

RENOVACIÓN URBANA Y AYUDAS PÚBLICAS

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de León

1. PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.

1.1. Una breve referencia a la vertiente social de la Comunidad Europea.

Conviene, a modo de introducción, hacer una referencia inicial a la dimensión social de la Comunidad Europea en el contexto jurídico comunitario general para, acto seguido, profundizar en el régimen de ayudas comunitarias que tiene repercusión en materia de rehabilitación urbanística.

En principio la Comunidad tiene como misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común, un desarrollo armonioso y complementario de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

Esta vertiente económica, preponderante en el ámbito comunitario, llega a suponer una restricción del ámbito de las actuaciones de tipo prestacional de los Estados miembros, como evidencia claramente el archiconocido proceso de liberalización de servicios públicos o también las limitaciones que implican los artículos 92 y 93 del propio Tratado de la Comunidad Europea (87 y 88 tras el Tratado de Amsterdam), sobre las ayudas otorgadas por los Estados que falseen la competencia¹.

No obstante este predominio de lo económico, la Comunidad Europea enseña cada vez más su vertiente social y cultural, tal como se desprende claramente de una simple lectura de los artículos 2 y 3 del Tratado de la CE. Pero, más concretamente, es preciso mencionar el Título VIII del Tratado, donde se contiene la política social comunitaria y el Fondo Social Europeo².

¹ Al respecto, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho administrativo privado*, Editorial Montecorvo, Madrid 1997.

² Si bien esta política social fue concebida primeramente (en el Tratado de Roma) como un apéndice de la política económica, aquélla fue reforzada posteriormente a raíz del Acta Única Europea (en cuanto a la salud y seguridad de los trabajadores, la cohesión económica y social y la reorganización del Fondo Social Europeo, artículos 138, 158 y 159, 146 y 148 del Tratado de la CE tras la reforma de Amsterdam), de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y del Tratado de Maastricht (acuerdo del Protocolo 14, facultando la adopción por mayoría calificada respecto de la mejora del medio de trabajo, las condiciones de trabajo, la información y consulta de los trabajadores, integración profesional e igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer).

(cont.)

Por su parte, el citado Fondo Social Europeo se configura como uno de los Fondos estructurales de la Comunidad, a los que seguidamente se hace referencia.

1.2. Los Fondos estructurales.

La vertiente "social" de la Comunidad Europea se perfecciona mediante los Fondos estructurales que, de algún modo, vienen a significar la necesidad de corregir los desfases estructurales que pueden ocasionar el libre mercado entre distintas regiones de la Unión Europea. Los Fondos estructurales apoyan concretamente el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, permitiendo que ésta desarrolle, de esta forma, una acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social (artículos 130.A y B, introducidos por el Acta Única Europea, al igual que en general el Título XIX, "Cohesión Económica y Social"; artículos 158 y 159 tras la reforma del Tratado de Amsterdam).

En particular, la Comunidad se propone reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales (artículo 158 del Tratado de la CE tras la reforma de Amsterdam).

Los instrumentos para llevar a cabo estos objetivos son los Fondos de finalidad estructural y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Dichos Fondos son el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (artículo 159 y 161) y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

Las distintas regulaciones comunitarias de estos Fondos, que se han sucedido hasta el momento, vienen insistiendo en una serie de Objetivos generales, esencialmente el fomento del desarrollo de las regiones más pobres y otras medidas tendentes a combatir el desempleo, facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a fomentar el desarrollo rural³.

Pero el objetivo esencial de la cohesión no puede perderse de vista; éste no es tanto la mejora de las condiciones de las unidades domésticas particulares de la Unión como su carácter fundamentalmente geográfico.

Otra característica esencial de dichos Fondos es su complementariedad respecto de las medidas nacionales (regionales o locales), incluso en las zonas más pobres.

Por otra parte, si bien puede destacarse un cierto dirigismo comunitario en cuanto a la elección de las acciones merecedoras de fomento, son los propios Estados miembros los responsables tanto de la aportación económica básica como de la selección de los proyectos y de las responsabilidades de gestión.

(cont.)

Se obvia aquí una cita de las distintas medidas adoptadas por la Comunidad, relativas a estos ámbitos, especialmente empleo y Seguridad Social de los trabajadores migrantes, salud y seguridad en el trabajo, etc. (véase nuestro trabajo en *RAP* 135 1994, p.303 y distintas contribuciones en la Revista Noticias de la Unión Europea 158 1998).

³ Véase D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Fondos estructurales europeos*, Madrid 1997 pp.40 y ss. y 255 y ss.; J. PASCUAL SALA, *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid 1998 pp.265 y ss.

La virtualidad de este tipo de medidas es clara. El logro del proyecto económico que lleva consigo la Unión Europea puede llevar a aumentar las desigualdades entre las distintas zonas del espacio comunitario. De ahí que pueda ser cada vez mayor la necesidad de paliar los efectos negativos de este tipo de procesos mediante la cohesión económica y social.

En cuanto al sistema de fuentes, y sin perjuicio de ciertos reglamentos precedentes, interesarían especialmente tres reglamentos de especial importancia, dictados en desarrollo del artículo 130.E del Tratado de la CE (hoy artículo 162). El primero, el "reglamento marco" (Reglamento 2081/93) regula las funciones de los Fondos con finalidad estructural, así como la coordinación y eficacia de sus actividades. El segundo, el "reglamento de coordinación" regula la coordinación de las intervenciones entre los Fondos estructurales y de dichas intervenciones con el Banco Europeo de Inversiones (Reglamento 2082/93). El tercero, contiene las disposiciones de aplicación a cada uno de los Fondos estructurales (Reglamento 2083/93, relativo al FEDER).

1.3. Los Fondos estructurales en proceso de reforma.

Cualquier mínimo observador de los temas de actualidad conoce que el futuro de los Fondos estructurales está siendo objeto de especial debate e incluso controversia. La cuestión afecta nada menos que al 36% del presupuesto de la Comunidad (la política agraria ocupa el 45%; un 6% se destina a investigación, medio ambiente, energía, redes transeuropeas, salud, consumidores, etc.; un 6,8% a acciones exteriores y un 4,6% al funcionamiento de instituciones).

El proceso de negociaciones que vivimos arranca de la propuesta de la Comisión Europea, de julio de 1998 "Agenda 2000", de carácter continuista respecto de los criterios hoy existentes. En marzo de 1999 habrá de haberse alcanzado un pacto entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo por el cual se aprobará el esquema de financiación de los años 2000-2006.

El presupuesto que se destine finalmente a la política de cohesión económica y social habrá de gestionarse a través de unos nuevos reglamentos comunitarios, actualmente en fase de elaboración, previéndose su aprobación para marzo de 1999. Estos reglamentos servirán de base a los Estados para presentar sus planes de desarrollo antes del 1 de enero del año 2000, teniendo un período de validez de seis años (años 2000 a 2006 por tanto).

Los principios previstos son los mismos que animaron la reforma de los Fondos en 1988 y su revisión en 1993: principio de concentración de los recursos en las regiones más pobres, colaboración con el mayor número de agentes sociales, programación o planificación de gasto a lo largo de 7 años, adicionalidad o complementariedad en el sentido de añadir una acción de fomento respecto de la realizada por las Administraciones de los propios Estados miembros.

Los nuevos reglamentos tienen, además, una clara voluntad de simplificar la programación y gestión de los fondos, aligerando la carga burocrática de Bruselas.

En aras de lograr la mayor eficacia posible a las asignaciones comunitarias se prevé de forma interesante la llamada "reserva de eficacia". En principio, habrá tres comprobaciones, correspondientes a una fase previa, una fase intermedia y

una fase final. La reserva de eficacia es, concretamente, el 10% del Fondo comunitario, que la Comisión adjudica sólo en caso de que se revele que el programa se valore como rentable o muy rentable. Si se comprueban fallos o irregularidades en la gestión se aplicarán penalizaciones o correcciones financieras.

2. EL URBANISMO EN REGIONES BENEFICIADAS POR LOS FONDOS COMUNITARIOS.

2.1. Referencia al FEDER.

De los Fondos mencionados anteriormente interesaría especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por ser el principal instrumento para corregir los desequilibrios regionales (artículo 160 del Tratado de la CE) y porque, según vamos a tener ocasión de comprobar, tiene una proyección urbanística en el ámbito local.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta el Libro Verde aprobado por la Comisión en 1993, sobre el futuro de las iniciativas comunitarias, procediéndose a una revisión de los reglamentos comunitarios relativos a los Fondos estructurales para el período comprendido entre 1994 y 1999. Dichas iniciativas corresponden a seis sectores y abarcan un período de seis años: cooperación interregional en el marco de la cooperación transfronteriza entre las regiones situadas en las fronteras internas y externas de los Estados miembros (INTERREG II), empleo y mano de obra (NOW, HORIZON, YOUTHSTART y ADAPT), desarrollo industrial (RECHAR, RESIDER, RETEX, KONVER, PME, TEXTIL y PESCA), regiones ultraperiféricas (REGIS II), política urbana (URBAN) y desarrollo rural (LEADER II)⁴.

2.2. Alusión especial al programa URBAN.

Pues bien, la iniciativa que interesa en este contexto es concretamente el programa URBAN.

Pueden beneficiarse de estas ayudas las ciudades de más de cien mil habitantes que presenten ciertas características. Es decir, dichas ayudas recaerán sobre barrios amenazados por una elevada tasa de desempleo, una arquitectura urbana deteriorada, una situación precaria de la vivienda y un entramado social insuficiente. Las ciudades a las que afecta este programa han de estar comprendidas dentro de una de las regiones incluidas en los objetivos 1 y 2 de los Fondos es-

⁴ Para hacerse una idea de los porcentajes que llegan a la Administración local pueden interesar estas cifras relativas a los años 1989-1993; en el objetivo 1 la Administración estatal gestiona el 59,2 %, las Comunidades Autónomas gestionan el 33,8 % del FEDER, la Administración local el 7% y porcentajes similares se prevén respecto del objetivo 2. Tomo estos datos de F. MORATA, *La implementación regional de las políticas comunitarias*, Barcelona 1991 p.83; véase también L. PALACIOS MOSCATERO, "Los Fondos autonómicos de participación municipal: planteamientos constitucionales y realidad normativa", *REALA* 271-272 p.679. Igualmente «Subvenciones a las Corporaciones locales», en *El Consultor* n°20 1998 p.2965.

tructurales, es decir, aquellas que necesitan un fomento de desarrollo y un ajuste estructural (objetivo 1) o bien una reconversión por causa del declive industrial (objetivo 2).

En el caso español, estas zonas o regiones son Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia, Comunidad Valenciana (objetivo 1) y Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, Zaragoza, Barcelona, Gerona, Tarragona y las CCAA de Navarra, La Rioja, Baleares y Madrid (objetivo 2).

¿Qué conceptos son, concretamente, objeto de ayuda económica? El programa URBAN tiene ciertas limitaciones esenciales. La Comunidad prefiere hablar, mejor, de ciertas "orientaciones", las cuales, a la postre, son las que definen las acciones que pueden ser objeto de ayuda económica con cargo a este programa. Haciendo abstracción de las distintas orientaciones (véanse éstas en concreto en la Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas URBAN 96/C 200/04) puede decirse que el programa URBAN se enfrenta esencialmente con los problemas, por una parte, de tipo social que presentan estos barrios marginados (orientación a desempleados, formación, solución de problemas sociales, etc.); por otra parte, el programa URBAN representa una ayuda económica que permite la renovación de infraestructuras públicas especialmente por lo que se refiere al medio ambiente o saneamiento, accesos o comunicaciones y renovación o rehabilitación de edificios públicos y creación de espacios culturales.

La concesión de estas ayudas está lógicamente condicionada a la previa presentación de una solicitud justificando que el barrio en cuestión reúne las características de degradación social y ambiental requeridas por la convocatoria comunitaria (puede verse el artículo 10 del Reglamento del FEDER y la convocatoria de propuestas 95/C 319/06, relativa a proyectos piloto URBAN, publicada en el DOCE C 319, de 30 de noviembre de 1995).

Este programa puede aplicarse conjuntamente con otros programas comunitarios (Fondo Social Europeo, Proyecto Empleo-Youthstart, etc.). Por otra parte, podrán participar distintos organismos en el desarrollo del programa, asumiendo bien un papel de cofinanciación bien un papel de colaboración (Bancos, Cajas, Administraciones, Cámara de Comercio, Universidades, etc.).

3. FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE LA REHABILITACIÓN.

3.1. Rasgos principales del sistema jurídico español en materia de rehabilitación⁵.

Debido a la tremenda casuística de criterios existente en las legislaciones estatal

⁵ Las referencias normativas que se hacen seguidamente pueden verse completadas en el libro S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, Ed. Aranzadi, Pamplona 1997.

y autonómica, no parece inoportuna la elaboración de una serie de reglas jurídicas generales en cuanto a la rehabilitación (de áreas, de edificios, respecto de la adecuación de habitabilidad de vivienda, la rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda y la adecuación del equipamiento comunitario primario), a salvo de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma.

Así pues, primeramente, puede afirmarse que la financiación en todo caso se hace en función de ciertos factores objetivos y subjetivos, que son sustancialmente las características del edificio (especialmente su antigüedad⁶) y los ingresos del promotor de la rehabilitación: ingresos inferiores a 5,5 veces el Salario mínimo interprofesional cuando se trate de préstamos para la rehabilitación de viviendas (en concepto de "financiación cualificada"), o 3,5 veces si se quiere obtener una subvención de hasta el 20% del importe de la obra de rehabilitación, el 30% si se es propietario de vivienda o viviendas arrendadas con contratos de arrendamiento en vigor sujeto a prórroga forzosa⁷; requisitos similares rigen para las "Ayudas a la rehabilitación de viviendas en materia de habitabilidad"⁸ y, en relación con las áreas de rehabilitación integrada, el organismo peticionario ha de hacer constar este tipo de menciones en su programa-memoria.

Las cantidades asignadas quedan vinculadas al proyecto de rehabilitación y existen ciertas limitaciones en cuanto al poder de disposición sobre la vivienda con posterioridad a la terminación de las obras, con el fin de evitar los enriquecimientos injustos de quienes procedieran a la rehabilitación de su vivienda enriqueciéndose injustamente de las subvenciones públicas⁹.

La financiación se articula a través de dos conductos, en relación con los distintos objetos o contenidos que integran la rehabilitación, en torno a los cuales gira tanto la legislación estatal como autonómica; y que son la "financiación cualificada" (que son préstamos sujetos a interés) y las "subvenciones" (o asignaciones a fondo perdido), sin perjuicio de la fórmula de los subsidios respecto de los intere-

⁶ Así, respecto de las ayudas a rehabilitación de edificios, éstos no pueden tener una antigüedad superior a diez años y no han de encontrarse sujetos a limitaciones que impidan el uso previsto o la obtención municipal de obras y, además, la actuación no ha de excluir la demolición de la fachada. Véase el artículo 36 del Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995. Igualmente, en relación con las "Ayudas a la rehabilitación de viviendas en materia de habitabilidad" se requiere (artículo 44 del mismo Decreto) una antigüedad superior a diez años. En la legislación autonómica, artículo 46 del Decreto valenciano 113/1996; artículo 36 del Decreto 13/1996 de Murcia; artículo 7 del Decreto de 30 de julio de 1996, n.º214/1996, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁷ Artículo 39.2 del Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995; artículo 68 del Decreto 113/1996, de 5 de junio, del Gobierno valenciano, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda; artículo 37 del Decreto 13/1996 de Murcia, artículos 5 y 24 y ss. del Decreto de 30 de julio de 1996, n.º214/1996, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, etc.

⁸ Artículo 48 del Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995.

⁹ Véanse los artículos 37.2.a del Decreto estatal de 28 de diciembre de 1995; artículo 15 del Decreto valenciano; artículo 4 del Decreto 11/96 de Asturias.

ses que se devengan a consecuencia de la asignación del préstamo¹⁰. Estando esto claro para la rehabilitación de edificios¹¹, en el caso de la rehabilitación de áreas integradas es singular que el peticionario de la subvención es la Comunidad Autónoma, quien tiene ante sí la doble opción de o bien solicitar una "financiación cualificada" o bien pedir una subvención de hasta el 40% del coste total previsto de la actuación y que se abona fraccionadamente en función del desarrollo de las obras y disponibilidades presupuestarias¹².

3.2. El papel de las Comunidades Autónomas.

El papel de las CCAA en el actual sistema jurídico de rehabilitación se estableció mediante Conferencia Sectorial en la cual se acordó la prórroga del Plan 1992-1995, y se atribuyó a las CCAA la *definición de los criterios para utilización de los recursos estatales asignados en el marco de los convenios entre el Ministerio de Fomento y las CCAA*. Dichos acuerdos fueron recogidos en el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre. En este sentido, las distintas normas autonómicas sustantivas precisan al comienzo del articulado que su objeto es la regulación de los criterios y requisitos para el acceso a las ayudas públicas en las actuaciones protegibles en materia de vivienda, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, así como la gestión y reconocimiento de la financiación cualificada establecida por el Real Decreto 2190/1995 de 28 de diciembre para el período 1996/1999¹³. Doble papel el de las CCAA: tramitación de las ayudas estatales (a cuyos efectos las distintas CCAA han elaborado las normas correspondientes¹⁴).

¹⁰ Artículo 41 del Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el período 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995, en relación con la rehabilitación de viviendas.

¹¹ Artículo 39 y ss. del Decreto estatal de 28 de diciembre de 1995.

¹² A estos efectos la Comunidad debe presentar una memoria-programa donde consten esencialmente las condiciones y antigüedad de los edificios y el porcentaje de unidades familiares con niveles de ingreso que no excedan del 3,5 veces el salario mínimo interprofesional (junto, lógicamente, con las menciones sobre el proyecto que quiere desarrollarse y su viabilidad).

¹³ Artículo 1 y 41.2 del Decreto 113/1996 de la Comunidad de Valencia. Exposición de Motivos del Decreto 11/96 de Asturias.

¹⁴ Así, en la Comunidad valenciana, la Orden de 1 de agosto de 1996, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, sobre desarrollo y tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. En Asturias, la resolución de 15 de abril de 1996, de la Consejería de Fomento del Principado de Asturias, por la que se aprueban las normas de procedimiento que habrán de regular la tramitación y resolución de expedientes de financiación de actividades protegidas en materia de vivienda del Plan 1996-1999; en Murcia, la Orden de 29 de mayo de 1996, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, por la que se establecen normas reguladoras en orden a la concurrencia y criterios de otorgamiento de subvenciones a Corporaciones Locales para determinadas actuaciones de rehabilitación y adquisición de edificios, acondicionamiento de espacios públicos, redacción del planeamiento urbanístico y adquisición de suelo para la constitución de patrimonios municipales de suelo; y el Decreto nº13/1996 de 3 de abril, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 1996-1999. En La Rioja, Orden de 20 de marzo de 1996, de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda de la Comunidad Autónoma

y desarrollo de acciones rehabilitadoras propias de acuerdo con los principios del Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995.

Por otra parte, no es sino a las Comunidades a las que les corresponde otorgar la "calificación" como requisito para poder acceder a la subvención pública estatal, pudiendo las Comunidades Autónomas establecer criterios particulares respecto de las condiciones subjetivas para acceder a dicho acto de calificación y por tanto a la subvención estatal¹⁵.

En relación con los criterios sustantivos o materiales, éstos se caracterizarán generalmente por la concesión de un plus de protección (de financiación) respecto de la que concede el Estado¹⁶.

Pueden ofrecerse ciertos ejemplos de las tendencias que se manifiestan en las Comunidades Autónomas, que sin duda conducirán a "resultados visibles" según que la Comunidad se preocupe más o menos por la rehabilitación, saneamiento e imagen de las ciudades.

Una primera tendencia puede caracterizarse mediante el incremento de las ayudas en concepto de subvención que concede el Estado, bien respetando los conceptos subvencionables¹⁷ bien a través de la introducción de otros diferentes como por ejemplo los equipamientos sociales, culturales, educativos por promotores sin ánimo de lucro, etc., como es el caso por ejemplo de la Comunidad valenciana.

En esta línea, la financiación autonómica puede, sin más, canalizarse a través de los marcos establecidos por el Decreto estatal 2190/1995, "Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999", de 28 de diciembre de 1995. En este sentido, junto a la Comunidad de Madrid¹⁸, de Extremadura¹⁹, Navarra²⁰, Aragón²¹, por ejemplo la Rioja²² prevé que las subvenciones a actua-

(cont.)

de La Rioja, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles correspondiente al Plan 1996-1997, etc.

¹⁵ Véase el artículo 42 del Decreto de 28 de diciembre de 1995.

¹⁶ Sobre esto, por ejemplo, los artículos 6, 22, 25, 28 del Decreto valenciano.

¹⁷ Así en materia de rehabilitación de viviendas con prórroga forzosa por encima de la cobertura estatal (fijada en torno al 3,5 del salario mínimo interprofesional): un 20 % de los gastos.

¹⁸ Se conceden, concretamente, ayudas consistentes en subvención del 20% del presupuesto protegible de las obras sin el requisito de los ingresos, para las obras que realicen las comunidades de propietarios en edificios de más de 45 años de antigüedad, con un límite de 250.000 pesetas por vivienda, incrementando la superficie útil computable por vivienda a 150 metros cuadrados (...). Véanse los artículos 46 a 49 del Decreto 43/1997, BOCM de 17 de marzo de 1997. La tramitación se regula en la orden de 6 de mayo de 1994 (BOCM de 19 de mayo).

¹⁹ En esta Comunidad, a tenor del Decreto 34/1996, de 27 de febrero, se pretende, concretamente, potenciar las actuaciones en favor de aquellos solicitantes que estén en tramos de rentas más bajas o a favor de los jóvenes. En cualquier caso, como declara el artículo 17, "las subvenciones de la Junta de Extremadura tendrán en todo caso carácter complementario de las reconocidas con cargo a los Presupuestos de la Administración General del Estado".

²⁰ Se promocionan en este caso los colectivos de mayor edad (más de 65 años). Véase el artículo 53 del Decreto foral 100/1997, de 14 de abril, por el que se modifican las ayudas en materia de vivienda y se aprueba el texto refundido sobre medios de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de

(cont.)

ciones protegibles en materia de rehabilitación con cargo a los Presupuestos de esta Comunidad Autónoma consisten en la adjudicación de una subvención equivalente a un 10% del presupuesto protegible, a los promotores o usuarios cuyos ingresos ponderados no excedan de 3,5 veces del Salario mínimo interprofesional, y, cuando se exija la redacción de proyectos, se subvenciona, asimismo, el 30% de los honorarios de redacción de proyectos siempre que los ingresos familiares no excedan de 3,5 veces del Salario mínimo interprofesional.

Más modestamente, la Comunidad Autónoma puede ceñirse -en cuanto a la promoción autonómica se refiere- a las Áreas Integradas de rehabilitación, si bien a costa de considerar muy diversos conceptos en virtud de los cuales puede obtenerse la financiación de la Comunidad Autónoma, en estos casos: subvenciones para rehabilitación de fachadas o para rehabilitación urgente de viviendas en ruina y que pueden llegar al abono de todos los gastos de rehabilitación si el promotor tiene unos ingresos familiares por debajo del salario mínimo interprofesional (y otras cifras considerables en función de los ingresos del sujeto²³), subvenciones para promotores de uso propio en situación de precariedad económica, o para la rehabilitación de edificios destinados a equipamiento comunitario. Sería este el caso del Principado de Asturias.

Aún puede verse más acentuado el interés de trasladar toda la fuente de financiación autonómica a los centros históricos, como es el caso de la Comunidad murciana, en cuya virtud se ofrece a los *Ayuntamientos* (directamente) una subvención del 75% del costo de las obras en cada edificio con cargo a la Administración Regional siempre que consigan una financiación de los propietarios de los edificios del otro 25% restante. Las Administraciones locales no sólo solicitan las ayudas sino que también quedan encargadas de su gestión, coordinación y dirección de las obras, no existiendo limitación presupuestaria en razón de la cuantía²⁴. Tal como la norma reguladora apunta, lo que se pretende es la "revitalización de los entornos urbanos".

Por último, no faltan casos que no se dejan encuadrar fácilmente dentro de los marcos de la legislación nacional, como sería el supuesto del Plan de "Ayudas a fachadas" de acuerdo con el llamado "Plan Mirall" de la Comunidad balear²⁵, de reciente creación y que contempla ayudas a la restauración de fachadas de edificios particulares y otras ayudas para infraestructura, respecto de edificios situados en centros históricos, edificios catalogados, edificios en núcleos de población de la Sierra de Tramuntana con menos de 2.000 habitantes, por un lado, y para edificios

(cont.)

vivienda en Navarra.

²¹ Decreto 71/1996, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre el Plan de Vivienda 1996-1999.

²² Orden de 20 de marzo de 1996, de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles correspondiente al Plan 1996-1997, artículo 9.

²³ La rehabilitación urgente es la que se acomete dentro de cuarenta y cinco días después del hecho que provocó el estado ruinoso: incendio, inundación y derrumbamiento.

²⁴ Artículo 1 de la Orden de 29 de mayo de 1996, ya citada.

²⁵ Está regulado en el Decreto 184/1996, de 11 de octubre y el Decreto 1/1997, de 10 de enero.

situados en núcleos urbanos, fuera del centro histórico y con más de 20 años de antigüedad y uso primordialmente familiar. Por otra parte, esta Comunidad Autónoma concede un plus de un 5% respecto de las asignaciones estatales²⁶. Finalmente, mediante el Decreto 39/1991, de 2 de mayo, sobre declaración de áreas de rehabilitación integrada en dicha Comunidad, se deja bien clara la vocación de fomentar la iniciativa privada (especialmente respecto de aquellos colectivos más necesitados discriminándolos positivamente²⁷) y la necesidad de fomentar no sólo la rehabilitación aislada de viviendas sino la integral de espacios o zonas²⁸.

En este contexto, el caso del País Vasco destacaría por el amplio instrumentalario con el que es concebida la rehabilitación, incluyendo, como ya nos consta, desde medidas de estricta conservación a otras que pretenden o tienden a la reedificación o sustitución de espacios sin interés arquitectónico o estético siempre, todo ello, de acuerdo con las prescripciones contenidas en el Plan²⁹. Esta última regulación es la que más se ajusta con el planteamiento de este trabajo, en tanto en cuanto parte de Planes de rehabilitación que pueden abarcar las distintas zonas de la ciudad, considerando la financiación pública como un refuerzo de las acciones urbanísticas de rehabilitación llevadas a cabo por los poderes públicos, con el fin de lograr la sustitución o conservación de acuerdo con lo establecido en el Plan.

4. LA FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE LA REHABILITACIÓN. EN ESPECIAL LAS ÁREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRADA.

Como ha podido comprobarse, el Derecho español de rehabilitación urbanística gira en torno a dos ejes fundamentales: el primero, la financiación sobre operaciones aisladas de rehabilitación, que se realiza a través de subvenciones y préstamos concedidos en función de criterios objetivos (salario o ingresos del propietario, condiciones del edificio).

El segundo son las áreas de rehabilitación integrada, receptoras o beneficiarias de financiación estatal (para determinados conceptos de rehabilitación); ésta presupone un planeamiento en el cual constan las operaciones de rehabilitación, una propuesta de la Comunidad Autónoma y un previo acuerdo de ésta con el Ayuntamiento, a efectos de la financiación.

En torno a esta segunda situación se manifiesta un positivo fenómeno de vinculación de la rehabilitación con el urbanismo. Aquélla se realiza en función de un

²⁶ Decreto 25/1996, de 22 de febrero (artículo 1 B).

²⁷ Como dice la Exposición de Motivos del Decreto de 30 de julio de 1996, n°214/1996, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

²⁸ La norma anterior se completa con la Orden del Conseller de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que se regula la tramitación de las ayudas a las actuaciones convenidas en áreas de rehabilitación a que se refiere el artículo 2.2 del Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo.

²⁹ También se contempla un régimen de ayudas al coste de trabajos de los Planes especiales de rehabilitación o los subsidios a los tipos de interés en la financiación cualificada. Sobre este extremo el Decreto 214/ del Gobierno vasco se modificó por Decreto 131/997 de 3 de junio.

Plan previo: "las operaciones se ajustarán estrictamente al Planeamiento urbanístico vigente debiendo, en todo caso, quedar asegurada la persistencia de la diversidad social y de usos preexistentes y, en particular, el realojamiento de la población residente en los términos establecidos en la legislación vigente" (artículo 32.2 del Decreto 2190/1995).

La legislación autonómica de rehabilitación sigue esta misma orientación. Por ejemplo, el artículo 22 del Decreto 11/96, de 14 de marzo, del Principado de Asturias afirma que "para que un espacio urbano o rural sea declarado área de rehabilitación integrada será necesario que se encuentre afectado por un planeamiento urbanístico que contenga y desarrolle criterios de protección, conservación y rehabilitación de dicho espacio".

Otro ejemplo podría ser el Decreto vasco de 30 de julio de 1996. En este contexto, puede destacarse el artículo 13, del citado Decreto, a cuyo tenor en los Planes especiales de rehabilitación consta, junto a otras numerosas prescripciones de diverso contenido, la indicación de las intervenciones de sustitución y nueva planta, la indicación de aquellas construcciones que han de ser demolidas total o parcialmente, o las ordenanzas de seguridad, salubridad y ornato, etc. (véase también el artículo 9.6 y la regulación sobre el "procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de los Planes de rehabilitación").

En consecuencia, se pretende motivar a los Ayuntamientos para que éstos incoen el expediente de declaración de Área de rehabilitación, con el fin de obtener la ayuda económica que conlleva la declaración de Área de rehabilitación integrada.

5. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Junto a las fuentes comunitarias-europeas, estatales y autonómicas pueden considerarse las propias fuentes de financiación estrictamente locales.

Las técnicas del fomento pueden ser diferentes entre sí. Por poner un ejemplo, el Ayuntamiento de Santiago de Compostela en sendas ordenanzas de octubre de 1994 y diciembre de 1995 (Boletín Oficial de la Provincia 248 y 92 respectivamente, páginas 7755 y 9855) concede ayudas en concepto de obras de rehabilitación a los propietarios de viviendas incluidas dentro del ámbito del Plan especial de protección y rehabilitación de la ciudad histórica.

Junto a las subvenciones a fondo perdido (en distintos porcentajes según la cuantía de la obra y los ingresos del beneficiario), las cuales no son incompatibles con otro tipo de ayudas, se prevé una "subvención equivalente al importe de las tasas por licencia de obra y otros tributos municipales correspondientes a las intervenciones incluidas en la presente ordenanza y las complementarias acogidas o no a otras líneas de ayudas a la rehabilitación".

Más depurada en este punto es la regulación del artículo 11 de la ordenanza municipal de Pamplona de ayudas a la rehabilitación integral del casco antiguo y fachadas de la ciudad de Pamplona, de 25 de julio de 1997 cuyo artículo 11 prevé que "las ayudas municipales completarán, en su caso, a las subvenciones que a tal efecto tenga establecidas el Gobierno de Navarra, sin que en ningún caso el conjunto de todas ellas pueda superar el presupuesto protegible".

La legislación autonómica se hace también eco de este tipo de medidas, como por ejemplo la Ley valenciana del suelo cuando prevé (en su artículo 89.4) que "los Ayuntamientos deben bonificar en la medida más amplia posible, las licencias de obras que tengan por objeto la reparación o rehabilitación de edificaciones deterioradas".

6. VALORACIÓN FINAL. CRÍTICA. PROPUESTAS.

A mi juicio, un problema crucial de la rehabilitación urbanística que puede presentarse en ciertas localidades es la descoordinación con la que pueden estar aplicándose los distintos programas y las distintas técnicas legislativas disponibles de renovación y rehabilitación. Por un lado, se sitúan las famosas órdenes individualizadas de conservación por motivos de seguridad, salubridad y ornato público previstas en la legislación estatal y en las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas. Por otro lado, se sitúan las subvenciones en materia de rehabilitación. Igualmente, ha de hacerse una mención a la catalogación urbanística de edificios de relevancia cultural. Asimismo, pueden considerarse los programas comunitarios. Finalmente, se prevén instrumentos de planeamiento urbanístico de reforma interior.

Cada una de estas técnicas tiene, por sí sola, limitaciones esenciales. Las órdenes de conservación son un instrumento insuficiente para llevar a cabo un programa de rehabilitación integral sobre determinadas zonas necesitadas de remodelación. Baste con recordar su carácter esencialmente limitado, sin poder trascender de la estricta conservación del edificio, o su carácter individualizado, entre otras limitaciones.

Similar es el caso de la rehabilitación urbanística. El Derecho español de rehabilitación urbanística consiste en un sistema de fomento que deja a la voluntad de los distintos propietarios la posibilidad de acogerse o no a las subvenciones estatales o autonómicas en materia de rehabilitación. Quedando a merced de los particulares la rehabilitación urbanística, las limitaciones del sistema son evidentes a fin de lograr la realización de una rehabilitación integral de la ciudad (en sentido de remodelación o renovación o de conservación, dependiendo de las zonas). Este sistema plantea además un problema de fondo, es decir la posibilidad de que las distintas asignaciones económicas estén recayendo sobre edificios que, de hacerse un estudio integral sobre una determinada zona o área de la ciudad, deberían tener un destino diferente de la conservación o rehabilitación. La inversión pública en estos casos carece por tanto de virtualidad y de sentido alguno, como ocurrirá también respecto de las asignaciones derivadas de los programas comunitarios que se hagan de forma individualizada sin atender a una planificación previa donde conste una política urbanística clara y definida sobre el destino de cada uno de los edificios.

¿A qué conduce este tipo de reflexiones?

El programa más eficaz se deja ver a mi juicio con evidente claridad: consideración de la rehabilitación como una función pública y como un fenómeno integral, primero en cuanto a los métodos aplicables (acogiendo tanto medidas de conservación como medidas de demolición o sustitución) y segundo en cuanto a su proyec-

ción geográfica (*llevando* aquella sobre todas y cada una de las partes de la ciudad, de forma paulatina o sucesiva y planificada).

Consiguientemente, habría que evitar una asignación individualizada y casuística de subvenciones en materia de rehabilitación, tanto las procedentes de fondos estatales o autonómicos o locales como las procedentes de la Comunidad Europea. Todos estos fondos deben aplicarse en función de una idea predefinida de sistema donde consten los destinos de cada uno de los edificios y, por tanto, de un plan previo donde estén definidas las estrategias de rehabilitación.

Habrá que operar sucesivamente en las diferentes zonas de la ciudad y definir en cada una de ellas, primero, las cargas que corresponden ser asumidas por los propietarios y, segundo, las asignaciones económicas que sirvan para lograr o apoyar la realización de los fines prefijados normativamente en el plan de actuaciones correspondiente (la conservación o la sustitución o demolición parcial o total). Es así como se logrará una eficaz asignación de los dineros públicos provenientes de los diferentes programas o Administraciones. Es así como se conseguirá por otra parte que el dinero público pueda repartirse equitativamente entre las diferentes zonas de la ciudad, aplicando aquél por otra parte en función de las cargas que sobre los propietarios de los edificios del área correspondiente implica la rehabilitación urbanística en dicha zona. De lo contrario, el sistema de rehabilitación será voluntario, casuístico y desigual. Desde luego no se logrará la rehabilitación integral sobre una determinada zona, estableciendo criterios homogéneos de edificación, sustitución de edificios disonantes por su altura o forma con el entorno, problemas graves de antiestética, etc.; hace falta algo más que una simple acción aislada y esporádica sobre edificios concretos o sobre zonas concretas. Hace falta una actuación de conjunto y planificada, fomentando en cada área las medidas conformes con el interés general de rehabilitación (conservación o demolición) en función del estado de las edificaciones y del nivel de renta de los propietarios (puede verse S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, Ed. Aranzadi, Pamplona 1997).

RESUMEN: Durante los últimos años se han ido incorporando numerosas líneas de ayuda de las diferentes administraciones públicas dedicadas a actuaciones urbanísticas. Por un lado están los apoyos establecidos por la UE a través de los Fondos Estructurales (FEDER), en concreto con la iniciativa URBAN, destinada a dotar a los barrios degradados social y económicamente de infraestructuras y servicios públicos. Por otro, las ayudas promovidas por las administraciones nacionales orientadas sobre todo a la rehabilitación urbana. En el texto se hace seguimiento legal de estas actuaciones y las políticas seguidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las administraciones locales en la materia.

PALABRAS CLAVE: URBAN, rehabilitación urbana, financiación.

ABSTRACT: In the last years, many aid lines have been added from different civil services devoted to urban performances. On the one hand, there are the supports given by the European community through the Structural Funds (FEDER); The project URBAN is an initiative whose aim is to provide neighbourhoods diminished social and economically with infrastructures and public services. On the other hand, there are the aids sponsored by civil service in order to get urban rehabilitation. The purpose of this paper is to carry out these

performances legal monitoring and the policies taken on this matter by the government, the autonomous communities and the local town councils.

KEY WORDS: URBAN, City rehabilitation, funding.

RESUMÉ: Pendant les dernières années, on a rajouté plusieurs sortes d'aide pour les différentes administrations publiques dédiées aux procédures d'urbanisation. D'un côté, il y a l'aide établie pour l'UE à partir des Fondos Estructurales (FEDER), plus concrètement l'URBAN qui s'occupe de construire des infrastructures et de mettre en place des services publics pour les quartiers les plus défavorisés.

D'autre part, les aides qui viennent des administrations nationales servent pour la réhabilitation urbaine. Dans ce texte, on étudie ces comportements de genre légal et aussi la politique que l'Etat, les Communautés Autonomes et les administrations locales suivent.

MOTS CLES: URBAIN, réhabilitation urbaine, le financement.