

# REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA. EXPERIENCIAS NOVEDOSAS EN COOPERATIVAS DE VIVIENDAS: REHABILITACIÓN Y MEDIACIÓN

**Ana Lambea Rueda**

Departamento de Derecho Civil  
Universidad Complutense de Madrid

## RESUMEN

El sector inmobiliario ha sufrido cambios importantes en 2015 en España respecto de años anteriores. En el ámbito de las Cooperativas de viviendas nos encontramos dos vías de desarrollo interesantes: las viviendas existentes no responden a las normas de eficiencia energética exigidas desde la Unión Europea, y ello obliga a su rehabilitación; además, debido a la crisis económica, hay viviendas cuya construcción se ha paralizado y hay una importante oferta de viviendas nuevas sin dueño, o en litigio debido a problemas de impago.

Así, se ha iniciado un nuevo modelo de gestión de cooperativas de rehabilitación de viviendas: desde las Administraciones, las entidades asociativas representativas del sector, las entidades financieras y los colegios profesionales, se impulsa el desarrollo de la gestión de la rehabilitación de edificios de forma individual, o en grupos constituidos como cooperativa de rehabilitación.

En otro ámbito de desarrollo, con el fin del relanzamiento de las viviendas sin dueño, actualmente paralizadas, se ha promovido la mediación para la liquidación de activos bancarios, con mantenimiento de la cooperativa para la adjudicación de las viviendas tras la crisis y desaparición de la empresa gestora. La mediación se instaura como vía de solución de conflictos en éste y otros ámbitos.

**PALABRAS CLAVE:** Viviendas. Edificios. Cooperativas. Rehabilitación. Mediación. Eficiencia energética.

**URBAN REHABILITATION, REGENERATION AND RENEWAL – NOVEL EXPERIENCES IN HOUSING COOPERATIVES: REHABILITATION AND MEDIATION****ABSTRACT**

In 2015, the property sector in Spain has undergone major changes compared to previous years. Two interesting development routes can be found in the field of housing cooperatives: the existing housing stock does not meet the energy efficiency required by the European Union and therefore needs to be rehabilitated, and the economic crisis has led to buildings under construction being halted and a considerable supply of new housing with no owner or with disputed ownership owing to default problems.

In response, a new cooperative housing rehabilitation management model has been born, with government bodies, sector associations, financial institutions and professional bodies promoting the development of building rehabilitation management, whether individually or grouped together in a rehabilitation cooperative.

In the other area of development, relaunching ownerless housing that is currently at a halt, mediation has been promoted for liquidating bank-owned assets following the crisis and disappearance of the management company, maintaining the cooperative to adjudicate the housing. Mediation is becoming a conflict resolution route in this and other areas.

**KEY WORDS:** housing, buildings, cooperatives, rehabilitation, mediation, energy efficiency.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. Vivienda social humanamente sostenible. 2. Rehabilitación, Renovación y Regeneración urbana. 3. Nuevos impulsos en el cooperativismo de viviendas: rehabilitación y mediación. 3.1. Cooperativas de rehabilitación. 3.2. La mediación como método alternativo de solución de conflictos en las cooperativas de viviendas. Conclusiones. Bibliografía.

### 1. Vivienda social humanamente sostenible

La vivienda es el bien máspreciado por el hombre. La vital importancia de dicho bien exige que debamos replantearnos el futuro; deben combinarse muchos factores en el desarrollo de este sector pero, principalmente, la necesidad del que utiliza y los intereses de quien la promueve y construye. En el ámbito inmobiliario la evolución del sector ha experimentado una profunda crisis desde 2007 hasta nuestros días, crisis que nos obliga a replantearnos los objetivos. Además, en particular en el último año, el sector inmobiliario se ha reorientado en torno a objetivos nuevos: entre ellos la rehabilitación y la gestión de activos inmobiliarios en litigio. Sin embargo, es importante plantearse, desde la óptica del jurista, una serie de premisas básicas en esta nueva orientación. El relanzamiento del sector inmobiliario debe partir necesariamente de nuevas premisas, tras un análisis de los errores cometidos, y una toma de conciencia real de las metas a conseguir.

Nuestra Constitución promueve el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos dentro de los principios rectores de la política social y económica<sup>2</sup>; y suponemos que, precisamente en base a la protección prevista en nuestra Constitución,

1. Este trabajo se desarrolla en el ámbito del Proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación *“Medidas fiscales para promover la inversión extranjera socialmente responsable: aproximación jurídica y repercusiones contables e institucionales en las economías en desarrollo”*, DER2012-36510.

2. Artículo 47: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

nuestro legislador va avanzando en el camino de la promoción. Sin embargo, y tras la crisis, al analizar el desarrollo del mercado de la vivienda, en mi opinión, debemos estudiar las posibles opciones y la puesta en práctica de las mismas; y cuestionarnos si la necesidad e interés del que utiliza la vivienda es realmente respetada y promovida.

Desde el poder legislativo se fomentan nuevos objetivos de promoción, de vivienda social, de Cooperativas de viviendas, de rehabilitación, pero: ¿en qué dirección? Deberíamos hablar de vivienda social no únicamente referida a la de promoción oficial o sujeta a ayudas públicas, sino a toda aquella que responde a las necesidades de la sociedad. Es importante y necesario analizar dichas necesidades, valga la redundancia. No siempre lo que parece es lo real.

Desde una visión social de la vivienda y de la propiedad, de la que necesariamente debe partirse, la pregunta que debemos hacernos es: ¿Cuál es el interés jurídicamente protegido? Como propietarios: ¿nos interesa la regulación?; y a los promotores y constructores: ¿les interesa?; ¿A quién interesa realmente? En el juego de intereses que se barajan al elegir una opción normativa, ¿cuál es el elegido y por qué? Hay que referirse a ello porque observamos que, en ocasiones, el interés más necesitado de protección, finalmente queda desprotegido. A favor de la función social de la propiedad de las viviendas, sí claro, pero, ¿verdaderamente social!, no en favor de un grupo de poder e interés.

Y, en la cuestión concreta objeto de estudio: rehabilitación, regeneración y renovación, es importante plantearse: ¿qué dirección debe seguirse?, ¿cuáles son las pautas legales?, ¿y los supuestos posibles? Se ha dictado una normativa europea sobre eficiencia energética de los edificios, de aplicación obligada. El legislador, comunitario y nacional, centra la actividad inmobiliaria presente y futura en el desarrollo de la eficiencia energética, estableciendo los requisitos técnicos para su fomento. Desde el punto de vista jurídico es evidente que se trata de una normativa de obligado cumplimiento, y nuestro legislador se ha adaptado a las Directivas. No obstante, tras la entrada en vigor de la Ley 8/2013, hay que cuestionarse si la norma española realmente se adapta al criterio de la Directiva, y sobre todo si mantiene el equilibrio entre los derechos de los propietarios de viviendas y la función social de la vivienda. Los límites impuestos al derecho de propiedad de la vivienda por razones de eficiencia energética son admisibles si son proporcionados y generales. Como juristas es obligado cuestionarse si dichos límites, tal y como se recogen por el legislador español, responden a la función social de la propiedad cuyo cumplimiento es exigible al legislador y *queda subor-*

*dinada al interés general*<sup>3</sup> y también sí podrían afectar al contenido esencial del derecho<sup>4</sup>. Dichos límites son *admisibles* si son *proporcionados* y *generales*<sup>5</sup>, *si no lo*

3. DIEZ PICAZO, L: Estudios sobre la Constitución Española. *Homenaje al Prof. García de Enterría*, Vol. II. Civitas, Madrid 1991. BLASCO GASCÓ, F Y CECCHINI ROSELL, X: *Comentarios al Código Civil. Dir. RAMS ALBESA*. Vol. III. Artículo 348. Bosch, Barcelona 2001, pág. 108: “*El apartado segundo del art. 33... no es una norma dirigida a los particulares ni, en concreto, al propietario, sino al legislador; éste, al determinar el contenido de los distintos estatutos propietarios debe tomar en consideración y ponderar la función social que la atribución propietaria del bien debe buscar, de acuerdo con la naturaleza de los bienes y con el interés social... la función social no la cumple o la deja de cumplir el propietario en el ejercicio de su derecho; éste cumple o incumple, no la función social, sino la ley que determine el contenido de su derecho de acuerdo con la función social.. mediante normas que tienen en cuenta el interés de la generalidad.*”  
Fundamento jurídico segundo STC 37/1987 de 26 de marzo (RTC 1987\37): “*flexibilidad o plasticidad actual del dominio... tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos*”.

DIEZ PICAZO, L: Estudios sobre la Constitución Española... *Ob.cit.*, pág. 1263: “*un derecho de propiedad sólo es reconocible como tal si en él se produce la conjunción de los clásicos ius utendi, ius fruendi y ius disponendi... la propiedad privada sirve a la dignidad y libertad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad, por una parte, y al reconocimiento de los sujetos jurídicos como sujetos jurídicos como sujetos de iniciativa económica y como agentes de un proceso económico inserto en lo que se llama economía libre de mercado.*”  
Sobre la función social como interiorizada en el derecho, como conjunto de facultades y fuente de deberes de conducta. “*puede concluirse con V. MONTÉS en que la función social del derecho y de los bienes sobre que recae, es el criterio delimitador del contenido de situación jurídica de propiedad y el criterio de surgimiento de los deberes legales del propietario. Es por ello, puede decirse, la clave de la configuración legal o el principio ordenador de las intervenciones legales*” en pág. 1267.

4. BLASCO GASCÓ, F Y CECCHINI ROSELL, X: *Comentarios al Código Civil, ob.cit.* 2001, pág. 111: “*El contenido esencial del derecho... es aquella parte absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho resulten reales, concretos y efectivamente protegidos... la determinación del contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social.*”

Contenido esencial del derecho, desde un punto de vista dogmático, como perteneciente a un determinado tipo, y lo necesario para la protección de las finalidades e intereses, desde un punto de vista de jurisprudencia de intereses... “*el contenido esencial se erige en límite infranqueable de la acción legislativa, de suerte que cuando se sobrepase, determina inconstitucionalidad de las leyes*”: DIEZ PICAZO, L: Estudios sobre la Constitución Española... *Ob.cit.*, pág. 1262 y pág. 1265.

5. FEMENÍA LÓPEZ, PJ: artículo 348 en *Comentarios al Código Civil. Tomo II*. Dir. Bercovitz Rodríguez-Cano, R, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pág. 2866/2867: “*... la delimitación del derecho de propiedad de acuerdo a la “función social” encierra, a su vez, dos cuestiones principales: En primer lugar... no puede afectar al contenido esencial del derecho de propiedad privada... el propietario tiene, per se, la competencia para decidir sobre la inserción del bien en el proceso económico, en uno u otro sentido, por lo que la delimitación del derecho de acuerdo a la función social no debe llegar a anular la satisfacción del interés individual... STC 37/1987 “[En Fundamento jurídico segundo]... parte del contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos... se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limi-*

*hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*<sup>6</sup>. En materia de rehabilitación, la proporcionalidad se observará a posteriori, en la aplicación concreta de la norma, y la generalidad no se ha respetado, en mi opinión, al atribuir, en la Ley 8/2013, la concreción de parte de la organización del calendario de actuaciones a las Comunidades Autónomas y los municipios. Y, habría que dar un paso más: puesto que, según el Tribunal Constitucional, el legislador es el sujeto obligado al desarrollo de la función social, y que la función social debe respetar el contenido esencial del derecho, y hacerlo efectivo para que los intereses jurídicos resulten reales, concretos y efectivamente protegidos; entonces habría que advertir a futuro y cuestionar, si en su caso se produce, la función del legislador urbanístico cuando protege algunos intereses jurídicos sociales, en apariencia colectivos, en detrimento de otros, mayoritarios; logrando perjudicar a la generalidad de ciudadanos en beneficio de unos pocos.

En mi opinión, de acuerdo totalmente con la rehabilitación, con la eficiencia energética, tan necesarias para el bienestar e incluso la salud de los ciudadanos; sin embargo, los límites impuestos a las viviendas en razón de la rehabilitación: ¿son efectivamente necesarios? O, ¿pueden imponerse sin discusión posible? Y además, ¿quién fija dichos límites?, ¿hemos otorgado a nuestros legisladores, comunita-

*taciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. La STC 204/2004 de 18 de noviembre [RTC\2004\204] afirma “[En Fundamento jurídico quinto]... la fijación del contenido esencial de la propiedad privada... debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo”... pudiendo la Ley imponer cualesquiera limitaciones, obligaciones o transformaciones siempre que se haga de modo general y mediando causa proporcionada... El problema se plantea como ocurre en algunas normas urbanísticas. podría verse afectado el contenido esencial del derecho de propiedad en los términos definidos por el TC... lleguen a establecerse fórmulas cercanas al no aprovechamiento o aprovechamiento económico nulo, lo cual no puede entenderse como contenido mínimo del derecho sino, al contrario, como vaciamiento del mismo... En segundo lugar, la delimitación del contenido esencial debe hacerse “solo por Ley” (art. 53.1 CE) y “de acuerdo con las Leyes” (art. 33.2 CE y 348 CC)... reserva de Ley ordinaria.”*

6. MARTÍN PÉREZ, JA: Comentarios al Código Civil. Dir. DOMÍNGUEZ LUELMO. Art. 348. Lex Nova Valladolid 2010: “Se incorpora la “**función social**” (art. 33.2 CE) no como límite externo sino como parte integrante del derecho mismo, que permite encauzarlo conforme al interés colectivo, y supone que además de atribuir facultades individuales también comporta deberes –de tolerancia y a veces de actuación- y cargas. El “**contenido esencial**” ha de ser respetado por el legislador que identifica con las facultades que hacen reconocible cada tipo de derecho dominical, evitando limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.”

Así en Fundamento jurídico segundo de la STC 37/1987 de 26 de marzo, en Fundamento jurídico quinto de la STC 204/2004 de 18 de noviembre y otras...

rios o nacionales, un poder casi omnipotente de regular cualesquiera conductas y situaciones?

Además, también hay que observar otras variables desde el punto de vista de la sostenibilidad humana: ¿Es necesario promover edificios de tantas alturas?, ¿Sin apenas zonas verdes?, ¿A grandes distancias de los lugares de trabajo, colegios, ocio?, ¿Las ciudades grandes son realmente necesarias?

La *sostenibilidad humana* aplicada a la vivienda, como nuevo ámbito de desarrollo, es necesaria: visión más amplia de la sostenibilidad, que contempla lo humanamente sostenible en tecnología, energía... pero también en salud física y mental; con una visión de conjunto que se plantee utilizar los medios de la forma más eficaz para lograr el fin último: lograr ciudades humanamente sostenibles, que estén pensadas por y para las personas que habitan en ellas. Es importante acuñar el concepto de "*sostenibilidad humana*"<sup>7</sup>, más amplio, no sólo técnico, contemplando la vivienda como bien principal del ser humano. Se trata de avanzar un paso más en el desarrollo del sector inmobiliario, tras una tendencia empresarial individualista que ha fracasado, dirigida al capital como único fin, olvidando el componente humano y social, y sin importar los medios utilizados. Dicha tendencia ha sido suficiente y parcial en el desarrollo a corto plazo, pero no lo es a futuro.

## 2. Rehabilitación, Renovación y Regeneración urbana

En este artículo se aborda en particular el caso de la rehabilitación de viviendas. Por razones económicas y sociales, a futuro, el sector inmobiliario se orienta hacia la rehabilitación como ámbito de desarrollo. La expansión de las ciudades ha alcanzado grandes dimensiones y no parece que vayan a seguir creciendo en el futuro al mismo ritmo. Además, desde Europa, se promueve la rehabilitación del parque inmobiliario, tras la entrada en vigor de las Directivas comunitarias sobre eficiencia energética en general y de los edificios en particular. De importancia nuclear resulta el estudio de las Directivas, y la adaptación del Derecho interno a las mismas, en la Ley de rehabilitación dictada ad hoc para el desarrollo de dicha cuestión.

7. Sobre el tema vid: [www.derechoysostenibilidadhumana.es](http://www.derechoysostenibilidadhumana.es).

Hay una tendencia social evidente: la rehabilitación es una vía de expansión del sector inmobiliario, tanto por interés del propietario de conservar en buenas condiciones su inmueble, como por el interés de los demás ciudadanos de que la propiedad de los edificios se mantenga en las mejores condiciones de uso, por razones de eficiencia, de salubridad, incluso estéticas.

### 3. Nuevos impulsos en el cooperativismo de viviendas: rehabilitación y mediación

En 2015 en España en el ámbito de las Cooperativas de viviendas encontramos dos vías de desarrollo interesantes debido a que, por un lado, las viviendas existentes no responden a las normas de eficiencia energética exigidas desde la Unión Europea, lo que obliga a su rehabilitación; y por otro, debido a la crisis económica, hay viviendas cuya construcción se ha paralizado y una importante oferta de viviendas nuevas sin dueño.

#### 3.1. Cooperativas de rehabilitación

##### 3.1.1. Cooperativas de rehabilitación de viviendas: normativa y doctrina

En materia de rehabilitación, las normas cooperativas, tanto estatal<sup>8</sup> como las autonómicas<sup>9</sup>, prevén la posibilidad de creación de cooperativas de rehabili-

8. Artículo 89 de la Ley de Cooperativas 27/1999: “... así como la rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones e instalaciones complementarias.”

#### 9. Encontramos tres grupos de normas:

1. **Algunas no se refieren a la rehabilitación como posible objeto en Cooperativas de viviendas:** Ley 14/2006 Foral de Cooperativas de Navarra, de 11 de diciembre. O lo hacen sin emplear el término, de forma vaga: la Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura 2/1998, de 26 marzo, en su artículo 134: “Las sociedades cooperativas de viviendas... tienen por objeto... la conservación y administración de viviendas y locales, elementos, zonas o edificaciones e instalaciones complementarias”

2. **Otras si incluyen la rehabilitación como objeto:** Muy claramente la Ley de Cooperativas de Comunidad Valenciana 8/2003, de 24 marzo, en su artículo 91: “Asimismo, podrá constituir actividad cooperativizada en esta clase de cooperativas la reparación o rehabilitación de viviendas, de los edificios destinados a vivienda, o de los locales, elementos o servicios accesorios o complementarios de las viviendas o edificaciones destinadas a vivienda, así como procurar todo tipo de mejoras o nuevas instalaciones o servicios, comunes o no, en dichos elementos.”. En la misma línea el artículo 106 de la Ley de Cooperativas de Cataluña

ración de viviendas. Las Cooperativas de rehabilitación de viviendas pueden constituirse al amparo de la normativa cooperativa<sup>10</sup>. La amplitud del objeto de esta clase de Cooperativas permite su desarrollo en todo el territorio nacional. Ello ha permitido la incorporación de las Cooperativas a la rehabilitación de las viviendas de forma paulatina, mayor en los últimos meses.

En general, las Cooperativas de rehabilitación pueden constituirse sobre cooperativas de viviendas existentes, viviendas ya construidas, que amplían su objeto.

18/2002, de 5 julio: "Las cooperativas de viviendas también pueden tener como objeto la rehabilitación de viviendas, de locales y de edificaciones e instalaciones complementarias para destinarlos a sus socios...". También el artículo 114 de la Ley de Cooperativas del País Vasco de 4/1993, de 24 junio, y el 114 de la Ley de Cooperativas de Madrid 4/1999, de 30 marzo: "... pudiendo también realizar la rehabilitación de viviendas, locales y otras edificaciones e instalaciones destinadas a ellos". Y el 97 de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas 14/2011, de 23 diciembre: "Son sociedades cooperativas de viviendas aquellas que tienen por objeto... así como su rehabilitación y la de las propias viviendas, sin perjuicio de lo establecido en el siguiente apartado". El artículo 120 de la Ley de Cooperativas de Galicia 5/1998, de 18 diciembre, el artículo 119 de la Ley de Cooperativas de La Rioja 4/2001, de 2 julio, el artículo 117 de la Ley de cooperativas de Castilla y León 4/2002, de 11 abril, el artículo 112 de la Ley de Sociedades Cooperativas de Región de Murcia 8/2006, de 16 noviembre, y el artículo 113 de la Ley de Cooperativas de Cantabria 6/2013, de 6 noviembre coinciden en sus términos: "Las cooperativas de viviendas tienen por objeto procurar... así como la rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones e instalaciones complementarias". El Decreto Legislativo núm. 2/2014, de 29 de agosto, que contiene la Ley de Cooperativas de Aragón, en su artículo 84, indica que el objeto de la cooperativa puede ser rehabilitar: "Son las que tienen por objeto procurar al precio de coste, exclusivamente para sus socios, viviendas, servicios o edificaciones complementarios, así como su rehabilitación..."

**3. Por último, algunas lo consideran una opción de base previa: procurar viviendas nuevas o rehabilitadas:** Ya lo hizo la Ley de Cooperativas de Illes Balears 1/2003, de 20 marzo, en su artículo 115: "Las cooperativas de viviendas tienen por objeto proveer a los socios de vivienda, edificaciones o servicios complementarios, construidos o rehabilitados por terceros..."; así también, el artículo 153 de la Ley de Cooperativas del Principado de Asturias 4/2010, de 29 junio: "Son aquellas que tienen por objeto procurar a precio de coste, exclusivamente a sus socios, viviendas o locales, edificaciones e instalaciones complementarias, tanto nuevas como rehabilitadas..."; y la Ley de Cooperativas 11/2010, de 4 de noviembre, de Castilla-La Mancha, artículo 135, contempla la rehabilitación como situación de partida: "Son aquéllas que tienen por objeto procurar a precio de coste, exclusivamente a sus socios, viviendas o locales, edificaciones e instalaciones complementarias, tanto nuevas como rehabilitadas..."

Esta unidad de criterios es un argumento más, estoy de acuerdo con otros autores, para hacer efectiva la posibilidad de armonización legislativa sectorial o parcial: VARGAS VASSEROT, C; GADEA SOLER, E; SACRISTÁN BERGIA, F: Derecho De las sociedades cooperativas. La Ley, Madrid 2015, pág. 141. En los últimos tiempos también crítico con la dispersión normativa: GADEA SOLER, E en: *Las cooperativas como alternativa económica: una visión de México y España*. Dykinson, Madrid 2014, pág. 104.

10. Es uno de los posibles objetos de la cooperativa de viviendas, aún no demasiado desarrollado, como afirma MILÀ RAFEL, R: *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*. Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra 2014, pág. 180 y ss.

También cabe la constitución de cooperativas de rehabilitación de viviendas de nueva creación<sup>11</sup>. Y, en último término, frecuentemente utilizado, la gestión de rehabilitación de viviendas de régimen cooperativo y de otro tipo en bloques e incluso barrios enteros.

Las Cooperativas de rehabilitación de viviendas no han sido utilizadas antes a gran escala, resultando una opción de desarrollo del objeto de la Cooperativa con mayor o menor éxito pero de escasa aplicación. No obstante, a futuro<sup>12</sup> parece resultar de gran interés, más aun teniendo en cuenta que la actividad de construcción nueva se encuentra estancada. En otros países<sup>13</sup> se presentan también como fórmula de desarrollo.

11. No obstante las consecuencias jurídicas de cada supuesto difieren. No es lo mismo constituir una cooperativa nueva, aportando cantidades para la rehabilitación, que realizar la rehabilitación con una cooperativa ya existente. En el primer caso las cantidades aportadas lo serían a la masa de gestión cooperativa; mientras que en el segundo podrían utilizarse cantidades que ya formen parte del patrimonio de la Cooperativa. La gestión de rehabilitación sin constituir cooperativas nos sitúa en otro plano, como un tipo de promoción o gestión inmobiliaria. La doctrina ve clara la especialidad del régimen económico de las cooperativas de viviendas y de la masa de gestión cooperativa. Así también: SANTOS DOMÍNGUEZ, MA: *El poder de decisión del socio en las sociedades cooperativas: la Asamblea General*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2014, pág. 52 y ss.

12. MERINO, S; EXTEZARRETA, A: Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. REVERSCO 113/2014, pág. 115: “*Como consecuencia de las políticas públicas de apoyo y fomento de la rehabilitación, en muchas se han empezado a desarrollar por los socios titulares de las viviendas y/o locales cooperativas para la gestión conjunta de la rehabilitación de estos inmuebles. En el ámbito vasco se están actualmente estudiando proyectos locales de recuperación de cascos históricos utilizando la cooperativa como instrumento jurídico adecuado para ello. Así mismo, es habitual la constitución de sociedades cooperativas por vecinos de inmuebles para acometer determinadas obras bajo fórmula empresarial y no a través de su propiedad horizontal*”.

13. Especialmente relevante es el caso de **Italia**, con experiencias variadas y exitosas de rehabilitación en régimen cooperativo: <http://www.viviendacooperativa.eu/2014/05/08/experiencia-italiana-de-rehabilitacion-de-viviendas-cooperativas/>. En **Francia** también sería posible utilizarlas con arreglo a la Ley n.º 47 -1775 de fecha 10 de septiembre 1947 modificada por la Ley n.º 92-643 de 13 de julio de 1992 ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes\\_accounting\\_report\\_2011/france\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes_accounting_report_2011/france_en.pdf)). También en **Portugal**, la rehabilitación es posible como objeto de la cooperativa de construcción, conforme al art. 2 del Decreto-Lei n.º 502/99 de 19 de Noviembre.

En otros países se avanza en general en la fórmula cooperativa: así en **México**: ROBLES, C; IZQUIERDO, M.E en: *Las cooperativas como alternativa económica: una visión de México y España*. Dykinson, Madrid 2014, pág. 72; También en **Argentina**: ORTALE, M: “Una propuesta para una política social de vivienda inconclusa. La construcción del espacio público y privado y el cooperativismo como claves para su diseño”. *Rev. de trabajo social y ciencias sociales*, n.º 72, 2014.

En el ámbito jurisprudencial no se han encontrado supuestos en esta materia; y tampoco en la doctrina<sup>14</sup>, dado la escasa práctica del supuesto de hecho, y el escaso interés que suscitaba la rehabilitación en los momentos de auge de la construcción inmobiliaria.

Sin embargo, en los últimos tiempos, la construcción ha avanzado un paso más en nuevas direcciones: La eficiencia energética se impone como un límite más a la propiedad inmobiliaria; el propietario debe cumplir las exigencias normativas. Para lograr el desarrollo de los objetivos europeos de eficiencia energética, en el ámbito de la Economía social, se ha iniciado un nuevo modelo de gestión de rehabilitación de viviendas; desde las Administraciones, las entidades asociativas representativas del sector, las entidades financieras y los colegios profesionales. Así, se impulsa el desarrollo de la gestión de la rehabilitación de edificios de forma individual, o en grupos, constituidos como cooperativa de rehabilitación, o al amparo de otras fórmulas. Se tiende hacia modelos de rehabilitación basados en supuestos de eficiencia y viabilidad, con ahorros en la actuación (retornos) que se convierten en ingresos y hacen posible la rehabilitación.

En el ámbito de cooperativas de viviendas en la Comunidad Autónoma de Madrid el desarrollo de la rehabilitación se realiza mediante contactos entre la Confederación de Cooperativas de Viviendas y las Federaciones de Cooperativas

14. **Anterior a 2013**, sobre el tema de cooperativas de viviendas en general, y en particular para adjudicaciones de las viviendas en propiedad, puede consultarse: LAMBEA RUEDA, A: "*Cooperativas de viviendas. promoción, construcción y adjudicación al socio cooperativo*". 3ª edición corregida y actualizada. Comares 2012; y para cesión de uso de las viviendas: LAMBEA RUEDA, A: "Modalidades de adjudicación y cesión de uso en las cooperativas de viviendas: arrendamiento, usufructo, uso y habitación". CIRIEC España. Revista jurídica de economía social y cooperativa. 23/2012, pp. 139 - 178.

**Posterior a 2013**, en materia específica de cooperativas de viviendas, pueden consultarse: VVAA: *40 años de historia de las empresas de participación*. Dir. LEJARRIAGA, G; MUÑOZ GARCÍA, A. ED. VERBUM 2013; VVAA: *Economía social y derecho. Problemas jurídicos actuales de las empresas de economía social*. Dir/coor: GÓMEZ MANRESA, F Y PARDO LÓPEZ M. COMARES Granada 2013; VVAA: *Las cooperativas de viviendas en la comunidad valenciana*. Gemma Fajardo García (Coordinación). ED. CIRIEC ESPAÑA/GENERALITAT VALENCIANA 2014; MILÀ RAFEL, R: *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*. Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra 2014. LAMBEA RUEDA, A: "Función social de la propiedad y nuevos límites a la Propiedad Horizontal: Efectos de la normativa de rehabilitación del sector inmobiliario". *Rev. Derecho Privado*, 2015.

**Posteriores a 2013, sobre cooperativismo en general**, deben consultarse las siguientes obras: SANTOS DOMÍNGUEZ, MA: *El poder de decisión del socio en las sociedades cooperativas: la Asamblea General*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2014; COORD: GADEA SOLER, E; AIXABAL RADA; IZQUIERDO MUCIÑO, M.E: *Las cooperativas como alternativa económica: una visión de México y España*. Dykinson, Madrid 2014; VARGAS VASSEROT, C; GADEA SOLER, E; SACRISTÁN BERGIA, F: *Derecho De las sociedades cooperativas*. La Ley, Madrid 2015, pág. 141.

de viviendas con el Comunidad Autónoma (CAM), el Ministerio de Fomento y con las Empresas Municipales de la Vivienda (EMVS).

En 2014/2015 ha surgido así un nuevo modelo de gestión para la rehabilitación.

Las líneas que se siguen son las siguientes:

- Convenios con la CAM y con EMVS
- Vínculos con entidades financieras y colegios profesionales.
- Desarrollo de la gestión de la rehabilitación de edificios de forma individual en algunos casos, pero generalmente en grupos constituidos o no como cooperativa de rehabilitación, con el fin de lograr la disminución del riesgo, el incremento de ventajas fiscales, el incremento de garantías y de fiabilidad del proyecto y el resultado.
- Modelos de rehabilitación basados en la viabilidad: lo eficiente es viable, los ahorros de la actuación (retornos) se convierten en ingresos y hacen posible la rehabilitación. Inicialmente se actúa con financiación externa: las cuantías son adelantadas por las entidades bancarias o bien por fondos de inversión. Los fondos de inversión financian la actuación en inicio. Las Entidades bancarias intervienen desde la entrega de la rehabilitación, en que se obtienen las posibles subvenciones y ayudas públicas (PAREER, IDAE).

En otras Comunidades Autónomas, como Valencia, se intentan desarrollar también los objetivos de rehabilitación utilizando las ventajas de la fórmula cooperativa.

Sin embargo, se presentan dificultades con relación a la aplicación de la fórmula de rehabilitación de inmuebles mediante cooperativas, y su compatibilidad con la normativa de Propiedad Horizontal. No obstante, dichas dificultades no son insalvables; es más, es posible compatibilizar ambos regímenes. No se puede profundizar en este artículo en este tema, que podría ser objeto de otro estudio más detallado en su caso.

### *3.1.2. Ventajas de la rehabilitación*

La situación del Sector inmobiliario en España durante el año 2014<sup>15</sup> presentó un balance algo más positivo que en años anteriores. Así, se inició tímidamente

15. BALANCE DE 2014 EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA (Fuente. JLL España Jornadas vivienda 19/2/2015 CESINE).

la recuperación económica, produciéndose un ligero incremento de la demanda. Se observa una reducción de la oferta de viviendas al disminuir el stock de viviendas vacías y una estabilización de precios tras el ajuste provocado por la bajada generalizada de hasta un 40% del precio. Además, renace un nuevo impulso de la actividad de las entidades financieras, y comienza a fluir la financiación hipotecaria añadida a la inversión extranjera.

En un futuro inmediato, el horizonte de 2015, el sector inmobiliario se enfrenta, entre otros, a cuestiones de interés dentro del nuevo rol de la promoción inmobiliaria:

- Gestión eficiente.
- Rehabilitación de inmuebles ya construidos (rehabilitación edificatoria, regeneración urbana y renovación urbana).
- Gestión de la oferta inmobiliaria existente: bajada de precios, sacrificio real de las entidades bancarias para evitar desahucios, utilización de la mediación como sistema de resolución de conflictos derivados del impago de las hipotecas...

En particular, centrándonos en la **rehabilitación** como opción de desarrollo inmobiliario, la cuestión primera es responder a la pregunta: ¿Por qué rehabilitar?

En la **Unión Europea**<sup>16</sup> se avanza, como fin común en los diversos países miembros, en el uso eficiente de la energía, como fórmula que permitirá resolver tres cuestiones de interés fundamental:

1. *Medida contra la crisis: Disminución de costes.*
2. *Reducción de la dependencia de proveedores externos de petróleo y gas.*
3. *Protección del medio ambiente.*

*Se pretende un aumento de la **eficiencia energética** en todas las etapas de la cadena energética desde la generación hasta el consumo final. Por ello, con base en un incremento de los beneficios de la eficiencia energética que superen los costos, se han adoptado medidas concretas sobre eficiencia energética centradas en los sectores en que el potencial de ahorro es mayor, tales como **edificios**.*

16. [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

La **rehabilitación** se presenta como alternativa para lograr los **objetivos de eficiencia energética para 2020 y 2030 en la UE**<sup>17</sup>. La UE se ha fijado un objetivo del 20% de ahorro de energía para el año 2020 en comparación con el uso proyectado de energía en 2020. Además, en la cumbre del Consejo Europeo de la UE de 23 y 24 octubre de 2014<sup>18</sup>, los países de la UE acordaron un nuevo objetivo de eficiencia energética del 27% o más en el año 2030.

Entre las políticas propuestas en la UE<sup>19</sup> para mejorar la eficiencia energética: ... una de ellas es la rehabilitación... contemplada en las Directivas adoptadas para el fomento de la eficiencia energética. De acuerdo con la Comunicación de la Eficiencia Energética de julio de 2014, se espera que la UE logre un ahorro energético del 18% o 19% en 2020 - falta el 1% -2% para el objetivo del 20%. Si los países de la UE aplican toda la legislación existente en materia de eficiencia energética, el objetivo del 20% se puede alcanzar sin medidas adicionales. El impulso de la UE hacia una energía más eficiente ya ha producido beneficios sustanciales a los europeos<sup>20</sup>; y se esperan mayores beneficios en el futuro, en particular en el sector de la edificación:

17. Energía sostenible, segura y asequible para los europeos en [http://europa.eu/pol/ener/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/ener/index_es.htm): [http://C:/Users/UCM/Downloads/NA0614043ESC\\_002.pdf](http://C:/Users/UCM/Downloads/NA0614043ESC_002.pdf)

18. EUCO 169/14: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/145425.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/145425.pdf)

19. La UE ha adoptado una serie de medidas para mejorar la eficiencia energética en Europa. Ellas incluyen:

- *Reducción anual de 1.5% en las ventas nacionales de energía.*
- *Los países de la UE deben hacer renovaciones de eficiencia energética de al menos el 3% de los edificios de propiedad y ocupadas por los gobiernos centrales por año.*
- *Emisión de certificados de eficiencia energética obligatorias que acompañan a la venta y alquiler de inmuebles.*
- *Energía mínima con estándares de eficiencia y etiquetado para una variedad de productos, tales como calderas, electrodomésticos, iluminación y televisores (Ecodiseño).*
- *Preparación en cada País de planes de Eficiencia Energética: planes de acción cada tres años en los países de la UE.*
- *Despliegue previsto de cerca de 200 millones de contadores inteligentes de electricidad y 45 millones para el gas en 2020 dando lugar a un mayor ahorro de los consumidores.*
- *Auditorías energéticas cada cuatro años.*
- *Protección de los derechos de los consumidores: derecho a recibir un acceso fácil y gratuito a los datos en tiempo real y al consumo de energía histórico.* [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

20. Los Edificios nuevos consumen la mitad de energía que lo hicieron en la década de 1980. La intensidad energética en la industria de la UE se redujo en casi un 19% entre 2001 y 2011. Los aparatos más eficientes supondrán un ahorro a los consumidores de 100 mil millones de euros al año - alrededor de 465 euros por hogar - en sus facturas de energía para el año 2020.

- Por cada 1% de mejora en la eficiencia energética, las importaciones de gas de la UE caen un 2,6%.
- Se producen menores costos de energía para las personas que viven y trabajan en **edificios energéticamente eficientes**, así como beneficios adicionales, tales como la mejora de la calidad del aire y protección contra el ruido externo proporcionado por ventanas de eficiencia energética.
- Se generan nuevas oportunidades de negocio para las empresas europeas, como las **constructoras** y fabricantes de equipos que utilizan energía.
- Se originan nuevos puestos de trabajo en la **construcción**, fabricación, investigación y otras industrias que invierten en eficiencia energética.

En particular, como datos que se aportan con relación a la eficiencia energética en los edificios en las Directivas de eficiencia energética: **Los edificios** son responsables del 40% del consumo de energía y un 36% de las emisiones de CO<sub>2</sub> en la UE, (*Considerando 5 de la Directiva 2010/31 y Considerando 16 de la Directiva 2012/27, y artículos 16 a 19*). Actualmente, alrededor del 35% de los **edificios** de la UE tienen más de 50 años de edad. Mediante la mejora de la eficiencia energética de los **edificios**, se podría reducir el consumo total de energía de la UE en un 5% a un 6% y bajar las emisiones de CO<sub>2</sub> en aproximadamente un 5%.; todo ello dentro del Paquete 20-20-20.

### 3.1.3. Normativa de la Unión Europea sobre eficiencia energética y rehabilitación

La legislación de la UE que incide en la reducción del consumo energético de los edificios es la siguiente:

- Directiva **2010/31** / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, sobre la **eficiencia energética de los edificios** (*DO L 153 de 18.6.2010*).
- Directiva **2012/27** / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la **eficiencia energética**, que modifica las Directivas 2009/125 / CE y 2010/30 / UE y deroga las Directivas 2004/8 / CE y 2006/32 / CE (*DO L 315 de 14.11.2012*).

#### A. Directiva 2010/31 sobre eficiencia energética de los edificios

La Directiva 2010/31 toma impulso en la anterior, la Directiva 2002/91, de esquema similar pero con un contenido mucho más escueto y reducido. La obli-

gación de transposición de la de 2010 se limita a las disposiciones que supongan una modificación de fondo respecto de la Directiva 2002/91 (*considerando 14*), con un régimen de transposición sucesivo en función del contenido, de fechas 9 de julio de 2012, 9 de enero de 2013 y 31 de diciembre de 2015.

En los Considerandos de la Directiva 2010/31 se promueve la eficiencia energética de los edificios sobre la base de una metodología adaptada a cada caso<sup>21</sup>, dejando en manos de los Estados miembros la responsabilidad exclusiva<sup>22</sup> para establecer los requisitos mínimos de eficiencia energética y sus revisiones periódicas. Además, se prevé la creación de instrumentos<sup>23</sup> de todo tipo para fomentar las medidas relativas a la eficiencia energética, en particular el certificado de eficiencia energética<sup>24</sup> de obligado cumplimiento en las transmisiones de propiedad y las cesiones de uso (con inspección periódica y régimen de sanciones<sup>25</sup>).

21. “... tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales... con una metodología que puede ser diferente a escala nacional y regional...”

22. “... responsabilidad exclusiva de los Estados miembros establecer requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos... los Estados miembros revisen periódicamente sus requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios... deben elaborar planes nacionales para aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo, y deben comunicar dichos planes a la Comisión periódicamente... las autoridades locales y regionales son claves para que la aplicación de la presente Directiva tenga éxito, se las debe consultar y hacer partícipes.” – desarrollo en artículo 20 de la Directiva-.

23. “Se están creando o adaptando instrumentos financieros y otras medidas de la Unión con objeto de fomentar las medidas relativas a eficiencia energética... Al posible comprador o arrendatario de un edificio o de alguna unidad de un edificio se le debe dar, en el certificado de eficiencia energética, información correcta acerca de su eficiencia energética, así como consejos prácticos sobre cómo mejorarla... operaciones de inspección periódica y de mantenimiento de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado... Los instaladores y constructores son claves para que la aplicación de la presente Directiva tenga éxito...” – instrumentos financieros en el art. 10 de la Directiva-.

24. Artículo 11. *Certificados de eficiencia energética* “1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios... con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de este puedan comparar y evaluar su eficiencia energética...” Artículo 12: *Expedición de certificados de eficiencia energética* “1. ...en edificios o unidades de estos que se construyan, vendan o alquilen a un nuevo arrendatario... 2... se muestre al comprador o nuevo arrendatario potenciales y se entregue al comprador o nuevo arrendatario. 3. Cuando un edificio se venda o alquile antes de su construcción... evaluación de su eficiencia energética futura... indicador de eficiencia energética... se haga constar en los anuncios publicitarios que aparezcan en los medios de comunicación. 5. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán de conformidad con la normativa nacional aplicable en materia de copropiedad o de comunidad de propietarios...”

25. Artículos 14 y 15 sobre **Inspecciones**; y artículo 27 acerca del **Régimen sancionador**.

Todos los **edificios nuevos** deben ser edificios de consumo de energía casi nulo<sup>26</sup> el 31 de diciembre 2020 -edificios públicos el 31 de diciembre 2018. –Los países de la UE deben establecer **requisitos mínimos<sup>27</sup> de eficiencia energética para los edificios nuevos**, y para la renovación de edificios y sustitución o modernización de los elementos de construcción de los edificios construidos (sistemas de calefacción y refrigeración, techos, paredes...)

## B. Directiva 2012/27 sobre eficiencia energética

La Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, se fundamenta en las líneas de actuación ya avanzadas, incorporadas a sus considerandos: independencia energética, reducción de consumo de energía, disminución de gases, impulso económico, dentro del objetivo de eficiencia energética de reducción del 20% del consumo de la misma. En particular, en el ámbito de la edificación<sup>28</sup>, se intenta orientar y concretar

26. Artículo 9. **Edificios de consumo de energía casi nulo** “1. *Los Estados miembros se asegurarán de que: a) a más tardar el 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos sean edificios de consumo de energía casi nulo, y de que b) después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas sean edificios de consumo de energía casi nulo.*” El consumo casi nulo en viviendas nuevas se entiende como: 2020=22 KW/h/m; frente al actual de 75 KW/h/m en viviendas nuevas y 175 KW/h/m en viviendas usadas Fuente. Gas Natural. Jornadas vivienda 2015 CESINE.

27. Artículo 4 a 6: ... *Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que se establezcan unos requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios o unidades de este con el fin de alcanzar niveles óptimos de rentabilidad... La Comisión establecerá... un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos... edificios nuevos cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética establecidos... cuando se efectúen reformas importantes en edificios, se mejore la eficiencia energética del edificio o de la parte renovada... siempre que ello sea técnica, funcional y económicamente viable.*”

28. “... los Estados miembros deberían crear una estrategia a largo plazo para después de 2020 destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales para mejorar el rendimiento energético del parque inmobiliario... El ritmo de renovación de edificios tiene que aumentar ya que el parque inmobiliario existente constituye el sector con mayor potencial de ahorro de energía... Los edificios de propiedad estatal... conviene fijar un índice anual de renovación de edificios que las Administraciones centrales tengan en propiedad y ocupen con objeto de mejorar su rendimiento energético. Este índice de renovación se entiende sin perjuicio de las obligaciones relativas a los edificios de consumo de energía casi nulo

hacia la renovación para mejorar el rendimiento energético, fijando índices anuales de renovación, con planes de eficiencia energética sostenibles e integrados, con objetivos claros, que impliquen a los ciudadanos, y con un plan de acción sobre las adquisiciones futuras de inmovilizado por parte de las Administraciones públicas.

En el ámbito de la edificación se presentan, en sus artículos 4 a 6, como medidas de desarrollo las siguientes:

- A corto plazo, los países de la UE deben hacer **renovaciones de eficiencia energética** de al menos el 3% de la superficie total de los edificios de propiedad y ocupadas por las Administraciones públicas al año. Se indica en su caso como se realiza el cálculo de dicho 3%, advirtiendo cuales son los edificios excluidos por razón de su valor arquitectónico o histórico, o de su finalidad de defensa nacional o de actividades religiosas. La renovación implica a todas las Administraciones. (Art. 5 de la Directiva 2012/27). - A largo plazo, los estados miembros garantizarán que las Administraciones públicas **adquieran a futuro sólo productos, servicios y edificaciones que tengan un alto rendimiento energético** (art. 6 de la Directiva 2012/27)<sup>29</sup>.
- A largo plazo, los países de la UE deben elaborar **estrategias de rehabilitación de edificios**, a nivel nacional, que pueden incluir en sus planes de acción de eficiencia energética (art. 4 de la Directiva 2012/27<sup>30</sup>).

*establecidas en la Directiva 2010/31/UE... La obligación de renovar la superficie útil de los edificios de la Administración central debería aplicarse a los órganos administrativos cuya competencia se extienda a la totalidad del territorio de un Estado miembro... Algunos municipios y otros organismos públicos de los Estados miembros ya han puesto en práctica planteamientos integrados sobre ahorro de energía y abastecimiento de energía... Debe fomentarse el intercambio de experiencias entre municipios y otros organismos públicos acerca de las experiencias más innovadoras. ... Administraciones centrales que firmen contratos de obras, suministros o servicios deben dar ejemplo y tomar decisiones de compra eficientes en cuanto a la energía... ”.*

29. Artículos 5 y 6: *“Función ejemplarizante de los edificios de los organismos públicos 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 2010/31/UE, cada uno de los Estados miembros se asegurará de que, a partir del 1 de enero de 2014, el 3 % de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad y ocupe su Administración central se renueve cada año... 1. Los Estados miembros garantizarán que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético, en la medida en que ello sea coherente con la rentabilidad, la viabilidad económica, la sostenibilidad en un sentido más amplio, la idoneidad técnica...”*

30. Artículo 4: *“Renovación de edificios. Los Estados miembros establecerán una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado... A más tardar el 30 de abril de 2014, se publicará una primera versión de la estrategia, que se actualizará cada tres años y será remitida a la Comisión en el marco de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética.”.*

### 3.1.3. La rehabilitación de viviendas en España<sup>31</sup>

El parque de viviendas en España se encuentra envejecido, nuestro legislador observa que el 55% de los edificios es anterior a 1980, y el 21% tiene más de 50 años de antigüedad. Es evidente que las viviendas se han convertido en sumideros energéticos; más aún si tenemos en cuenta que el 58% de edificios se construyeron antes de la primera normativa sobre eficiencia energética, por lo que no cumplen ninguno de los estándares de eficiencia exigibles<sup>32</sup>. Ello unido a los problemas que se presentan por un alto déficit de accesibilidad con una población altamente envejecida.

Sin embargo, sorprendentemente, la rehabilitación en España se encuentra trece puntos por debajo de la media europea (41,7%). La combinación de la exigencia de las Directivas europeas incorporadas a nuestras normas, y el déficit en materia de rehabilitación tiene como consecuencia que: necesitamos invertir en rehabilitación.

Dicha necesidad ha sido entendida por nuestro legislador. El legislador está pensando en un tipo de rehabilitación profesionalizada, basada en el desarrollo de proyectos técnicos jurídicos administrativos y económico-financieros viables. Una rehabilitación que precisa cumplir con varios objetivos<sup>33</sup>: la eficiencia energética, la compensación económica (ahorro en el consumo, ayudas públicas y financiación externa), la mejora del hábitat y la cohesión social (impulso en el sector inmobiliario). Para ello es necesaria una rehabilitación no parcial sino integral de edificios, barrios o municipios.

Desde los distintos agentes se proponen varios frentes de trabajo. Así, en particular desde la Confederación Española de Organizaciones Empresariales<sup>34</sup> se propone una línea de actuación jurídica en los siguientes aspectos que parecen interesantes: por un lado *unificar el concepto de rehabilitación*, impulsar un desa-

31. Datos extraídos del Apartado II del Preámbulo de la *Ley 8/2013, de 26 de junio*, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

32. CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales [http://www.ceoe.es/resources/image/rehabilitacion\\_edificios\\_motor\\_crecimiento\\_empleo\\_2014.pdf](http://www.ceoe.es/resources/image/rehabilitacion_edificios_motor_crecimiento_empleo_2014.pdf)

33. Federación de Cooperativas de viviendas y rehabilitación de la comunidad de Madrid <http://www.fcvcam.org/>

34. CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales [http://www.ceoe.es/resources/image/rehabilitacion\\_edificios\\_motor\\_crecimiento\\_empleo\\_2014.pdf](http://www.ceoe.es/resources/image/rehabilitacion_edificios_motor_crecimiento_empleo_2014.pdf)

rrollo autonómico de la rehabilitación, promover el desarrollo integrado estatal mediante el Informe de Evaluación de edificios, analizar e incorporar a las normas jurídicas los posibles *efectos sobre la propiedad del endeudamiento generado por la rehabilitación, imponer la obligatoriedad de inscripción del certificado de eficiencia energética en el Registro de la Propiedad*, fomentar la rehabilitación a través de: reducciones tributarias y de fiscalidad (IVA, IRPF, IBI, Impuestos Municipales, IS, *definición de régimen fiscal de las comunidades de propietarios*), subvenciones iniciales a la propiedad en la puesta en marcha, ayudas a fondo perdido para las empresas de rehabilitación por parte de la administración, desarrollo de fondos de liquidez, de fondos de garantía y líneas de crédito ICO para las comunidades de propietarios; adopción de modelos de otros países (Inglaterra, Alemania) de rehabilitación mediante préstamos iniciales a bajo interés y recuperación posterior a través del ahorro energético.

#### A. En general

El marco normativo estatal se ha enriquecido necesariamente en los últimos años, por imperativo del legislador comunitario:

- Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. En ella se crea el Fondo Nacional de eficiencia energética –Ley 18/2014 de 15-10 y Orden 289/2015 de 20-2 sobre las aportaciones al mismo.
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Se dicta en desarrollo de las Directivas citadas.
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016.
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.
- Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de suelo.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal sucesivamente modificada.
- Ley 2/2011 de 4 de marzo, de economía sostenible.

Además, hay que destacar, por su interés económico, la normativa PAREER<sup>35</sup>: Programa de Ayudas para la Rehabilitación Energética de Edificios existentes del sector Residencial (uso vivienda y hotelero). Antes de éste, había otras ayudas: los Fondos JESSICA-IDAE (desarrollo urbano sostenible), el Plan PIMA SOL (sector hotelero), y el Plan CLIMA (sostenibilidad por el clima).

En materia fiscal<sup>36</sup> las ayudas son:

- Deducción fiscal por obras de rehabilitación<sup>37</sup>.

35. Con el fin de promover actuaciones integrales que favorezcan la mejora de la eficiencia energética y el uso de energías renovables en el parque de edificios existentes del sector residencial, así como cumplir con el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), pone en marcha un **programa específico de ayudas y financiación**, dotado con 125 millones de euros.

Podrán ser **beneficiarios** de las ayudas de este Programa: a. las personas físicas y jurídicas propietarias de edificios de uso residencial (de uso hotelero y de uso vivienda); b. **las comunidades de propietarios o las agrupaciones de comunidades de propietarios de edificios residenciales de uso vivienda, constituidas conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal**; c. los propietarios de viviendas unifamiliares o los propietarios únicos de edificios de viviendas que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 396 del Código Civil y no hubiesen otorgado el título constitutivo de propiedad horizontal; d. las empresas de servicios energéticos.

Las ayudas podrán solicitarse durante el periodo comprendido entre el día siguiente de la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial del Estado y el **30 de octubre de 2015**.

El **tipo de ayuda** dependerá del tipo de actuación, así: Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica, se ayudará bajo la modalidad combinada de entrega dineraria sin contraprestación y préstamo reembolsable; Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación, se ayudará bajo la modalidad de préstamo reembolsable; Sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones térmicas, se ayudará bajo la modalidad de préstamo reembolsable; Sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones térmicas, se ayudará bajo la modalidad de préstamo reembolsable.

Los **préstamos reembolsables** tendrán las condiciones siguientes: Tipo de interés: Euribor + 0,0 %; Plazo máximo de amortización de los préstamos: 12 años (incluido un período de carencia opcional de 1 año); Garantías: aval o contrato de seguro de caución por importe del 20% de la cuantía del préstamo.

36. Ponencia Pilar Bonet. Jornada sobre rehabilitación UPV diciembre 2014.

37. A nivel estatal **se suprime a partir de 1 de enero de 2013 la deducción por inversión en vivienda habitual**. No obstante, podrán continuar practicando esta deducción aquellos contribuyentes que hubieran satisfecho cantidades con anterioridad a 1 de enero de 2013 para la realización de obras de rehabilitación de su vivienda habitual, siempre que estén terminadas antes de 1 de enero de 2017.

- Deducción fiscal por adecuación de vivienda por razones de discapacidad <sup>38</sup>.
- IVA reducido en obras de rehabilitación <sup>39</sup>.

## B. En la Comunidad Autónoma de Madrid

El marco normativo autonómico colabora en el impulso de la rehabilitación, aunque según cada CCAA su avance es mayor o menor. La rehabilitación es una cuestión en plena expansión, normativamente hablando también. En el caso de la Comunidad de Madrid, la normativa vigente está compuesta por:

- Decreto 88/2009, de 15 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales y recuperación de entornos urbanos en la Comunidad de Madrid (“Plan de Rehabilitación 2009-2012”). Dicho Plan contempla una serie de ayudas destinadas específicamente a la rehabilitación de edificios y espacios públicos; y respondía al desarrollo del Plan estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009 – 2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre). Está pendiente de firma el Convenio entre la CAM y el Estado para el desarrollo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana 2013-2016. Madrid es la única Comunidad Autónoma que no ha firmado dicho convenio. Las razones son económicas, el Estado todavía no ha terminado de pagar a la Comunidad las ayudas del Plan anterior, y en el nuevo 2013-2016 se prevé que las Comunidades Autónomas adelanten las cuantías a los ciudadanos, lo que dificulta su firma.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Orden de 14 de junio de 2013, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Madrid.

38. A nivel estatal se suprime a partir de 1 de enero de 2013 la deducción por inversión en vivienda habitual. No obstante, podrán continuar practicando esta deducción aquellos contribuyentes que hubieran satisfecho cantidades con anterioridad a 1 de enero de 2013 para la realización de obras por razones de discapacidad en su vivienda habitual, siempre que estén terminadas antes de 1 de enero de 2017.

39. Aquellas personas que realicen obras de rehabilitación y obras de renovación y reparación de edificios o partes de los mismos destinados a viviendas, podrán beneficiarse de un tipo de IVA reducido al 10%, siempre que cumplan los requisitos legales para ello.

La Comunidad de Madrid<sup>40</sup> establece como prioridad la rehabilitación completa de barrios y edificios: legislando, financiando, promoviendo iniciativas y coordinando con el objetivo de lograr un crecimiento equilibrado y solidario. La Comunidad de Madrid gestiona y tramita las ayudas a la rehabilitación de viviendas, edificios y barrios para la adecuación, mejora o remodelación de éstos.

### 3.1.4. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

La Ley 8/2013 se dictó en desarrollo de las Directivas comunitarias, con la finalidad de reconversión y reactivación del sector inmobiliario hacia un modelo sostenible e integrador, ambiental, social y económico; con el objetivo de mejorar el estado de conservación, la accesibilidad, la calidad, la sostenibilidad y la eficiencia energética del parque de viviendas. Se dictó al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución, como legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal, que fija un “común denominador” de “carácter nuclear”<sup>41</sup>.

#### A. Contenido

Entre sus **objetivos**<sup>42</sup> encontramos:

- Potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas.
- Reconversión y reactivación del sector de la construcción hacia la regeneración y renovación urbanas.

40. Fuente: [www.madrid.org](http://www.madrid.org): “...Aproximadamente el 80% de los edificios de la Comunidad de Madrid está destinado a uso residencial. Gran parte de estas viviendas tiene más de cincuenta años de antigüedad y presentan carencias desde el punto de vista de seguridad y confort que podrían resolverse mediante la **rehabilitación**. La cooperación entre las administraciones y asociaciones de vecinos a través de iniciativas públicas y privadas, posibilitan la rehabilitación.

Las nuevas demandas en materia de sostenibilidad y los nuevos estándares de edificación exigen la adaptación de las viviendas ya construidas.; ha crecido el número de edificios necesitados de rehabilitación. En el futuro la rehabilitación ocupará en mayor medida al sector de la construcción de la Comunidad de Madrid que hoy en día representa el 26% de la actividad...”

41. Artículo 1: “... regular las **condiciones básicas** que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la **rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes**.” Disposición Final Decimonovena. Carácter básico y títulos competenciales.

42. Extraídos del Apartado III del Preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

- Mejora de la conservación, la accesibilidad, la calidad, la sostenibilidad y la eficiencia energética del parque de viviendas.

Al presentarse ante nosotros, se observa que la **estructura** de la Ley es peculiar y cuestionable, ya que el articulado y las disposiciones adicionales y finales tienen un contenido casi equivalente en volumen, lo cual no deja de ser sorprendente. Pero además, inexplicablemente, se incorporan a las disposiciones últimas algunas cuestiones principales de gran interés, como el calendario para la realización del informe de evaluación de edificios o las infracciones y sanciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Se desarrollan en su **contenido**, como elementos del modelo de rehabilitación, regeneración y reconversión, las cuestiones siguientes:

1. Identificación de las **actuaciones** que se quieren promover: **RRR**, o lo que es lo mismo: **rehabilitación, regeneración y renovación**<sup>43</sup>.
2. **Identificación de los sujetos obligados**<sup>44</sup>: propietarios, titulares de derechos de uso, comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de viviendas y Administraciones Públicas.
3. Desarrollo de las **facultades de los sujetos legitimados**<sup>45</sup>, dentro de las fórmulas de cooperación y coordinación para participar en la ejecución:

43. Artículo 7 “...obras de **rehabilitación edificatoria**, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”.

44. Artículo 8: “a) *Los propietarios y los titulares de derechos de uso...* b) *Las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas...* c) *Las Administraciones Públicas.*”

45. Artículo 15: “...3. A los efectos de su participación en las actuaciones reguladas por esta ley, los sujetos referidos en el apartado 1, de acuerdo con su propia naturaleza, **podrán**: a) *Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan...* b) *Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes...* c) *Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras;* d) *Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación...* e) *Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como perceptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.* f) *Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal...* g) *Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes...* h) *Solicitar créditos con el objeto de obtener financiación para las obras de conservación y las actuaciones reguladas por esta Ley.*”

- actuar en cualquier ámbito relacionado con la actividad, asociarse, gestionar las obras, constituir fondos, beneficiarse de ayudas y expropiaciones en su caso, otorgamiento de escrituras públicas de modificación de propiedad horizontal, solicitar créditos. En particular, se les concede capacidad de obrar plena, llamada “*plena capacidad jurídica para actuar en el mercado inmobiliario para todas las operaciones relacionadas con el deber legal de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan*”, a los sujetos legitimados para la ejecución de las actividades de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
4. Regulación de la **iniciativa**<sup>46</sup> de la ordenación y ejecución de actuaciones y sus reglas básicas<sup>47</sup>; así como los instrumentos para facilitar la gestión y ejecución y la cooperación interadministrativa. La iniciativa puede ser pública o privada, aunque en ciertos supuestos de especial gravedad, degradación, infraviviendas..., se conmina a la Administración a adoptar medidas.
  5. Exigibilidad del **Informe de Evaluación de Edificios**<sup>48</sup>: A iniciativa de la Administración, los propietarios de viviendas podrán ser requeridos para

46. **Artículo 9. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones.** “1. *La iniciativa... podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios. En concreto, estarán legitimados para ello las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores...*”.

47. **Artículos 10 a 13:** “... *Alteraciones en la ordenación urbanística... equidistribución... planes de realojo... ocupación de espacios libre o de dominio público... realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad... expropiación, venta y sustitución forzosa... ocupación de superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal... Las Administraciones Públicas podrán utilizar... todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística...*”.

48. **Artículo 4. Informe de Evaluación de los Edificios.** 1. *Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente... en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos... El Informe de Evaluación realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes... 4. El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años... 5. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación regulado por este artículo y la disposición transitoria primera tendrá la consideración de infracción urbanística...*”.

acreditar la situación del inmueble, conservación, accesibilidad y eficiencia energética. Los técnicos facultativos competentes o las entidades de inspección registradas analizarán el estado de conservación de los edificios y el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. En todo caso se ha previsto un calendario de actuaciones<sup>49</sup> en función de la antigüedad de los inmuebles, siendo los más antiguos los que primero deben acogerse a la normativa. Resulta muy cuestionable, que no sorprendente porque estamos acostumbrados a ello, que el calendario deje a expensas de normativas autonómicas o municipales la exigibilidad de informe para todos los edificios de antigüedad inferior a 50 años, más aún cuando los títulos competenciales que sirven de fundamento a la Ley permiten que el Estado regule las condiciones básicas sobre la materia en aras de la igualdad de derechos y deberes. En mi opinión, el calendario de actuaciones debería venir marcado en su base desde la norma estatal, con períodos de tiempo más o menos flexibles. No parece lógico que cada administración, autonómica o incluso municipal, fije su calendario, según los intereses de cada momento, teniendo en cuenta que el informe determina la obligatoriedad o no de realizar obras de rehabilitación en las edificaciones. Si la norma europea es clara, y las exigencias de rehabilitación se imponen, parece bastaría con realizar estadísticas generales del sector, aplicarlas y establecer plazos y ámbitos de actuación para todos, eso sí, contemplando los intereses de *todos* los ciudadanos afectados.

**49. Disposición Transitoria primera. Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios** “1... la obligación de disponer del Informe de Evaluación... como mínimo, en relación con los siguientes edificios...: a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente... b) Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda... c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.”

**Según la Disposición Final Decimonovena:** “...El calendario se dicta al amparo del art. 149.1.1º, 16º, 18º, 23º y 25º, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales...”

Añadir que el informe de evaluación contendrá la **Certificación de Eficiencia Energética de los Edificios**; previéndose también una regulación específica de **infracciones y sanciones**<sup>50</sup> en la materia.

6. Se prevé el desarrollo de **Convenios**<sup>51</sup>, tanto para la financiación de las actuaciones entre las Administraciones públicas y los agentes responsables de la gestión y ejecución, como para la gestión de la ejecución, y la determinación del gestor responsable, y los términos y condiciones de ordenación y ejecución. Se incluye la **cooperación interadministrativa** y su organización.

Para lograr los objetivos de la Ley 8/2013, la disposición derogatoria y la Final primera (así como de la Disposición Final segunda a la decimoséptima) modifican, entre otras normas: La **Ley de Propiedad Horizontal**, la **Ley de Ordenación de la Edificación**, el **Código Técnico de la Edificación**; y el **Texto refundido de la Ley de Suelo**.

**50. Disposición Adicional tercera. Infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.** “1. Constituyen infracciones administrativas en materia de certificación de eficiencia energética de los edificios las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas en esta disposición y en la disposición adicional siguiente, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir. 2. Las infracciones en materia de certificación energética de los edificios se clasifican en muy graves, graves y leves...”

**Disposición Adicional cuarta. Sanciones en materia de certificación energética de edificios y graduación.** “1. Las infracciones tipificadas en la disposición adicional tercera bis (nueva) serán sancionadas de la forma siguiente... En la graduación de la sanción se tendrá en cuenta el daño producido, el enriquecimiento obtenido injustamente y la concurrencia de intencionalidad o reiteración.”

**51. Artículos 17 a 18:** “... Las Administraciones Públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 15.1, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas, entre otros, los siguientes contratos... Podrán beneficiarse de la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente y teniendo prioridad en las ayudas estatales vigentes, las actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan por objeto... Las Administraciones Públicas... podrán acordar mediante convenio, en el que podrán participar... sujetos mencionados en el artículo 15... los siguientes aspectos: a) La organización de la gestión de la ejecución... b) El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución... c) Los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación de que se trate...”

## B. Crítica a la Ley

Es criticable, en materia de rehabilitación, como límites impuestos al propietario de viviendas, que la proporcionalidad de la rehabilitación se observará a posteriori, en la aplicación concreta de la norma. También hemos advertido que la generalidad en su aplicación no se respeta, en mi opinión, al atribuir la concreción de parte de la organización del calendario de actuaciones a las Comunidades Autónomas y los municipios, por lo que podrían suscitarse dudas respecto de la legalidad de algunos supuestos de rehabilitación.

La doctrina ha criticado la imposición de autorizaciones administrativas para realizar obras en inmuebles, en línea con la normativa urbanística pero no con el derecho privado. Se advierte de la problemática que surge con esta reforma: introducción de conceptos jurídicos indeterminados, permitir a la Administración que actúe en el ámbito privado más allá de los límites de la autonomía de voluntad, alteración del orden de fuentes de la Propiedad Horizontal, y modificación de las potestades de la Junta y de la importancia del título constitutivo<sup>52</sup> (antes sólo alterable por unanimidad o cláusula estatutaria, ahora en algunos casos potestad exclusiva de la Administración).

Es importante destacar el riesgo<sup>53</sup> que entrañan algunos supuestos, como la posibilidad de construcción de nuevas plantas en el ámbito de un plan urbanístico por decisión de la Administración: riesgo físico de un edificio cuya construcción no fue pensada para albergar otras plantas, y riesgo económico en caso de gravámenes de los pisos que no contemplaban dicha construcción.

Por no hablar del problema de desembolso económico imprevisto a cargo de los propietarios, como ciudadanos obligados por Ley a soportar los costes.

Y, sobre todo, en mi opinión, nos encontramos en una situación paradójica de abuso en el ejercicio del derecho, de arbitrariedad en la redacción de la norma

52. ALVAREZ OLALLA, P: "Comentario a la reforma de la LPH operada por la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas". *Rev. Aranzadi Civil-Mercantil*, 5/2013, pág. 54. Muy crítico con la reforma se muestra: PÉREZ MIRALLES, JA: *La reforma de la Ley de Propiedad Horizontal llevada a cabo por la disposición final primera de la Ley 8/2013, de 26 de junio*, ob. cit. 2013. También en esta línea: GARCÍA ABURUZA, MP: "El nuevo régimen del artículo 10 de la LPH tras su reforma por la Ley 8/2013". *Rev. Aranzadi doctrinal* 8/2014, pág. 5 y ss.

53. Riesgo que atenta contra la seguridad jurídica rozando la arbitrariedad en opinión de GARCÍA ABURUZA, MP: "El nuevo régimen del artículo 10 de la LPH tras su reforma por la Ley 8/2013". *Ob. cit.* 2014, pág. 6.

que genera un enriquecimiento injusto...: la construcción ha generado unas ganancias abusivas, con un coste excesivo de las viviendas, debido a las excesivas tasaciones de las mismas, cuyos beneficios han repercutido principalmente en los propietarios y gestores del suelo, la Administración, los promotores-constructores y las entidades bancarias. Dicho coste ha sido pagado por los consumidores de vivienda. Y ahora los consumidores, usuarios finales, se ven obligados a pagar las reformas de conservación, habitabilidad y accesibilidad a los mismos constructores, obligados por la Administración, que teóricamente somos todos pero en la práctica no lo parece. En este supuesto, hay que preguntarse a quien interesa la reforma: ¿a los ciudadanos?, ¿sólo a unos pocos?, ¿al sector de la construcción?, ¿al poder legislativo? De nuevo los ciudadanos, los consumidores, los obligados a costear una rehabilitación de los edificios, cuya causa no ha sido provocada por ellos.

Por ello, es importante reclamar una modificación de la Ley 8/2013 en las materias advertidas para lograr la proporcionalidad y la generalidad en su aplicación, y modificaciones de algunos de los aspectos de la Propiedad Horizontal modificados en la misma (límites a la cuantía de los costes de la rehabilitación, y a la estimación de alguna de las obras consideradas obligatorias<sup>54</sup>).

Por supuesto, es esencial un régimen de ayudas públicas adecuadas para soportar dichas reformas: en forma de subvenciones o bien ayudas fiscales al ciudadano que rehabilita su vivienda. Es evidente la necesidad de adoptar medidas fiscales para promover la inversión socialmente responsable en nuestra economía.

### C. Crítica a la Ley 8/2013 en su aplicación a las Cooperativas de viviendas

En el desarrollo a través del régimen cooperativo, la dificultad de aplicación de normativa de rehabilitación se incrementa, dada la dispersión de normas cooperativas ad hoc, que deben convivir en el intrincado régimen de calendarios y actuaciones urbanísticas. Además, el peculiar establecimiento de supuestos diversos que permiten la aplicación de normas urbanísticas sin contar con los propietarios de las viviendas, en un régimen como el cooperativo, en que ya se han cedido

54. Sobre el tema puede consultarse también LAMBEA RUEDA, A: "Función social de la propiedad y nuevos límites a la Propiedad Horizontal: Efectos de la normativa de rehabilitación del sector inmobiliario". *RDP* 2015.

facultades del propietario a la persona jurídica, podría resultar mucho más complicado y cuestionable. Más aún, teniendo en cuenta que el régimen cooperativo encuentra la base de su razón de ser en la colaboración y la disminución de costes, entre los cuales no se ha previsto el desembolso en rehabilitación. Aquí también parece reforzarse la idea de la necesidad de ayudas públicas a la rehabilitación, y más aún a la rehabilitación en régimen cooperativo.

### 3.2. La mediación como método alternativo de solución de conflictos en las cooperativas de viviendas

Se incorpora a este artículo un supuesto práctico, como iniciativa novedosa y exitosa de mediación en el ámbito inmobiliario. Se trata de un desarrollo todavía infrautilizado en mi opinión, pero que podría resolver algunos de los conflictos estancados en el ámbito inmobiliario en general, y en las Cooperativas de viviendas en particular. La utilización de la mediación, como fórmula alternativa frente a la judicial o al arbitraje, podría resolver algunas cuestiones en un estadio previo. La mediación se articula sobre la base de un recurso a la ayuda de un tercero desinteresado, con búsqueda de una solución pactada entre los propios interesados, que beneficie a ambos. Evidentemente no hay bibliografía específica de la mediación en el ámbito de las Cooperativas de viviendas; porque no ha sido utilizada todavía.

La mediación se promueve en los últimos tiempos en diversos sectores, como un método alternativo de solución de conflictos. Especialmente tras la Ley 5/2012 de 6 de julio de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles<sup>55</sup>, dictada para la transposición de la Directiva 2008/52/CE sobre Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles, la mediación se articula como un método alternativo interesante; sin olvidar las trece leyes autonómicas de mediación.

Es una iniciativa ya probada en el ámbito del cooperativismo de viviendas, con éxito demostrado desde el punto de vista práctico. Con el fin del relanzamiento de las viviendas sin dueño paralizadas, se han promovido algunos supuestos de mediación para la liquidación de activos bancarios, con mantenimiento de la cooperativa para la adjudicación de las viviendas tras la crisis y desaparición de la

55. GARCÍA VILLALUENGA, L y VÁZQUEZ DE CASTRO, E: "La mediación civil en España: luces y sombras de un marco normativo." *Política y Sociedad* 50, 2013, pág. 71 y ss.

empresa gestora. El éxito ha sido total, se ha logrado un reequilibrio de intereses vivienda-precio, un acuerdo de quita de hipoteca sobre el total con la entidad financiera, y una adjudicación de las viviendas recuperando la seguridad jurídica en la adquisición de las mismas.

La mediación para la liquidación de activos bancarios ha logrado las siguientes metas:

1. Mantenimiento de la cooperativa de viviendas para la adjudicación de las viviendas tras la crisis y desaparición de la empresa gestora.
2. Reequilibrio de intereses vivienda-precio,
3. Acuerdo de quita de hipoteca sobre el total con la entidad financiera: de 44 a 27 M de Euros.
4. Adjudicación de las viviendas recuperando la seguridad jurídica en la adquisición de las mismas.

Evidentemente, como puede observarse en las metas conseguidas, la mediación<sup>56</sup> debe basarse en la búsqueda de la legitimación o justificación de ambos intereses en juego, con empoderamiento y reconocimiento tanto de la posición de la entidad bancaria como de los socios afectados por la crisis. La mediación precisa que se den, como condiciones<sup>57</sup> las siguientes: imparcialidad, voluntariedad, profesionalidad y confidencialidad. Todas ellas se dan en el supuesto presentado, ya que una empresa con profesionales formados en mediación, de forma voluntaria e imparcial asume la gestión y resolución del conflicto en juego. En este supuesto se ha optado por un estilo<sup>58</sup> de afrontamiento de conflicto basado en el compromiso -con un esfuerzo por llegar a un punto intermedio entre las dos posiciones jurídicas-, o de colaboración -encontrando la mejor solución posible que satisfaga a ambas partes-. La mediación se articula como opción idónea en un supuesto como el presentado, en que se persigue una solución con perspectivas de futuro, que satisfaga a ambas partes, duradera y efectiva y que tenga en cuenta las necesidades de todos<sup>59</sup>. La mediación debería haber sido utilizada

56. SUARES, M (2002): “*Mediando en sistemas familiares*”. México, Paidós 2002; FISHER R y URY, X con PATTON, BM: “*Si de acuerdo!*”. Norma SA, Colombia 1991.

57. FERRI DURÁ, J: “Gestión y resolución de conflictos: habilidades de comunicación y técnicas de mediación”. *Curso mediación UCM* 30/4/2014.

58. SANTOS BOLADO: “Estilos de afrontamiento de conflictos”. *Curso mediación UCM* 2015.

59. GARCÍA VILLALUENGA, L y VÁZQUEZ DE CASTRO, E: “La mediación civil en España...”, ob. cit. pág. 86.

como vía de solución de conflictos en los supuestos de impagos y deshaucios; realmente, lo deseable en un conflicto, es que las partes resuelvan por sí mismas en la medida de lo posible, ello es positivo, ya que la solución que encuentran responde a sus necesidades e intereses, y les obliga a asumir sus responsabilidades.

## Conclusiones

En el ámbito inmobiliario se abren nuevas vías de desarrollo. En el ámbito de las Cooperativas de viviendas también; ellas deben participar. En la actualidad lo hacen en dos frentes: la rehabilitación del parque inmobiliario envejecido y la mediación para la liquidación de activos inmobiliarios problemáticos.

En el ámbito inmobiliario con finalidad de vivienda el desarrollo de la rehabilitación se introduce en aplicación de la normativa comunitaria: La Unión Europea regula la rehabilitación de edificios en dos Directivas, 2010/31 y 2012/27, como medida contra la crisis para la disminución de costes; para lograr la reducción de la dependencia de proveedores externos de petróleo y gas; y como fórmula de protección del medio ambiente.

La rehabilitación es importante y deseable, y debe fomentarse. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en la imposición de nuevos límites de interés público al propietario de las viviendas como consecuencia de la misma. Advertir además que los límites de interés público a la propiedad han experimentado un desarrollo creciente. La base de los límites impuestos por la rehabilitación se encuentra en la normativa europea sobre eficiencia energética, de obligada trasposición en nuestro ordenamiento, y en las normas sobre rehabilitación de viviendas dictadas a tal efecto. La rehabilitación del sector inmobiliario se presenta pues, como un desarrollo que limita las facultades del propietario, ya que se impone al mismo tanto por razón de la decisión al respecto, de obligado cumplimiento, como por el contenido de la misma.

España ha dictado en desarrollo de las Directivas, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El legislador está pensando en un tipo de rehabilitación profesionalizada y viable. La rehabilitación precisa cumplir con varios objetivos: eficiencia energética, compensación económica, mejora del hábitat y cohesión social. Para ello es necesaria una rehabilitación no parcial sino integral de edificios, barrios o municipios. Las asociaciones de cooperativas de viviendas están participando activamente en esta rehabilitación. Las Cooperativas de rehabilitación de viviendas pueden desarrollarse con amparo en la normativa cooperativa.

La Ley 8/2013 precisa algunas modificaciones, ya referidas en páginas anteriores, para lograr una eficacia total en su aplicación, entendiendo por total el verdadero fomento y respeto de todos los intereses afectados por la misma. En materia de Cooperativas de viviendas, en que es conocida la diversidad normativa existente, dichas modificaciones son aún más necesarias. Es importante reclamar una modificación de la Ley 8/2013 en las materias advertidas para lograr la proporcionalidad y la generalidad en su aplicación, unificar el concepto de rehabilitación, impulsar un desarrollo adecuado de la misma y unificado a nivel estatal, analizar los efectos del endeudamiento generado por la rehabilitación e imponer la obligatoriedad de inscripción del certificado de eficiencia energética en el Registro de la Propiedad.

Y, por supuesto, es esencial desarrollar un régimen de ayudas públicas adecuadas para soportar dichas reformas. Así, por un lado fomentar la rehabilitación a través de reducciones tributarias y de fiscalidad, articular un plan de subvenciones iniciales a la propiedad en la puesta en marcha, conceder ayudas a fondo perdido para las empresas de rehabilitación por parte de la administración, aumentar la disponibilidad de fondos de liquidez, de fondos de garantía y líneas de crédito; y por último, al igual que en otros países, impulsar la concesión préstamos iniciales a bajo interés para rehabilitar y su recuperación posterior a través del ahorro energético.

La mediación se abre ante nosotros como una vía de desarrollo ilimitado. Para superar la realidad en que nos encontramos, ante un Estado excesivamente intervencionista en los asuntos inmobiliarios, la mediación es un recurso fundamental para lograr la solución de crisis e impagos. Debería haberse empezado por ahí, exigiendo la búsqueda de soluciones entre los propios sujetos afectados –entidades bancarias y consumidores–, antes de optar por soluciones de corte Estatal, cuasi salomónicas, que desvían la responsabilidad de la crisis.

Por último, como premisa para todos los agentes de la edificación y rehabilitación, debe proponerse un desarrollo inmobiliario integral y humanamente sostenible. En mi opinión, en la rehabilitación debe contemplarse la *sostenibilidad humana*, abarcando una visión más amplia de la sostenibilidad, que contemple lo humanamente sostenible en tecnología, energía, medios económicos y proporcionalidad entre ingresos y gastos, salud... con una visión de conjunto que se plantee utilizar los medios de la forma más eficaz para lograr el fin último: lograr ciudades humanamente sostenibles, que estén pensadas por y para las personas que habitan en ellas.

## Bibliografía

- ALVAREZ MARTÍNEZ, G (2014): “Propiedad horizontal y protección de las personas con discapacidad. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2013”. *RCDI* N.º. 746, nov 2014, pp. 3331-3345.
- ALVAREZ OLALLA, P: (2013) “Comentario a la reforma de la LPH operada por la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *Rev. Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º. 5, 2013 pp. 45-54.
- ARANGUREN URRIZA, FJ (2013): “Notas sobre la reforma de la LPH”. *Rev. Jurídica del Notariado* n.º. 86-87, 2013, pp. 371-411.
- BERROCAL LANZAROT, AI (2013): “Análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *Actualidad Civil*, n.º 9/ septiembre 2013, pp. 969-1031.
- BLASCO GASCÓ, F Y CECCHINI ROSELL, X (2001): “Artículo 348”, En: *Comentarios al Código Civil. Dir. RAMS ALBESA*. Vol. III. Artículo 348. Bosch, Barcelona, pp. 95-119.
- BONET, P (2014): Ponencia en Jornada sobre rehabilitación UPV diciembre 2014.
- DÍAZ MARTÍNEZ, A (2013): “La enésima reforma fragmentaria del régimen de propiedad horizontal (esta vez por Ley 8/2013 de 26 de junio)”. *Rev. Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil* n.º 6, 2013, pp. 1-16.
- DIEZ PICAZO, L (1991): “Estudios sobre la Constitución Española” En: *Homenaje al Prof. García de Enterría*, Vol. II. Civitas, Madrid.
- FISHER R y URY, X con PATTON, BM (1991): “*Si de acuerdo!*”. Norma SA, Colombia 1991.
- FEMENÍA LÓPEZ, PJ (2013): “Artículo 348”, En: *Comentarios al Código Civil*. Tomo II. Dir. Bercovitz Rodríguez-Cano, R, pp. 2855-2893. Tirant lo Blanch, Valencia.
- FERRI DURÁ, J (2014): “Gestión y resolución de conflictos: habilidades de comunicación y técnicas de mediación”. *Curso mediación UCM* 30/4/2014.
- GADEA SOLER, E; AIXABAL RADA; IZQUIERDO MUCIÑO, M.E (2014): *Las cooperativas como alternativa económica: una visión de México y España*. Dykinson, Madrid 2014.

- GARCÍA ABURUZA, MP (2014): “El nuevo régimen del artículo 10 de la LPH tras su reforma por la Ley 8/2013”. *Rev. Aranzadi doctrinal* nº. 8, 2014.
- GARCÍA VILLALUENGA, L y VÁZQUEZ DE CASTRO, E (2013): “La mediación civil en España: luces y sombras de un marco normativo.” *Política y Sociedad* 50, 2013, pág. 71 y ss.
- GÓNZÁLEZ CARRASCO, MC (2013): “Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal por Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en [www.uclm.es/centro/cesco](http://www.uclm.es/centro/cesco).
- Jornadas vivienda 19/2/2015 CESINE
- LAMBEA RUEDA, A (2015): “Función social de la propiedad y nuevos límites a la Propiedad Horizontal: Efectos de la normativa de rehabilitación del sector inmobiliario”. *Rev. Derecho Privado*, 2015.
- LAMBEA RUEDA, A (2012): “*Cooperativas de viviendas. promoción, construcción y adjudicación al socio cooperativo*”. 3ª edición corregida y actualizada. Comares 2012.
- LAMBEA RUEDA, A (2012): “Modalidades de adjudicación y cesión de uso en las cooperativas de viviendas: arrendamiento, usufructo, uso y habitación”. Ciriec-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa. 23/2012, pp. 139 - 178.
- MAGRO SERVET, V (2013): “Líneas generales de la reforma de la LPH por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *La Ley, IURIS* 198, Septiembre 2013.
- MAGRO SERVET, V (2014): “El curioso carácter de las obras obligatorias en la propiedad horizontal del art. 10 LPH tras la Ley 8/2013”. *Rev. Aranzadi doctrinal* nº. 1, 2014.
- MARTÍN PÉREZ, JA (2010): “Artículo 348”, En: *Comentarios al Código Civil*. Dir. DOMÍNGUEZ LUELMO. Lex Nova Valladolid.
- MARTÍNEZ ORTEGA, JC (2013): “La modificación del título constitutivo en la propiedad horizontal tras la Ley 8/2013, de 26 de junio”. *Rev. Derecho UNED*, nº 13, 2013, pp. 313-332.
- MERINO, S; EXTEZARRETA, A (2014): “Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica”. *REVESCO* 113, 2014, pág. 92-112.
- MILÀ RAFEL, R (2014): *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*. Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra 2014.
- MONTÉS PENADÉS, VL (1990): “Artículo 348”, En: *Comentarios al Código Civil*. Dir. Albaladejo. Tomo V, Vol. 1º. Edersa, Madrid.

- ORTALE, M (2014): “Una propuesta para una política social de vivienda inconclusa. La construcción del espacio público y privado y el cooperativismo como claves para su diseño”. *Revista de trabajo social y ciencias sociales*, nº 72, 2014.
- PÉREZ MIRALLES, JA (2013): La reforma de la Ley de Propiedad Horizontal llevada a cabo por la disposición final primera de la Ley 8/2013, de 26 de junio”. *Diario LA LEY* nº. 8186, 2013.
- ROBLES, C; IZQUIERDO, M.E (2014) en: *Las cooperativas como alternativa económica: una visión de México y España*. Dykinson, Madrid 2014.
- SANTOS BOLADO (2015): “Estilos de afrontamiento de conflictos”. *Curso mediación UCM* 2015.
- SANTOS DOMÍNGUEZ, MA (2014): *El poder de decisión del socio en las sociedades cooperativas: la Asamblea General*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2014.
- SUARES, M (2002): “*Mediando en sistemas familiares*”. México, Paidós 2002.
- VARGAS VASSEROT, C; GADEA SOLER, E; SACRISTÁN BERGIA, F (2015): *Derecho de las sociedades cooperativas*. La Ley, Madrid 2015.
- VVAA (2013). *Economía social y derecho. Problemas jurídicos actuales de las empresas de economía social*. Dir/coor: GÓMEZ MANRESA, F Y PARDO LÓPEZ M. Comares, Granada 2013.
- VVAA (2013): “La cooperativa en nuestro ordenamiento jurídico: evolución normativa y cuestiones sin resolver” en *40 años de historia de las empresas de participación Dir*. LEJARRIAGA, G; MUÑOZ GARCÍA, A. ED. Verbum 2013.
- VVAA (2014): *Las cooperativas de viviendas en la comunidad valenciana*. Dir. Gemma Fajardo García (Coordinación). ED. Ciriéc-España/Generalitat Valenciana 2014.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.ceoe.es](http://www.ceoe.es)

[www.madrid.org](http://www.madrid.org)

[www.viviendacoooperativa.eu](http://www.viviendacoooperativa.eu)