

**REALIDAD SOCIAL Y NATURALEZA JURIDICA  
DE LA REHABILITACION URBANA**

**FRANCISCO JAVIER ENERIZ OLAECHEA**

## I. La realidad social de la rehabilitación urbana

Que nuestra civilización contemporánea ha venido determinada por el gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana, es algo sobre lo que existe hoy una práctica unanimidad entre los principales autores urbanistas. Si bien la ciudad no es un hecho nuevo, lo que si resulta nuevo ha sido la transformación verificada a lo largo del siglo pasado y de la casi totalidad de este, que ha tenido por consecuencia que una población mundial mayoritariamente rural se haya convertido en predominantemente urbana (1). A este fenómeno, tampoco ha sido ajena la realidad social navarra, aunque de una manera más paulatina y menos brusca que en otras zonas del País Vasco, si bien Navarra no ha tenido unos problemas de carencia de suelo urbanizable equiparables a los de Guipúzcoa o Vizcaya, lo que no ha impedido la aparición de núcleos de población insuficientemente dotados.

Y es que, como señala BASSOLS COMA (2), «la trayectoria histórica de nuestro derecho urbanístico revela que el centro de gravedad de sus preocupaciones se ha centrado en torno a los fenómenos de la expansión y el desarrollo urbanístico de nuestras ciudades. En este sentido, podría decirse que el Derecho Urbanístico ha sido imaginativo y creador en la aportación de instrumentos legales para los fenómenos expansionistas». Tanto la Ley de Suelo de 12 de mayo de 1956, como el Texto refundido de 9 de abril de 1976, fueron calificadas, de «Leyes de ensanche». «La acción urbanística — decía la Exposición de Motivos de la Ley de 1956— ha de prever el fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrio desarrollado». Más expresiva resulta aún la Ley de Suelo de 1975, cuyo objetivo es «preparar la forma anticipada

---

(1) CHUECA GOITIA, Fernando. *Breve historia del Urbanismo*, Alianza Editorial, 9.<sup>a</sup> Edición, (1.<sup>a</sup> Ed. 1968), Madrid, 1982, p. 186 y s.s.

(2) «Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Urbano», RDU, núm. 71, enero-febrero 1981, p. 26.

y racional un asentamiento, social y económicamente adecuado, para las grandes masas de población que los próximos años van a incrementar los núcleos urbanos».

Pero si todo preveía un crecimiento desordenado y eufórico, al que se llamaba enfáticamente progreso del bienestar social, la crisis económica de 1973, se encargó de dar al traste con los principales objetivos de una legislación urbanística expansionista y especulativa, y cuya gran mayoría de preceptos regulaban la conversión del suelo en nuevo suelo urbano.

La Ley del Suelo de 1975, pensada bajo el desarrollismo, se encontró a la hora de la verdad con un parón económico que desvirtuaba la finalidad de sus disposiciones, y la convertía en algunos momentos en simple papel mojado. Por el contrario, la Ley se mostraba repleta de huecos y vacíos legales ante el deterioro progresivo que sufrían los núcleos habitados. En pocas palabras, el urbanismo se encontraba detenido entre dos aguas y, como si de un tiburón se tratase, amenazaba con hundirse asfixiado. Sus previsiones técnicas y jurídicas ni servían para la expansión, ni mucho menos para la conservación.

La pragmática vista del urbanista, antes que la del legislador, sigue dirigiéndose hoy certeramente a los núcleos urbanos consolidados del interior de las ciudades, cuya degradación manifiesta, se hace necesario frenar, no sólo por razones históricas, artísticas o culturales, sino también por evidentes motivaciones sociales, tendentes a dotar a los suburbios urbanos y barrios periféricos de las grandes ciudades, a los «bidonvilles» de Le Tourner, de los equipamientos comunitarios elementales y de las infraestructuras básicas que puedan cubrir, aunque sea mínimamente, las necesidades que exige una calidad digna de la vida colectiva.

El nuevo urbanismo se rige por conductas dirigidas a la conservación. «El tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos». (3)

El regreso a la ciudad ya hecha constituye la característica principal del actual urbanismo, sin olvidar que la rehabilitación urbana, y el reaprovechamiento del patrimonio arquitectónico, tienen unos orígenes extradisciplinarios que justifican su éxito político y cultural. Se deriva esta nueva técnica de la verdadera y propia crisis de identidad que, primero, a nivel socio-cultural (con su punto culminante en mayo de 1968) y, después, a nivel económico (con la crisis del petróleo a comienzo de los años 70), determinó de forma extensa a todos los países industrializados, y de modo esencial, a los países occidentales.

---

(3) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural» REDA núm. 39, (1983), p. 589.

Como señala BRUNO GABRIELLI, la rehabilitación urbana es hija de la crisis cultural y económica: crisis de la idea misma de desarrollo que, hasta los años setenta, fue la idea que sirvió de guía en cada país industrial. (4)

El gran reto del Urbanismo actual será afrontar la realidad del reaprovechamiento del patrimonio arquitectónico como política global de rehabilitación de los núcleos urbanos consolidados, desde una doble perspectiva:

a) De un lado, la rehabilitación ha de servir para frenar el deterioro al que se ven sometidos los núcleos urbanos, prioritariamente el de los Cascos históricos, sin olvidar el imperativo de la justicia social que obliga a atender las zonas de más reciente creación, y que lejos de presentar una problemática cultural o histórica, adolecen además de un profundo agravamiento social producto de la aparición de barrios con viviendas insalubres, con frecuencia próximas a áreas industriales. No es difícil pensar, que el Urbanismo presenta, en cuanto técnica jurídica, unas importantes connotaciones sociales, que lo presentan como respuesta de la colectividad, en su «modus vivendi», a los problemas que la vida en sociedad presenta. Como expresó, RODRIGUEZ DE MIGUEL, «el desarrollo económico y urbano paga el alto tributo de ver agudamente incrementados los logros sociales, tanto en un orden cualitativo como cuantitativo» (5). Reducir el deterioro urbano puede conllevar en parte, y como efecto a tres bandas de ese complejo juego que es el Urbanismo, la desaparición y aminoración de determinadas conductas antisociales propias de «ghettos» abandonados y lejanos a cualquier conjunto de medidas públicas. El Urbanismo, en cierto modo, reeduca a la sociedad, emparentándose con la urbanidad social.

b) De otro lado, la rehabilitación urbana persigue, en una segunda fase, la revitalización de las ciudades. En palabras de PAREJO ALFONSO, «la ciudad es la expresión espacial de la sociedad». Si la sociedad es algo vivo, la ciudad será expresión de esa vitalidad. Si por el contrario, la sociedad vegeta o se convulsiona al vaivén de sus propias crisis, la ciudad se mostrará exteriormente de forma deplorable.

De ahí que la rehabilitación urbana supere el ámbito de la disciplina urbanística y se sumerja también en el campo de la actividad económica y social: crear empleo; recuperar las ciudades con notables valores históricos y culturales; y dotar de la suficiente calidad de vida a los núcleos deteriorados, constituyen los tres objetivos básicos de la actuación pública a través de la Rehabilitación (6).

---

(4) «Presente y futuro de la rehabilitación como disciplina urbanística». Conferencia dada en los *II Encuentros internacionales sobre rehabilitación urbana*, celebrados en Vitoria-Gasteiz los días 15 y 19 de octubre de 1984, organizadas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

(5) «Sociología del urbanismo», RDU, núm. 37, (marzo-abril 1977), p. 14.

(6) No es de extrañar que estos tres objetivos sean citados en todo momento en los preámbulos de los Reales Decretos del Estado que aborden la rehabilitación. Así, el Real Decreto 375/1982, de 24 de septiembre, y en el vigente Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.

## II. La rehabilitación urbana como derecho urbanístico o como derecho de la vivienda. Su naturaleza de derecho administrativo económico

La rehabilitación urbana en cuanto materia objeto del Derecho no es encuadrable ni únicamente en el Derecho Urbanístico ni en el Derecho Administrativo de la Vivienda. Ni tampoco puede ser reconducida fácilmente a la acción administrativa de «fomento». Donde debe ubicarse es dentro del hoy todavía incipiente *Derecho Administrativo Económico*, más complejo aún que el simple «fomento», vinculado directamente con las *técnicas neoliberales de la planificación*.

Si con un afán docente quisieramos entroncarla dentro del Derecho Administrativo Urbanístico, pronto encontraríamos ciertas dificultades, en torno a su naturaleza jurídica. Así, para ROCA ROCA «el problema de la Rehabilitación urbana va estrechamente unido al problema de la vivienda, que se genera a comienzos del siglo XIX como consecuencia de distintos factores desencadenantes» (7). Menos expeditiva aún resulta la aseveración de GABRIELLI, para quien «la unión entre rehabilitación y disciplina urbanística es natural en apariencia, pero, en realidad, es un matrimonio forzososo».

Si cualquier estudio de las técnicas de la rehabilitación urbana se analiza desde la óptica propia del Derecho administrativo de la vivienda, pronto descubriremos que, en las conclusiones a las que lleguemos, existen suficientes elementos de juicio provenientes del Urbanismo, capaces de dotar de un contenido globalizador a cualquier actuación pública de la Administración, más allá de la acción de fomento que caracteriza al campo de la vivienda.

Y si desde un punto de vista teórico, tal vez el problema puede ser resuelto a través de un «consensus» entre los estudiosos de la rehabilitación, desde un punto de vista práctico, la cuestión adquiere mayor relevancia, toda vez que el harto principio de coordinación en la acción administrativa que el artículo 103 de la Constitución española proclama, no pasa de ser en el mundo de las realidades, un mero punto programático al que se hace rimbombante alusión en los preámbulos de los Decretos, pero que deja mucho que desear incluso entre órganos y organismos de los mismos Departamentos en que se estructuran las Administraciones.

Las diferencias y las conexiones entre ambos sectores del Derecho Administrativo: Urbanismo y Vivienda, han sido acertadamente expuestas por GUAITA MARTORELL:

«Con todo, puede dividirse el problema en dos apartados, consagrado el primero a las cuestiones que son más puramente de vivienda, tales como el fomento de la construcción o sanidad de la vivienda, y destinado el segundo propiamente a la ordenación urbana y a la construcción en cuanto se realiza o ha de realizarse en un lugar determinado: es decir, a la vivienda en cuanto elemento del suelo urbano de la ciudad.

(7) ROCA ROCA, Eduardo. «La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos». RDU p. 15.

Por supuesto no se trata de una separación nítida; sin embargo, pese a lo borroso de los límites en algunos puntos, los dos grupos antes aludidos son claramente perceptibles en nuestra actual organización administrativa (...) y también en la legislación vigente, que consagra de ordinario normas distintas y separadas a la vivienda y al urbanismo» (8).

La Rehabilitación como disciplina, se sitúa a caballo entre la ciudad y la casa, entre el urbanismo y la vivienda. No obstante, esta naturaleza mixta no resuelve satisfactoriamente el problema, ya que desde un punto de vista operativo, ¿a qué ha de tender primero la acción rehabilitadora de la Administración: a la ciudad o a la vivienda? Y si lo que se quiere es rehabilitar ambas, ¿por cuál empezar, conscientes de que los recursos públicos son, escasos y los fines amplios?

Habrà quien defienda, como Aristóteles, que «la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros, porque el todo es necesariamente anterior a la parte». De ello puede que se extraiga incluso un planteamiento puramente urbanístico a seguir, en el que la Administración asuma la batuta y dirija la operación al margen del apoyo a la iniciativa privada, mediante la realización de equipamientos comunitarios o de espacios públicos, que sin lugar a dudas dotarán de una mejora ambiental a la calidad de vida de determinados núcleos, y que indirectamente producirán un incremento del valor de las edificaciones circundantes como resultado de la acción urbanística.

Otros, al contrario, defenderán la rehabilitación con un apoyo público primario a las *edificaciones*. La política a seguir será de ánimo a la actividad privada y particular. Con la puesta en valor de la construcción, se lograrían objetivos tales como evitar la emigración de los moradores del área objeto de protección a otras zonas de la ciudad, así como el incremento del valor patrimonial de lo privado, logrando, en consecuencia, dirigir la acción pública en función de la demanda privada.

Sin embargo, tanto una como otra programación puede avocar al fracaso. Así, en el caso urbanístico, la iniciativa privada puede no acompañar, por circunstancias sociales y económicas, la rehabilitación integrada de los centros. En el segundo caso, puede que resurja la ciudad, pero pronto se venga abajo su espíritu como un castillo de naipes al crear un núcleo falto de equipamientos que atiendan las necesidades de la colectividad.

La rehabilitación exige, por lo tanto, una línea de actuación conjunta. Han de rehabilitarse las viviendas de los núcleos, como si se regenerasen las células de la ciudad, pero a la vez, a de dotarse al conjunto de toda la zona de los suficientes servicios y equipamientos necesarios para que resucite el alma de la ciudad.

En ambas direcciones han avanzado tanto las principales disposiciones reglamentarias de la Administración del Estado, como las de la Comunidad Autónoma Vasca o de Navarra.

(8) *Derecho Administrativo especial*. Volumen II, Librería General, Zaragoza 1965, pág. 215.

En el caso del Estado, el vigente Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, regula ambos tipos de rehabilitación.

El Decreto Vasco 278/1983, de 5 de diciembre, distinguió desde un primer momento, dos tipos de actuación:

a) la rehabilitación integrada, cuando se realicen las actuaciones de rehabilitación en los conjuntos urbanos o rurales incoados Areas de Rehabilitación Integrada, y

b) la rehabilitación aislada, cuando se realizan fuera de las Areas, y recaigan exclusivamente sobre viviendas y edificios cuyo destino principal sea el de vivienda.

En el caso de Navarra, el Decreto Foral 43/1986, de 7 de febrero, sobre rehabilitación del patrimonio edificado, tiene por objeto las actuaciones de rehabilitación del tejido urbano y del patrimonio edificado (artículo 1.º), y así, define como actuaciones de rehabilitación, la adecuación *urbanística*, de un edificio, que consiste en el cumplimiento de todas las determinaciones urbanísticas contenidas en el planeamiento; sin olvidar el título IV del Decreto Foral, denominado «la gestión de la rehabilitación», y cuyo artículo 16, establece, las Areas de Rehabilitación Preferente, como zonas en donde llevar a cabo una importante actuación rehabilitadora pública.

En definitiva, la evolución normativa llega a la conclusión de que la rehabilitación, en su fase de vivienda o en la de urbanismo, requiere un avanzar coordinado y conjunto, que impida, respecto de los núcleos, un tratamiento sesgado en beneficio de uno y en perjuicio de otro.

En consecuencia de lo anterior, la acción rehabilitadora no debe ser considerada sólo como una actividad administrativa de fomento. Es algo más. La tradicional definición de JORDANA DE POZAS de «acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos», (9) no sirve con plenitud para explicar la intervención administrativa con motivo de la rehabilitación urbana. A lo más, servirá para explicar la rehabilitación de viviendas y edificios, pero quebrará en cuanto pretenda ser aplicada a la rehabilitación integrada de núcleos urbanos.

La rehabilitación urbanística parte de la asunción inmediata por la Administración de su labor globalizadora sobre el tejido urbano, «fomentando» indirectamente el que los particulares rehabiliten sus edificios residenciales y viviendas.

Desde este punto de vista, ha de afirmarse que la rehabilitación pertenece, en cuanto realidad social contemplada por el Derecho, al demonimado

(9) «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», en Revista de Estudios Políticos núm. 48, 1949, p. 46.

*Derecho Administrativo Económico*, expresión acuñada por HANS HUBER (10). Podrá alegárenos que todo Derecho es económico y que se basa en una estructura económica; y que decir Derecho económico no es decir, en sí mismo, nada. Y puede que incluso que a este argumento no le falte razón. Pero, en el fondo no es sino un modo de caracterizar a aquel sector del Derecho que recae más directamente sobre el derecho de la propiedad privada, limitándolo y supeditándolo a un interés colectivo que se instituye como superior. El Derecho económico encuentra su máxima legitimación en la función social de la propiedad, ordenando las conductas privadas y coordinándolas con las acciones públicas, sin perjuicio de que, en un momento dado la Administración haga valer su «imperium». Si se me permite la expresión un tanto vulgar, el Derecho económico constituye una manifestación globalizadora de la política del «palo y de la zanahoria», unida indisolublemente a la intervención administrativa en el patrimonio de los particulares de forma indirecta, coordinando y limitando las conductas privadas con las suyas propias.

Pero para que la rehabilitación urbana alcance un mínimo éxito, como política a medio y largo plazo de renovación de las ciudades y de las pautas de sus ciudadanos, los poderes públicos han de planificar su intervención administrativa. Con ello, vinculamos tres conceptos jurídicos: Derecho Administrativo Económico, Intervención Administrativa y Planificación. Aunque ARIÑO ORTIZ niegue la vinculación entre estos conceptos, y mantenga la posibilidad de un Derecho económico o de una intervención sin planificación, lo cierto es que difícilmente podremos entender la actuación urbanística de conservación sobre nuestras ciudades si no es con la combinación de los tres elementos citados.

### **III. La Administración planificadora: Planificaciones económicas y planes urbanísticos de la rehabilitación urbana**

La «planificación» responde a la idea del intervencionismo estatal. El Estado participa directa y activamente en el orden social, tratando de dar respuesta a las exigencias que la realidad ha impuesto al tradicional Estado abstencionista del siglo XIX. Lo que no debe llevarnos a creer que el Estado intervencionista sea una superación del Estado liberal, ya que es un Estado genuinamente liberal. Lo que ha ocurrido es que sus fines y sus medios se ha racionalizado, así como generalizado las primeras conductas intervencionistas de carácter excepcional. Como señalan JORDANA DE POZAS Y GARRIDO FALLA (11) es equivocado creer que el moderno y creciente inter-

(10) En *Wirtschaft-Verwaltung*, dos volúmenes, Tübingen, 1953-1954, define al Derecho económico como el «sistema de medidas estatales en torno a la delimitación y dirección de la actividad productiva privada. El derecho económico influye en el Derecho Privado a través del derecho de propiedad».

(11) GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I, 7.<sup>a</sup> Ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1976, p. 86 y 87. JORDANA DE POZAS. «El problema de los fines de la actividad administrativa», RAP, enero-abril 195



vencionismo administrativo sea la consecuencia de una ideología previa de carácter político que venga a imponerse con su triunfo. Las explicaciones voluntarias son totalmente insuficientes, pese al paralelismo cronológico entre las doctrinas predominantemente en cada momento sobre el fin del Estado y la correspondiente realidad dinámica administrativa. La explicación de este fenómeno universal hay que buscarla en causas más profundas que no son otras que el aumento demográfico, el progreso material y técnico, la concentración de la población, etc.

Sobre esta realidad, se construirá una falsa doctrina jurídico-política, que presentará la ausencia de cualquier iniciativa particular en orden a la satisfacción de una necesidad pública, como una obligación de índole social ineludible para la Administración en aras de una Sociedad más justa y que hay que abordar con toda urgencia. Ante la «espantada» de la iniciativa privada, el Estado liberal se viste de justicia y de social.

De ahí, que tras la II Guerra Mundial, los Estados occidentales se hayan volcado hacia la intervención administrativa y, en concreto, hacia la planificación. Términos como «planning», «planung» y «planificación» invadirán cualquier texto jurídico o económico, legal o doctrinal, que se precie de científico o que afecte a la sociedad. Países con distintos sistemas constitucionales coincidirán en utilizar la «planificación» en cuanto se industrialicen mínimamente.

Pero cuando el Plan alcanza todo su esplendor, en cuando en él se reflejan los rayos de la crisis económicas. Surgen entonces la necesidad de planificarlo todo. El Plan será la panacea de cualquier problema que amenace con empañar el futuro: Planes de Carreteras, de Energía, de Transportes, de Educación, de Vivienda, de Agricultura, de Puentes, etc... Cualquier obra, privada o pública, pasará a formar parte del Plan de la Administración, en la que el planificador experto y frío sustituya al político.

La planificación encontrará incluso el soporte constitucional que asegure su aplicación, reservando al Estado la planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, (artículo 131 de la Constitución de 1978). Y dentro de cualquier mínima organización territorial de carácter descentralizado, el Estado tendrá la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución española de 1978).

Por último, se terminará amenazándonos con que la política de Plan estratégico-táctico-operativo no es garantía ni de éxito, ni de racionalidad, ni de eficacia; pero lo que sí es cierto que sin política de Plan está casi garantizado el despilfarro y el fracaso.

Pues bien, la Rehabilitación Urbana, sector integrado en el Derecho Administrativo Económico, tampoco ha sido ajena a este afán planificador.

Así, la primera disposición reglamentaria dictada por el Estado en materia de rehabilitación urbana (12), el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, se encontró ubicado económicamente dentro del denominado *Plan Trienal de Vivienda* (1981-1983), articulado en el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre.

El sucesor del citado Real Decreto, el hoy vigente Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, que comenzó su andadura con cargo a los recursos financieros consignados al Plan Trienal, sigue hoy supeditado a las disposiciones económicas del actual *Plan Cuatrienal de Vivienda*, (1984-1987), regulado en el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas.

Desde el punto de vista del planeamiento urbanístico, o plan que determina el ámbito espacial sobre el que se van a llevar a cabo las actuaciones públicas, el mismo Real Decreto 2555/82, de 24 de septiembre, no hizo más que una tímida e insuficiente referencia al «planteamiento urbanístico vigente», en su artículo tercero, a pesar de que instauraba por primera vez las Areas de Rehabilitación Integrada, que exigían un estudio básico de rehabilitación del núcleo urbano o rural declarado Area, y requerían la elaboración de Programas anuales de actuación a desarrollar en las Areas, y comprensivas tanto de las actuaciones públicas como las privadas, a los que se supeditaba cualquier proyecto de rehabilitación.

Más expreso resulta el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, que no efectúa una referencia «in genere» al planteamiento urbanístico vigente, sin concretar, como hacia su antecesor, sino que, en su artículo 42, al tratar de los requisitos para declarar las Areas de Rehabilitación Integrada, dispone que el Area ha de encontrarse por un planeamiento urbanístico que contenga y desarrolle criterios de protección, conservación y reintegración de la misma, regulando además que cuando se careciere de dicho planeamiento urbanístico, el M.O.P.U. podrá prestar su colaboración para la redacción del mismo.

Ahora bien, ¿a qué planeamiento hace referencia la legislación del Estado? Todo parece indicar, que es a los Planes Especiales de los artículos 22 y 23 de la Ley del Suelo.

Tradicionalmente, se ha optado por los Planes Especiales de Reforma Interior del artículo 23, en cuanto que recaían específicamente sobre el suelo urbano. Pero la vía del artículo 22, aun cuando persiga particularmente

---

(12) El primer reglamento sobre rehabilitación de *vivienda* fue dictado en desarrollo del Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, Decreto Ley este que puede pasar a la gloria de la literatura jurídica por haber batido el record de que, con un sólo artículo, que dedica a la rehabilitación urbana y de vivienda, no más de 10 líneas, ha servido de cobertura legal a toda la producción de textos legales que han dictado la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Locales en más de cinco años, dando lugar a un desembolso de miles de millones realmente increíble.

objetivos exteriores estéticos más que una auténtica ordenación urbana, puede representar una importante base legal, para llevar a cabo la rehabilitación de la estética de las edificaciones comprendidas en los núcleos urbanos o rurales, de carácter histórico, artístico, cultural.

De especial interés resulta el Decreto Vasco 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, avanzadísimo en la materia si se compara con normas dictadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas. El artículo 21 de este Decreto establece «ex novo», con inusitada imaginación y capacidad creativa, *los Planes Especiales de Rehabilitación*. Dicho artículo dispone textualmente:

«3. Los Planes Especiales de Rehabilitación son una clase de los Planes definidos en la Ley del Suelo, estando sujetos a lo establecido para los Planes Especiales en dicha Ley y en los Reglamentos dictados en su desarrollo, así como lo indicado específicamente en el presente Decreto.

4. Los Planes Especiales de Rehabilitación son instrumentos pormenorizados de ordenación urbana para el desarrollo de las determinaciones de la calificación global de los Planes Generales o de las Normas subsidiarias, en las áreas de suelo urbano en las que se haya incoado un expediente de declaración de Área de Rehabilitación Integrada, debiendo ser considerados como Planes de carácter histórico o artístico a los efectos del artículo 66 de la Ley del Suelo

5. Con independencia del respeto de las determinaciones de calificación global de los Planes o Normas que desarrollen, los Planes Especiales de Rehabilitación deberán contener entre sus determinaciones aquellas que permitan planificar las medidas constitutivas de la acción espacial de la Administración.

6. No se podrán formular, tramitar y aprobar Planes Especiales de Rehabilitación, sin la previa o simultánea aprobación de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias que les sirvan de cobertura».

El artículo 23 del Decreto Vasco, regula detalladamente el procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de estos Planes, que se ajusta a las reglas indicadas para los Planes Especiales de Reforma Interior, con las precisiones que se derivan de lo señalado en el Decreto autonómico. De muy minucioso puede catalogarse el artículo 24 que establece, «entre otras, y como mínimo», las determinaciones propias de la calificación pormenorizada, llegando hasta un total de diecinueve. En definitiva, una imaginativa regulación de los Planes Especiales de Rehabilitación que aborda, desde una perspectiva pragmática, los problemas que el artículo 23 de la Ley del Suelo creaba para los Planes Especiales de Reforma Interior.

En cuanto al ámbito de Navarra, la rehabilitación urbana se rigió primeramente por el Decreto Foral 17/1985, de 23 de enero que creó «ex novo» las denominadas Áreas de Rehabilitación Preferente. Dicho Decreto fue sustituido por el actual Decreto Foral 43/1986, de 7 de febrero, sobre la rehabili-

tación del patrimonio. Este mantiene la rehabilitación urbanística dentro de las Areas de Rehabilitación Preferente, que incluyen tanto a las Areas de Rehabilitación Integrada definidas de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, como a las Areas que, por reunir condiciones urbanísticas suficientes, se declaren expresamente, mediante Orden Foral, bien de oficio o a instancia de la entidad local correspondiente (artículo 26). En todo caso, las Areas deberán cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

a) Existencia de planeamiento urbanístico suficiente, de manera que sea factible la realización de un programa de rehabilitación.

b) Cuando el planeamiento resulte insuficiente para la realización de este problema, deberá realizarse un estudio de rehabilitación de la zona que pretende declararse como área de rehabilitación preferente.

Como puede observarse, no hay una concreción de cuál es el planteamiento urbanístico que se considera «suficiente», para realizar la rehabilitación, ni quien lo considera como tal, aunque se entiende que ha de ser el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Navarra; ni tampoco se determina el contenido de los Estudios de rehabilitación, salvo que sea el del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio. Todo da la impresión de que pueden ser las Normas Subsidiarias o los Planes Generales los que sean considerados como planeamiento urbanístico suficiente.

#### **IV. Comentarios en torno al Decreto Foral 43/1986, de 7 de febrero**

A nivel de Navarra, el Decreto Foral 43/1986, de 7 de febrero, sobre la rehabilitación del patrimonio edificado, supone una disposición innovadora, de la que ahora merece la pena analizar sus principales pautas y objetivos:

1. En primer lugar, y como su propia Exposición de Motivos señala, incluye la rehabilitación del patrimonio edificado como uno de los objetivos más importantes dentro de la política de vivienda, no sólo por razones de interés histórico, sino también de interés social y económico. El objeto del Decreto es doble:

—regula, de un lado, el régimen de ayudas destinadas al fomento de las actuaciones de rehabilitación del tejido urbano y del patrimonio edificado.

—de otro lado, establece el régimen de gestión y tramitación de la actividad rehabilitadora en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1).

2. Es un Decreto Foral que articula ayudas complementarias respecto de las dispuestas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, y Ordenes de desarrollo (artículo 2). Falta, por lo tanto, un espíritu unitario y sustitutorio del régimen estatal, similar al regulado por el Decreto Vasco 278/1983, de 5

de diciembre, quedando supeditado en lo básico, a los regímenes de promoción del citado Real Decreto: rehabilitación libre y protegida de promoción privada. De ahí que la posibilidad de concesión de las diferentes ayudas se limite a los edificios y viviendas que tengan otorgado el certificado final de rehabilitación libre o la calificación definitiva de rehabilitación protegida el 1 de septiembre de 1985, a excepción de aquellas viviendas que hubieran solicitado ayudas acogidas al anterior Decreto Foral 17/1985, de 23 de enero (art. 3.º).

No creemos equivocarnos si insistimos en defender que, asumidas por la Comunidad Foral las competencias en materia de urbanismo, vivienda y vivienda rural, el planteamiento de la Diputación Foral ante la rehabilitación, tenía que haber sido más ambicioso, no concebido como un sistema complementario del Real Decreto 2329/1983, sino como un sistema propio, sustitutivo de aquél en todo su ámbito.

3. Las actuaciones de rehabilitación que contempla el Decreto Foral son de cuatro tipos: (artículo 4.º)

a) *La de habilitación o restitución*, que devuelven el patrimonio insolvente a un estado equilibrado, estable y funcionalmente útil.

b) Las de *mantenimiento*, de carácter periódico, que persiguen la prolongación en el tiempo del buen estado de los edificios.

c) Las de *consolidación*, cuyo objeto es dar firmeza y solidez a los edificios mediante intervenciones urgentes e imprescindibles que convierten a los elementos reparados en fijos y permanentes.

d) Las de *mejora necesaria*, que son, a «contrario sensu» del artículo cuarto «in fine», las que partiendo de una situación adecuada no tengan por objeto incrementar el valor final del edificio o vivienda, y las que partiendo de una situación inadecuada, llegan a una situación final adecuada mediante el uso de materiales que no supongan un gasto supérfluo o excesivo con relación a otras que tengan la misma finalidad.

4. El Decreto Foral, en su artículo 5.º, dispone que «las *intervenciones* de rehabilitación tendrán por ámbito fundamental los edificios residenciales». Resulta un tanto llamativo la utilización del término «intervenciones de rehabilitación» y no de «actuaciones de rehabilitación», como en el resto del Decreto, máxime si el Decreto Vasco 278/1983, de 5 de diciembre, distingue conceptualmente y con un concreto sentido jurídico, entre ambos términos de «intervención» y de «actuación», salvo que este Decreto sirviera de inspiración al redactor de la norma foral.

El ámbito de las actuaciones de rehabilitación se extiende a:

a) Los edificios residenciales primordialmente, pudiendo extenderse a la adecuación de edificios destinados a equipamientos comunitario de carácter público o privado.

b) La adquisición de viviendas para su posterior rehabilitación por los titulares de las actuaciones o por promotores, con lo que se da cabida a la promoción de edificios para su rehabilitación y posterior venta.

Los edificios habrán de estar, en todo caso, dentro de las Areas de Rehabilitación Preferente (artículo 16.3).

c) La segunda residencia, en las áreas y con las condiciones que se establezcan en desarrollo del Decreto Foral. A la segunda residencia se equipara la residencia temporal de la vivienda. Este punto choca especialmente con la obligatoriedad de destinar la vivienda rehabilitada a domicilio habitual y permanente del titular de la actuación, que el Real Decreto 2329/1983 de 28 de julio, establece y sanciona administrativamente en su artículo 40, y del que el Decreto Foral, no ha de olvidarse, resulta complementario.

d) La vivienda rural, con la reseñable novedad de poder ampliarse, en algunos casos, la superficie máxima computable para el cálculo de las ayudas hasta 150 metros cuadrados. Además, se permite la inclusión, dentro del presupuesto protegible, del coste de rehabilitación de las superficies ubicadas dentro del edificio destinados a actividades propias de una explotación agrícola o pecuaria; lo que constituye un acierto de cara a la protección de los caseríos de la Montaña y Zona Media, y de las casas aisladas de la Ribera de Navarra. (artículo 14).

e) Las viviendas y edificios afectados por situaciones catastróficas, y que se destinen a residencia permanente. (artículo 17).

5. Los edificios han de tener una antigüedad superior a 25 años, excepto para las actuaciones de adecuación energética, en las que basta con cinco años (artículo 9). Si no alcanzan dicha edad, siempre podrán acogerse, caso de tener más de 10 años, a los beneficios del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.

En todo caso, la situación final de los edificios residenciales rehabilitados a la que llegue tras las actuaciones de rehabilitación contendrá el grado de adecuación exigido por el Decreto Foral, incluido el Urbanístico cuando así se precise (artículo 6).

6. La rehabilitación conoce los siguientes tipos de actuación: (artículo 7).

a) *La adecuación urbanística de un edificio*, que consiste en el cumplimiento de todas las determinaciones urbanísticas contenidas en el planeamiento.

b) *La ordenación estructural de un edificio*, referida a los elementos comunes de la edificación.

c) *La adecuación de habitabilidad de la vivienda*, que recae sobre los elementos privativos.

d) *La adecuación energética del edificio*, cuyas obras tienen por objeto mejorar el aislamiento térmico y las instalaciones de calefacción.

e) *La adecuación de los valores arquitectónico histórico-ambientales del edificio*, por exigencias de la catalogación del edificio, de las determinaciones del planeamiento o de las órdenes de ejecución particular previstas en el artículo 182 de la Ley de Suelo.

7. Al igual que el Real Decreto 2329/1983 y que el Decreto Vasco 278/1983, para garantizar la coherencia técnica y constructiva de las obras de rehabilitación con el resto del edificio, el artículo 8 del Decreto Foral establece los siguientes criterios:

a) No se permiten obras en edificios fuera de ordenación urbanística o con usos no tolerados, aunque se protegen las obras de derribo total o sobrecostos de reconstrucción de parte de las mismas, por mandato urbanístico.

b) En edificios sin adecuación estructural, deberá alcanzarse primera o conjuntamente con otras obras, este nivel de adecuación. Cabe la protección a edificios declarados en ruina, lo que constituye una importante y acertada novedad de este Decreto, que permitirá la conservación de construcciones típicas o tradicionales, en un estado actual deplorable.

Igualmente, para alcanzar la adecuación de habitabilidad, es imprescindible que simultánea o con anterioridad se alcance la adecuación urbanística y la estructural previas.

8. Las ayudas articuladas por el Gobierno de Navarra consisten en:

a) Ayudas económicas personales, en forma de subvenciones, que se condicionan al tipo de actuación a realizar, al presupuesto protegible de la obra, al nivel de renta familiar anual y al número de miembros de la unidad familiar del titular (artículo 12).

b) Subsidiación de los intereses devengados por los préstamos cualificados obtenidos para financiar las actuaciones de rehabilitación y otorgados conforme al Real Decreto 2329/1983.

Como crítica desfavorable, no puede pasar desapercibido el incremento que el presupuesto protegible regulado en el artículo 4.2 del Decreto Foral 17/1985, ha sufrido, pasando de las 750.000 pesetas inicialmente previstas, hasta el millón de pesetas que fija el artículo 10.4 del vigente Decreto Foral 43/1986, y que puede significar que, con tan alto listón, muy pocas actuaciones sean calificadas de «protegibles», convirtiéndose el Decreto en una disposición pensada para muy escasas actuaciones, o para muchas, dotadas de un presupuesto «hinchado» por quienes soliciten las ayudas articuladas, con el único objetivo de acceder artificioamente a los beneficios económicos y fiscales establecidos, desvirtuándose la finalidad social del régimen jurídico que la rehabilitación persigue.

9. Son beneficiarios de las ayudas de rehabilitación, (artículo 19) los propietarios de las viviendas ocupadas por ellos mismos o que las tuvieran cedidas en régimen de alquiler; los arrendatarios; los propietarios de inmuebles completos que efectúen actuaciones de rehabilitación en elementos comunes del edificio; los propietarios de edificios que promueven obras de

rehabilitación para su posterior venta o alquiler de las viviendas; los promotores de actuaciones de rehabilitación de dotaciones, y los adquirentes de una vivienda rehabilitada.

10. Finalmente, en cuanto a las Areas de Rehabilitación Preferente, se consideran como tales, las Areas de Rehabilitación Integrada, y las declaradas por Orden Foral, de oficio o a instancia de la entidad local correspondiente (artículo 26). Para su rehabilitación, el Gobierno de Navarra podrá suscribir Convenios en desarrollo de programas de actuaciones, tanto con la Administración del Estado, como con los Ayuntamientos y Concejos (artículo 27).

Con el fin de gestionar las actuaciones de rehabilitación en la Areas, la Diputación puede organizar, mediante Convenios con los Ayuntamientos (no dice nada de Concejos), oficinas comarcales de rehabilitación, con funciones de tramitación y de información. La financiación corresponderá al Gobierno (art. 28).

## V. Conclusiones

La Rehabilitación urbana cuenta con una escasa implantación histórica en el Urbanismo contemporáneo. Surge con la crisis cultural europea de finales de los setenta y con la crisis económica de principios de los setenta, cuando la idea de expansión urbana, es sustituida por la de conservación y mejora.

De esta juventud de la Rehabilitación, puede extraerse la consecuencia de que carezca de un régimen legal apto para llevarla a cabo con éxito, así como, que todas las disposiciones actuales y de ámbito reglamentario, se aprovechen de los resquicios legislativos provenientes de normas genéricas, como el Real Decreto Ley 12/1980, o no pensadas para ello, como la Ley del Suelo.

Además, la Rehabilitación, no constituye sin más una manifestación del Urbanismo, que encuentre en esta materia su sede y al que preste todas las soluciones. La Rehabilitación, dada su ineludible función social, en cuanto recae en las zonas más degradadas no sólo urbanísticamente, sino también en lo que a la población que en ella reside se refiere, se conjuga muy directamente con la materia de vivienda en cuanto instrumento de prevención y de reacción social, debiéndose así distinguir dos tipos de rehabilitación:

—La Rehabilitación aislada en materia de vivienda, de iniciativa fundamentalmente particular.

—La Rehabilitación urbana integrada que recae sobre los equipamientos comunitarios primarios y las dotaciones de servicios; y cuya iniciativa es primordialmente pública.

De ahí que, para que la Rehabilitación tenga un éxito mínimo, ha de avanzar en dos frentes: vivienda y urbanismo. Pero el primero, el de vivien-



da, supone un importante desembolso económico público. Y el segundo, conlleva un esfuerzo técnico indudable, largo y laborioso, y muchas veces poco recompensado.

En definitiva, la rehabilitación exige una instrumentación legal suficiente, que la dote de las técnicas necesarias para un desarrollo positivo del suelo urbano consolidado y del patrimonio residencial, tanto del histórico o artístico como del degradado con fuertes implicaciones sociales. Requiere además de un notable soporte económico que anime la iniciativa privada y sufrague las actuaciones públicas. Y, por último, requiere de mucho tiempo para llevar la nave a buen puerto. No se trata de pintar fachadas de los edificios por fuera, ni de hacer de los Cascos Históricos una zona de visita matinal o nocturna, ni tampoco de mantener una parte vieja típica con fines turísticos o comerciales, o de acicalar una zona suburbial, y hacerla presentable en sociedad. De lo que se trata es de crear con lo antiguo una nueva ciudad en la que perviva el espíritu del futuro en el cuerpo rejuvenecido del ayer.

Pamplona, marzo de 1986