfectamente posible sen invadir as competencias autonómicas en exercicio da competencia estatal exclusiva sobre “*regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais*” (art. 149.1.1ª CE). A referencia legal á mera “*garantía*” do dereito de realoxo engade un factor de incerteza para os ocupantes das vivendas afectadas e deixa a porta aberta a solucións simplemente monetaristas para facer efectivo o dereito a que nos vimos referindo que poden non ser as máis aconsellables se, como resulta previsible, os titulares do dereito se encadran en grupos sociais vulnerables. Ademais, non se apreza motivo ningún para establecer solucións legais diferentes perante supostos de feito esencialmente idénticos.

c) O procedemento

A efectividade do dereito de realoxamento, por afectar a un dereito da transcendencia que ten o de residencia, require dun procedemento no que se garanta a intervención dos afectados. Neste sentido, o apartado 4 do art. 14 LR fixa as regras mínimas ás que, sen prexuízo do seu desenvolvemento pola lexislación autonómica, ha de aterse o procedemento de realoxo:

- a) A Administración deberá identificar aos ocupantes legais que residan habitualmente nas vivendas afectadas por calquera medio admitido en dereito e notificaralles a inclusión do inmovible no ámbito da actuación, outorgándolle un trámite de audiencia que, de existir un trámite de información pública, coincidirá con este.

A referencia ao trámite de información pública semella que ha de entenderse referida ao que, de ser o caso, pode existir nos procedementos de delimitación dos ámbitos de actuación conxunta ou illada das operacións sobre o medio urbano a que se refire o art. 10.2 LR.

- b) Durante o trámite de audiencia ou información pública os interesados deberán acreditar que reúnen os requisitos legais para ser titulares do dereito e, así mesmo, solicitar



o seu recoñecemento ou renunciar ao mesmo. Engade a norma que a falta de contestación non lle impedirá á Administración continuar o procedemento.

A regulación da renuncia ao dereito de realoxo, neste punto, suscita dúbidas acerca dos seus efectos. Así, nun desenvolvemento mediante un sistema de expropiación, cómpre entender que a renuncia ao dereito de realoxo leva consigo o pagamento en metálico do prezo xusto que se determine pola privación da propiedade ou uso da residencia habitual mais, para os restantes supostos (ámbitos de xestión conxunta mediante procedementos non expropiatorios) a norma nada establece. Reiterando o xa dito noutro punto, bótase en falta un maior detalle da norma, especialmente nun aspecto coma o tratado que se refire a dereitos e intereses que deben ser obxecto dunha especial protección e salvagarda.

- c) A Administración, logo de concluír o trámite de audiencia, e se non o tivese feito, aprobará a listaxe definitiva dos titulares do dereito de realoxo e notificarallo aos mesmos.
- d) A modo de cláusula de peche e salvagarda, prevese que a Administración poida, en momentos posteriores á cumprimentación dos trámites descritos, recoñecerlle o dereito de realoxo a quen acrediten reunir os requisitos legais para iso.

2.5.5.2. O dereito de retorno

O dereito de retorno xorde para os arrendatarios de vivendas cando non poidan facer uso destas como consecuencia da execución de actuacións illadas mediante sistemas diferentes do de expropiación, materializándose nos dereitos ao aloxamento provisional e ao retorno á vivenda inicialmente ocupada cando remate a execución da actuación (art. 14.2 LR²¹).

Este dereito complexo en razón do seu obxecto, pois comprende dous dereitos diferentes (aloxamento provisional e retorno propiamente dito), é esixible perante o dono da nova edificación se ben está limitado no tempo polo término do contrato de arrendamento do que xermola.

En canto ao modo no que ha de facerse efectivo o dereito, o apartado 2 do art. 14 LR regula minimamente as condicións nas que ha de facerse efectivo o dereito de retorno. Así, a nova vivenda que deberá facilitarse ao titular do dereito:

- a) Localizarse no mesmo soar ou no entorno do edificio demolido ou rehabilitado.
- b) Será de características análogas á ocupada orixinariamente polo arrendatario.
- c) A súa superficie non será inferior nun 50% á inicialmente ocupada, debendo ter, en todo caso, unha superficie de 90 m² ou igual á que tivera a vivenda afectada.

Pola contra, a lei nada di acerca do dereito de aloxamento provisional, nin mediante remisión ao previsto para o dereito de realoxo (opción, ao meu entender, perfectamente facti-

21 Art. 14.2 LR: “Cando se actúe de maneira illada e non corresponda aplicar a expropiación, os arrendatarios que, a consecuencia das obras de rehabilitación ou demolición non poidan facer uso das vivendas arrendadas, terán dereito a un aloxamento provisional, así como a retornar cando sexa posible, sendo ambos dereitos exercitables fronte ao dono da nova edificación, e polo tempo que reste ata a finalización do contrato”.

ble) nin sequera mediante referencias xenéricas a, por exemplo, as condicións e límites das vivendas sometidas a algún réxime de protección pública.

V A xeito de conclusión

A avaliación global que pode facerse da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas non pode ser senón positiva en tanto en canto é unha norma que pretende abordar cunha pretensión de integridade e complitude tanto o tratamento do deber de rehabilitación urbanística como das complexas actuacións de renovación e rexeneración dos ámbitos urbanos degradados. Especialmente ha de gabarse a regulación deste tipo de operacións urbanas, orfas dunha regulación propia e específica que atenda á súa especial natureza e problemática. Xa unicamente por esta pretensión ha de recoñecerse o mérito da norma.

Non obstante, trátase dunha lei que, ao meu xuízo, contén unha serie de eivas e defectos que non poden obviarse e que a lastran, nalgún aspecto de xeito decisivo. Tales defectos virían dados, dunha banda, pola deficiente técnica legislativa posta de manifesto na redacción dalgúns preceptos e que redundan na aparición de lagoas e dificultades para a súa interpretación e coordinación con outras normas, dificultando potencialmente a súa aplicación práctica. Doutra banda, pode criticarse desta lei certa falta de ambición no seu contido por canto se optou, con frecuencia, por diferir a regulación de determinados aspectos ao que dispoña a lexislación urbanística (autonómica) aplicable. Entendo, como xa se apuntou nalgún momento, que resultaría factible completar o deseño xurídico de determinadas institucións e procedementos sen invadir as competencias das Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, vivenda e ordenación do territorio.

Con todo, reiterando o exposto, a avaliación final da lei ha de ser positiva. Ademais, en última instancia, será a súa aplicación práctica a que determine a medida do seu éxito ou do seu fracaso.

VI Bibliografía

- BERROCAL LANZAROT, Ana Isabel (2001): «Primeras reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Actualidad Civil*, 27/06/2013. Madrid: La Ley.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel e SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013): «Administración local y proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 9.
- (2013): «La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Práctica Urbanística* núm. 122.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Thompson-Civitas.
- (2006): *El decoro urbanístico en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): *La rehabilitación urbanística*. Madrid: Aranzadi.

ROBLES REYES, Juan Ramón (2001): «De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas» en *Anales de Derecho* núm. 19, 181-193. Murcia: Universidad de Murcia.

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