
Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada

Judith Gifreu Font¹

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona

1. **Crisis del modelo urbanístico de expansión y nuevas oportunidades: la recuperación de la ciudad como estrategia de futuro de las políticas urbanas**
2. **La necesidad de una acotación terminológica de las actuaciones sobre la ciudad consolidada**
3. **El impulso de las políticas de recuperación urbana como instrumento dinamizador de la economía**
4. **El marco jurídico básico de las actuaciones sobre el medio urbano: la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**
 - 4.1. El informe de evaluación de los edificios
 - 4.2. La ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano
5. **La influencia de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en el diseño de la acción urbanística: las modificaciones introducidas en el texto refundido de la Ley de suelo**
6. **Unas últimas consideraciones**

Resumen

El agotamiento del modelo urbanístico de urbanización y promoción de nueva vivienda que ha señoreado nuestro territorio durante más de una década, ha sido visto por los poderes públicos como una oportunidad para imprimir una nueva dirección a las políticas de uso del suelo, reemplazando la conquista de suelos vírgenes por la recomposición de suelos ya urbanizados y edificados con el fin de contribuir a la mejora integral del tejido urbano consolidado, al tiempo que se apuesta decididamente por la reconversión de un sector otrora muy dinámico, el de la construcción.

Las intervenciones sobre el medio urbano van a ser el paradigma del modelo urbanístico sostenible del siglo XXI, acorde con las exigencias europeas en materia de desarrollo urbano. La transmutación legal se ha producido de la mano del legislador estatal con la promulgación, en un corto espacio de tiempo, de una sucesión de textos que culminan con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Esta norma ha creado un estatuto jurídico de las intervenciones en la ciudad existente, revisando toda la legislación implicada en la materia. Destaca especialmente la referida al régimen de suelo, objeto de una reforma sustancial que deberá tener su continuidad en la legislación autonómica, porque de lo que estamos hablando, en el fondo, es de un nuevo estilo de hacer urbanismo.

Palabras clave: *urbanismo expansivo; desarrollo urbano sostenible; rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; régimen de suelo; vivienda.*

1. Miembro del Grupo de Investigación de la Generalitat de Cataluña sobre Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad, y del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT).

A change of course in urban and soil policies: the reassessment of expansive urbanism and the rediscovery of the consolidated city

Abstract

Public authorities have approached the exhaustion of the urban model and the construction of new housing which have been present in our territory for more than one decade as an opportunity. They have replaced the exploitation of new soils for the restructuration of the already urbanized and build with the goal of improving the consolidated urban soil. At the same time, they have resolutely promote the restructuring or conversion of the construction sector which was very dynamic in the past.

The interventions in the urban environment are going to be the paradigm of the urban model of the twenty-first century pursuant the European demands in the field of the sustainable urban development. This change has been occurred in a short period of time through successive statutes until the enactment of Law 8/2013, of 26 June 2013, regarding urban rehabilitation, regeneration and renovation. This statute has established a legal framework for interventions in the existing city and has reviewed all the legislation in this field. Notably, is remarkable the far-reaching reform regarding the legal framework of the soil which should be deepened by the Autonomous Communities legislation. At the end, we are talking about a new way of doing urbanism.

Keywords: *expansive urbanism; sustainable urban development; urban rehabilitation, regeneration and renovation; legal framework of the soil; housing.*

1. Crisis del modelo urbanístico de expansión y nuevas oportunidades: la recuperación de la ciudad como estrategia de futuro de las políticas urbanas

Las fronteras entre disciplinas jurídicas que antes conformaban compartimentos estancos (ordenación del territorio, urbanismo, vivienda) ya hace tiempo que se desdibujan a marchas forzadas, fundamentalmente por la influencia transversal del medio ambiente, que le permite proyectarse sobre todas ellas y ofrecer respuestas integradas que aportan coherencia a la acción del legislador interno cuando aborda la problemática que se deriva de la "cuestión urbana"². Cuestión, por cierto, en la que la Unión Europea tiene cada vez más que decir, aunque, paradójicamente, no se le atribuyan competencias en materia de coordinación de la política urbana. Su contribución se materializa indirectamente, a través de

directrices y consideraciones de contenido ambiental que se incorporan –por mor de sus directivas, pero también por el influjo de sus comunicaciones, recomendaciones y dictámenes– a las políticas de planificación urbana de los Estados miembros, como sucede con la evaluación ambiental de planes y proyectos y, más recientemente, con los requisitos de eficacia energética de edificios y de sus elementos. En un principio, la Unión Europea penetró en las cuestiones urbanísticas de la mano de las políticas ambientales con el fin de desarrollar unos principios generales que impulsaran una estrategia de preservación del recurso natural suelo³, pero con el tiempo ha ido adoptando una perspectiva más global, haciéndose eco de la problemática de los sistemas urbanos y replanteándose sus actuales patrones de organización y desarrollo, bajo la impronta de la sostenibilidad ambiental, la cohesión económica y social, la competitividad y el fomento de la calidad de vida⁴. Y

2. Las cuestiones en materia de vivienda que tienen acomodo en la legislación urbanística son cada vez más abundantes, y viceversa. La misma confusión material se produce entre el urbanismo y la ordenación del territorio. En la actualidad, Cataluña está estudiando la preparación de una nueva ley que aúne ambas disciplinas en un único texto legal.

3. *Carta Europea del Suelo*, Declaración de Estrasburgo, 1972.

4. La nueva orientación se plasma en numerosos documentos: *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*, 1990; *Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, 1991; *Carta Urbana Europea*, 1992; *Carta de Aalborg*, 1994; *El Desarrollo Urbano y la Unión Europea*, 1995; *Hacia una Política Urbana para la Unión Europea*, 1997; *Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea*, 1998; *Estrategia Territorial Europea*, 1999; *Carta de Hannover*, 2000; *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*, 2001; *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, 2007; *La dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea*, 2010; *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*, 2011, entre otros, amén de multitud de proyectos específicos financiados con fondos europeos.

aunque el colapso económico y financiero que ha sacudido nuestro país ha sido determinante para descubrir “de sopetón” las virtudes de un *urbanismo austero*⁵, que no consume suelo y aprovecha el patrimonio existente, a poco que nos fijemos podremos concluir que esta reorientación urbanística se hubiera producido igual, aunque más tardíamente y de manera mucho más sutil y pausada, merced a unas políticas –europea y estatal– que cada vez toman más cartas en el asunto del desarrollo urbano sostenible⁶.

El modelo de desarrollo urbanístico disperso basado en el “hacer ciudad”, y auspiciado por la normativa liberalizadora de suelo de mediados de los años noventa del siglo pasado, se fundamentó en el *protagonismo de la iniciativa privada –propietarios y no propietarios–*, aun cuando el control y dirección del urbanismo, en su condición de función pública, se detraían de los mecanismos de mercado (STC 164/2001, de 11 de julio)⁷. Los elevados márgenes de beneficio generados por los procesos de transformación urbanística mediante actuaciones de nueva urbanización garantizaron el mantenimiento de ese protagonismo, contribuyendo, a su vez, a convertir el sector inmobiliario en uno de los principales motores de generación de riqueza del país. Ello propició un patrón de crecimiento territorial orientado al mercado, sobrealimentado por un marco regulatorio que articulaba estrategias más competitivas respecto de etapas anteriores para potenciar el papel del sector privado⁸. Al amparo de esta normativa, las actuaciones sistemáticas en su modalidad privada de compensación, y, en menor medida, en su modalidad mixta de cooperación concesionada, brillaron con luz propia en la ejecución de proyectos de nueva urbaniza-

ción. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en el entorno urbano, en la ciudad, donde el activismo privado ha refulgido con muy poca intensidad.

A pesar de su potencial, las actuaciones urbanas, focalizadas en áreas residenciales obsoletas, vulnerables y desfavorecidas, han constituido *la excepción a la norma general de desarrollo urbanístico extensivo* (expansión discontinua en baja densidad), y cuando el sector privado ha participado en ellas lo ha hecho pertrechado con el apoyo financiero de las Administraciones. Las intervenciones sobre la trama urbana consolidada son mucho más complejas que las de nueva urbanización, por su incierta viabilidad técnica y económica, y, especialmente, porque requieren *políticas integradas* procedentes de distintos campos (económico, cultural, educativo, ambiental, laboral, social, etc.)⁹ y la participación activa de la población residente. Desde el punto de vista urbanístico, estas operaciones, vinculadas estrechamente a las demandas ciudadanas de mejora de la calidad de vida urbana, entre ellas el acceso a vivienda protegida, no son atrayentes para la iniciativa privada. En estos casos, el intervencionismo de los poderes públicos –en sustitución del mercado– deviene fundamental, ya sea mediante la gestión directa o indirecta de actuaciones, subsidiando préstamos convenidos, otorgando subvenciones o a través de medidas incentivadoras de carácter fiscal. Promover la rehabilitación del parque edificado que se encuentra en un deficiente estado de conservación, así como la regeneración y renovación del tejido urbano existente, es una tarea que incumbe a las Administraciones Públicas, por cuanto les corresponde garantizar las *condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho cons-*

5. La terminología es prestada de DEAS, I. y DOYLE, J., “Building community capacity under ‘austerity urbanism’: stimulating, supporting and maintaining resident engagement in neighbourhood regeneration in Manchester”, *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, núm. 4, vol. 6, 2012-13.

6. MENÉNDEZ REXACH, A. destaca que la regeneración urbana no es una opción política, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en “Instrumentos jurídicos para la renovación urbana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre 2011, p. 14.

Aunque el liderazgo europeo para trabajar por el desarrollo sostenible de las ciudades no violenta la competencia urbanística doméstica, en algún caso, como en el conflicto planteado por el modelo urbanístico valenciano con fundamento en una presunta violación de las directivas europeas de contratación pública (resoluciones del Parlamento Europeo de diciembre de 2005, junio de 2007 y marzo de 2009), el impacto de su normativa puede saldarse con la rectificación del marco normativo y de las políticas urbanísticas internas.

7. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, acometió una cierta privatización y desregulación del urbanismo, imponiendo a los poderes públicos la obligación de facilitar y promover la iniciativa privada en ese ámbito (artículo 6). Este proceso ha generado abundante literatura jurídica, entre la que puede consultarse PAREJO ALFONSO, L., *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*, Instituto Pascual Madoz, 1997.

8. BASSOLS COMA, M., “Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 5, 2002, p. 16.

9. Por ejemplo, muchas actuaciones en la ciudad consolidada requieren el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyen su residencia habitual, a los que se debe garantizar el derecho de realojamiento, y, cuando sea posible, también el de retorno.

titucional a una vivienda digna y adecuada (artículo 47.1 de la Constitución española)¹⁰, así como el *fomento de un medio urbano sostenible e integrador*. Y aun cuando la prioridad actual sea la recuperación de áreas residenciales degradadas, las políticas urbanísticas deben orientarse a la ciudad en su conjunto: la regeneración y renovación urbanas no deben identificarse exclusivamente con la intervención en áreas deprimidas o vulnerables, como parte de una estrategia preventiva para evitar caer en un ciclo de deterioro y marginalidad. En cualquier caso, el compromiso de los poderes públicos es hoy más imperioso que nunca, puesto que si incluso en los momentos del *boom* urbanístico solo un menguado número de operaciones de revitalización urbana (fundamentalmente las de rehabilitación edificatoria) generaban plusvalías considerables, ahora, cuando los sectores inmobiliario y de la construcción se encuentran en horas bajas y con serias dificultades para acceder al crédito, los inconvenientes adquieren una dimensión mayúscula. No obstante, se-

ría deshonesto omitir el hecho de que, en medio de tanto proceso de artificialización de suelo virgen y construcción de nueva vivienda, algunas comunidades autónomas (Cataluña, Islas Baleares) promovieron iniciativas muy ambiciosas en el corazón de sus ciudades para proporcionar entornos más atractivos e insuflar bienestar económico y social, a partir de la “deconstrucción” de áreas urbanas deterioradas y obsoletas. Lamentablemente, muchas de estas iniciativas públicas, sustentadas en esencia por medidas de contenido económico, han quedado aparcadas en un rincón a la espera de tiempos más propicios¹¹.

En un contexto de crisis económica, la regeneración urbana constituye *una alternativa ambiental y económicamente sostenible* frente a las políticas de expansión y crecimiento, que no hace tanto tiempo dominaban el panorama urbanístico español y que han dejado una huella indeleble en nuestro territorio. Millones de hectáreas de suelo preparado para acoger crecimientos urbanísticos que no precisamos, y miles de viviendas sin

10. El artículo 2.4 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, la coyuntura inmobiliaria que ha dominado el escenario económico de las últimas décadas ha dado al traste con la posibilidad de que las clases sociales con menor poder adquisitivo puedan acceder con normalidad a una vivienda en propiedad o en régimen de alquiler, o incluso, en caso de ostentar la propiedad de una vivienda, que puedan mantenerla en condiciones adecuadas de seguridad y habitabilidad. La crisis económica ha agravado la situación, por la precariedad laboral y las restricciones para acceder a créditos hipotecarios. Sobre el derecho a la vivienda, *vid.*, por todos, GARCÍA MACHO, R., “Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de la libertad”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009.

11. En Cataluña, las actuaciones de regeneración urbana en las zonas centrales o periféricas han recibido un tratamiento específico en la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, desarrollada por el Decreto 369/2004, de 7 de septiembre. En virtud de esta legislación, los municipios con áreas urbanas donde se manifiestan, entre otros, problemas urbanísticos importantes (regresión urbanística, crecimiento o pérdida excesiva de la población, falta de dotaciones, urbanización marginal, etc.) pueden formular un plan de mejora urbana para ejecutar actuaciones de rehabilitación integral financiadas parcialmente por la Generalitat a través del Fondo de Fomento del programa de barrios y áreas urbanas de especial atención, que contribuye al presupuesto global del proyecto en un porcentaje del 50 al 75 %.

Son actuaciones susceptibles de financiación la mejora del espacio público y la provisión de espacios verdes; la rehabilitación y el equipamiento de partes comunes o colectivas de edificios; la provisión de equipamiento de uso colectivo; la incorporación de las tecnologías de la información en los edificios; el fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, particularmente con respecto a la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos; la equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos; el desarrollo de programas que se traduzcan en una mejora del barrio a nivel social, urbanístico y económico, y la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. La construcción y la rehabilitación de viviendas quedan excluidas de la financiación, a menos que se trate de elementos colectivos o comunes de los edificios que no formen parte del parque público de vivienda de la Generalitat. Para una visión analítica de la Ley, puede consultarse NEL-LO, O., “Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña”, en YÁÑEZ, G. et al. (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, 2007.

En aplicación de esta normativa, el Gobierno de la Generalitat ha promovido desde 2004 siete convocatorias de ayudas a la rehabilitación integral de barrios, de las que se han beneficiado 94 municipios y 117 proyectos de rehabilitación. El plan de ajustes del Gobierno ha conllevado que la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, condicione la convocatoria de ayudas a la disponibilidad del Fondo de Fomento del programa de barrios y áreas urbanas de especial atención.

También la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, establece importantes medidas para promover la conservación y rehabilitación de viviendas, entre ellas la delimitación de *áreas de conservación y rehabilitación*, con el fin de promover la rehabilitación de edificios en zonas especialmente degradadas, o de evitar procesos que puedan conllevar riesgos para la cohesión social. El acuerdo por el que se declara el área de conservación y rehabilitación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la ocupación de los terrenos e inmuebles afectados a los fines de la expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos, si las circunstancias concurrentes –necesidades, recursos económico-financieros, colaboración de la iniciativa privada, etc.– justifican la conveniencia de recurrir a la expropiación.

estrenar esperando un comprador que llame a la puerta, constituyen el saldo de la resaca que ha seguido al otrora llamado “milagro económico español”. Y así, llegado el momento de otear nuevos horizontes urbanísticos, el Ejecutivo estatal ha constatado que, si bien la producción de nueva ciudad contaba con un grueso colchón jurídico-urbanístico, las intervenciones en los espacios urbanos al objeto de mejorar el parque de vivienda y reequipar dotaciones y servicios habían recibido una atención legislativa escasa y disgregada, que se había materializado casi exclusivamente en las medidas de fomento de los sucesivos planes de vivienda.

El paquete de medidas reformistas lanzado recientemente por el Ministerio de Fomento para consolidar el viraje, que ya había principiado en normas anteriores, de las políticas tradicionales de urbanismo y vivienda hacia opciones más acordes con los tiempos que corren y con las necesidades reales de la sociedad civil, persigue, a partes iguales, garantizar un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano¹² y contribuir a la reconversión económica del sector de la construcción, estructuralmente debilitado, aprovechando las oportunidades que ofrecen las intervenciones de mejora de las áreas urbanas consolidadas¹³. En efecto, la apuesta inequívoca del Gobierno central por el diseño e implementación de una estrategia política de base urbanística pero integradora de otros muchos aspectos, que focaliza de nuevo su atención en la ciudad, es vista por todos los actores implicados (poderes públicos, sector de la construcción, ciudadanía) como una oportunidad para solventar las perniciosas consecuencias de las deficiencias –estructurales unas, coyunturales otras– que se aprecian en materia de suelo y vivienda (políticas de regeneración urbana hipotróficas, dificultad de acceso a la vivienda, carencia de un parque residencial de vivienda en alquiler, caída en picado de la actividad constructiva, restricción al crédito hipotecario y sobreendeudamiento de las familias, entre otras).

Las actuaciones previstas en el Programa Nacional de Reformas gravitan sobre dos ejes centrales, que

son el fomento del mercado de vivienda en alquiler –concentrando las ayudas entre los colectivos más vulnerables– y la mejora y revitalización del entorno urbano, y se desgranán en un conjunto de normas dictadas con escasos meses de diferencia: la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas; la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado mediante el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril (en adelante, Plan Estatal de Vivienda 2013-16), y el 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. La finalidad de este artículo no es otra que analizar el contenido de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante, L3R), en la medida en que esta disposición legal pasa a convertirse desde ahora en la piedra angular de la regulación jurídica de las actuaciones sobre el tejido urbano de nuestros pueblos y ciudades.

No es este el momento ni el lugar para entrar en disquisiciones formales, puesto que lo que se pretende es el análisis de la cuestión sustantiva, pero no por ello debemos dejar de aludir a la *dudosa competencia del Estado para dictar normativa en materia de rehabilitación urbana*, asunto que atañe a la L3R pero que se remonta también a sus antecedentes normativos más cercanos: la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, LES), y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (en adelante, RDL 8/2011)¹⁴. La competencia autonómica en las materias de urbanismo y vivienda, obliga al Estado a justificar su injerencia en las mismas mediante el recurso a títu-

12. El Preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, resalta especialmente la necesidad de asumir las exigencias europeas sobre eficiencia energética de los edificios, fomentando la calidad, la sostenibilidad y la competitividad tanto en la edificación como en el uso del suelo.

13. La Ley 8/2013 considera que los mecanismos ideados para fomentar las intervenciones en las urbes pueden alentar el camino hacia la recuperación económica, contribuyendo a la reconversión y reactivación de sectores tan relevantes para el desarrollo de la economía española como el inmobiliario y de la construcción y el turístico.

14. Buena parte de las disposiciones contenidas en la L3R tienen su origen en determinados preceptos derogados de la LES (artículos 107 a 111) y del RDL 8/2011 (artículos 17 a 25), convirtiéndose el redactado de la L3R en una versión revisada y mejorada de estos. Por tal motivo, las vulneraciones competenciales que haya podido cometer el Estado en relación con la L3R son igualmente predicables de las dos normas de 2011. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en los dictámenes del

los competenciales propios (SSTC 152/1988, de 20 de julio; 61/1997, de 20 de marzo; 36/2012, de 15 de marzo, y 170/2012, de 4 de octubre). Así pues, de conformidad con la Disposición final decimonovena, el legislador estatal señala que la L3R tiene el carácter de *legislación básica al amparo de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* (artículo 149.1.13.º de la Constitución española), además de otros títulos específicos vinculados a preceptos concretos¹⁵. Estamos ante un título competencial que en los últimos tiempos, bajo los efectos de una fuerte crisis económica y financiera, ha llevado al Estado a vincular la economía con casi cualquier sector de actividad, justificando de esta manera la incursión de la normativa estatal en el ámbito jurídico autonómico (venta ambulante, horarios comerciales, energía, agricultura, costas...). La doctrina constitucional ha interpretado el alcance de esta competencia, reconociendo su carácter transversal y permitiendo que se proyectara sobre diversos campos o materias de competencia autonómica, *siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica* (STC 225/1993, de 8 de julio). De tal manera, el radio de acción del artículo 149.1.13.º no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, sino únicamente aquellas que posean *una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general* y que requieran una actuación unitaria en el conjunto del Estado. Sin ese lí-

mite, es claro que la *vis expansiva* de esa competencia reservada al Estado conduciría a la “ablación total”¹⁶ de las competencias más específicas, esto es, las autonómicas (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 18 de julio; 21/1999, de 25 de febrero; 45/2001, de 15 de febrero; 124/2003, de 19 de junio; 111/2012, de 24 de mayo; 135/2012, de 19 de junio, y 143/2012, de 2 de julio). Así las cosas, el título competencial que el Estado invoca como fundamento de la L3R matiza o condiciona la exclusividad de las competencias en materia de urbanismo y vivienda (SSTC 59/1995, de 17 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo, y 112/2013, de 9 de mayo), posibilitándose, por ejemplo, que el Estado desarrolle actividades de fomento en el ámbito de la vivienda por la conexión del mercado inmobiliario con la economía nacional (STC 152/1988, de 20 de julio)¹⁷. Con todo, el Estado ha de mantenerse dentro de los límites de su competencia, “lo vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias” (STC 170/2012, de 4 de octubre), de modo que deberá valorarse si, a pesar de su trascendencia económica –que no se discute–, las actuaciones reguladas en la L3R constituyen mecanismos sustantivos de la planificación económica capaces de desplazar la competencia autonómica, o suponen un exceso competencial del Estado.

Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña núms. 6/2011, de 20 de mayo, 8/2011, de 27 de septiembre, y 9/2013, de 8 de agosto. El alto órgano consultivo concluye por tres veces, con fundamento en los mismos argumentos, que se han vulnerado las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda. A su tenor, la Generalitat ha interpuesto los recursos de inconstitucionalidad núms. 6596-2011 y 1886-2012, que aún no han sido resueltos por el Tribunal Constitucional, y ha anunciado recientemente la presentación de un nuevo recurso, esta vez contra la L3R.

15. Otros títulos competenciales invocados por el Estado son la regulación de las condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales (149.1.1.º); legislación procesal (149.1.6.º); legislación civil (149.1.8.º); bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (149.1.11.º); Hacienda general y deuda del Estado (149.1.14.º); bases y coordinación general de la sanidad (149.1.16.º); bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y legislación básica sobre contratos (149.1.18.º); control del tránsito y transporte aéreo (149.1.20.º); legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1.23.º), en este caso urbano; bases del régimen energético (149.1.25.º), y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (149.1.30.º). Para el análisis de los posibles vicios de competencia, me remito a los citados dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

16. Voto particular del magistrado Rubio Llorente a la STC 152/1988.

17. La STC 152/1988 señala que “[...] dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”.

2. La necesidad de una acotación terminológica de las actuaciones sobre la ciudad consolidada

Remodelación, rehabilitación, regeneración, revitalización, restauración, saneamiento, reforma, mejora y renovación son algunos de los términos utilizados en el derecho positivo para dar nombre a las intervenciones urbanísticas acometidas en la ciudad existente. El antecedente de todas ellas es la *reforma interior* que alteró la morfología urbana de las urbes españolas, mejorando su funcionalidad y la calidad de vida de la población residente. Junto con las de ensanche, las operaciones de reforma interior se desarrollaron a partir de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX en los cascos antiguos de muchas ciudades. Esta técnica urbanística quería erradicar los efectos del crecimiento urbano espontáneo (hacinamiento y malas condiciones de vida de la población, degradación e insalubridad de los inmuebles) mediante una reforma orientada a finalidades higienicistas y de mejora de la movilidad. Para ello, se demolieron edificios, que se sustituyeron por otros más modernos y ventilados, y se rectificó la alineación viaria con la apertura de grandes vías de comunicación y calles amplias y rectilíneas, reemplazando el trazado tortuoso de la ciudad medieval. La Ley de suelo de 1956 adoptó esa nomenclatura para identificar los instrumentos de planeamiento que a partir de entonces se ocuparían del casco urbano, los planes especiales de reforma interior, más conocidos por su acrónimo (PERI)¹⁸, cuyo objeto era “sanear barrios insalubres, resolver problemas de comunicación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes”, y, ya en los textos refundidos de la Ley de suelo de 1976 y 1992, la “descongestión, creación de

dotaciones públicas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos” (artículos 23 y 85, respectivamente)¹⁹. Para los operadores jurídicos, la ciudad, entonces, se *reforma interiormente*. Después, ha sido la normativa urbanística la encargada de fijar y dar contenido a las actuaciones y los instrumentos de ordenación responsables de intervenir en la trama urbana, manteniéndose o no, a criterio del legislador autonómico, la denominación tradicional. Y es cuando los vocablos que aluden a las intervenciones en la ciudad ya hecha se multiplican como los panes y los peces, contagiando también al legislador estatal.

Efectivamente, la uniformidad de antaño es sustituida en las normas estatales por un marasmo de conceptos, entre los cuales el más omnipresente es el de la “rehabilitación”. Este vocablo ha sido utilizado por la normativa sectorial en más de un sentido, ya que ha sido empleado confusamente para sustantivar *cualquier actuación intervencionista en la ciudad existente*, tanto las limitadas a restablecer las condiciones de uso de los inmuebles (rehabilitación aislada) como las proyectadas sobre el espacio urbano, inmuebles incluidos, mediante intervenciones aisladas o por ámbitos completos (rehabilitación integrada)²⁰. Esta palabra aparece sola unas veces y acompañada otras, dando a entender el legislador, y confirmándolo tácitamente la dicción legal, que la rehabilitación equivale estrictamente a una intervención residencial aislada (consistente en volver a dar funcionalidad a los edificios, restituyéndolos a su antiguo estado), y que, por ello, al tratar con intervenciones integrales sobre la trama urbana, es menester completar el espacio definitorio con otro u otros términos²¹. Así ocurre, por

18. Para más información, puede acudir a VICENTE DOMINGO, R., *Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho valenciano*, La Ley, 2010.

19. En ambos textos legales se regulaban también los planes de mejora del medio urbano, enfocados a la modificación del aspecto exterior de las edificaciones, sus características arquitectónicas y su estado de conservación.

20. La visión integrada de la rehabilitación fue promovida por el Consejo de Europa a través de la Campaña Europea del Renacimiento de la Ciudad de 1980-1981, y adoptada en España mediante el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, sobre áreas de rehabilitación integrada (ARI). Posteriormente, se regula en la legislación de patrimonio histórico español, mediante la Ley 16/1985, de 25 de junio.

Autores como GARCÍA GARCÍA, M. J. han distinguido entre ambas tipologías rehabilitadoras, aislada e integrada (“Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, 2008, p. 225).

21. En el texto refundido de la Ley de suelo de 1992, la rehabilitación se entiende como un deber básico de la propiedad (artículo 21), conectado a la realización de obras en los edificios. El texto refundido de 1976 y su Reglamento de planeamiento de 1978, en cambio, no utilizan este concepto, y se refieren exclusivamente a los deberes de conservación y mejora (artículos 181 y 10, respectivamente).

ejemplo, con la LES. Con permiso de los planes plurianuales de vivienda, es en esta norma donde el legislador estatal retoma con decisión las actuaciones sobre el medio urbano, configurando normativamente su contenido. Consideradas un sector de interés prioritario, las “*actuaciones de rehabilitación y renovación urbanas*” se definen legalmente como todas aquellas que, con el objetivo de conseguir uno, algunos o todos los propósitos de las políticas públicas para un entorno urbano sostenible (los contemplados en el artículo 107: calidad ambiental, acceso equitativo a servicios, localización de actividades generadoras de empleo y sostenibles ambientalmente), conllevan *la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial*, en las zonas urbanas que sufren procesos de obsolescencia o la degradación del tejido urbano y/o del patrimonio arquitectónico, especialmente cuando una parte significativa de la población residente muestra dificultades específicas por razones de edad, discapacidad, empleo, insuficiencia de ingresos medios u otras causas análogas (artículo 110.1).

El RDL 8/2011 es, conceptualmente, un poco más conciso, y prevé tres tipos de acciones sobre el medio urbano bajo el título genérico de *actuaciones de rehabilitación*. Como se ve, aquí la rehabilitación aglutina toda intervención que se produzca sobre el tejido urbano. Dos de estas actuaciones de rehabilitación constituyen intervenciones edificatorias (conservación, mejora) y forman parte del deber legal de conservación de la propiedad²². La tercera, las *actuaciones de regeneración urbana*, vienen a complementar las enunciadas en la LES y se definen como las que, con arreglo al artículo 110 de dicha Ley, se desarrollan en *ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, incluyendo tanto*

la urbanización y las dotaciones como los edificios. Su finalidad es el cumplimiento de los principios de cohesión social y territorial, eficiencia y complejidad funcional al servicio de un medio ambiente urbano sostenible (artículo 17).

La L3R –lo mismo que el Plan Estatal de Vivienda 2013-16, que la complementa– ya *identifica expresamente* las actuaciones de rehabilitación con la actividad vinculada al mantenimiento de la edificación. Esta norma afina el criterio del RDL 8/2011, y al ocuparse de las *actuaciones sobre el medio urbano* distingue entre las edificatorias (rehabilitación) y las integrales (regeneración y renovación). Así pues, a) son obras de rehabilitación edificatoria las que se ejecutan cuando existen situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones²³, y b) son obras de regeneración y renovación urbanas las que afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos, pudiendo incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos (artículo 7.1)²⁴. La rehabilitación se refiere a las intervenciones limitadas a los edificios, a lo que alcanza el deber de la propiedad sobre terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones (artículo 9 del TRLS, al referirse al deber de realizar trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber de conservación); sin embargo, cuando las actuaciones desbordan los límites de la propiedad para adentrarse en el espacio público, cuando suponen su transformación urbanística, en terminología de la legislación de suelo, estamos ante actuaciones de regeneración o renovación. Estos conceptos son ampliamente utilizados en el mundo anglosajón. Mientras que la literatura norteamericana es más proclive a referirse a estos procesos como *urban renewal*, en Gran

22. Las actuaciones de conservación comprenden las reparaciones y obras necesarias para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato que exige la normativa aplicable.

Las actuaciones de mejora –vinculadas a la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano– comprenden las que, con arreglo al artículo 111 de la LES, se llevan a cabo por razones turísticas o culturales, o, en general, por razones de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles forman parte de un plan, programa o instrumento jurídico de rehabilitación aprobado previamente, el objeto del cual es garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiónes contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos establecidos en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

23. *Vid.* el artículo 2.4 del Código Técnico de la Edificación.

24. El artículo 14 del TRLS define las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias, y, en función de su alcance, las actuaciones previstas en la L3R podrán acogerse a uno u otro régimen.

En relación con las actuaciones edificatorias (incorporadas por la L3R al TRLS), *vid.* el artículo 2.2.b) de la Ley de ordenación de la edificación, que amplía el concepto de edificación aún más si cabe (en su dicción anterior abarcaba obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación), para incluir *todas* las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica.

Bretaña se maneja la expresión *urban regeneration*²⁵ para dar cuenta del “conjunto de actuaciones que persigue la reversión de la decadencia económica, social y física de áreas urbanas cuando las fuerzas del mercado no pueden lograrlo sin apoyo del Gobierno”²⁶. Todas esas operaciones tienen un denominador común y es su carácter multidisciplinar e integrador de “aspectos de naturaleza social, económica, física, sostenible, demográfica, económica y colaborativa”^{27,28}.

A tenor de la Ley, las actuaciones de regeneración y renovación de la L3R no están exclusivamente enfocadas a las áreas urbanas vulnerables, obsoletas o degradadas, sino que, a criterio del legislador autonómico, *pueden operar en barrios que no se encuentren aquejados por estas patologías*, aunque sí por otros problemas urbanos que requieren respuesta para evitar caer en una situación de vulnerabilidad (reconversión edificatoria, creación de dotaciones y equipamientos públicos, resolución de problemas de movilidad, etc.). En Europa, estas operaciones tienden a desarrollarse o bien en áreas centrales (*inner cities*), como cascos históricos o barrios en declive de la ciudad tradicional, o bien en áreas vulnerables o desfavorecidas, mediante programas de vivienda y de mejora social. “Las que se agrupan en el primer tipo son, por regla general, operaciones de nueva centralidad asociadas a programas de desarrollo de nuevas actividades económicas o a cambios sustanciales de los conte-

nidos sociales del ámbito afectado, y en las que la dimensión inmobiliaria juega un papel importante”. Como resultado de las mismas, se produce el desplazamiento de la población original y la implantación de nuevas centralidades y especialización funcional, con la desaparición de las actividades tradicionales. En cambio, “Las que componen el segundo grupo se pueden considerar como procesos de normalización, y que tienen como objetivo principal mitigar el conflicto social y reducir las distancias que separan las condiciones de vida de los barrios más desfavorecidos de aquellos otros de rango medio o ‘normal’, sobre todo en materia de vivienda, de espacios públicos, de educación y de transporte”. Estas operaciones gozan de escaso interés inmobiliario y tienden a perpetuar el sustento demográfico y social de origen²⁹.

En cualquier caso, la indefinición terminológica persiste, aunque en menor medida. El legislador estatal no ha depurado por completo el alcance conceptual de las distintas tipologías de obras –regeneradoras y renovadoras– que integran por igual inmuebles y espacio urbano, para evitar un posible exceso competencial. No parece muy acertada esta actitud, puesto que las ambigüedades terminológicas crean inseguridad jurídica, de manera que hubiera sido deseable que esta “frustrada” distinción entre vocablos –que estaba presente en el Proyecto de Ley–³⁰ hubiera recibido acomodo en el texto legal vigente.

25. Su uso es prácticamente unánime, frente a otras expresiones menos comunes como *revitalisation*, *renaissance* o *renewal*. Vid. LAMB, K., “Revitalisation from the inside out: the attempts to move towards an urban renaissance in the cities of the United States and the United Kingdom”, *Connecticut Journal of International Law*, 19, 2003, p. 159.

26. DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Transforming places; Changing Lives: A framework for Regeneration*, The Stationery Office, 2008, p. 6.

27. EUROPEAN METROPOLITAN NETWORK INSTITUTE (EMI), *A practitioner’s guide to neighbourhood regeneration*, La Haya, 2011, p. 13.

28. Para un estudio de las políticas británicas orientadas a la recuperación de áreas urbanas, puede consultarse GIFREU FONT, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña. La experiencia de las Urban Development Corporations*, Marcial Pons, 1997. También pueden consultarse, sin ánimo de exhaustividad, TALLON, A., *Urban regeneration in UK*, Routledge, 2010; KEATING, M., *The City That Refused to Die – Glasgow: the Politics of Urban Regeneration*, Aberdeen University, 1988; JUDD, D. y PARKINSON, M., *Leadership and Urban Regeneration. Urban Affairs Annual Reviews*, Sage, 1990; EVANS, J. y JONES, P., “Rethinking sustainable urban regeneration: ambiguity, creativity and the shared territory”, *Environment and Planning A*, vol. 40(6), 2008; ROBERTS, P. y SYKES, H., *Urban Regeneration*, Sage, 2008; TUROK, I., “Property-led urban regeneration: panacea o placebo?”, *Environment and Planning A*, vol. 24(3), 1992; BIANCHINI, F. y PARKINSON, M., *Cultural policy and urban regeneration. The west European experience*, Manchester University Press, 1993; MOONEY, G., “Cultural policy as urban transformation? Critical reflections on Glasgow, European City of culture 1990”, *Local Economy*, 19(4), 2007; HARVEY, D., “Down towns”, en *Marxism Today*, enero 1989; DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS, *Our Towns and Cities: The Future*, The Stationery Office, 2000, y WARD, K. G., “Coalitions in urban regeneration: a regime approach”, *Environment and Planning A*, vol. 29(8), 1997.

29. INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA, *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de síntesis*, Universidad de Valladolid, junio de 2010, pp. 54-55.

30. La regeneración urbana incluye las obras y los trabajos de rehabilitación de edificios, y los que afecten a la urbanización del espacio público circundante. La renovación urbana conlleva un grado de intervención más intenso, consistente en reurbanizar todo un ámbito de la ciudad, ejecutando las obras de edificación necesarias en sustitución de los edificios demolidos previamente.

3. El impulso de las políticas de recuperación urbana como instrumento dinamizador de la economía

La mejora del espacio urbano y del estado de conservación del parque edificado, junto con su adaptación a las exigencias normativas sobrevenidas, promovidas la mayoría por el legislador europeo (superación de barreras arquitectónicas, eficiencia energética, sostenibilidad ambiental), se han ido convirtiendo, paulatinamente, en uno de los *target* de las políticas públicas³¹. Consecuentemente, el –extenso– Preámbulo de la L3R resalta la conveniencia de disponer de un *marco normativo idóneo para potenciar las actuaciones de rehabilitación residencial y de regeneración y renovación urbanas*, que pueda colmar las lagunas legales existentes y facilitar su viabilidad aplicativa³². Como corolario de esta declaración de principios, ha procedido a la revisión y reforma de todas aquellas normas vigentes que impiden alcanzar los objetivos propuestos, nutriéndose de las distintas regulaciones vigentes sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas –e incluso de algunas más, que poco o nada tienen que ver con el objeto de la Ley–³³ para articular un amago de código de la materia. Entre la normativa afectada se encuentran el TRLS, la LES, el RDL 8/2011, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, y la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

El estímulo de actuaciones en los núcleos urbanos existentes constituye una prioridad de los poderes públicos en el actual contexto económico, no solo por la necesidad de implementar medidas que sean ambientalmente sostenibles, sino también por la conveniencia de apostar por el desarrollo de nuevas fórmulas de actividad económica que puedan generar un nicho de mercado. Si bien el diseño del marco legal de esas

actuaciones ha quedado definitivamente estampado en la L3R, los avances en la reorientación de las políticas urbanística y de vivienda ya se dibujaban en distintos textos legales. El conjunto de instrumentos y programas implementados por los poderes públicos para abordar la problemática de la regeneración del suelo urbano y de la falta de vivienda ha sido diverso (planes especiales de reforma interior, subvenciones directas, desgravaciones, créditos subvencionados...), y no han surgido exclusivamente de la legislación urbanística –más preocupada en regular la expansión de las ciudades que en su puesta en valor– y de vivienda, sino también de ámbitos normativos tan diversos como las leyes de propiedad horizontal, fiscales o de arrendamientos urbanos. No vamos a remontarnos hasta los orígenes y la evolución de las políticas de regeneración urbana, que arrancan en la legislación decimonónica de ensanche, saneamiento y reforma interior, ya que esta tarea excede ampliamente del objeto de este trabajo, sino que nos ceñiremos estrictamente a los antecedentes legales más inmediatos. La incorporación de medidas sustantivas destinadas a estimular el mercado inmobiliario ha sido una constante en la producción legislativa estatal de los últimos tiempos (Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas; etc.), y también en alguna iniciativa frustrada que se ha quedado por el camino (Anteproyecto de Ley de calidad y sostenibilidad del medio urbano de 21 de enero de 2011), pero, por motivos de espacio, solo vamos a dar cuenta de la normativa más relevante, la LES y el RDL 8/2011, sin menospreciar por ello la importante contribución de los planes de vi-

31. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (*Censos de Población y Viviendas 2011*), España dispone de un parque de viviendas que asciende a 25 208 623 unidades. De ellas, más de 5 millones superan el medio siglo, y más de 8 millones y medio tienen entre 30 y 50 años. En cuanto a su estado de conservación, 83 532 viviendas están en situación de ruina, 265 788 en mal estado, 1 380 531 en estado deficiente, y 156 208 no disponen de servicio o aseo. Por otra parte, en las ciudades con población superior a los 20 000 habitantes se han detectado 624 barrios con vulnerabilidad, a causa de sus malas condiciones de calidad de vida y habitabilidad. Fuente: Ministerio de Fomento, 2013.

32. El porcentaje de actuaciones rehabilitadoras y renovadoras en España es muy inferior a la media europea. Según la L3R, las razones hay que buscarlas, por una parte, en que estas actuaciones, a pesar de su complejidad, han sido tratadas con la misma vara de medir que las de nueva urbanización, imponiendo a los promotores unas cargas y trabas que se consideran injustificadas, y, por otra parte, en que la normativa reguladora deja mucho que desear, ya que peca de dispersa, contradictoria e inconexa.

33. Las disposiciones finales afectan a un total de 16 leyes y un real decreto.

vienda a mantener viva la llama de la actividad de regeneración urbana³⁴.

Ambos textos legales impulsaron las actuaciones en suelo urbano desde una óptica de *fomento de la dinamización económica*, con el objetivo de contrarrestar los efectos producidos por la crisis del mercado inmobiliario en el modelo económico español. Así, en el marco de una estrategia de recuperación de la economía, la LES arbitró una serie de actuaciones encaminadas a la reactivación del sector inmobiliario que se centraron en la rehabilitación y la renovación del tejido urbano (artículos 107 a 111, que la L3R deroga). Su Preámbulo consideraba estas actuaciones como *un nuevo ámbito de crecimiento sólido y sostenible*, y abogaba porque los poderes públicos actuaran de conformidad con el principio de *racionalización de la construcción residencial*, con el objetivo de conciliar la atención a las necesidades de los ciudadanos, la rehabilitación de viviendas y núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos. Las actuaciones de rehabilitación y renovación urbanas se consideraban actuaciones de transformación urbanística a los efectos de la legislación urbanística (artículo 14.1 TRLS), y se les aplicaba el régimen previsto para actuaciones de urbanización o de

dotación, dependiendo de su objeto. La Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, y en colaboración con las autoridades competentes en materia de planificación, debía alentar las acciones de rehabilitación y renovación de ciudades y núcleos residenciales, así como la coordinación de las medidas, fondos, ayudas y beneficios dirigidos a estos objetivos³⁵.

Profundizando en lo establecido por la LES, el RDL 8/2011³⁶ introdujo nuevas medidas relacionadas con el fomento de las actuaciones de rehabilitación, empezando por acotar terminológicamente las intervenciones que se cobijaban bajo su paraguas (actuaciones de conservación, mejora y regeneración urbanas). La Administración podía imponer la ejecución de dichas actuaciones y proceder al ejercicio de cualquiera de las medidas de autotutela administrativa previstas legalmente, en el caso de incumplimiento injustificado de las obras ordenadas en los plazos previstos. La ejecución por orden administrativa de las actuaciones de rehabilitación urbana, a las que también se les aplicaba el régimen urbanístico de las actuaciones de transformación, exigía la delimitación de un ámbito (continuo o discontinuo, o de mera rehabilitación edificatoria), que podía incluir operaciones de demolición, renova-

34. Que los planes de vivienda aprobados últimamente por el Estado se han interesado especialmente por la cuestión de la regeneración urbana es indiscutible, véase si no el reciente Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-16, aprobado mediante el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y que da efectividad a las previsiones de la L3R. En la misma línea se mantuvo el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Este Plan contenía distintos programas cuyo objeto era la rehabilitación integral y la renovación urbana (Capítulo III, Título II):

a) Programa de áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS). Este programa proveía fondos para las actuaciones de mejora de tejidos residenciales en el medio urbano y rural, con el fin de recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales que precisaran la rehabilitación de edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, así como intervenciones de urbanización o reurbanización de espacios públicos. En particular, podían obtener financiación: 1. en elementos privativos del edificio (vivienda), las obras de mejora de la habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética; 2. en elementos comunes de la construcción, las obras de mejora de la seguridad, cerramiento, accesibilidad y eficiencia energética, y el uso de fuentes de energía renovables; 3. en espacios públicos, las obras de urbanización, reurbanización y accesibilidad universal, y el establecimiento de redes de climatización y agua caliente sanitaria centralizadas alimentadas con energías renovables (artículo 45).

b) Programa de áreas de renovación urbana (ARUS). Financiaba la renovación integral de barrios o conjuntos de inmuebles con uso de vivienda que requerían actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos, incluidos los procesos de realojo temporal de los residentes. La financiación podía tener por objeto la demolición de edificios existentes, la construcción de edificios destinados a vivienda protegida, la urbanización y reurbanización de espacios públicos, y los programas de realojo temporal de los residentes (artículo 49).

c) Programa de ayudas para erradicar las situaciones de chabolismo, entendido como el asentamiento precario e irregular de población en situación o riesgo de exclusión social, con graves deficiencias de salubridad, hacinamiento de sus residentes y condiciones de seguridad y habitabilidad muy por debajo de los requerimientos mínimos aceptables (artículo 54).

35. Sobre la LES, *vid.* PAREJO ALFONSO, L., "De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado: reflexión a propósito del proyecto de Ley de economía sostenible", *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 14, 2010.

36. El apartado 6 de la Disposición derogatoria única de la L3R ha derogado los artículos 17 a 25, la Disposición adicional tercera, las disposiciones transitorias primera y segunda, y la Disposición final segunda del RDL 8/2011.

ción o sustitución de viviendas o edificios enteros, siempre que no afectaran a más del 50 % de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad. Los sujetos obligados a la realización de actuaciones de rehabilitación eran los propietarios, los titulares de derechos de uso en la proporción acordada en el contrato correspondiente y las comunidades de propietarios, sus agrupaciones y las cooperativas de propietarios en relación con las partes comunes de la construcción, edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios, sin perjuicio de la obligación de los dueños de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir a los gastos. En cuanto a los sujetos legitimados para participar en las operaciones de rehabilitación, además de las Administraciones Públicas competentes, lo estaban los propietarios, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, las comunidades y agrupaciones de propietarios, las cooperativas de rehabilitación, las empresas, entidades o sociedades que intervinieran en esas operaciones, y las asociaciones administrativas que todos ellos constituyeran. El RDL 8/2011 completaba la regulación de las medidas de fomento de las actuaciones de rehabilitación, explicitando las facultades reconocidas a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios y a las cooperativas de rehabilitación, y estableciendo la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios.

4. El marco jurídico básico de las actuaciones sobre el medio urbano: la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

La L3R introduce algunas novedades sustanciales a la vez que rectifica algunos planteamientos legales vigentes que pueden justificarse por razón de facilitar la viabilidad económica de las actuaciones en el tejido urbano existente (como las cesiones en suelo urbano o la reserva para vivienda protegida), aunque urbanísticamente hablando no son la solución más deseable. Se

ha avanzado en el proceso de compilar la normativa ya existente, pero se podía haber ido más allá, puesto que con la discutible técnica legislativa utilizada (parte articulada / disposiciones finales) *se ha perdido una buena oportunidad para sistematizar y armonizar la materia*. De resultas de ello, la normativa que se ocupa de la intervención sobre la ciudad existente continúa disgregada en los diversos textos legales ubicados en el apartado de las disposiciones finales, obligando a los operadores jurídicos a peregrinar por distintas normas para saber el alcance de la ordenación legal de materias relevantes, como ocurre en el caso del deber de conservación. Sorprende, en este sentido, que una de las modificaciones más vastas y relevantes, la del TRLS, haya sido relegada a la Disposición final duodécima. Y también la omisión de cualquier referencia a la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano, si bien el Plan Estatal de Vivienda 2013-16 se pone enteramente al servicio de la Ley con una serie de programas orientados a la ciudad existente (programas 4 a 7).

El objeto de la L3R es “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, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” (artículo 1)³⁷. El Título I se dedica a la regulación del informe de evaluación de edificios y el Título II a la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano.

4.1. El informe de evaluación de los edificios

La inspección es una *técnica administrativa de policía* que fiscaliza el cumplimiento de las condiciones de conservación y accesibilidad universal de la edificación, motivo por el cual cualquier tratamiento legal de la figura debería recaer exclusivamente en los entes públi-

37. A pesar del mandato constitucional del artículo 47, constituido en principio rector de la política social y económica que debe informar la actuación de los poderes públicos, ni la LES ni el RDL 8/2011 hicieron mención expresa del deber de las Administraciones Públicas de garantizar la efectividad del derecho a la vivienda.

En el ámbito europeo, la configuración de las políticas sociales de vivienda de los Estados como *servicio social de interés general* se infiere de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, y de la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de mayo de 2013 en respuesta a dos cuestiones prejudiciales en materia de política de vivienda social planteadas por la Corte Constitucional belga.

cos titulares de la competencia sobre urbanismo y vivienda (intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación). Y, sin embargo, la regulación de su régimen sustantivo es objeto de la L3R.

Tomando como base la regulación de la figura contenida en el RDL 8/2011, se reformula la figura de la inspección técnica de edificios, para diferenciarla de los mecanismos de inspección regulados en paralelo por las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos. El RDL 8/2011 había establecido que, en defecto de regulación autonómica, los edificios con una antigüedad superior a 50 años destinados preferentemente al uso residencial y emplazados en municipios con población superior a los 25 000 habitantes o en municipios situados en áreas o entornos metropolitanos se someterían periódicamente a inspección³⁸. La inspección debía evaluar la adecuación de los inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, y determinar las obras y trabajos de conservación requeridos para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y durante el tiempo señalado al efecto³⁹. Sin embargo, el propio Preámbulo de la L3R la considera un instrumento insuficiente para garantizar las exigencias presentes y futuras en materia de calidad y sostenibilidad del parque edificado, y regula un nuevo *informe de evaluación de los edificios* (IEE), otorgando uniformidad a sus contenidos, con el fin de convertirlo en una herramienta de diagnóstico de la cual obtener información que oriente la formulación de las políticas estatales en la materia.

Mientras que la inspección técnica del RDL 8/2011 se exigía en todos los edificios con cierta antigüedad, incluso los unifamiliares, a partir de ahora⁴⁰ deben cumplimentar el IEE los inmuebles ubicados en edificaciones con *tipología residencial de vivienda colectiva* –sin perjuicio de que puedan albergar además otros usos distintos del residencial–. Su incumplimiento se considera una infracción urbanística. Si el inmueble dispone de

informe, su eficacia se extiende a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes, de tal manera que aquel podrá ser utilizado por sus propietarios, sin necesidad de cumplimentar informes individuales. Su periodicidad mínima será de diez años, aunque puede ser menor cuando así lo establezcan las comunidades autónomas o los ayuntamientos. El IEE debe contener:

a.– La evaluación del estado de conservación del edificio, de acuerdo con lo establecido en la normativa urbanística (condiciones de seguridad, habitabilidad, ornato, etc., así como cualesquiera otras derivadas de la imposición del deber legal de conservación)⁴¹.

b.– La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, determinando si se pueden realizar ajustes razonables en el edificio para satisfacerlas. Aunque la accesibilidad forma parte del contenido del deber de conservación, muchas veces este requisito ha sido ignorado por las comunidades de propietarios, por lo que en buena medida sigue siendo una asignatura pendiente en muchos edificios del país, en especial en lo que atañe a la instalación de ascensores. La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, exige que antes del 1 de enero de 2016 se garantice la accesibilidad universal a los edificios preexistentes mediante “ajustes razonables”. Sin embargo, no define lo que deba entenderse por tales ajustes. La L3R viene a salvar este vacío legal, al establecer que los ajustes razonables comprenden todas aquellas medidas que “faciliten la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica y que no supongan una carga desproporcionada”, sobre la base de una adecuada ponderación de los costes y beneficios de la operación. Así, los costes de la medida, los efectos discriminatorios de su no adopción, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que

38. Las comunidades autónomas podían fijar una antigüedad y estándares poblacionales distintos.

39. *Vid.* el recurso de inconstitucionalidad núm. 1886-2012, interpuesto contra los artículos 21 y 22 del RDL 8/2011, que regulaban la inspección técnica de edificios, por injerencia estatal en una competencia autonómica.

40. Se establece un régimen transitorio por el cual el informe será exigible a partir de 2019 únicamente a los edificios que, a la entrada en vigor de la L3R, tengan una antigüedad mínima de 50 años. Los demás se regirán por lo que establezca la normativa autonómica o municipal. En todo caso, los propietarios que lleven a cabo obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, y pretendan acogerse a ayudas públicas, deben obtener el informe antes de solicitarlas (Disposición transitoria primera de la L3R).

41. Las obras necesarias para el cumplimiento del deber de conservación del inmueble y sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal y las condiciones de ornato, así como todas aquellas derivadas de la imposición del deber legal de conservación, se consideran obras de carácter obligatorio, y no requieren el acuerdo previo de la junta de propietarios [artículo 10.1.a) de la Ley de propiedad horizontal, en la redacción dada por la L3R].

tengan estas de obtener financiación, son los parámetros que deben utilizarse a los efectos de determinar si la medida es o no proporcionada. En los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, se entiende que la carga es desproporcionada cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las posibles ayudas públicas recibidas, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. La L3R mantiene inalterable este límite económico de las doce cuotas de gastos de comunidad que ya recogía la Ley de propiedad horizontal⁴², flexibilizándolo, puesto que se permite que dichas mensualidades sean repercutibles anualmente, con lo cual la previsión se vuelve más realista, ya que en la práctica raramente los propietarios de un edificio rehabilitado asumen el coste de la obra de una vez⁴³. Una mención muy positiva merece la posibilidad de que, si no existe otra solución posible, los ascensores y otros elementos puedan instalarse en el exterior del edificio, ocupando superficies de dominio público municipal, sin necesidad de que la comunidad de vecinos deba adquirir dicho suelo, pudiendo disfrutar de su uso mediante cesión gratuita. Si la valoramos desde un punto de vista de su corrección material, esta medida va a contribuir sin ninguna duda a desencallar los problemas técnicos y económicos que impedían a muchas comunidades de propietarios abordar unas obras que hasta ahora se consideraban inviables.

c.- La certificación de la eficiencia energética del edificio. Este apartado incluye la calificación del edificio (de las letras A a G) y unas recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse. El *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (Ministerio de la Vivienda, 2010) advierte de la importancia de rehabilitar el patrimonio inmobiliario existente con criterios de sostenibilidad: "La puesta en carga de la ciudad existente debería ser un

objetivo prioritario a conseguir. Se suele alegar que los costes de la rehabilitación son siempre superiores a los de nueva creación pero es solo porque no se tienen en cuenta los mayores consumos de combustible, la mayor contaminación o la creación de nuevas redes sociales derivadas del aumento de la superficie urbanizada. Para poner en carga la ciudad existente normalmente resulta imprescindible adaptarla para mejorar sus condiciones de habitabilidad. Y esta adaptación debe cumplir un requisito nuevo que en la anterior vuelta a la ciudad tradicional que se produjo en los años setenta del pasado siglo XX no era esencial: la eficiencia. Es decir, los edificios por supuesto que han de ser rehabilitados con criterios de eficacia (han de hacer posible una vida moderna de calidad) sino que, además, han de hacerlo eficientemente: consiguiéndolo con el menor consumo de energía posible y produciendo la menor contaminación. Si se quiere conseguir una ciudad más competitiva este requisito es imprescindible". Téngase en cuenta que las directivas 2010/31/UE, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, así como los compromisos adoptados en la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (Comunicación de la Comisión, 2005), el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (Declaración de Marsella, 2008) y la Declaración de Toledo (2010), obligan al Estado español a invertir en la renovación de edificios residenciales y comerciales con el objetivo de mejorar su rendimiento energético y, con él, el tejido urbano de la ciudad ya consolidada⁴⁴. Por ello, la L3R introduce este requisito en el IEE, complementando la regulación del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril⁴⁵. La certificación de eficiencia energética es necesaria para vender o alquilar un inmueble, y su ausencia se considera una infracción grave⁴⁶.

42. El artículo 10.1.b) de la Ley de propiedad horizontal establece el carácter obligatorio de las obras y actuaciones necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal, y las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten sus servicios voluntarios personas con discapacidad o mayores de 70 años, siempre que el coste total, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no supere las doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. Para la realización de estas obras tampoco se requiere acuerdo previo de la junta de propietarios. En la anterior redacción del precepto (apartado 2.º del artículo 10) se establecía que tales obras y actuaciones no eran obligatorias cuando la unidad familiar a la que pertenecía alguno de los propietarios tuviera ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), excepto que las ayudas públicas que pudiera recibir esa unidad familiar impidieran que el coste anual repercutido de las obras superara el 33 % de sus ingresos anuales.

43. El Plan Estatal de Vivienda 2013-16 prevé ayudas para garantizar la accesibilidad de hasta 4000 euros por vivienda.

44. La Directiva 2012/27/UE reconoce que los edificios representan el 40 % del consumo de energía final de la UE.

45. El Plan Estatal de Vivienda 2013-16 prevé ayudas para la mejora de la eficiencia energética de hasta 2000 euros por vivienda, que pueden incrementarse hasta los 5000 euros si se reduce en un 50 % la demanda energética del edificio.

46. Las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la L3R regulan el régimen de infracciones y sanciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Las comunidades autónomas y municipios que ya dispongan de un informe de inspección técnica que evalúe la conservación y accesibilidad de los edificios, pueden complementarlo con la certificación de ecoeficiencia, con los mismos efectos que el IEE. Para evitar duplicidades entre ambos informes (el autonómico y el IEE), la Disposición transitoria primera de la L3R establece que el primero debe integrarse en el segundo como parte del mismo.

4.2. La ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano

Como se ha apuntado en un apartado anterior, constituyen *actuaciones sobre el medio urbano* tanto las obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, como las obras de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten conjuntamente a edificios y tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Estas actuaciones tendrán *carácter integrado* cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria (idem el artículo 17.1 *in fine* de la LES). La L3R no hace identificación expresa de estas actuaciones con las de transformación urbanística, como sí ocurría en la LES y el RDL 8/2011, por lo que su encaje deberá determinarse en cada caso, conforme a la regulación establecida en el artículo 14 del TRLS.

La ordenación y ejecución de tales actuaciones exige la formulación previa de una *memoria que asegure su viabilidad económica*, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conser-

vación y de equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma. A estos efectos, debe celebrarse que la L3R ofrezca soluciones innovadoras que, amén de otras finalidades como la mejora de la eficiencia energética o la accesibilidad universal, contribuyan a allanar la ejecución y la viabilidad económica de las actuaciones (artículos 10.3 y .4, y 17):

a.– Se autoriza la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público municipal indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como de las superficies comunes de uso privativo, ubicadas en el suelo, el vuelo y el subsuelo, si son indispensables para *garantizar la accesibilidad universal*, y siempre que no se perjudique la funcionalidad de los espacios y dotaciones públicos⁴⁷. El ayuntamiento cederá el uso del vuelo por el tiempo que se mantenga la edificación, o, en su caso, recalificará y desafectará dichas superficies demaniales, enajenándolas posteriormente a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente.

Como estas ocupaciones no pueden ejecutarse a menos que el planeamiento urbanístico lo prevea o se apruebe con carácter previo una modificación del mismo –puesto que comportan un aumento de la edificabilidad prevista–, para allanar el camino se establece un mandato al legislador autonómico para que el planeamiento urbanístico garantice que estas superficies no computen a los efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, vías públicas, alineaciones u otras edificaciones. Nótese, sin embargo, cómo para establecer esta excepción *ope legis* el legislador estatal reconfigura parámetros urbanísticos básicos –el volumen edificable y las distancias mínimas– y determina el destino del suelo, sirviéndose de técnicas específicas de la ordenación urbanística que de ninguna manera puede atribuirse el Estado⁴⁸.

47. El artículo 10.3 mantiene la regla de no computar la superficie de suelo ocupado del artículo 111.6 de la LES. La delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria, regeneración o renovación urbanas legitima la ocupación de estas superficies [artículo 12.1.b) de la L3R].

48. La remisión que hace el legislador estatal a la posibilidad de que la Administración urbanística aplique “cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad”, no enerva la invasión competencial, al mantenerse la obligación de respeto a la regla impuesta por el artículo 10.3 sobre ocupación de superficies de espacios libres (que, dicho sea de paso, es un concepto de contenido urbanístico).

En un supuesto muy similar (recurso de inconstitucionalidad 5013-2000 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios), el Tribunal Constitucional declara que la competencia estatal ex artículo 149.1.13.º de la CE puede proyectarse sobre el urbanismo, “pero siempre que en el ejercicio de dicha competencia no se recurra a técnicas urbanísticas ni resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas [...]”. La medida cuestionada no responde así de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica o al establecimiento de bases en materia energética, títulos competenciales en los que, conforme a cuanto llevamos expuesto, podría el Estado intentar fundar esta regulación pues en ella se emplean facultades relativas a usos del suelo que no afectan a la planificación económica general ni a la energética en particular, ya que modifican el concreto

b.– Se autoriza, con los mismos efectos que en el punto anterior, el cerramiento o acristalamiento de terrazas ya techadas, siempre que se consiga un ahorro energético mínimo del 30 % en calefacción o refrigeración del edificio. Por la finalidad que persigue, se entiende que la medida tiene carácter global, afecta al conjunto del inmueble, por lo que el cerramiento debe producirse con carácter uniforme en todo el edificio, y previa autorización administrativa⁴⁹. Esta previsión también podría estar viciada de incompetencia, en base al mismo razonamiento del apartado anterior.

c.– Se favorece la colaboración público-privada entre propietarios, Administración y otros sujetos que intervengan en la ejecución de estas actuaciones, poniendo a su alcance una serie de fórmulas convenientes y contractuales con el objeto de coadyuvar a su gestión y financiación: convenios de explotación conjunta del inmueble; contratos de cesión, arrendamiento o permuta por los cuales se ceden terrenos o parte de la edificación a cambio de edificación futura o del pago de determinados conceptos, como el coste de las obras, las cuotas a la comunidad, impuestos o tasas, etc.; y constitución de consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto (artículo 15). Con el apoyo de estos instrumentos, las intervenciones sobre el medio urbano pueden generar recursos propios y ser económicamente viables, lo que sin duda constituye un acicate para la participación de los agentes privados que operan en el sector inmobiliario. La obtención de financiación externa para conseguir que estas actuaciones sean autosuficientes, es clave para evitar que el peso de las mismas recaiga exclusivamente en las ayudas públicas y en la economía de las familias⁵⁰.

Los sujetos obligados a la realización de dichas obras coinciden, con algún pequeño cambio, con los previstos en el derogado artículo 18.2 del RDL 8/2011 para las actuaciones de conservación, mejora y regeneración (letras a y b), a los que ahora se añaden las Administraciones Públicas y, por remisión, los sujetos a los que la normativa de ordenación territorial y urbanística atribuya tal obligación. Están obligados, pues, los siguientes sujetos: a.– Los propietarios y los titula-

res de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación. En su defecto, las obras por reparaciones menores motivadas por el uso diario corresponden al titular del uso. Es importante destacar que la L3R prevé pacto al respecto inscribible en el Registro de la Propiedad. b.– Las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir a los gastos en los términos de los estatutos. Y c.– Las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y los propietarios no estén obligados a asumir su coste, o cuando aquellas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.

La iniciativa para proponer la ordenación de dichas actuaciones corresponde a las Administraciones Públicas y a las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, así como a los sujetos obligados a las obras, y a las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualquiera de dichos sujetos. Se establece una *preferencia* por las actuaciones que eliminen situaciones de infravivienda, que garanticen la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como las que, con estos objetivos, partan de la iniciativa de los particulares del ámbito o de una amplia participación de los mismos.

Si para llevar a cabo las actuaciones previstas en la L3R hay necesidad de modificar la ordenación urbanística vigente, deberán observarse las reglas procedimentales previstas en la legislación urbanística. La L3R *contribuye a crear un doble régimen jurídico en materia de planificación / programación de las actuaciones sobre la ciudad consolidada*, nada conveniente, al contemplar la posibilidad de que tales actuaciones se aprueben al margen de los procedimientos establecidos en la legislación urbanística, por los pro-

régimen del suelo donde se ubica el establecimiento comercial, régimen que venía determinado por la planificación urbanística. Es, así, una medida que, tal como ha sido diseñada, no corresponde al Estado establecer con carácter básico pues no posee título suficiente” (STC 170/2012, de 4 de octubre).

49. Vid. el artículo 10.3.b) de la Ley de propiedad horizontal, que, en una redacción un poco confusa, exige autorización administrativa para cualquier alteración de la estructura o fábrica del edificio, como el cerramiento de las terrazas y la modificación de la envolvente del edificio para mejorar la eficiencia energética.

50. Sobre la intervención privada en el desarrollo de actuaciones en la ciudad existente, vid. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El agente rehabilitador. Notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005.

cedimientos de aprobación de las normas reglamentarias pero con los mismos efectos de los planes urbanísticos⁵¹. Si no se precisa la modificación del planeamiento urbanístico, la Administración podrá elegir, a propuesta del sujeto que tiene la iniciativa de la actuación, entre delimitar un ámbito de actuación conjunta o ejecutar las obras mediante una actuación aislada.

Los propietarios de inmuebles que deban ser objeto de actuaciones urbanísticas de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas responden con ellos del cumplimiento del deber legal de costear las obras. Como ya explicitaba el artículo 111.3 de la LES, la conformidad o autorización administrativa para emprender dichas actuaciones conlleva la *afección real directa e inmediata* de las fincas constitutivas de *elementos privativos* de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado al cumplimiento del deber de costear las obras. Dicha afección deberá figurar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, haciendo constar expresamente su carácter de garantía real (artículo 12.2 de la L3R)^{52,53}. Es el mismo régimen que se establece para garantizar el pago de las cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística; sin embargo, debemos recordar que en este caso se está respondiendo con la vivienda constitutiva de domicilio habitual, por lo que para evitar situaciones no deseadas (especialmente cuando estas actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas tienen lugar

en ámbitos donde residan familias con escasos recursos) deben valorarse positivamente las previsiones económicas del Plan Estatal de Vivienda 2013-16, al objeto de facilitar la asunción de las cuotas derivadas de operaciones de rehabilitación, aunque prudentemente debería haberse mantenido un límite mínimo de renta, para que los propietarios más desfavorecidos no tuvieran que sufragar unos costes de rehabilitación inasumibles⁵⁴.

La participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano deberá producirse, siempre que sea posible, en régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, reproduciendo el legislador estatal el patrón de autofinanciación propio de las actuaciones de nueva urbanización.

En los supuestos de iniciativa pública y de ejecución subsidiaria, la Administración resolverá, a su discreción, si ejecuta las obras mediante alguna de las modalidades de gestión directa o indirecta previstas en la normativa administrativa, aunque en este último caso se le impone su adjudicación mediante concurso público, introduciéndose alguna matización al régimen general (artículo 13.4 de la L3R). Pueden presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, incluyendo a los propietarios que forman parte del correspondiente ámbito⁵⁵. Se establece una *preferencia* en la adjudicación del concurso por aquellas ofertas que propongan condiciones ventajosas para los propietarios de los inmuebles afectados (incentivos, inversión y colaboración), excepto en el caso de que dichos propietarios

51. Reproducción del artículo 110.4 de la LES. Para DÍAZ LEMA, la aprobación de planes de rehabilitación urbana conforme al procedimiento previsto para las ordenanzas locales en el artículo 49 de la Ley de Bases del Régimen Local, se permite al objeto de flexibilizar dichos procedimientos y agilizar las actuaciones rehabilitadoras, pero va a suponer el desdoblamiento de la planificación urbanística, arrancando los planes de rehabilitación de su marco propio que es el urbanístico. DÍAZ LEMA, J. M., "Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad virtud", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, abril 2010.

52. *Vid.*, en el mismo sentido, el artículo 9.2 del TRLS.

53. El artículo 12 no fija el plazo de caducidad de la afección de la finca al cumplimiento del deber de costear las obras. En este caso, podría entenderse que le es de aplicación el plazo previsto en el artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Este artículo, referido a la afección de las fincas resultantes de un proyecto de parcelación al cumplimiento de la obligación de urbanizar, establece que la afección caduca a los siete años.

54. El artículo 11.2 de la LES establecía que la realización de obras calificadas como necesarias por la propia Ley debía ser costeada por los propietarios, excepto cuando la unidad familiar a la que perteneciera alguno de ellos tuviera ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el IPREM. Sin embargo, la excepción quedaba inoperativa cuando, por razón de acceder a ayudas o subvenciones públicas, el coste anual repercutido de las obras, fueran privativas o en elementos comunes, no superara el 33 % de sus ingresos anuales. El mismo régimen se establecía, como hemos visto, en el antiguo artículo 10.2 de la Ley de propiedad horizontal, en relación con las obras de accesibilidad.

Ambos preceptos han sido derogados por el apartado 5.º de la Disposición derogatoria única de la L3R.

55. Los propietarios pueden participar en el concurso, pero no gozan de preferencia alguna en la adjudicación. Para ello, deben constituirse previamente en una asociación administrativa que se rige por lo dispuesto en la normativa urbanística para las entidades urbanísticas de conservación. A tenor de la modificación realizada en el artículo 2 de la Ley de propiedad horizontal, esta Ley es de aplicación a dichas entidades cuando así lo dispongan sus estatutos.

hayan incumplido el deber de conservación⁵⁶, o por las que resulten más beneficiosas para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

El legislador estatal ofrece por fin una regulación básica, que ya se echaba en falta, de los *derechos de realojamiento y retorno en actuaciones urbanísticas en suelo urbano, tanto si se actúa mediante procedimientos expropiatorios como no expropiatorios* (artículo 14 de la L3R). El tratamiento de esta cuestión se ha caracterizado siempre por su parquedad⁵⁷: la Ley de suelo de 2007 se limitó a encajar estos derechos entre los vinculados a las actuaciones de transformación urbanística, y el TRLS a reiterar, en su Disposición final undécima –ahora derogada–, el conciso redactado de la Disposición adicional cuarta de la Ley de suelo de 1992, que había superado el examen de constitucionalidad de la STC 61/1997. El artículo 110.3 de la LES, también derogado, complementó parcialmente este marco, interesándose por los usuarios de viviendas y locales que debían ser desalojados. La L3R determina los sujetos que deben garantizar el derecho al realojamiento, su alcance, así como el del derecho de retorno y unas normas procedimentales comunes para la tramitación del realojamiento.

5. La influencia de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en el diseño de la acción urbanística: las modificaciones introducidas en el texto refundido de la Ley de suelo

Para allanar el camino de las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y atraer la iniciativa privada, la L3R considera imprescindible modificar el

contenido de algunas normas, unas veces eliminando previsiones que obstaculizan la aplicación de la Ley, y otras adaptándolas a los nuevos requerimientos legales. La L3R reserva su Disposición final duodécima, de un total de veinte, a acometer cambios en la normativa de suelo estatal, y, de rebote, en las normativas urbanísticas autonómicas, para adecuarlas a los objetivos de la Ley⁵⁸. Nos preguntamos si, a los efectos de una mayor seguridad jurídica, tal vez no hubiera sido más clarificador incorporar un título en el TRLS dedicado específicamente al estatuto jurídico de las intervenciones en el suelo urbano, dotándolas en lo que procediera de un régimen urbanístico distinto del de las actuaciones desarrollistas, aunque esta opción hubiera requerido una revisión más sosegada del conjunto de la norma legal.

Nótese que algunas de las pretendidas modificaciones no son tales, sino simples reubicaciones de preceptos o apartados, con la finalidad de mejorar la sistemática del TRLS (convenios urbanísticos, régimen del suelo rural, participación en actuaciones de transformación urbanística, etc.). Por lo que se refiere a los contenidos normativos, conviven las modificaciones de poco calado⁵⁹ con otras que pueden considerarse modificaciones sustanciales, y que vamos a reseñar seguidamente:

1.– Tras la aprobación de la Ley de suelo de 2007, la actividad urbanizadora pasó a considerarse un servicio público, y el derecho a urbanizar dejó de formar parte de las facultades del propietario –no así el derecho a edificar, que se mantuvo inalterable en su estatuto jurídico–. Ello permitió reconocer, en ejercicio de la libertad de empresa, un derecho de iniciativa de los particulares (fueran o no propietarios) en las actuaciones de ejecución de la urbanización, mientras que en las edificatorias se mantenía el *statu quo* (iniciativa de la propiedad). Ahora, la L3R reforma el régimen jurídico de las iniciativas pública y privada en las actuaciones

56. Vid. los artículos 9.2 y 36 del TRLS en relación con los efectos del incumplimiento de los deberes urbanísticos.

57. GÍFREU FONT, J. y FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., “El derecho de realojo por razones urbanísticas”, *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Madrid, 2008. Para un análisis de la cuestión en la normativa urbanística catalana, vid. GÍFREU FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 552-562.

58. En la versión del Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de abril de 2013, la reforma del TRLS ocupaba la Disposición final primera, un emplazamiento más acorde con la trascendencia de este texto legal en relación con el objeto de la L3R.

59. Así, por ejemplo, el artículo 2, relativo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que añade dos últimas letras al párrafo 2.º, y cuyo apartado 3.º recoge y amplía la vigente letra c) del apartado 2.º, referida a las previsiones para el medio urbano. Lo mismo sucede con el artículo 5, donde se mantienen las mismas obligaciones ciudadanas, pero se reestructuran en distintas letras, con la finalidad de concentrar en la letra d) los deberes relativos a la preservación del paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural (con un mayor alcance conceptual frente al “patrimonio histórico” de la antigua redacción). El artículo 8, sobre las facultades del derecho de propiedad del suelo, se amplía con previsiones contenidas hasta ahora en el artículo 13, dedicado a la utilización del suelo rural, que se deroga. Desaparece la referencia a

urbanísticas, poniendo coto a la capacidad de actuación de la libertad de empresa y, por tanto, a la competencia. Se incorpora expresamente la iniciativa pública en las actuaciones edificatorias, y, en consecuencia, se reconoce la libertad de elección por la Administración de la iniciativa pública o privada en todas las actuaciones urbanísticas (en las de transformación urbanística y en las edificatorias), aunque se echa en falta la referencia expresa al carácter prevalente de la iniciativa pública en la urbanización, que se declaraba en la antigua redacción del artículo 6.a) del TRLS [“(…) cuando esta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente”]. *Lo novedoso de la reforma es, pues, que se limita el ámbito de acción de la libertad de empresa, dado que a partir de ahora la iniciativa privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias solo podrá ejercerse por los propietarios⁶⁰, quedando relegada la participación de los particulares no propietarios a los casos en que se aplique el régimen de iniciativa pública, y, cuando así lo disponga la legislación autonómica, a los procedimientos concurrentes previstos en la iniciativa privada.*

2.– El artículo 9 (deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo) se amplía con previsiones de los derogados artículos 13 del TRLS, referido al suelo rural, y 23 del RDL 8/2011, sobre el régimen urbanístico del silencio administrativo. En este punto, destaca la supresión de la referencia a la primera ocupación o utilización de edificaciones de nueva planta y casas prefabricadas, en coherencia con la previsión que se añade en el apartado 9.º, según la cual las comunidades autónomas *podrán sujetar la primera ocupación o utiliza-*

ción de las edificaciones a comunicación previa o declaración responsable⁶¹. Para garantizar la seguridad jurídica cuando la normativa autonómica opte por acogerse al régimen auspiciado por la Directiva de Servicios, se establece que si de la inspección efectuada *ex post* resulta que la edificación no se adecua a la ordenación urbanística a los efectos de su destino al uso previsto, la Administración deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística en un plazo de seis meses, bajo su responsabilidad, en favor de los terceros de buena fe. La práctica de la comunicación y las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad.

Con todo, la novedad principal del precepto es la *configuración del deber legal de conservación* de los inmuebles en tres niveles, de conformidad con la legislación de suelo. Esta estratificación no entraña la imposición de obras adicionales a las ya reguladas hasta ahora en los textos legales urbanísticos vigentes, sino exclusivamente la concreción del radio de acción de este deber legal, cuyo límite máximo se fija en “la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”⁶². La sistematización del deber legal de conservación en distintos estadios, descrita de forma precisa en el Preámbulo, no tiene su correspondencia en el artículo 9.1, que exhibe una dicción un tanto confusa.

las autorizaciones administrativas para edificar y al silencio administrativo, que se desplazan al artículo 9.7. Se incorpora la referencia expresa a conservar la edificación, después de la cita al derecho a edificar, y la participación en las actuaciones de transformación urbanística en régimen de distribución de costes y beneficios. Los artículos 36 y 37 amplían el conjunto de deberes –no solo los de edificación y rehabilitación– cuyo incumplimiento puede derivar en expropiación, venta y sustitución forzosas –y ahora también en ejecución subsidiaria–, e introducen modificaciones menores en coherencia con estos cambios. Se amplían, mediante el artículo 51, los supuestos de inscripción registral a: a) los actos firmes de aprobación de expedientes ejecutivos en cuanto supongan el establecimiento de garantías reales de la obligación de conservar las edificaciones, y b) la incoación de expedientes de restauración de la legalidad urbanística, y, en consecuencia, los actos de apremio que tengan por objeto garantizar el cumplimiento de las resoluciones que persigan el restablecimiento del orden urbanístico infringido. Finalmente, y a pesar de su inclusión en la Disposición adicional duodécima, debe hacerse constar que el artículo 53 no es objeto de alteración alguna.

60. Desaparece, por tanto, la referencia al derecho de consulta a las Administraciones sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística por parte de los titulares del derecho de consulta (propietarios o no), que se desplaza al artículo 8 del TRLS, donde se reconoce este derecho como una facultad de la propiedad.

61. La determinación del carácter desestimatorio del silencio en determinados supuestos urbanísticos (artículo 23 del RDL 8/2011) ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno catalán, por entender que excede de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común, de acuerdo con la doctrina constitucional que define el alcance de la expresión “común” (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, y 50/1999, de 6 de abril).

62. El artículo 9.2 de la L3R señala que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas que sean precisas, y formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficien-

Conforme al Preámbulo, el contenido del deber legal de conservación –que en las primeras versiones del Proyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se regulaba en su articulado, para desplazarse posteriormente al artículo 9 del TRLS– se estructura en tres niveles: en un primer nivel básico, el deber de conservación se corresponde con la obligación de destinar la edificación a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística, y la necesidad de garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato que establece la legislación aplicable. En particular, cuando se trate de edificaciones, ese deber comprende además la realización de las obras y trabajos necesarios para dar cumplimiento a los requisitos básicos de la edificación previstos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. En un segundo nivel, este deber atañe a los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones –concretamente, sus instalaciones– a las normas legales que sean exigibles en cada momento para mantener sus condiciones de uso, sin que ello suponga una aplicación retroactiva de las mismas. Y, finalmente, en un tercer nivel, el deber de conservación define con mayor precisión el carácter de las obras adicionales a realizar por motivos de interés general, bien por motivos turísticos o culturales (previstos ya en las primeras normas urbanísticas), bien para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano (supuesto incluido en la LES). Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, y la Administración debe establecer motivadamente el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

Dado que el régimen de ocupación del parque inmobiliario residencial puede obstaculizar la ejecución de los trabajos y obras necesarios para el adecuado cumplimiento del deber de conservación, la L3R ha establecido medidas que eviten que los regímenes de mayorías establecidos por la normativa en materia de propiedad horizontal impidan su realización. Como ya hemos subraya-

do anteriormente, el artículo 10 de la Ley de propiedad horizontal destaca el *carácter obligatorio de determinadas actuaciones* –obras de conservación del inmueble e instalaciones comunes y de accesibilidad universal y de acceso a personas discapacitadas y de la tercera edad, etc.–, las cuales no requerirán el acuerdo previo de la junta de propietarios, vengan impuestas por la Administración o hayan sido solicitadas por los propietarios, y aunque impliquen modificación de los estatutos o del título constitutivo de la propiedad horizontal⁶³.

La L3R recoge las amplias potestades reconocidas por la LES y el RDL 8/2011 a la Administración, *tanto para ordenar obras en cumplimiento del deber legal de conservación como para su ejecución subsidiaria* o mediante otras fórmulas de ejecución forzosa (artículo 9.2). En este último caso, conforme al derogado artículo 18.3 del RDL 8/2011, la legislación urbanística podrá incrementar el límite máximo del deber de conservación hasta el 75 % del coste de reposición de la construcción o edificio. La certificación del acto de incumplimiento expedida por la Administración se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal. Recuérdese que los inmuebles quedan afectados al cumplimiento del deber de costear las obras (artículo 12.2 de la L3R).

3.– El régimen de derechos y deberes contenido en la legislación de suelo y urbanística obedece a una lógica de compensación. El titular del suelo, por el hecho de serlo, se adueña de los beneficios derivados de las actuaciones urbanísticas en las que participa, pero, en cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, debe renunciar a atribuirse la totalidad de las plusvalías en favor de la Administración, cediéndole tanto un porcentaje de suelo lucrativo, aquel en el que se localiza parte de ese aprovechamiento urbanístico, como el suelo destinado a la ejecución de dotaciones públicas. Téngase en cuenta que el número de promotoras e inmobiliarias que se crearon en España al amparo de la febril actividad urbanística, nos indica que el conjunto de beneficios y cargas fijados por el legislador que configuran el estatuto jurídico de la propiedad urbanística del suelo está en equilibrio (o, para ser más exactos, intencionadamente descompensado en beneficio de la propiedad). Por regla general, esta asevera-

cia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos, o situaciones graves de pobreza energética. Se establecen actuaciones prioritarias (eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal, y un uso racional de la energía).

63. Con la reforma de la Ley de propiedad horizontal, el acuerdo de la junta de propietarios se limitará a la fijación de las nuevas cuotas de participación por mayoría de 3/5 partes del total de los propietarios, frente a la regla de la unanimidad que fijaba el régimen anterior y sin posibilidad de veto de los propietarios con ingresos reducidos.

ción es rotundamente cierta en el caso de nuevas urbanizaciones, pero bastante menos atinada cuando las actuaciones urbanísticas se producen en el entramado urbano consolidado. Por la complejidad económica que supone abordar actuaciones en la ciudad consolidada, debe celebrarse la exigencia de que se formule, con carácter previo a la ordenación y ejecución de dichas actuaciones, una *memoria de viabilidad económica* sobre la base de su rentabilidad, de su adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un apropiado equilibrio entre los beneficios y las cargas que generan (artículo 11 de la L3R), lo que permitirá conocer la plusvalía de la operación y la oportunidad de llevarla a cabo. La memoria se complementa con el análisis del impacto económico de esas actuaciones en las Haciendas Públicas, cumplimentado en el informe de sostenibilidad económica previsto en el artículo 15.4 del TRLS para todas las actuaciones de transformación urbanística.

No es lo mismo ordenar y ejecutar actuaciones urbanísticas cuando se parte “de cero” en tejidos urbanos futuros que cuando ya existe una trama urbana consolidada, con una historia y una problemática urbanística a sus espaldas. La L3R ha considerado que algunas de las previsiones aplicables por igual a las operaciones de nueva urbanización y a las de reforma urbana penalizaban a estas últimas, y ha optado por flexibilizarlas, reduciendo el alcance de los deberes de los propietarios o incluso suprimiéndolos, a riesgo de ocasionar un deterioro de las condiciones de vida en determinados barrios de la ciudad. Entre el conjunto de medidas que persiguen la eliminación de lo que la L3R identifica como “cargas urbanísticas injustificadas”, destaca la *supresión del deber de cesión de suelo* en actuaciones sobre ámbitos muy degradados o que carezcan de suelo disponible en su entorno inmediato (artículo 16.4 del TRLS). Esta exención debe ser objeto de un uso restrictivo, y siempre que se motive la imposibilidad de hallar otra solución viable desde el punto de vista técnico o económico. La medida se podrá aplicar también a los aumentos de densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda

por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación. Desde luego, no es una solución óptima, y deberemos esperar para confirmar si estas previsiones logran incentivar las intervenciones del sector privado en ámbitos urbanos desfavorecidos y degradados en los que, de otra manera, es seguro que no tendría ansias de involucrarse.

4.– La supresión de cargas urbanísticas se observa, asimismo, en el nuevo contenido del artículo 10.10.b) del TRLS, relativo a la *reserva de suelo para la construcción de vivienda de protección pública*, que sufre una “rebaja” en el suelo urbano consolidado, precisamente donde más necesidad de vivienda protegida hay. Las tradicionales políticas sociales de vivienda se han centrado preferentemente en el establecimiento de medidas de fomento de contenido económico –como la concesión de ayudas a la promoción y la construcción, con el fin de dinamizar el sector inmobiliario– que no han conseguido crear un parque de vivienda residencial de protección suficientemente consolidado. El motivo de esta carestía puede buscarse en la orientación que se ha imprimido a las políticas de vivienda, claramente escuradas hacia la promoción de vivienda protegida en venta, y en la facilidad para reingresarla al mercado libre, debido a la brevedad de los plazos de calificación.

Cuando las políticas urbanísticas dan cuenta del problema de escasez de vivienda protegida, en especial a partir de finales de los años noventa del siglo pasado, una de las principales medidas legislativas que se adoptan es la reserva de suelo para ampliar su contingente. La Ley de suelo de 2007 convirtió en preceptiva para todo el Estado tal reserva, y se encargó de armonizar los distintos porcentajes que coexistían en las normas urbanísticas autonómicas⁶⁴. El TRLS de 2008 disponía, con carácter general tanto para las actuaciones en suelo urbano como urbanizable, que el planeamiento general municipal debía reservar suelo con destino a la construcción de vivienda de protección en un mínimo del 30 % de la edificabilidad residencial prevista por el plan, derivando a la normativa de vivienda estatal y autonómica la determi-

64. En Cataluña, por ejemplo, se rectificó el porcentaje de la reserva, ya que, en ocasiones, no se alcanzaba el mínimo fijado por el legislador estatal (era del 20 % en unos municipios y del 30 % en otros). La reserva se fijó entonces en un mínimo del 30 % de techo residencial de nueva implantación *en suelo urbano y urbanizable* (20 % destinado a vivienda de protección de régimen general y especial, y 10 % para vivienda con protección oficial de precio concertado), excepto en los municipios de más de 100 000 habitantes o que eran capital de comarca, donde se establecía una reserva del 40 % (un añadido del 10 % destinado a una nueva tipología de creación autonómica al margen de las tipologías estatales –vivienda concertada de protección oficial–, que sucumbió a siguientes modificaciones legislativas sin llegar nunca a aplicarse). La norma que adecuó la reserva a los cánones estatales aprovechó para introducir una medida muy ambiciosa destinada a promover a corto plazo suelo con uso residencial protegido, las denominadas “áreas residenciales estratégicas”.

nación de las concretas tipologías de vivienda social que debían construirse. Aunque no establecía distinciones por razón de la clase de suelo o la naturaleza de la operación urbanística que debía desplegarse, tomaba en consideración las distintas dinámicas urbanísticas, y establecía una exención para los planes de ordenación de los municipios de menos de 10 000 habitantes en los que, en los dos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hubiesen autorizado edificaciones de uso residencial para menos de cinco habitantes por cada 1000 habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenaran actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas. Tampoco se aplicaba la reserva si esos planes de ordenación tenían por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización en las que el uso residencial no superara las 200 viviendas (Disposición transitoria primera del TRLS).

La L3R mantiene el porcentaje mínimo del 30 % de la edificabilidad residencial para actuaciones de nueva urbanización, pero *en las de reforma o renovación de suelo urbanizado se asigna una nueva reserva cifrada en el 10 %*. Ambos porcentajes pueden ser reducidos o eximidos por la normativa urbanística, que también puede dejar en suspenso la aplicación de la reserva durante un plazo de 4 años a contar desde la entrada en vigor de la L3R (Disposición transitoria segunda de la L3R). En cualquier caso, como ya recoge la legislación urbanística, la reserva deberá distribuirse equilibradamente en el municipio, garantizando con ello que se respete el principio de cohesión social y se evite la formación de nuevos barrios marginales. De entrada, pa-

rece chocante que el Preámbulo de la L3R reivindique la necesidad de abordar actuaciones de regeneración y renovación urbanas en la ciudad consolidada para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, y, sin embargo, rebaje esta previsión legal precisamente allí donde la vivienda de protección tiene más demanda, debido a la mayor concentración de personas con rentas bajas o en peligro de exclusión social⁶⁵. Pero con la crisis de comercialización del parque inmobiliario construido (676 038 viviendas nuevas sin vender, según datos de 2011 del Ministerio de Fomento) sería conveniente trabajar por un pacto nacional entre la Administración y los sectores implicados (promotores, banca, ONG de acción social, etc.) para dar salida a este parque, en régimen de alquiler.

5.- Se produce una recomposición del suelo urbanizado (artículo 12.3 de la L3R) en lo que se aprecia como un retorno incoherente a los límites definitorios clásicos del suelo urbano, con la recuperación de la consolidación edificatoria como criterio de clasificación de esa categoría de suelo (suelo urbano no consolidado). Con la Ley de suelo de 2007, el legislador estatal renunció a regular las clases de suelo, al entender que se trataba de una técnica urbanística de competencia netamente autonómica, aunque, a efectos de valoración del suelo, estableció dos situaciones básicas en las que se podía hallar este (urbanizado o rural), en atención a su situación fáctica o real. Únicamente podían participar de la condición de suelo en situación de urbanizado los terrenos que contaran con las obras de urbanización⁶⁶. No obstante, la L3R ha abierto la caja

Muy polémica fue también la previsión legal conforme a la cual, en virtud de las necesidades detectadas y el escaso potencial de crecimiento en suelo urbanizable o urbano no consolidado, el Plan territorial sectorial de vivienda de Cataluña podía extender la reserva para vivienda protegida al *suelo urbano consolidado* (derogada por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica).

Vid. también el artículo 66.4 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo catalana, según el cual el planeamiento urbanístico general puede calificar *suelo urbano consolidado* con destino total o parcial a viviendas de protección pública.

65. La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, considera que la reserva ha perdido sentido con la actual coyuntura económica (eliminación de ayudas públicas a la promoción o adquisición de vivienda para venta, pérdida de competitividad de la vivienda protegida por la aproximación del precio de estas viviendas y de las libres, dificultad económica de las familias para acceder al crédito). El Plan Estatal de Vivienda 2013-16 elimina las ayudas públicas estatales destinadas al fomento de la promoción de vivienda protegida, pero mantiene las ayudas orientadas a la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler en suelo o edificios de titularidad pública (entre los beneficiarios no están los promotores privados).

66. Artículo 12.3 del TRLS, desarrollado por el artículo 2 del Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre. De acuerdo con el precepto reglamentario, el suelo en situación básica de urbanizado es el que se encuentra integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, en los siguientes casos: a) cuando se trate de parcelas, edificadas o no, que cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística autonómica o puedan llegar a contar con ellos solo mediante obras de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento, y b) cuando el suelo esté incluido en un ámbito para el que el instrumento de ordenación prevea una actuación de reforma interior o de renovación urbana.

Este artículo ha sido derogado por el apartado 4.º de la Disposición final única de la L3R.

de Pandora al permitir –incomprendiblemente, desde un punto de vista jurídico– escudarse en esta categoría a ámbitos espaciales aglutinadores de suelos no urbanizados pero sí edificados en la proporción que determine la legislación autonómica⁶⁷, de tal manera que, a partir de ahora, el suelo no urbanizado se integra, como un supuesto más, en el suelo urbanizado (?). Es posible que el legislador haya optado por la solución integradora de incluir esta nueva categoría de suelo para evitar que algunos grupos de población queden privados de los nuevos instrumentos de intervención urbana, precisamente los que más los pueden necesitar. Si lo que se pretende es dar una salida airosa a los instrumentos de planeamiento que durante años han ido clasificando como suelo urbano consolidado terrenos que en puridad no lo eran, o dar satisfacción a sus propietarios para acallar posibles reclamaciones judiciales, piénsese que este oxímoron puede acarrear mayores inconvenientes, por los déficits de servicios urbanísticos que presentarán dichos suelos, que en la práctica no son sino terrenos rústicos, a pesar de estar “legalmente” urbanizados. Esto nos sitúa de nuevo ante el creciente fenómeno de situaciones físicas “extrurbanas” (*exurban o exurban sprawl*, en la terminología norteamericana): conjuntos edificatorios de escasa extensión que subsisten a pesar de su aislamiento respecto de algunas dotaciones urbanas típicas, pero que, objetivamente, no pueden clasificarse como suelo no urbanizable. Caso de ser objeto de expropiación urbanística, la tasación de dichos terrenos edificados-no urbanizados se hará de acuerdo con los criterios de valoración del suelo urbanizado, incrementándose desproporcionadamente su valor real.

6.– El artículo 16, relativo a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, mejora su sistemática al diferenciar los deberes de las actuaciones de urbanización de los deberes de las actuaciones de dotación, e incorpora los relativos a las actuaciones

edificatorias. Respecto de actuaciones de urbanización (tanto las de nueva urbanización como las de reforma o la renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado) cuyo uso predominante sea el residencial, se añade un nuevo deber legal consistente en la *entrega del suelo que el plan de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección con destino al alquiler, para atender necesidades temporales de colectivos con dificultades especiales para acceder a una vivienda*. En anteriores borradores de la L3R se contemplaba que esta obligación no debía suponer un aumento de los estándares urbanísticos para dotaciones y equipamientos públicos, aunque fue suprimida oportunamente, puesto que esta concreción debe quedar a criterio de las comunidades autónomas, y, de hecho, ya es objeto de tratamiento en su normativa⁶⁸. En relación con las actuaciones de dotación, se valora positivamente la introducción de una medida para facilitar dichas actuaciones en suelo urbano consolidado, como es que la cesión del aprovechamiento urbanístico pueda satisfacerse no solo mediante la entrega de suelo, sino también por su valor en metálico, *con el objeto de costear la parte de la financiación pública prevista en la actuación o de integrarse en el patrimonio público de suelo con destino preferente a actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas*⁶⁹. Ello se añade a la previsión ya existente según la cual cuando la cesión de suelo dotacional no pueda materializarse en el ámbito correspondiente por razón de imposibilidad física, este deber legal se sustituya por la *entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario situado dentro del mismo*, de acuerdo con el artículo 17.4 del TRLS, o por otras formas de cumplimiento del deber previstas en la legislación urbanística. Este último supuesto, muy común en las actuaciones de dotación, puesto que se desarrollan en ámbitos espaciales muy reducidos, permite compatibilizar la calificación de aprovechamiento privado de una parte del

67. Lo que puede generar una regulación autonómica muy dispar, tanto en la fijación del porcentaje de edificación como en la determinación de los criterios para la delimitación del ámbito a efectos del cómputo.

68. Es el caso de Cataluña, donde las reservas para el sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas, que aglutinan las actuaciones públicas de vivienda destinadas a satisfacer esos requerimientos temporales, se prevén en sustitución total o parcial de la reserva de equipamientos de titularidad pública, cuando se acredite que estos equipamientos no son necesarios (artículo 58.1.g del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto).

69. Constituye una excepción, introducida por la L3R, a la obligación de destinar con carácter preferente los bienes y recursos de los patrimonios públicos de suelo a la construcción de vivienda protegida. *Vid.*, en consonancia, el artículo 39.1 del TRLS, que, además, incorpora un posible nuevo destino de esos bienes y recursos cuando así lo prevea la legislación urbanística (“fines de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”).

inmueble (suelo, vuelo, subsuelo) con el destino de la otra parte a sistema urbanístico de titularidad pública, constituyéndose de esta forma un régimen de propiedad horizontal. Además, en un contexto de crisis económica como el actual, en que las Administraciones Públicas pueden disponer de suelo pero no de financiación para ejecutar actuaciones, nótese la oportunidad de una medida que permite que el propietario materialice su deber mediante la entrega de superficie ya edificada.

7.– Se amplían los supuestos constitutivos de complejos inmobiliarios, puesto que si en la redacción original del artículo 17.4 del TRLS esta institución jurídica se circunscribía a las situaciones en que se destinaban fincas superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, con el redactado de la L3R también *podrán* constituir complejos inmobiliarios los ámbitos conformados por fincas edificables y dotaciones públicas, como sistemas de comunicación, zonas verdes, equipamientos, etc., dando carta de naturaleza a los complejos privados cerrados y a una posible privatización del espacio público⁷⁰. Así pues, el complejo inmobiliario se configura tanto en proyección vertical –constitución preceptiva– como horizontal –constitución potestativa–, aunque, a tenor del artículo 17.3, la superficie del complejo inmobiliario “en horizontal” no siempre podrá tener la consideración de parcela única (esto es, el régimen de la propiedad horizontal tumbada). Finalmente, se facilita la constitución y modificación del complejo inmobiliario, al eximir en dos supuestos la necesidad de contar con autorización administrativa: cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo sean los previstos en la licencia de obras, y cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos⁷¹.

8.– En relación con la *declaración de obra nueva*, se posibilita que, cuando la declaración se refiera a obra nueva terminada, la legislación urbanística autonómica prevea la sustitución de la autorización administrativa que garantiza que la edificación reúne las condiciones para destinarla al uso previsto en el plan, esto es, la licencia de primera ocupación, *por un régimen de comunicación previa o declaración responsable*, en cohe-

rencia con el nuevo artículo 9.9 del TRLS. Además, recuérdese que con el artículo 24 del RDL 8/2011 desapareció la exigencia según la cual el asiento de inscripción debía dejar constancia de la situación de fuera de ordenación de las construcciones respecto de las cuales ya no procedía adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implicaran demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción –de manera que ya no se requiere la presentación del acto administrativo que declara esta situación–. Para compensar esa ausencia y mantener la protección a terceros de buena fe, se establece ahora que, a los efectos de la constancia registral de la terminación de esas construcciones, cuando la declaración de obra nueva hubiera sido inscrita sin certificación expedida por el ayuntamiento, este debe dictar una resolución para hacer constar registralmente, en nota al margen de la inscripción de la declaración, *la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido y la indicación expresa de las limitaciones que se impongan a la propiedad*.

6. Unas últimas consideraciones

El interés del legislador estatal ha pasado de la ciudad futurible, en la que todo está aún por hacer, a la ciudad ya construida. Esta afirmación no debe confundirnos y llevarnos a creer que el legislador abandonó a su suerte a la ciudad, en su cruzada hacia nuevos horizontes espaciales, puesto que si bien las iniciativas de recuperación urbana han tenido durante muchos años un carácter accesorio o casi testimonial, su presencia a través de las políticas de fomento de los sucesivos planes de vivienda ha sido constante. En realidad, la transformación física y urbanística de los centros urbanos ha corrido pareja con los procesos de expansión de la urbanización. Los movimientos de creación de “nueva ciudad” y de “revitalización urbana” no son fases consecutivas perfectamente diferenciables, sino que muy a menudo se han ido ejecutando en el mismo momento, como las bolas de un billar que avanzan en dirección contraria. Baste ver, por ejemplo, la evidente mejora en las tres últimas décadas de los centros urbanos y *down-towns* de la inmensa mayoría de ciudades españolas

70. Para abundar en la cuestión, puede consultarse RAGEL SÁNCHEZ, L. F., *Las urbanizaciones de uso privado*, Tecnos, 1990, y MARTÍN BERNAL, J. M., “Tratamiento jurídico de las urbanizaciones privadas a la vista de L.P.H.” (1.ª y 2.ª parte), *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 240 y 243, 2008.

71. *Vid.* el artículo 10.3.a) de la Ley de propiedad horizontal.

(incrementos de precio de viviendas y solares, operaciones de rehabilitación y peatonalización, revalorización como centros comerciales y turísticos, etc.). No solo en las nuevas urbanizaciones sino también en los cascos urbanos consolidados, los residentes con suficientes medios económicos han perseguido el viejo sueño de rebajar las densidades preexistentes, una opción posible gracias al “esponjamiento” y a la limitación de nuevas construcciones. Otra cosa es que, en muchas ocasiones, estos cambios en la ciudad se han realizado con un arsenal normativo reducido o bien articulando imaginativamente la normativa tributaria, civil o de subvenciones públicas⁷².

Después de mucha inconcreción jurídica, los conceptos de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas han sido reformulados normativamente, para facilitar la implementación de las actuaciones sobre el medio urbano y convertirse en el emblema de la reactivación económica del sector inmobiliario. Pero lejos de reiterar patrones intervencionistas clásicos, esta ciudad que se ha convertido en el objetivo prioritario de las políticas urbanas demanda algo más que una recuperación física de áreas degradadas. Las *nuevas exigencias de sostenibilidad* trascienden esta única perspectiva y obligan al planificador a promover *intervenciones integrales* que abracen multitud de aspectos.

Ciertamente, a lo largo de prácticamente todo el siglo XX, se produce un maridaje exclusivo entre la regeneración urbana y la mejora física, y se presta escasa atención al impacto social y económico de la ejecución de las actuaciones urbanas. El planteamiento tradicional de las operaciones de remodelación urbana ha consistido en intervenir físicamente para embellecer aquello que se considera caduco y degradado, mejorando los espacios y equipamientos públicos y el patrimonio inmobiliario residencial (en lo que comúnmente se conoce como “lavar la cara a la ciudad”). Sin embargo, a esta visión se ha superpuesto otra más global y estratégica, en la que sigue teniendo cabida el factor estético, pero integrando además otras perspectivas que abarcan aspectos como la sostenibilidad ambiental, la miti-

gación del cambio climático y la eficiencia energética, el fomento del crecimiento compacto, la recuperación y el desarrollo económicos, la mejora de la accesibilidad y de las infraestructuras urbanas, los avances tecnológicos, la inclusión y cohesión social, la preservación del patrimonio cultural, la atracción de inversión privada, y la creación de empleo y de oportunidades educativas y culturales, todo ello tamizado en pos de la sostenibilidad urbana (*vid.* al respecto el artículo 7 de la L3R y el carácter integrado de las actuaciones en el medio urbano cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas).

Las intervenciones urbanísticas en la trama urbana envejecida o deteriorada han ido e irán indefectiblemente ligadas a la mejora estética del espacio y de sus elementos, pero las actuales exigencias para aumentar la calidad de vida urbana ya no se limitan al disfrute de viviendas adecuadas con dotaciones y espacios públicos igualmente adecuados. En los textos legales analizados en este artículo asoman aspectos que delatan que las actuaciones sobre el medio urbano son de una gran complejidad, como la cohesión territorial y social, la eficiencia energética y la mixtura funcional al servicio de un medio ambiente urbano sostenible. Esta aproximación holística que toma en consideración tantas cuestiones de la vida urbana (*integrated redevelopment*) para obtener un medio urbano sostenible y adecuado a las necesidades de la población, ha abonado una nueva aproximación al espacio urbano, entendido como bien jurídico que supera los límites del derecho de propiedad y nos concierne a todos⁷³. Así lo recoge el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS), al establecer un estatuto jurídico del ciudadano que asegure su disfrute y participación en el medio en el que vive, y su acceso igualitario a dotaciones, servicios y espacios libres.

La ciudad consolidada es una realidad viva en constante transformación, producto de las complejas relaciones sociales y económicas que se desarrollan a su amparo. Y las políticas de transformación del tejido urbano deben ser un reflejo de esta realidad local, que

72. Una excelente disertación sobre la evolución y la problemática de la ciudad compacta y de los fenómenos de suburbanización, puede verse en AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito legal de la ciudad compacta* (pendiente de publicación).

73. El derecho a la ciudad, teorizado por primer vez por el sociólogo francés Henri LEFEBVRE, y que engloba a su vez muchos otros derechos para vivir dignamente en el espacio urbano, es un derecho colectivo que pertenece a todos aquellos que viven o acceden al espacio urbano. Supone el derecho a apropiarse de la ciudad, usando lo que esta ofrece y participando en la creación de aquello que no tiene. A mayor abundamiento, puede acudir a su clásico *El derecho a la ciudad*, Península, 1969. También pueden consultarse, entre otros, HARVEY, D., “The right to the city”, *New Left Right*, núm. 53, 2008, y AA. VV., *El derecho a la ciudad*, Serie Derechos Humanos Emergentes, núm. 7, 2011.

se recrea día a día⁷⁴. Por ello, constituyen un mecanismo idóneo para fomentar la cohesión social, especialmente si van acompañadas de medidas que favorezcan la creación de redes sociales de participación, así como la sostenibilidad, contribuyendo al ahorro energético y a la lucha contra el cambio climático. Además, no debe perderse de vista que esos barrios renovados (reurbanización, rehabilitación de inmuebles y construcción de obra nueva, protección del patrimonio histórico y cultural, etc.) constituyen un polo de atracción económica y cultural de primer orden. Así, las nuevas dinámicas económicas contribuyen a la valorización del barrio y de la ciudad en su conjunto, que gana en competitividad y en retornos económicos a la Administración, por el alza de los precios inmobiliarios de las áreas regeneradas y de sus zonas circundantes. No obstante, también se constata que no todas las operaciones de regeneración y renovación urbanas cumplen con esa perspectiva global o integral. La transformación de la trama urbana existente tiene unas consecuencias en el tejido social y económico local que trascienden la mera remodelación física, de tal manera que una gestión inapropiada de la actuación transformadora puede acarrear efectos negativos, como la destrucción del patrimonio arquitectónico histórico, el languidecimiento de la actividad económica tradicional, o el desplazamiento y desmembramiento de las comunidades locales, cuyo hábitat pasa a ser ocupado por una clase social

de mayor poder adquisitivo. Muchas actuaciones exitosas desde el punto de vista estético-visual han acarreado una profunda desestructuración económica, debido a la eliminación de la diversidad de usos y del comercio tradicional que, en opinión de J. Jacobs⁷⁵, tan necesarios son para la vitalidad urbana. Y lo mismo ocurre en materia social cuando se produce la expulsión de la población originaria (las clases populares económicamente más desfavorecidas), que ha sido sustituida por familias con mayor nivel adquisitivo y cultural, de tal modo que el tejido urbano tradicional salta por los aires en un proceso que los anglosajones, que han vivido la experiencia en sus propias carnes, han denominado *gentrification*⁷⁶.

Con este cambio de signo legislativo que personifica la L3R, el urbanismo se ha puesto al servicio de la recuperación de la ciudad existente. No obstante, las leyes pueden ser motor del cambio, pero por sí solas no pueden trocar el orden de las cosas. Falta ahora que los agentes públicos y privados sean capaces de aprovechar las oportunidades que les brinda este nuevo marco jurídico, diseñado con vocación de permanencia, con el fin de impulsar la mejora global de la imagen urbana y de paliar de una vez por todas los déficits estructurales de las políticas de suelo y vivienda que venimos arrastrando desde hace años, y que la crisis económica y financiera del país ha revelado en toda su crudeza. ■

74. Uno de los retos de las políticas de regeneración y renovación urbanas debe ser el mantenimiento de la identidad y peculiaridades locales y de las actividades tradicionales de los barrios intervenidos. F. MUÑOZ ha puesto de relieve cómo, por efecto de la globalización, los paisajes urbanos de las ciudades se estandarizan y sus periferias residenciales se extienden de forma clónica en el territorio. El autor acuña el concepto de "urbanalización" para referirse a estos procesos de replicación homogénea de paisajes urbanos. *Vid. Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, 2008.

75. JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, 1973.

76. Para un examen de la controvertida gentrificación, pueden consultarse ATKINSON, P., "Gentrification, segregation and the vocabulary of affluent residential choice", *Urban Studies*, 45(12), 2008, y LEES, L., SLATER, T y WYLEY, E., *Gentrification*, Routledge, 2008. En España, la sostenibilidad social en el marco de las políticas urbanas ha sido ampliamente analizada por PONCE SOLÉ, J.; de este autor pueden consultarse, entre otros títulos, *Poder local y guetos urbanos*, INAP-Fundació Pi i Sunyer, 2002; *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, 2006; "Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico y sostenible", en AA. V.V. *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, 2004, y *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, en su contexto español, europeo e internacional* (coord. con SIBINA TOMÁS, D.), Marcial Pons, 2008.