

---

# Un canvi de rumb en les polítiques de sòl i urbanístiques: la mudança de l'urbanisme expansiu i el redescobriments de la ciutat consolidada

Judith Gifreu Font<sup>1</sup>

Professora titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

1. **Crisi del model urbanístic d'expansió i noves oportunitats: la recuperació de la ciutat com a estratègia de futur de les polítiques urbanes**
2. **La necessitat d'una acotació terminològica de les actuacions sobre la ciutat consolidada**
3. **L'impuls de les polítiques de recuperació urbana com a instrument dinamitzador de l'economia**
4. **El marc jurídic bàsic de les actuacions sobre el medi urbà: la Llei de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes**
  - 4.1. L'informe d'avaluació dels edificis
  - 4.2. L'ordenació i la gestió de les actuacions sobre el medi urbà
5. **La influència de la Llei de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes en el disseny de l'acció urbanística: les modificacions introduïdes en el text refós de la Llei de sòl**
6. **Unes darreres consideracions**

## Resum

L'esgotament del model urbanístic d'urbanització i de promoció de nou habitatge que ha senyorejat el nostre territori durant més d'una dècada, ha estat vist pels poders públics com una oportunitat per imprimir una nova direcció a les polítiques d'ús del sòl, reemplaçant la conquesta de sòls verges per la recomposició de sòls ja urbanitzats i edificats per tal de contribuir a la millora integral del teixit urbà consolidat, alhora que s'aposta decididament per la reconversió d'un sector abans molt dinàmic, el de la construcció.

Les intervencions sobre el medi urbà seran el paradigma del model urbanístic sostenible del segle XXI, d'acord amb les exigències europees en matèria de desenvolupament urbà. La transmutació legal s'ha produït de la mà del legislador estatal amb la promulgació, en un curt espai de temps, d'una successió de textos que culminen amb la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes. Aquesta norma ha creat un estatut jurídic de les intervencions a la ciutat existent, revisant tota la legislació implicada en la matèria. Destaca especialment la referida al règim de sòl, objecte d'una reforma substancial que ha de tenir la continuïtat en la legislació autonòmica, perquè del que estem parlant, en el fons, és d'un nou estil de fer urbanisme.

Paraules clau: *urbanisme expansiu; desenvolupament urbà sostenible; rehabilitació, regeneració i renovació urbanes; règim de sòl; habitatge.*

---

1. Membre del Grup d'Investigació de la Generalitat de Catalunya sobre Territori, Ciutadania i Sostenibilitat, i del Centre d'Estudis de Dret 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 restructuring 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 de 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. Crisi del model urbanístic d'expansió i noves oportunitats: la recuperació de la ciutat com a estratègia de futur de les polítiques urbanes**

Les fronteres entre disciplines jurídiques que abans conformaven compartiments estancs (ordenació del territori, urbanisme, habitatge) ja fa temps que es desdibuixen a marxes forçades, fonamentalment per la influència transversal del medi ambient, que li permet projectar-se sobre totes elles i oferir respostes integrades que aporten coherència a l'acció del legislador intern quan aborda la problemàtica que es deriva de la "qüestió urbana".<sup>2</sup> Qüestió, per cert, en la qual la Unió Europea té cada vegada més a dir, encara que, paradoxalment, no se li atribueixin competències en matèria de coordinació de la política urbana. La seva contribució es materialitza indirectament, per mitjà de direc-

trius i consideracions de contingut ambiental que s'incorporen –per mor de les seves directives, però també per l'influx de les seves comunicacions, recomanacions i dictàmens– a les polítiques de planificació urbana dels estats membres, com succeeix amb l'avaluació ambiental de plans i projectes i, més recentment, amb els requisits d'eficàcia energètica d'edificis i dels seus elements. Al començament, la Unió Europea va penetrar en les qüestions urbanístiques de la mà de les polítiques ambientals per tal de desenvolupar uns principis generals que impulsessin una estratègia de preservació del recurs natural sòl,<sup>3</sup> però amb el temps ha anat adoptant una perspectiva més global, fent-se ressò de la problemàtica dels sistemes urbans i replantejant-se els seus actuals patrons d'organització i de desenvolupament, sota l'empremta de la sostenibilitat ambiental, la cohesió econòmica i social, la competitivitat i el foment de la qualitat de vida.<sup>4</sup> I encara que el col·lapse

2. Les qüestions en matèria d'habitatge que tenen acomodatament en la legislació urbanística són cada vegada més abundants, i viceversa. La mateixa confusió material es produeix entre l'urbanisme i l'ordenació del territori. En l'actualitat, Catalunya està estudiant la preparació d'una nova llei que uneixi ambdues disciplines en un únic text legal.

3. *Carta europea del sòl*, Declaració d'Estrasburg, 1972.

4. La nova orientació es plasma en nombrosos documents: *Llibre verd sobre medi ambient urbà*, 1990; *Europa 2000: perspectives de desenvolupament del territori de la Comunitat*, 1991; *Carta urbana europea*, 1992; *Carta d'Aalborg*, 1994; *El desenvolupament urbà i la Unió Europea*, 1995; *Cap a una política urbana per a la Unió Europea*, 1997; *Marc d'actuació per al desenvolupament urbà sostenible a la Unió Europea*, 1998; *Estratègia territorial europea*, 1999; *Carta d'Hannover*, 2000; *Estratègia temàtica per al medi ambient urbà*, 2001; *Carta de Leipzig sobre ciutats europees sostenibles*, 2007; *La dimensió urbana de les polítiques de la Unió Europea*, 2010; *Ciutats de l'endemà. Reptes, visions i camins a seguir*, 2011, entre d'altres, a més de molts projectes específics finançats amb fons europeus.

econòmic i financer que ha sacsejat el nostre país ha estat determinant per descobrir “de cop i volta” les virtuts d'un *urbanisme auster*,<sup>5</sup> que no consumeix sòl i aprofita el patrimoni existent, per poc que ens hi fixem podrem concloure que aquesta reorientació urbanística s'hauria produït igual, encara que més tardanament i de manera molt més subtil i pausada, gràcies a unes polítiques –europea i estatal– que cada vegada prenen més cartes en l'assumpte del desenvolupament urbà sostenible.<sup>6</sup>

El model de desenvolupament urbanístic dispers basat en el “fer ciutat”, i patrocinat per la normativa liberalitzadora de sòl de mitjans dels anys noranta del segle passat, es va fonamentar en el protagonisme de la iniciativa privada –*propietaris i no propietaris*–, tot i que el control i la direcció de l'urbanisme, en la seva condició de funció pública, es treien dels mecanismes de mercat (STC 164/2001, d'11 de juliol).<sup>7</sup> Els elevats marges de benefici generats pels processos de transformació urbanística mitjançant actuacions de nova urbanització van garantir el manteniment d'aquest protagonisme, contribuint, al seu torn, a convertir el sector immobiliari en un dels principals motors de generació de riquesa del país. Això va propiciar un patró de creixement territorial orientat al mercat, sobrealimentat per un marc regulador que articulava estratègies més competitives respecte d'etapes anteriors per potenciar el paper del sector privat.<sup>8</sup> A l'empara d'aquesta normativa, les actuacions sistemàtiques en la seva modalitat privada de compensació, i, en menor mesura, en la modalitat mixta de cooperació concessionada, van brillar amb llum pròpia en l'execució de

projectes de nova urbanització. No obstant això, no va passar el mateix a l'entorn urbà, a la ciutat, on l'activisme privat ha refulgit amb molt poca intensitat.

Malgrat el seu potencial, les actuacions urbanes, focalitzades en àrees residencials obsoletes, vulnerables i desafavorides, han constituït l'*excepció a la norma general de desenvolupament urbanístic extensiu* (expansió discontinua en baixa densitat), i quan el sector privat hi ha participat ho ha fet amb el suport financer de les administracions. Les intervencions sobre la trama urbana consolidada són molt més complexes que les de nova urbanització, per la seva incerta viabilitat tècnica i econòmica, i, especialment, perquè requereixen *polítiques integrades* procedents de diferents camps (econòmic, cultural, educatiu, ambiental, laboral, social, etc.)<sup>9</sup> i la participació activa de la població resident. Des del punt de vista urbanístic, aquestes operacions, vinculades estretament a les demandes ciutadanes de millora de la qualitat de vida urbana, entre aquestes l'accés a habitatge protegit, no són atraients per a la iniciativa privada. En aquests casos, l'intervencionisme dels poders públics –en substitució del mercat– esdevé fonamental, ja sigui mitjançant la gestió directa o indirecta d'actuacions, subsidiant préstecs convinguts, atorgant subvencions o per mitjà de mesures incentivadores de caràcter fiscal. Promoure la rehabilitació del parc edificat que es troba en un estat de conservació deficient, així com la regeneració i renovació del teixit urbà existent, és una tasca que incumbeix a les administracions públiques, ja que els correspon garantir les *condicions necessàries per fer efectiu el dret constitucional a un habitatge digne i*

5. La terminologia és prestada de DEAS, I. i 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 regeneració urbana no és una opció política, sinó una exigència del principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible, en “Instrumentos jurídicos para la renovación urbana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, desembre 2011, p. 14.

Tot i que el liderat europeu per treballar pel desenvolupament sostenible de les ciutats no violenta la competència urbanística domèstica, en algun cas, com en el conflicte plantejat pel model urbanístic valencià amb fonament en una presumpta violació de les directives europees de contractació pública (resolucions del Parlament Europeu de desembre de 2005, juny de 2007 i març de 2009), l'impacte de la seva normativa es pot saldar amb la rectificació del marc normatiu i de les polítiques urbanístiques internes.

7. La Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, va escometre una certa privatització i desregulació de l'urbanisme, imposant als poders públics l'obligació de facilitar i promoure la iniciativa privada en aquest àmbit (article 6). Aquest procés ha generat una literatura jurídica abundant, entre la que es pot consultar PAREJO ALFONSO, L., *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*, Institut 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. Per exemple, moltes actuacions a la ciutat consolidada requereixen el desallotjament dels ocupants legals d'immobles que en constitueixen la residència habitual, als quals cal garantir el dret de allotjament, i, quan sigui possible, també el de retorn.

*adequat* (article 47.1 de la Constitució espanyola),<sup>10</sup> *així com el foment d'un medi urbà sostenible i integrador*. I tot i que la prioritat actual sigui la recuperació d'àrees residencials degradades, les polítiques urbanístiques s'han d'orientar a la ciutat en el seu conjunt: la regeneració i renovació urbanes no s'han d'identificar exclusivament amb la intervenció en àrees deprimides o vulnerables, com a part d'una estratègia preventiva per evitar caure en un cicle de deteriorament i marginalitat. En qualsevol cas, el compromís dels poders públics és avui més imperiós que mai, ja que si fins i tot en els moments del *boom* urbanístic tan sols un minvat nombre d'operacions de revitalització urbana (fonamentalment les de rehabilitació edificatòria) generaven plusvàlues considerables, ara, quan els sectors immobiliari i de la construcció es troben en hores baixes i amb serioses dificultats per accedir al crèdit, els inconvenients adquireixen una dimensió majúscula. Tanmateix, seria deshonest ometre el fet que, enmig de tant procés d'artificialització de sòl verge i construcció de nou

habitatge, algunes comunitats autònomes (Catalunya, Illes Balears) van promoure iniciatives molt ambicioses en el cor de les seves ciutats per proporcionar entorns més atractius i insuflar benestar econòmic i social, a partir de la "deconstrucció" d'àrees urbanes deteriorades i obsoletes. Lamentablement, moltes d'aquestes iniciatives públiques, sustentades en essència per mesures de contingut econòmic, han quedat aparcades en un racó a l'espera de temps més propicis.<sup>11</sup>

En un context de crisi econòmica, la regeneració urbana constitueix *una alternativa ambientalment i econòmicament sostenible* davant les polítiques d'expansió i de creixement, que no fa tant de temps dominaven el panorama urbanístic espanyol i que han deixat una empremta indeleble al nostre territori. Milions d'hectàrees de sòl preparat per acollir creixements urbanístics que no necessitem, i milers d'habitatges sense estrenar esperant un comprador que truqui a la porta, constitueixen el saldo de la ressaca que ha seguit l'abans anomenat "miracle econòmic espanyol". I així,

10. L'article 2.4 del text refós de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, estableix que el sòl vinculat a un ús residencial per l'ordenació territorial i urbanística és al servei de l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Tanmateix, la conjuntura immobiliària que ha dominat l'escenari econòmic de les darreres dècades ha fet malbé la possibilitat que les classes socials amb menys poder adquisitiu puguin accedir amb normalitat a un habitatge en propietat o en règim de lloguer, o fins i tot, en cas d'ostentar la propietat d'un habitatge, que el puguin mantenir en condicions adequades de seguretat i habitabilitat. La crisi econòmica ha agreujat la situació, per la precarietat laboral i les restriccions per accedir a crèdits hipotecaris. Sobre el dret a l'habitatge, *vid.*, per tots, 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. A Catalunya, les actuacions de regeneració urbana a les zones centrals o perifèriques han rebut un tractament específic en la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, desplegada pel Decret 369/2004, de 7 de setembre. En virtut d'aquesta legislació, els municipis amb àrees urbanes on es manifesten, entre d'altres, problemes urbanístics importants (regressió urbanística, creixement o pèrdua excessiva de la població, manca de dotacions, urbanització marginal, etc.) poden formular un pla de millora urbana per executar actuacions de rehabilitació integral finançades parcialment per la Generalitat a través del Fons de foment del programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial, que contribueix al pressupost global del projecte en un percentatge del 50 al 75 %.

Són actuacions susceptibles de finançament la millora de l'espai públic i la provisió d'espais verds; la rehabilitació i l'equipament de parts comunes o col·lectives d'edificis; la provisió d'equipament d'ús col·lectiu; la incorporació de les tecnologies de la informació als edificis; el foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà, particularment respecte a l'eficiència energètica, l'estalvi en el consum d'aigua i el reciclatge de residus; l'equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i dels equipaments; el desenvolupament de programes que es tradueixin en una millora del barri a nivell social, urbanístic i econòmic, i l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques. La construcció i la rehabilitació d'habitatges queden excloses del finançament, tret que es tracti d'elements col·lectius o comuns dels edificis que no formin part del parc públic d'habitatge de la Generalitat. Per a una visió analítica de la Llei, es pot consultar NELLÓ, O., "Contra la segregació urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña", en YAÑEZ, G. et al. (ed.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universitat de València, 2007.

En aplicació d'aquesta normativa, el Govern de la Generalitat ha promogut des de l'any 2004 set convocatòries d'ajudes a la rehabilitació integral de barris, de les quals s'han beneficiat 94 municipis i 117 projectes de rehabilitació. El pla d'ajustos del Govern ha comportat que la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, condicioni la convocatòria d'ajudes a la disponibilitat del Fons de foment del programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial.

També la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, estableix mesures importants per promoure la conservació i rehabilitació d'habitatges, entre aquestes la delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació, per tal de promoure la rehabilitació d'edificis a zones especialment degradades, o d'evitar processos que puguin comportar riscos per a la cohesió social. L'acord pel qual es declara l'àrea de conservació i rehabilitació porta implícita la declaració d'utilitat pública de les actuacions i l'ocupació dels terrenys i immobles afectats als fins de l'expropiació i d'imposició de servituds o d'ocupació temporal dels terrenys, si les circumstàncies concurrents –necessitats, recursos economicofinancers, col·laboració de la iniciativa privada, etc.– justifiquen la conveniència de recórrer a l'expropiació.

un cop arribat el moment d'escodrinyar nous horitzons urbanístics, l'Executiu estatal ha constatat que, si bé la producció de nova ciutat disposava d'un gruix matalàs jurídicurbanístic, les intervencions als espais urbans a fi de millorar el parc d'habitatge i reequipar dotacions i serveis havien rebut una atenció legislativa escassa i disgregada, que s'havia materialitzat gairebé exclusivament en les mesures de foment dels successius plans d'habitatge.

El paquet de mesures reformistes llançat recentment pel Ministeri de Foment per consolidar el viratge, que ja havia començat en normes anteriors, de les polítiques tradicionals d'urbanisme i habitatge cap a opcions més d'acord amb els temps que corren i amb les necessitats reals de la societat civil, persegueix, a parts iguals, garantir un desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà<sup>12</sup> i contribuir a la reconversió econòmica del sector de la construcció, debilitat estructuralment, aprofitant les oportunitats que ofereixen les intervencions de millora de les àrees urbanes consolidades.<sup>13</sup> En efecte, l'aposta inequívoca del Govern central pel disseny i la implementació d'una estratègia política de base urbanística però integradora de molts altres aspectes, que focalitza de nou la seva atenció a la ciutat, és vista per tots els actors implicats (poders públics, sector de la construcció, ciutadania) *com una oportunitat per solucionar les conseqüències perniciososes de les deficiències –estructurals unes, conjunturals altres– que s'aprecien en matèria de sòl i habitatge* (polítiques de regeneració urbana hipotròfiques, dificultat d'accés a l'habitatge, manca d'un parc residencial d'habitatge en lloguer, caiguda en picat de l'activitat constructiva, restricció al crèdit hipotecari i sobreendeutament de les famílies, entre d'altres).

Les actuacions previstes en el Programa nacional de reformes graviten sobre dos eixos centrals, que són el foment del mercat d'habitatge de lloguer –concen-

trant les ajudes entre els col·lectius més vulnerables– i la millora i revitalització de l'entorn urbà, i es desgraven en un conjunt de normes dictades amb escassos mesos de diferència: la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges; la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes; el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, rehabilitació, regeneració i renovació urbanes 2013-2016, aprovat mitjançant el Reial decret 233/2013, de 5 d'abril (en endavant, Pla estatal d'habitatge 2013-16), i el Decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis. La finalitat d'aquest article no és cap altra que analitzar el contingut de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (en endavant, L3R), en la mesura que aquesta disposició legal passa a convertir-se des d'ara en la pedra angular de la regulació jurídica de les actuacions sobre el teixit urbà dels nostres pobles i ciutats.

No és aquest el moment ni el lloc per entrar en disquisicions formals, ja que el que es pretén és l'anàlisi de la qüestió substantiva, però no per això hem de deixar d'al·ludir a la *dubtosa competència de l'Estat per dictar normativa en matèria de rehabilitació urbana*, assumpte que afecta la L3R però que es remunta també als seus antecedents normatius més propers: la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES), i el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa (en endavant, RDL 8/2011).<sup>14</sup> La competència autonòmica en les matèries d'urbanisme i habitatge, obliga l'Estat a justificar la seva ingerència en les mateixes mitjançant el recurs

12. El preàmbul de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, ressalta especialment la necessitat d'assumir les exigències europees sobre eficiència energètica dels edificis, fomentant la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat tant en l'edificació com en l'ús del sòl.

13. La Llei 8/2013 considera que els mecanismes ideats per fomentar les intervencions a les urbs poden facilitar el camí cap a la recuperació econòmica, contribuint a la reconversió i reactivació de sectors tan rellevants per al desenvolupament de l'economia espanyola com l'immobiliari i de la construcció i el turístic.

14. Bona part de les disposicions contingudes en la L3R tenen l'origen en determinats preceptes derogats de la LES (articles 107 a 111) i del RDL 8/2011 (articles 17 a 25), esdevenint el redactat de la L3R una versió revisada i millorada d'aquests. Per aquest motiu, les vulneracions competencials que hagi pogut cometre l'Estat en relació amb la L3R són igualment predicables de les dues normes de 2011. Així es posa de manifest, per exemple, en els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya núm. 6/2011, de 20 de maig, 8/2011, de 27 de setembre, i 9/2013, de 8 d'agost. L'alt òrgan consultiu conclou tres vegades, amb fonament en els mateixos arguments, que s'han vulnerat les competències autonòmiques en matèria d'urbanisme i habitatge. La Generalitat ha interposat els recursos d'inconstitucionalitat núm. 6596-2011 i 1886-2012, que encara no han estat resolts pel Tribunal Constitucional, i ha anunciat recentment la presentació d'un nou recurs, aquest cop contra la L3R.



a títols competencials propis (STC 152/1988, de 20 de juliol; 61/1997, de 20 de març; 36/2012, de 15 de març, i 170/2012, de 4 d'octubre). Així doncs, de conformitat amb la disposició final dinovena, el legislador estatal assenyala que la L3R té el caràcter de *legislació bàsica a l'empara de la competència estatal en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica* (article 149.1.13è de la Constitució espanyola), a més d'altres títols específics vinculats a preceptes concrets.<sup>15</sup> Estem davant d'un títol competencial que en els últims temps, sota els efectes d'una forta crisi econòmica i financera, ha portat l'Estat a vincular l'economia amb gairebé qualsevol sector d'activitat, justificant d'aquesta manera la incursió de la normativa estatal en l'àmbit jurídic autonòmic (venda ambulants, horaris comercials, energia, agricultura, costes...). La doctrina constitucional ha interpretat l'abast d'aquesta competència, reconeixent-ne el caràcter transversal i permetent que es projectés sobre diversos camps o matèries de competència autonòmica, *sempre que la finalitat perseguida respongui efectivament a un objectiu de planificació econòmica* (STC 225/1993, de 8 de juliol). D'aquesta manera, el radi d'acció de l'article 149.1.13è no es pot estendre fins a incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica, sinó únicament les que tinguin *una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general* i que requereixin una actuació unitària en el conjunt de l'Estat. Sense aquest límit, és clar que la *vis expansiva* d'aquesta competència reservada a l'Estat conduiria a l'"ablació total"<sup>16</sup> de les competències més específiques, és a dir, les autonòmiques (STC 186/1988, de 17 d'octubre; 133/1997, de 18 de juliol; 21/1999, de 25 de febrer; 45/2001, de 15 de febrer; 124/2003, de 19 de juny; 111/2012, de 24 de maig; 135/2012, de 19 de juny, i

143/2012, de 2 de juliol). Així les coses, el títol competencial que l'Estat invoca com a fonament de la L3R matisa o condiona l'exclusivitat de les competències en matèria d'urbanisme i habitatge (STC 59/1995, de 17 de març; 61/1997, de 20 de març, i 112/2013, de 9 de maig), possibilitant, per exemple, que l'Estat desenvolupi activitats de foment en l'àmbit de l'habitatge per la connexió del mercat immobiliari amb l'economia nacional (STC 152/1988, de 20 de juliol).<sup>17</sup> Amb tot, l'Estat s'ha de mantenir dins els límits de la seva competència, *"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 d'octubre), de manera que s'haurà de valorar si, malgrat la seva transcendència econòmica –que no es discuteix–, les actuacions regulades en la L3R constitueixen mecanismes substantius de la planificació econòmica capaços de desplaçar la competència autonòmica, o suposen un excés competencial de l'Estat.

## 2. La necessitat d'una acotació terminològica de les actuacions sobre la ciutat consolidada

Remodelació, rehabilitació, regeneració, revitalització, restauració, sanejament, reforma, millora i renovació són alguns dels termes utilitzats en el dret positiu per donar nom a les intervencions urbanístiques escameses a la ciutat existent. L'antecedent de totes aquestes és la *reforma interior* que va alterar la morfologia urbana de les ciutats espanyoles, millorant la seva funcionalitat i la qualitat de vida de la població resident. Juntament amb les d'eixamplament, les operacions de reforma interior

15. Altres títols competencials invocats per l'Estat són la regulació de les condicions bàsiques d'igualtat dels drets i deures constitucionals (149.1.1r); legislació processal (149.1.6è); legislació civil (149.1.8è); bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances (149.1.11è); Hisenda general i deute de l'Estat (149.1.14è); bases i coordinació general de la sanitat (149.1.16è); bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, legislació sobre expropiació forçosa, sistema de responsabilitat de les administracions públiques i legislació bàsica sobre contractes (149.1.18è); control del trànsit i transport aeri (149.1.20è); legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (149.1.23è), en aquest cas urbà; bases del règim energètic (149.1.25è), i regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (149.1.30è). Per a l'anàlisi dels possibles vicis de competència, em remeto als esmentats dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya.

16. Vot particular del magistrat Rubio Llorente a la STC 152/1988.

17. La STC 152/1988 assenyala que *"[...] dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan 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."*

es van desenvolupar a partir de la segona meitat del segle XIX i començaments del XX als cascs antics de moltes ciutats. Aquesta tècnica urbanística volia eradicar els efectes del creixement urbà espontani (amuntegament i males condicions de vida de la població, degradació i insalubritat dels immobles) mitjançant una reforma orientada a finalitats higienicistes i de millora de la mobilitat. Per a això, es van demolar edificis, que es van substituir per altres més moderns i ventilats, i es va rectificar l'alineació viària amb l'obertura de grans vies de comunicació i carrers amplis i rectilinis, reemplaçant el traçat tortuós de la ciutat medieval. La Llei de sòl de 1956 va adoptar aquesta nomenclatura per identificar els instruments de planejament que a partir de llavors s'ocuparien del nucli urbà, els plans especials de reforma interior, més coneguts pel seu acrònim (PERI),<sup>18</sup> l'objecte dels quals era “*sanear barrios insalubres, resolver problemas de comunicación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes*”, i, ja en els textos refosos de la Llei de sòl de 1976 i 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*” (articles 23 i 85, respectivament).<sup>19</sup> Per als operadors jurídics, la ciutat, llavors, es reformava interiorment. Després, ha estat la normativa urbanística l'encarregada de fixar i donar contingut a les actuacions i als instruments d'ordenació responsables d'intervenir a la trama urbana, mantenint-se o no, a criteri del legislador autonòmic, la denominació tradicional. I és quan els vocables que al·ludeixen a les intervencions a la ciutat ja feta es multipliquen com els pans i els peixos, contagiant també al legislador estatal.

Efectivament, la uniformitat d'abans és substituïda en les normes estatals per un marasme de conceptes, entre els quals el més omnipresent és el de la “rehabi-

litació”. Aquest vocable ha estat utilitzat per la normativa sectorial en més d'un sentit, ja que ha estat emprat confusament per substantivitzar *qualsevol actuació intervencionista a la ciutat existent*, tant les limitades a restablir les condicions d'ús dels immobles (rehabilitació aïllada) com les projectades sobre l'espai urbà, immobles inclosos, mitjançant intervencions aïllades o per àmbits complets (rehabilitació integrada).<sup>20</sup> Aquesta paraula apareix sola unes vegades i acompanyada d'altres, donant a entendre el legislador, i confirmant tàcitament la dicció legal, que la rehabilitació equival estrictament a una intervenció residencial aïllada (consistent a tornar a donar funcionalitat als edificis, restituint-los al seu antic estat), i que, per això, en tractar amb intervencions integrals sobre la trama urbana, és menester completar l'espai definitori amb un altre o altres termes.<sup>21</sup> Així passa, per exemple, amb la LES. Amb permís dels plans plurianuals d'habitatge, és en aquesta norma on el legislador estatal reprèn amb decisió les actuacions sobre el medi urbà, configurant-ne normativament el contingut. Considerades un sector d'interès prioritari, les “*actuacions de rehabilitació i renovació urbanes*” es defineixen legalment com totes les que, amb l'objectiu d'aconseguir un, alguns o tots els propòsits de les polítiques públiques per a un entorn urbà sostenible (els que preveu l'article 107: qualitat ambiental, accés equitatiu a serveis, localització d'activitats generadores d'ocupació i sostenibles ambientalment), comporten *la reforma de la urbanització o de les dotacions i la rehabilitació d'edificis, especialment els d'ús residencial*, a les zones urbanes que pateixen *processos d'obsolescència o la degradació del teixit urbà i/o del patrimoni arquitectònic*, especialment quan una part significativa de la població resident mostra dificultats específiques per raons d'edat, discapacitat, ocupació, insuficiència d'ingressos mitjans o altres causes anàlogues (article 110.1).

18. Per a més informació, es pot acudir a VICENTE DOMINGO, R., *Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho valenciano*, La Ley, 2010.

19. En ambdós textos legals es regulaven també els plans de millora del medi urbà, enfocats a la modificació de l'aspecte exterior de les edificacions, les seves característiques arquitectòniques i el seu estat de conservació.

20. La visió integrada de la rehabilitació va ser promoguda pel Consell d'Europa a través de la Campanya europea del renaixement de la ciutat de 1980-1981, i adoptada a Espanya mitjançant el Reial decret 2555/1982, de 24 de setembre, sobre àrees de rehabilitació integrada (ARI). Posteriorment, es regula en la legislació de patrimoni històric espanyol, mitjançant la Llei 16/1985, de 25 de juny.

Autors com GARCÍA GARCÍA, M. J. han distingit entre ambdues tipologies rehabilitadores, aïllada i 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 text refós de la Llei de sòl de 1992, la rehabilitació s'entén com un deure bàsic de la propietat (article 21), connectat a la realització d'obres als edificis. El text refós de 1976 i el seu Reglament de planejament de 1978, en canvi, no utilitzen aquest concepte, i es refereixen exclusivament als deures de conservació i millora (articles 181 i 10, respectivament).

El RDL 8/2011 és, conceptualment, una mica més concís, i preveu tres tipus d'accions sobre el medi urbà sota el títol genèric d'*actuacions de rehabilitació*. Com es veu, aquí la rehabilitació aglutina qualsevol intervenció que es produeixi sobre el teixit urbà. Dues d'aquestes actuacions de rehabilitació constitueixen intervencions edificatòries (conservació, millora) i formen part del deure legal de conservació de la propietat.<sup>22</sup> La tercera, les *actuacions de regeneració urbana*, complementen les enunciades en la LES i es defineixen com les que, d'acord amb l'article 110 de la dita Llei, es desenvolupen en *àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats, incloent-hi tant la urbanització i les dotacions com els edificis*. La seva finalitat és el compliment dels principis de cohesió social i territorial, eficiència i complexitat funcional al servei d'un medi ambient urbà sostenible (article 17).

La L3R –el mateix que el Pla estatal d'habitatge 2013-16, que la complementa– ja *identifica expressament* les actuacions de rehabilitació amb l'activitat vinculada al manteniment de l'edificació. Aquesta norma afina el criteri del RDL 8/2011, i en ocupar-se de les *actuacions sobre el medi urbà* distingeix entre les edificatòries (rehabilitació) i les integrals (regeneració i renovació). Així doncs, a) són obres de rehabilitació edificatòria les que s'executen quan hi ha situacions d'insuficiència o de degradació dels requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat de les edificaci-

ons,<sup>23</sup> i b) són obres de regeneració i renovació urbanes les que afecten tant edificis com teixits urbans, podent-hi incloure obres de nova edificació en substitució d'edificis demolits prèviament (article 7.1).<sup>24</sup> La rehabilitació es refereix a les intervencions limitades als edificis, al que arriba el deure de la propietat sobre terrenys, instal·lacions, construccions i edificacions (article 9 del TRLS, en referir-se al deure de realitzar treballs de millora i rehabilitació fins on arribi el deure de conservació); tanmateix, quan les actuacions desborden els límits de la propietat per endinsar-se a l'espai públic, quan en suposen la transformació urbanística, en terminologia de la legislació de sòl, estem davant d'actuacions de regeneració o renovació. Aquests conceptes són utilitzats àmpliament al món anglosaxó. Mentre que la literatura nord-americana és més procliu a referir-se a aquests processos com a *urban renewal*, a Gran Bretanya es maneja l'expressió *urban regeneration*<sup>25</sup> per donar compte del "conjunt d'actuacions que persegueix la reversió de la decadència econòmica, social i física d'àrees urbanes quan les forces del mercat no ho poden aconseguir sense el suport del Govern".<sup>26</sup> Totes aquestes operacions tenen un denominador comú i és el seu caràcter multidisciplinar i integrador d'"aspectes de naturalesa social, econòmica, física, sostenible, demogràfica, econòmica i col·laborativa".<sup>27, 28</sup>

Segons la Llei, les actuacions de regeneració i renovació de la L3R no estan enfocades exclusivament a les

22. Les actuacions de conservació comprenen les reparacions i obres necessàries per mantenir un immoble en les condicions d'habitabilitat, seguretat, salubritat, accessibilitat i ornament que exigeix la normativa aplicable.

Les actuacions de millora –vinculades a la millora de la qualitat i sostenibilitat del medi urbà– comprenen les que, de conformitat amb l'article 111 de la LES, es porten a terme per raons turístiques o culturals, o, en general, per raons de qualitat i sostenibilitat del medi urbà, quan els immobles formen part d'un pla, programa o instrument jurídic de rehabilitació aprovat prèviament, l'objecte del qual és garantir la seguretat, salubritat, accessibilitat, reducció d'emissions i immissions contaminants de qualsevol tipus i d'aigua i energia, i, en particular, que es compleixin tots o alguns dels requisits bàsics establerts en la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, i en el Reial decret 314/2006, de 17 de març, pel qual s'aprova el Codi tècnic de l'edificació.

23. *Vid.* l'article 2.4 del Codi tècnic de l'edificació.

24. L'article 14 del TRLS defineix les actuacions de transformació urbanística i les actuacions edificatòries, i, en funció del seu abast, les actuacions previstes en la L3R es podran acollir a un o altre règim.

En relació amb les actuacions edificatòries (incorporades per la L3R al TRLS), *vid.* l'article 2.2.b) de la Llei d'ordenació de l'edificació, que amplia el concepte d'edificació encara més si és possible (en la dicció anterior abastava obres d'ampliació, modificació, reforma o rehabilitació), per incloure *totes* les intervencions sobre els edificis existents, sempre que n'alteri la configuració arquitectònica.

25. El seu ús és pràcticament unànime, davant d'altres expressions menys comunes com ara *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*, L'Haia, 2011, p. 13

28. Per a un estudi de les polítiques britàniques orientades a la recuperació d'àrees urbanes, es pot consultar GIREU FONT, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña. La experiencia de las Urban Development Corporations*, Marcial Pons, 1997. També es poden consultar, sense ànim d'exhaustivitat, 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. i PARKINSON, M., *Leaders-*



àrees urbanes vulnerables, obsoletes o degradades, sinó que, a criteri del legislador autonòmic, *poden operar a barris que no estiguin afectats per aquestes patologies*, encara que sí per altres problemes urbans que requereixen una resposta per evitar caure en una situació de vulnerabilitat (reconversió edificatòria, creació de dotacions i equipaments públics, resolució de problemes de mobilitat, etc.). A Europa, aquestes operacions tendeixen a desenvolupar-se o bé a àrees centrals (*inner cities*), com ara cascos històrics o barris en declivi de la ciutat tradicional, o bé a àrees vulnerables o desfavorides, mitjançant programes d'habitatge i de millora social. Les que s'agrupen en el primer tipus són, per regla general, operacions de nova centralitat associades a programes de desenvolupament de noves activitats econòmiques o a canvis substancials dels continguts socials de l'àmbit afectat, i en què la dimensió immobiliària juga un paper important. Com a resultat de les mateixes, es produeix el desplaçament de la població original i la implantació de noves centralitats i especialització funcional, amb la desaparició de les activitats tradicionals. En canvi, les que componen el segon grup es poden considerar com a processos de normalització, i que tenen com a objectiu principal mitigar el conflicte social i reduir les distàncies que separen les condicions de vida dels barris més desfavorits de les d'altres de rang mitjà o "normal", sobretot en matèria d'habitatge, d'espais públics, d'educació i de transport. Aquestes operacions gaudeixen d'escàs interès immobiliari i tendeixen a perpetuar el substrat demogràfic i social d'origen.<sup>29</sup>

En qualsevol cas, la indefinició terminològica persisteix, tot i que menys. El legislador estatal no ha depurat per complet l'abast conceptual de les diferents tipologies d'obres –regeneradores i renovadores– que integren de la mateixa manera immobles i espai urbà, per evitar un possible excés competencial. No sembla molt encertada aquesta actitud, ja que les ambigüitats terminològiques creen inseguretats jurídiques, de manera que hauria estat desitjable que aquesta "frustrada" distinció entre vocables –que era present en el Projecte de Llei<sup>30</sup>– haguessin rebut acomodatament en el text legal vigent.

### 3. L'impuls de les polítiques de recuperació urbana com a instrument dinamitzador de l'economia

La millora de l'espai urbà i de l'estat de conservació del parc edificat, amb la seva adaptació a les exigències normatives sobrevingudes, promogudes la majoria pel legislador europeu (superació de barreres arquitectòniques, eficiència energètica, sostenibilitat ambiental), ha anat esdevenint, gradualment, un dels *target* de les polítiques públiques.<sup>31</sup> Conseqüentment, l'extens preàmbul de la L3R ressalta la conveniència de disposar d'un *marc normatiu idoni per potenciar les actuacions de rehabilitació residencial i de regeneració i renovació urbanes*, que pugui omplir les llacunes legals existents i facilitar la seva viabilitat aplicativa.<sup>32</sup> Com a corol·lari d'aquesta declaració de principis, ha

*hip and Urban Regeneration. Urban Affairs Annual Reviews*, Sage, 1990; EVANS, J. i JONES, P., "Rethinking sustainable urban regeneration: ambiguity, creativity and the shared territory", *Environment and Planning A*, vol. 40(6), 2008; ROBERTS, P. i 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. i 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*, gener 1989; DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS, *Our Towns and Cities: The Future*, The Stationery Office, 2000, i WARD, K. G., "Coalitions in urban regeneration: a regime approach", *Environment and Planning A*, vol. 29(8), 1997.

29. INSTITUT UNIVERSITARI D'URBANÍSTICA, *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de síntesis*, Universitat de Valladolid, juny de 2010, p. 54-55.

30. La regeneració urbana inclou les obres i els treballs de rehabilitació d'edificis, i els que afectin la urbanització de l'espai públic circumdant. La renovació urbana comporta un grau d'intervenció més intens, consistent a reurbanitzar tot un àmbit de la ciutat, executant les obres d'edificació necessàries en substitució dels edificis demolits prèviament.

31. D'acord amb les dades de l'Institut Nacional d'Estadística (*Censos de Població i Habitatges 2011*), Espanya disposa d'un parc d'habitatges que ascendeix a 25.208.623 unitats. D'aquests, més de 5 milions superen el mig segle, i més de 8 milions i mig tenen entre 30 i 50 anys. Pel que fa al seu estat de conservació, 83.532 habitatges són en situació de ruïna, 265.788 en mal estat, 1.380.531 en estat deficient, i 156.208 no disposen de servei o lavabo. D'altra banda, a les ciutats amb població superior als 20.000 habitants s'han detectat 624 barris amb vulnerabilitat, a causa de les seves males condicions de qualitat de vida i habitabilitat. Font: Ministeri de Foment, 2013.

32. El percentatge d'actuacions rehabilitadores i renovadores a Espanya és molt inferior a la mitjana europea. Segons la L3R, les raons cal buscar-les, d'una banda, en el fet que aquestes actuacions, malgrat la seva complexitat, han rebut el mateix tracte que les de nova urbanització, imposant als promotors unes càrregues i traves que es consideren injustificades, i, d'altra banda, en el fet que la normativa reguladora deixa molt a desitjar, ja que peca de dispersa, contradictòria i inconnexa.

procedit a la revisió i reforma de totes les normes vigents que impedeixen assolir els objectius proposats, nodrint-se de les diferents regulacions vigents sobre rehabilitació, regeneració i renovació urbanes –i fins i tot d’algunes més, que tenen poc o res a veure amb l’objecte de la Llei–<sup>33</sup> per articular un intent de codi de la matèria. Entre la normativa afectada es troben el TRLS, la LES, el RDL 8/2011, la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d’ordenació de l’edificació, el Reial decret 314/2006, de 17 de març, pel qual s’aprova el Codi tècnic de l’edificació, i la Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal.

L’estímul d’actuacions als nuclis urbans existents constitueix una prioritat dels poders públics en el context econòmic actual, no només per la necessitat d’implementar mesures que siguin ambientalment sostenibles, sinó també per la conveniència d’apostar pel desenvolupament de noves fórmules d’activitat econòmica que puguin generar un nínxol de mercat. Si bé el disseny del marc legal d’aquestes actuacions ha quedat definitivament estampat en la L3R, els avenços en la reorientació de les polítiques urbanística i d’habitatge ja es dibuixaven en diferents textos legals. El conjunt d’instruments i de programes implementats pels poders públics per abordar la problemàtica de la regeneració del sòl urbà i de la manca d’habitatge ha estat divers (plans especials de reforma interior, subvencions directes, desgravacions, crèdits subvencionats...), i no han sorgit exclusivament de la legislació urbanística –més

preocupada a regular l’expansió de les ciutats que en la seva posada en valor– i d’habitatge, sinó també d’àmbits normatius tan diversos com les lleis de propietat horitzontal, fiscals o d’arrendaments urbans. No ens anem a remuntar fins als orígens i l’evolució de les polítiques de regeneració urbana, que arrenquen en la legislació vuitcentista d’eixamplament, sanejament i reforma interior, ja que aquesta tasca excedeix àmpliament l’objecte d’aquest treball, sinó que ens cenyirem estrictament als antecedents legals més immediats. La incorporació de mesures substantives destinades a estimular el mercat immobiliari ha estat una constant en la producció legislativa estatal dels últims temps (Llei 19/2009, de 23 de novembre, de mesures de foment i agilitació processal del lloguer i de l’eficiència energètica dels edificis; Reial decret Llei 6/2010, de 9 d’abril, de mesures per a l’impuls de la recuperació econòmica i l’ocupació; Reial decret Llei 5/2011, de 29 d’abril, de mesures per a la regularització i control de l’ocupació no declarada i el foment de la rehabilitació d’habitatges; etc.), i també en alguna iniciativa frustrada que s’ha quedat pel camí (Avantprojecte de llei de qualitat i sostenibilitat del medi urbà de 21 de gener de 2011), però, per motius d’espai, només donarem compte de la normativa més rellevant, la LES i el RDL 8/2011, sense menysprear per això la important contribució dels plans d’habitatge a mantenir viva la flama de l’activitat de regeneració urbana.<sup>34</sup>

Ambdós textos legals van impulsar les actuacions en sòl urbà des d’una òptica de *foment de la dinamització*

33. Les disposicions finals afecten un total de 16 lleis i un reial decret.

34. Que els plans d’habitatge aprovats darrerament per l’Estat s’han interessat especialment per la qüestió de la regeneració urbana és indiscutible, vegeu si no el recent Pla estatal de foment del lloguer d’habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes 2013-16, aprovat mitjançant el Reial decret 233/2013, de 5 d’abril, i que dona efectivitat a les previsions de la L3R. En la mateixa línia es va mantenir el Pla estatal d’habitatge i rehabilitació 2009-2012, aprovat pel Reial decret 2066/2008, de 12 de desembre. Aquest Pla contenia diferents programes l’objecte dels quals era la rehabilitació integral i la renovació urbana (capítol III, títol II):

a) Programa d’àrees de rehabilitació integral de conjunts històrics, centres urbans, barris degradats i municipis rurals (ARIS). Aquest programa proveïa fons per a les actuacions de millora de teixits residencials al medi urbà i rural, a fi de recuperar funcionalment conjunts històrics, centres urbans, barris degradats i municipis rurals que necessitessin la rehabilitació d’edificis i habitatges, la superació de situacions d’infrahabitatge, així com intervencions d’urbanització o reurbanització d’espais públics. En particular, podien obtenir finançament: 1. en elements privatis de l’edifici (habitatge), les obres de millora de l’habitabilitat, seguretat, accessibilitat i eficiència energètica; 2. en elements comuns de la construcció, les obres de millora de la seguretat, tancament, accessibilitat i eficiència energètica, i l’ús de fonts d’energia renovables; 3. en espais públics, les obres d’urbanització, reurbanització i accessibilitat universal, i l’establiment de xarxes de climatització i aigua calenta sanitària centralitzades alimentades amb energies renovables (article 45).

b) Programa d’àrees de renovació urbana (ARUS). Finançava la renovació integral de barris o conjunts d’immobles amb ús d’habitatge que requerien actuacions de demolició i substitució dels edificis, d’urbanització o reurbanització, de creació de dotacions i equipaments, i de millora de l’accessibilitat dels espais públics, inclosos els processos de reallotjament temporal dels residents. El finançament podia tenir per objecte la demolició d’edificis existents, la construcció d’edificis destinats a habitatge protegit, la urbanització i reurbanització d’espais públics, i els programes de reallotjament temporal dels residents (article 49).

c) Programa d’ajudes per eradicar les situacions de barraquisme, entès com l’assentament precari i irregular de població en situació o risc d’exclusió social, amb greus deficiències de salubritat, amuntegament dels residents i condicions de seguretat i habitabilitat molt per sota dels requeriments mínims acceptables (article 54).

*econòmica*, amb l'objectiu de contrarestar els efectes produïts per la crisi del mercat immobiliari en el model econòmic espanyol. Així, en el marc d'una estratègia de recuperació de l'economia, la LES va arbitrar una sèrie d'actuacions encaminades a la reactivació del sector immobiliari que es van centrar en la rehabilitació i la renovació del teixit urbà (articles 107 a 111, que la L3R deroga). El seu preàmbul considerava aquestes actuacions com *un nou àmbit de creixement sòlid i sostenible*, i advocava perquè els poders públics actuessin de conformitat amb el principi de *racionalització de la construcció residencial*, amb l'objectiu de conciliar l'atenció a les necessitats dels ciutadans, la rehabilitació d'habitatges i nuclis urbans, la protecció al medi ambient i l'ús racional dels recursos econòmics. Les actuacions de rehabilitació i renovació urbanes es consideraven actuacions de transformació urbanística als efectes de la legislació urbanística (article 14.1 TRLS), i se'ls aplicava el règim previst per a actuacions d'urbanització o de dotació, depenent del seu objecte. L'Administració General de l'Estat, en l'àmbit de les seves competències, i en col·laboració amb les autoritats competents en matèria de planificació, havia d'impulsar les accions de rehabilitació i renovació de ciutats i nuclis residencials, així com la coordinació de les mesures, fons, ajudes i beneficis dirigits a aquests objectius.<sup>35</sup>

Aprofundint en el que establia la LES, el RDL 8/2011<sup>36</sup> va introduir noves mesures relacionades amb el foment de les actuacions de rehabilitació, començant per delimitar terminològicament les intervencions que es refugiaven sota el seu paraigua (actuacions de conservació, millora i regeneració urbanes). L'Administració podia imposar l'execució d'aquestes actuacions i procedir a l'exercici de qualsevol de les mesures d'autotutela administrativa previstes legalment, en el cas d'incompliment injustificat de les obres ordenades en els terminis previstos. L'execució per ordre administrativa de les actuacions de rehabilitació urbana, a les quals també s'aplicava el règim urbanístic de les actuacions de transformació, exigia la delimitació d'un àmbit (continu o discontinu, o de mera rehabilitació edificatòria), que podia incloure operacions de demolició, renovació o substitució d'habitatges o edificis sencers, sempre que no afectessin més del 50 % dels edificis,

dels habitatges o de l'edificabilitat. Els subjectes obligats a la realització d'actuacions de rehabilitació eren els propietaris, els titulars de drets d'ús en la proporció acordada en el contracte corresponent i les comunitats de propietaris, les seves agrupacions i les cooperatives de propietaris en relació amb les parts comunes de la construcció, l'edifici o el complex immobiliari en règim de propietat horitzontal i dels condominis, sense perjudici de l'obligació dels propietaris de les finques o elements separats d'ús privatiu de contribuir a les despeses. Pel que fa als subjectes legitimats per participar en les operacions de rehabilitació, a més de les administracions públiques competents, ho estaven els propietaris, els titulars de drets reals o d'aprofitament, les comunitats i agrupacions de propietaris, les cooperatives de rehabilitació, les empreses, entitats o societats que intervinguessin en aquestes operacions, i les associacions administratives que tots ells constituïssin. El RDL 8/2011 completava la regulació de les mesures de foment de les actuacions de rehabilitació, explicitant les facultats reconegudes a les comunitats i agrupacions de comunitats de propietaris i a les cooperatives de rehabilitació, i establint l'obligatorietat de la inspecció tècnica d'edificis.

#### 4. El marc jurídic bàsic de les actuacions sobre el medi urbà: la Llei de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes

La L3R introdueix algunes novetats substancials alhora que rectifica alguns plantejaments legals vigents que es poden justificar per raó de facilitar la viabilitat econòmica de les actuacions en el teixit urbà existent (com ara les cessions en sòl urbà o la reserva per a habitatge protegit), tot i que urbanísticament parlant no són la solució més desitjable. S'ha avançat en el procés de compilar la normativa ja existent, però es podia haver anat més enllà, ja que amb la discutible tècnica legislativa utilitzada (part articulada / disposicions finals) s'ha perdut una bona oportunitat per sistematitzar i harmonitzar la matèria. De resultes d'això, la normativa que s'ocupa de la intervenció sobre la ciutat existent continua disgregada en els diversos textos legals ubicats en

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. L'apartat 6 de la disposició derogatòria única de la L3R ha derogat els articles 17 a 25, la disposició addicional tercera, les disposicions transitòries primera i segona, i la disposició final segona del RDL 8/2011.

l'apartat de les disposicions finals, obligant els operadors jurídics a peregrinar per diferents normes per saber l'abast de l'ordenació legal de matèries rellevants, com passa en el cas del deure de conservació. Sorpren, en aquest sentit, que una de les modificacions més vastes i rellevants, la del TRLS, hagi estat relegada a la disposició final dotzena. I també l'omissió de qualsevol referència al finançament de les actuacions sobre el medi urbà, si bé el Pla estatal d'habitatge 2013-16 es posa enterament al servei de la Llei amb una sèrie de programes orientats a la ciutat existent (programes 4 a 7).

L'objecte de la L3R és "regular les condicions bàsiques que garanteixin un desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà, mitjançant l'impuls i el foment de les actuacions que condueixin a la rehabilitació dels edificis i a la regeneració i renovació dels teixits urbans existents, quan siguin necessàries per assegurar als ciutadans una qualitat de vida adequada i l'efectivitat del seu dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat" (article 1).<sup>37</sup> El títol I es dedica a la regulació de l'informe d'avaluació d'edificis i el títol II a la regulació de les actuacions sobre el medi urbà.

#### 4.1. L'informe d'avaluació dels edificis

La inspecció és una *tècnica administrativa de policia* que fiscalitza el compliment de les condicions de conservació i accessibilitat universal de l'edificació, motiu pel qual qualsevol tractament legal de la figura hauria de recaure exclusivament en els ens públics titulars de la competència sobre urbanisme i habitatge (intervenció administrativa en l'ús del sòl i l'edificació). I, no obstant això, la regulació del seu règim substantiu és objecte de la L3R.

Prenent com a base la regulació de la figura continguda en el RDL 8/2011, es reformula la figura de la inspecció tècnica d'edificis, per diferenciar-la dels mecanismes d'inspecció regulats en paral·lel per les comunitats autònomes i alguns ajuntaments. El RDL 8/2011 havia establert que, en defecte de regulació autonòmica, els edificis amb una antiguitat superior a 50 anys destinats preferentment a ús residencial i emplaçats a municipis amb població superior als 25.000 habitants o a municipis situats a àrees o entorns metropolitans se sotmetrien periòdicament a inspecció.<sup>38</sup> La inspecció havia d'avaluar l'adequació dels immobles a les condicions legalment exigibles de seguretat, salubritat, accessibilitat i ornament, i determinar les obres i els treballs de conservació requerits per mantenir els immobles en l'estat legalment exigible, i durant el temps assenyalat a aquest efecte.<sup>39</sup> No obstant això, el mateix preàmbul de la L3R la considera un instrument insuficient per garantir les exigències presents i futures en matèria de qualitat i sostenibilitat del parc edificat, i regula un nou *informe d'avaluació dels edificis* (IEE), atorgant-ne uniformitat als continguts, per tal de convertir-lo en una eina de diagnòstic de la qual obtenir informació que orienti la formulació de les polítiques estatals en la matèria.

Mentre que la inspecció tècnica del RDL 8/2011 s'exigia a tots els edificis amb certa antiguitat, fins i tot als unifamiliars, a partir d'ara<sup>40</sup> han de complimentar l'IEE els immobles ubicats a edificacions amb *tipologia residencial d'habitatge col·lectiu* –sense perjudici que puguin albergar, a més, altres usos diferents del residencial–. El seu incompliment es considera una infracció urbanística. Si l'immoble disposa d'informe, la seva eficàcia s'estén a tots i cadascun dels locals i habitatges existents, de tal manera que aquell podrà ser utilitzat

37. Malgrat el mandat constitucional de l'article 47, constituït en principi rector de la política social i econòmica que ha d'informar l'actuació dels poders públics, ni la LES ni el RDL 8/2011 van fer cap menció expressa del deure de les administracions públiques de garantir l'efectivitat del dret a l'habitatge.

En l'àmbit europeu, la configuració de les polítiques socials d'habitatge dels estats com a *servei social d'interès general* s'infereix de la Decisió de la Comissió de 20 de desembre de 2011, relativa a l'aplicació de les disposicions de l'article 106, apartat 2, del Tractat de funcionament de la Unió Europea a les ajudes estatals en forma de compensació per servei públic concedides a algunes empreses encarregades de la gestió de serveis d'interès econòmic general, i de la recent sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 8 de maig de 2013 en resposta a dues qüestions prejudicials en matèria de política d'habitatge social plantejades per la Cort Constitucional belga.

38. Les comunitats autònomes podien fixar una antiguitat i estàndards poblacionals diferents.

39. *Vid.* el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1886-2012, interposat contra els articles 21 i 22 del RDL 8/2011, que regulaven la inspecció tècnica d'edificis, per ingerència estatal en una competència autonòmica.

40. S'estableix un règim transitori pel qual l'informe serà exigible a partir de 2019 únicament als edificis que, a l'entrada en vigor de la L3R, tinguin una antiguitat mínima de 50 anys. Els demés es regiran pel que estableixi la normativa autonòmica o municipal. En tot cas, els propietaris que portin a terme obres de conservació, accessibilitat universal o eficiència energètica, i pretenguin acollir-se a ajudes públiques, han d'obtenir l'informe abans de sol·licitar-les (disposició transitòria primera de la L3R).

pels seus propietaris, sense necessitat d'emplenar informes individuals. La seva periodicitat mínima serà de deu anys, encara que pot ser menor quan així ho estableixin les comunitats autònomes o els ajuntaments. L'IEE ha de contenir:

a.– L'avaluació de l'estat de conservació de l'edifici, d'acord amb el que estableixi la normativa urbanística (condicions de seguretat, habitabilitat, ornament, etc., així com qualssevol altres derivades de la imposició del deure legal de conservació).<sup>41</sup>

b.– L'avaluació de les condicions bàsiques d'accessibilitat universal i no-discriminació de les persones amb discapacitat per a l'accés i la utilització de l'edifici, determinant si es poden realitzar ajustos raonables a l'edifici per satisfer-les. Encara que l'accessibilitat forma part del contingut del deure de conservació, moltes vegades aquest requisit ha estat ignorat per les comunitats de propietaris, per la qual cosa en bona mesura segueix sent una assignatura pendent a molts edificis del país, especialment pel que fa a la instal·lació d'ascensors. La Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat, exigeix que abans de l'1 de gener de 2016 es garanteixi l'accessibilitat universal als edificis preexistents mitjançant "ajustos raonables". No obstant això, no defineix el que s'ha d'entendre per aquests ajustos. La L3R salva aquest buit legal, en establir que els ajustos raonables comprenen totes les mesures que facilitin "l'accessibilitat universal de manera eficaç, segura i pràctica, i sense que suposin una càrrega desproporcionada", sobre la base d'una ponderació adequada dels costos i beneficis de l'operació. Així, els costos de la mesura, els efectes discriminatoris de la no-adopció, l'estructura i les característiques de la persona o l'entitat que l'hagi de posar en pràctica i la possibilitat

que tinguin aquestes d'obtenir finançament, són els paràmetres que s'han d'utilitzar als efectes de determinar si la mesura és proporcionada o no. Als edificis constituïts en règim de propietat horitzontal, s'entén que la càrrega és desproporcionada quan el cost de les obres repercutit anualment, i descomptades les possibles ajudes públiques rebudes, excedeix de dotze mensualitats ordinàries de despeses comunes. La L3R manté inalterable aquest límit econòmic de les dotze quotes de despeses de comunitat que ja recollia la Llei de propietat horitzontal,<sup>42</sup> flexibilitzant-lo, ja que permet que les mensualitats siguin repercutibles anualment, amb la qual cosa la previsió es torna més realista, ja que a la pràctica rarament els propietaris d'un edifici rehabilitat assumeixen el cost de l'obra d'una vegada.<sup>43</sup> Una menció molt positiva mereix la possibilitat que, si no hi ha cap altra solució possible, els ascensors i altres elements es puguin instal·lar a l'exterior de l'edifici, ocupant superfícies de domini públic municipal, sense que calgui que la comunitat de veïns hagi d'adquirir aquest sòl, podent gaudir del seu ús mitjançant cessió gratuïta. Si la valorem des d'un punt de vista de la seva correcció material, aquesta mesura contribuirà, sens dubte, a desencallar els problemes tècnics i econòmics que impedièren a moltes comunitats de propietaris abordar unes obres que fins ara es consideraven inviables.

c.– La certificació de l'eficiència energètica de l'edifici. Aquest apartat inclou la qualificació de l'edifici (de les lletres A a G) i unes recomanacions sobre les millores energètiques que s'hi podrien realitzar. El *Llibro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (Ministeri de l'Habitatge, 2010) adverteix la importància de rehabilitar el patrimoni immobiliari existent amb criteris de sostenibilitat: "*La puesta en carga de la ciudad existente debería ser un*

41. Les obres necessàries para al compliment del deure de conservació de l'immoble i els seus serveis i instal·lacions comunes, incloses les necessàries per satisfer els requisits bàsics de seguretat, habitabilitat i accessibilitat universal i les condicions d'ornament, així com totes les derivades de la imposició del deure legal de conservació, es consideren obres de caràcter obligatori, i no requereixen l'acord previ de la junta de propietaris [article 10.1.a) de la Llei de propietat horitzontal, en la redacció que en fa la L3R].

42. L'article 10.1.b) de la Llei de propietat horitzontal estableix el caràcter obligatori de les obres i actuacions necessàries per garantir els ajustos raonables en matèria d'accessibilitat universal, i les requerides a instància dels propietaris a l'habitatge o al local dels quals visquin, treballin o prestin serveis voluntaris persones amb discapacitat o més grans de 70 anys, sempre que el cost total, un cop descomptades les subvencions o ajudes públiques, no superi les dotze mensualitats ordinàries de despeses comunes. Per a la realització d'aquestes obres tampoc no es requereix cap acord previ de la junta de propietaris. En la redacció anterior del precepte (apartat 2n de l'article 10) s'establí que aquestes obres i actuacions no eren obligatòries quan la unitat familiar a la qual pertanyia algun dels propietaris tingués ingressos anuals inferiors a 2,5 vegades l'IPREM (indicador públic de renda d'efectes múltiples), tret que les ajudes públiques que pogués rebre aquesta unitat familiar impediessin que el cost anual repercutit de les obres superés el 33 % dels seus ingressos anuals.

43. El Pla estatal d'habitatge 2013-16 preveu ajudes per garantir l'accessibilitat de fins a 4.000 euros per habitatge.



*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.”* Cal tenir en compte que les directives 2010/31/UE, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, i 2012/27/UE, de 25 d'octubre, relativa a l'eficiència energètica, així com els compromisos adoptats en l'Estratègia temàtica per al medi ambient urbà (Comunicació de la Comissió, 2005), el Marc europeu de referència per a la ciutat sostenible (Declaració de Marsella, 2008) i la Declaració de Toledo (2010), obliguen l'Estat espanyol a invertir en la renovació d'edificis residencials i comercials amb l'objectiu de millorar el seu rendiment energètic i, amb aquest, el teixit urbà de la ciutat ja consolidada.<sup>44</sup> Per això, la L3R introdueix aquest requisit en l'IEE, complementant la regulació del Reial decret 235/2013, de 5 d'abril.<sup>45</sup> La certificació d'eficiència energètica cal per vendre o llogar un immoble, i la seva absència es considera una infracció greu.<sup>46</sup>

Les comunitats autònomes i els municipis que ja disposin d'un informe d'inspecció tècnica que avaluï la conservació i l'accessibilitat dels edificis, el poden complementar amb la certificació d'ecoeficiència, amb els mateixos efectes que l'IEE. Per evitar duplicitats entre els dos informes (l'autonòmic i l'IEE), la disposició tran-

sitària primera de la L3R estableix que el primer s'ha d'integrar en el segon com a part del mateix.

## 4.2. L'ordenació i la gestió de les actuacions sobre el medi urbà

Com s'ha apuntat en un apartat anterior, constitueixen *actuacions sobre el medi urbà* tant les obres de rehabilitació edificatòria, quan hi hagi situacions d'insuficiència o de degradació dels requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat de les edificacions, com les obres de regeneració i renovació urbanes, quan afectin conjuntament edificis i teixits urbans, podent arribar a incloure obres de nova edificació en substitució d'edificis demolits prèviament. Aquestes actuacions tindran *caràcter integrat* quan articulïn mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia municipal global i unitària (idem l'article 17.1 *in fine* de la LES). La L3R no fa identificació expressa d'aquestes actuacions amb les de transformació urbanística, com sí que passava en la LES i el RDL 8/2011, per la qual cosa el seu encaix s'haurà de determinar en cada cas, d'acord amb la regulació que estableix l'article 14 del TRLS.

L'ordenació i l'execució d'aquestes actuacions exigeixen la formulació prèvia d'una *memòria que n'asseguri la viabilitat econòmica*, en termes de rendibilitat, d'adequació als límits del deure legal de conservació i d'equilibri entre els beneficis i les càrregues que se'n deriven. A aquests efectes, s'ha de fer que la L3R ofereixi solucions innovadores que, a més d'altres finalitats com la millora de l'eficiència energètica o l'accessibilitat universal, contribueixin a facilitar l'execució i la viabilitat econòmica de les actuacions (articles 10.3 i .4, i 17):

a.– S'autoritza l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic municipal indispensables per instal·lar ascensors o altres elements, així com de les superfícies comunes d'ús privatiu, situades al sòl, vol i subsòl, si són indispensables per *garantir l'accessibilitat universal*, i sempre que no es perjudiqui la funcionalitat dels espais i de les dotacions públiques.<sup>47</sup> L'ajuntament cedirà l'ús del vol pel temps que es mantingui l'edifica-

44. La Directiva 2012/27/UE reconeix que els edificis representen el 40 % del consum d'energia final de la UE.

45. El Pla estatal d'habitatge 2013-16 preveu ajudes per a la millora de l'eficiència energètica de fins a 2.000 euros per habitatge, que es poden incrementar fins als 5.000 euros si es redueix un 50 % la demanda energètica de l'edifici.

46. Les disposicions addicionals tercera i quarta de la L3R regulen el règim d'infraccions i de sancions en matèria de certificació de l'eficiència energètica dels edificis.

47. L'article 10.3 manté la regla de no computar la superfície de sòl ocupat de l'article 111.6 de la LES. La delimitació espacial de l'àmbit d'actuació de rehabilitació edificatòria, regeneració o renovació urbanes legitima l'ocupació d'aquestes superfícies [article 12.1.b) de la L3R].

ció, o, si s'escau, requalificarà i desafectarà aquestes superfícies demanials, alienant-les posteriorment a la comunitat o l'agrupació de comunitats de propietaris corresponent.

Com que aquestes ocupacions no es poden executar llevat que el planejament urbanístic ho prevegi o se n'aprovi amb caràcter previ una modificació –ja que comporten un augment de l'edificabilitat prevista–, per facilitar-hi el camí s'estableix un mandat al legislador autonòmic perquè el planejament urbanístic garanteixi que aquestes superfícies no computin als efectes del volum edificable ni de distàncies mínimes a límits, vies públiques, alineacions o altres edificacions. Tanmateix, noteu com per establir aquesta excepció *ope legis* el legislador estatal reconfigura paràmetres urbanístics bàsics –el volum edificable i les distàncies mínimes– i determina la destinació del sòl, servint-se de tècniques específiques de l'ordenació urbanística que de cap manera es pot atribuir l'Estat.<sup>48</sup>

b.– S'autoritza, amb els mateixos efectes que en el punt anterior, el tancament o l'envidrament de terrasses ja amb sostre, sempre que s'aconsegueixi un estalvi energètic mínim del 30 % en calefacció o refrigeració de l'edifici. Per la finalitat que persegueix, s'entén que la mesura té caràcter global, afecta el conjunt de l'immoble, de manera que el tancament s'ha de produir amb caràcter uniforme a tot l'edifici, i amb l'autorització administrativa prèvia.<sup>49</sup> Aquesta previsió també podria estar viciada d'incompetència, en base al mateix raonament de l'apartat anterior.

c.– S'afavoreix la col·laboració publicoprivada entre propietaris, Administració i altres subjectes que inter-

vinguin en l'execució d'aquestes actuacions, posant al seu abast una sèrie de fórmules convenials i contractuals amb l'objecte de coadjuvar-hi a la gestió i al finançament: convenis d'explotació conjunta de l'immoble; contractes de cessió, arrendament o permuta pels quals se cedeixen terrenys o part de l'edificació a canvi d'edificació futura o del pagament de determinats conceptes, com el cost de les obres, les quotes a la comunitat, impostos o taxes, etc.; i constitució de consorcis o societats mercantils de capital mixt (article 15). Amb el suport d'aquests instruments, les intervencions sobre el medi urbà poden generar recursos propis i ser econòmicament viables, el que sens dubte constitueix un incentiu per a la participació dels agents privats que operen al sector immobiliari. L'obtenció de finançament extern per aconseguir que aquestes actuacions siguin autosuficients, és clau per evitar que el pes de les mateixes recaigui exclusivament en els ajuts públics i en l'economia de les famílies.<sup>50</sup>

Els subjectes obligats a la realització de les obres coincideixen, amb algun petit canvi, amb els que preveu el derogat article 18.2 del RDL 8/2011 per a les actuacions de conservació, millora i regeneració (lletres a i b), als quals ara s'afegeixen les administracions públiques i, per remissió, els subjectes als quals la normativa d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació. Hi estan obligats, doncs, els subjectes següents: a.– Els propietaris i els titulars de drets d'ús atorgats per ells, en la proporció acordada en el corresponent contracte o negoci jurídic que legítimi l'ocupació. Si no n'hi ha, les obres per reparacions menors motivades per l'ús diari corresponen al titular de

48. La remissió que fa el legislador estatal a la possibilitat que l'Administració urbanística apliqui qualsevol altra tècnica que, de conformitat amb la legislació aplicable, aconseguixi la mateixa finalitat, no enerva la invasió competencial, en mantenir-se l'obligació de respecte a la regla imposada per l'article 10.3 sobre ocupació de superfícies d'espais lliures (que, dit sia de passada, és un concepte de contingut urbanístic).

En un supòsit molt similar (recurs d'inconstitucionalitat 5013-2000 interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya en relació amb diversos preceptes del Reial decret llei 6/2000, de 23 de juny, de mesures urgents d'intensificació de la competència en mercats de béns i serveis), el Tribunal Constitucional declara que la competència estatal *ex article 149.1.13è de la CE es pot projectar sobre l'urbanisme, "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 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 d'octubre).

49. *Vid.* l'article 10.3.b) de la Llei de propietat horitzontal, que, en una redacció una mica confusa, exigeix autorització administrativa per a qualsevol alteració de l'estructura o fàbrica de l'edifici, com el tancament de les terrasses i la modificació de l'envolupant de l'edifici per tal de millorar l'eficiència energètica.

50. Sobre la intervenció privada en el desenvolupament d'actuacions a la ciutat existent, *vid.* GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El agente rehabilitador. Notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005.

l'ús. És important destacar que la L3R preveu un pacte en aquest sentit inscriptible en el Registre de la Propietat. b.– Les comunitats de propietaris, les agrupacions de comunitats de propietaris i les cooperatives d'habitatges, pel que fa als elements comuns, sense perjudici del deure dels propietaris de les finques o elements separats d'ús privatiu de contribuir a les despeses en els termes dels estatuts. l c.– Les administracions públiques, quan afectin elements propis de la urbanització i els propietaris no estiguin obligats a assumir-ne el cost, o quan aquelles financin part de l'operació amb fons públics, en els supòsits d'execució subsidiària, a costa dels obligats.

La iniciativa per proposar l'ordenació d'aquestes actuacions correspon a les administracions públiques i a les entitats públiques adscrites o que en depenen, així com als subjectes obligats a les obres, i a les empreses, entitats o societats que intervinguin en nom de qualsevol d'aquests subjectes. S'estableix una *preferència* per les actuacions que eliminin situacions d'infrahabitatge, que garanteixin la seguretat, salubritat, habitabilitat i accessibilitat universal i un ús racional de l'energia, així com les que, amb aquests objectius, parteixin de la iniciativa dels particulars de l'àmbit o d'una àmplia participació dels mateixos.

Si per dur a terme les actuacions previstes en la L3R cal modificar l'ordenació urbanística vigent, s'han d'observar les regles procedimentals previstes en la legislació urbanística. La L3R *contribueix a crear un doble règim jurídic en matèria de planificació i programació de les actuacions sobre la ciutat consolidada*, gens convenient, en preveure la possibilitat que aquestes actuacions s'aprovin al marge dels procediments establerts en la legislació urbanística, pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries però amb els

mateixos efectes dels plans urbanístics.<sup>51</sup> Si no cal la modificació del planejament urbanístic, l'Administració podrà triar, a proposta del subjecte que té la iniciativa de l'actuació, entre delimitar un àmbit d'actuació conjunta o executar les obres mitjançant una actuació aïllada.

Els propietaris d'immobles que hagin de ser objecte d'actuacions urbanístiques de rehabilitació, regeneració o renovació urbanes responen amb els mateixos del compliment del deure legal de costejar les obres. Com ja explicitava l'article 111.3 de la LES, la conformitat o autorització administrativa per emprendre aquestes actuacions comporta l'*afecció real directa i immediata* de les finques constitutives d'*elements privatus* de règims de propietat horitzontal o de complex immobiliari privat al compliment del deure de costejar les obres. Aquesta afecció haurà de figurar per nota marginal en el Registre de la Propietat, fent-n'hi constar expressament el caràcter de garantia real (article 12.2 de la L3R).<sup>52, 53</sup> És el mateix règim que s'estableix per garantir el pagament de les quotes d'urbanització en les actuacions de transformació urbanística; però hem de recordar que en aquest cas s'està responent amb l'habitatge constitutiu de domicili habitual, de manera que per evitar situacions no desitjades (especialment quan aquestes actuacions de rehabilitació edificatòria i regeneració i renovació urbanes tenen lloc en àmbits on resideixen famílies amb recursos escassos) s'han de valorar positivament les previsions econòmiques del Pla estatal d'habitatge 2013-16, a fi de facilitar l'assumpció de les quotes derivades d'operacions de rehabilitació, encara que prudentment s'hauria d'haver mantingut un límit mínim de renda, per tal que els propietaris més desfavorits no haguessin de sufragar uns costos de rehabilitació inassumibles.<sup>54</sup>

51. Reproducció de l'article 110.4 de la LES. Per a DIAZ LEMA, l'aprovació de plans de rehabilitació urbana de conformitat amb el procediment que preveu per a les ordenances locals l'article 49 de la Llei de bases del règim local, es permet a fi de flexibilitzar els dits procediments i agilitar les actuacions rehabilitadores, però suposarà el desdoblament de la planificació urbanística, arrancant els plans de rehabilitació del seu marc propi que és l'urbanístic. DIAZ 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 mateix sentit, l'article 9.2 del TRLS.

53. L'article 12 no fixa el termini de caducitat de l'afecció de la finca al compliment del deure de costejar les obres. En aquest cas, es podria entendre que li és aplicable el termini que preveu l'article 20 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei hipotecària sobre inscripció en el Registre de la propietat d'actes de naturalesa urbanística. Aquest article, referit a l'afecció de les finques resultants d'un projecte de reparcel·lació al compliment de l'obligació d'urbanitzar, estableix que l'afecció caduca als set anys.

54. L'article 11.2 de la LES establia que la realització d'obres qualificades de necessàries per la mateixa Llei havia de ser costejada pels propietaris, excepte quan la unitat familiar a la qual pertanyés algun d'ells tingués ingressos anuals inferiors a 2,5 vegades l'IPREM. Tanmateix, l'excepció quedava inoperativa quan, per raó d'accedir a ajudes o subvencions públiques, el cost anual repercutit de les obres, fossin privatives o en elements comuns, no superés el 33 % dels seus ingressos anuals. El mateix règim, l'establia, com hem vist, l'antic article 10.2 de la Llei de propietat horitzontal, en relació amb les obres d'accessibilitat.

Ambdós preceptes han estat derogats per l'apartat 5è de la disposició derogatòria única de la L3R.

La participació en l'execució de les actuacions sobre el medi urbà s'ha de produir, sempre que sigui possible, en règim de distribució equitativa de beneficis i càrregues, reproduint el legislador estatal el patró d'autofinançament propi de les actuacions de nova urbanització.

En els supòsits d'iniciativa pública i d'execució subsidiària, l'Administració resoldrà, a la seva discreció, si executa les obres mitjançant alguna de les modalitats de gestió directa o indirecta previstes en la normativa administrativa, encara que en aquest últim cas se li imposa l'adjudicació mitjançant concurs públic, introduint alguna matisació al règim general (article 13.4 de la L3R). Poden presentar ofertes qualssevol persones físiques o jurídiques, inclosos els propietaris que formen part de l'àmbit corresponent.<sup>55</sup> S'estableix una *preferència* en l'adjudicació del concurs per les ofertes que proposin condicions avantatjoses per als propietaris dels immobles afectats (incentius, inversió i col·laboració), excepte en el cas que aquests propietaris hagin incomplet el deure de conservació,<sup>56</sup> o per les que siguin més beneficioses per a la col·lectivitat en el seu conjunt i proposin obres d'eliminació de les situacions d'infrahabitatge, de compliment del deure legal de conservació, de garantia de l'accessibilitat universal, o de millora de l'eficiència energètica.

El legislador estatal ofereix per fi una regulació bàsica, que ja es trobava a faltar, dels *drets de real·lotjament i retorn en actuacions urbanístiques en sòl urbà, tant si s'actua per procediments expropiatoris com no expropiatoris* (article 14 de la L3R). El tractament d'aquesta qüestió s'ha caracteritzat sempre per la seva parquedat:<sup>57</sup> la Llei de sòl de 2007 es va limitar a encaixar aquests drets entre els vinculats a les actuacions de transformació urbanística, i el TRLS a reiterar, en la disposició final onzena –ara derogada–, el concís redactat de la disposició addicional quarta de la Llei de sòl de 1992, que havia superat l'examen de constitucionalitat

de la STC 61/1997. L'article 110.3 de la LES, també derogat, va complementar parcialment aquest marc, interessant-se pels usuaris d'habitatges i de locals que havien de ser desallotjats. La L3R determina els subjectes que han de garantir el dret al real·lotjament, el seu abast, així com el del dret de retorn i unes normes procedimentals comunes per tramitar el real·lotjament.

## 5. La influència de la Llei de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes en el disseny de l'acció urbanística: les modificacions introduïdes en el text refós de la Llei de sòl

Per tal de facilitar el camí de les polítiques de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, i atreure la iniciativa privada, la L3R considera imprescindible modificar el contingut d'algunes normes, unes vegades eliminant previsions que obstaculitzen l'aplicació de la Llei, i altres adaptant-les als nous requeriments legals. La L3R reserva la disposició final dotzena, d'un total de vint, a emprendre canvis en la normativa de sòl estatal, i, de retruc, en les normatives urbanístiques autonòmiques, per adequar-les als objectius de la Llei.<sup>58</sup> Ens hi preguntem si, als efectes d'una major seguretat jurídica, potser no hauria estat més clarificador incorporar un títol en el TRLS dedicat específicament a l'estatut jurídic de les intervencions al sòl urbà, dotant-les en el que fos procedent d'un règim urbanístic diferent del de les actuacions desenvolupistes, encara que aquesta opció hauria requerit una revisió més assossegada del conjunt de la norma legal.

Noteu que algunes de les preteses modificacions no són tals, sinó simples reubicacions de preceptes o apartats, amb la finalitat de millorar la sistemàtica del TRLS (convenis urbanístics, règim del sòl rural, participació en actuacions de transformació urbanística, etc.). Pel que fa als continguts normatius, hi conviuen les modificacions de poc calat<sup>59</sup> amb altres que es poden consi-

55. Els propietaris poden participar en el concurs, però no gaudeixen de cap preferència en l'adjudicació. Per a això, s'han de constituir prèviament en una associació administrativa que es regeix pel que disposa la normativa urbanística per a les entitats urbanístiques de conservació. D'acord amb la modificació realitzada en l'article 2 de la Llei de propietat horitzontal, aquesta Llei és aplicable a les dites entitats quan així ho disposin els seus estatuts.

56. *Vid.* els articles 9.2 i 36 del TRLS en relació amb els efectes de l'incompliment dels deures urbanístics.

57. GÍFREU FONT, J. i 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. Per a una anàlisi de la qüestió en la normativa urbanística catalana, *vid.* GÍFREU FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 552-562.

58. En la versió del Butlletí Oficial de les Corts Generals de 12 d'abril de 2013, la reforma del TRLS ocupava la disposició final primera, un emplaçament més d'acord amb la transcendència d'aquest text legal en relació amb l'objecte de la L3R.

59. Així, per exemple, l'article 2, relatiu al principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible, que afegeix dues darreres lletres al paràgraf 2n, i l'apartat 3r del qual recull i amplia la vigent lletra c) de l'apartat 2n, referida a les previsions per al medi urbà. El mateix passa amb l'article 5, on es mantenen les mateixes obligacions ciutadanes, però es reestructuren en dife-

derar modificacions substancials, i que hi ressenyarem tot seguit:

1.– Després de l'aprovació de la Llei de sòl de 2007, l'activitat urbanitzadora es va passar a considerar un servei públic, i el dret a urbanitzar va deixar de formar part de les facultats del propietari –no així el dret a edificar, que es va mantenir inalterable en el seu estatut jurídic–. Això va permetre reconèixer, en exercici de la llibertat d'empresa, un dret d'iniciativa dels particulars (fossin propietaris o no) en les actuacions d'execució de la urbanització, mentre que en les edificatòries es mantenia l'*statu quo* (iniciativa de la propietat). Ara, la L3R reforma el règim jurídic de les iniciatives pública i privada en les actuacions urbanístiques, posant límit a *la capacitat d'actuació de la llibertat d'empresa i, per tant, a la competència*. S'incorpora expressament la iniciativa pública en les actuacions edificatòries, i, en conseqüència, es reconeix la llibertat d'elecció per part de l'Administració de la iniciativa pública o privada en totes les actuacions urbanístiques (en les de transformació urbanística i en les edificatòries), encara que es troba a faltar la referència expressa al caràcter prevalent de la iniciativa pública en l'urbanització, que es declarava a la redacció antiga de l'article 6.a) del TRLS ["(...) quan aquesta no l'hagi de dur a terme o no la dugui a terme la mateixa Administració competent"]. *La novetat de la reforma és, doncs, que es limita l'àmbit d'acció de la llibertat d'empresa, atès que a partir d'ara la iniciativa privada en les actuacions de transformació urbanística i en les edificatòries, només la poden exercir els propietaris,<sup>60</sup> i la participació dels particulars no propietaris queda relegada als casos en què s'apliqui el règim d'iniciativa pública, i, quan així ho disposi*

la legislació autonòmica, als procediments concuren- cials que preveu la iniciativa privada.

2.– L'article 9 (deures i càrregues del dret de propietat del sòl) s'amplia amb previsions dels derogats articles 13 del TRLS, referit al sòl rural, i 23 del RDL 8/2011, sobre el règim urbanístic del silenci administratiu. En aquest punt, destaca la supressió de la referència a la primera ocupació o utilització d'edificacions de nova planta i cases prefabricades, en coherència amb la previsió que s'afegeix a l'apartat 9è, segons la qual les comunitats autònomes *podran subjectar la primera ocupació o utilització de les edificacions a comunicació prèvia o declaració responsable*.<sup>61</sup> Per garantir la seguretat jurídica quan la normativa autonòmica opti per acollir-se al règim afavorit per la Directiva de serveis, s'estableix que si de la inspecció efectuada *ex post* resulta que l'edificació no s'adequa a l'ordenació urbanística als efectes de la seva destinació a l'ús previst, l'Administració ha d'adoptar mesures de protecció de la legalitat urbanística en un termini de sis mesos, sota la seva responsabilitat, en favor dels tercers de bona fe. La pràctica de la comunicació i les mesures de restabliment de la legalitat urbanística adoptades s'han de fer constar en el Registre de la Propietat.

Amb tot, la novetat principal del precepte és la *configuració del deure legal de conservació* dels immobles en tres nivells, de conformitat amb la legislació de sòl. Aquesta estratificació no comporta la imposició d'obres addicionals a les ja regulades fins ara en els textos legals urbanístics vigents, sinó exclusivament la concreció del radi d'acció d'aquest deure legal, el límit màxim del qual es fixa en "la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta, equivalent a l'original en rela-

---

rents lletres, amb la finalitat de concentrar en la lletra d) els deures relatius a la preservació del paisatge urbà i el patrimoni arquitectònic i cultural (amb més abast conceptual davant el "patrimoni històric" de la redacció antiga). L'article 8, sobre les facultats del dret de propietat del sòl, s'amplia amb previsions contingudes fins ara en l'article 13, dedicat a la utilització del sòl rural, que es deroga. Desapareix la referència a les autoritzacions administratives per edificar i al silenci administratiu, que es desplacen a l'article 9.7. S'incorpora la referència expressa a conservar l'edificació, després de la citació del dret a edificar, i la participació en les actuacions de transformació urbanística en règim de distribució de costos i beneficis. Els articles 36 i 37 amplien el conjunt de deures –no tan sols els d'edificació i rehabilitació– l'incompliment dels quals pot derivar en expropiació, venda i substitució forçoses –i ara també en execució subsidiària–, i introdueixen modificacions menors en coherència amb aquests canvis. S'amplien, mitjançant l'article 51, els supòsits d'inscripció registral a: a) els actes fermes d'aprovació d'expedients executius que suposin l'establiment de garanties reals de l'obligació de conservar les edificacions, i b) la incoació d'expedients de restauració de la legalitat urbanística, i, en conseqüència, els actes de constrenyiment que tinguin per objecte garantir el compliment de les resolucions que persegueixen el restabliment de l'ordre urbanístic infringit. Finalment, i malgrat la seva inclusió en la disposició addicional dotzena, cal fer constar que l'article 53 no és objecte de cap alteració.

60. Desapareix, per tant, la referència al dret de consulta a les administracions sobre els criteris i previsions de l'ordenació urbanística per part dels titulars del dret de consulta (propietaris o no), que es desplaça a l'article 8 del TRLS, on es reconeix aquest dret com una facultat de la propietat.

61. La determinació del caràcter desestimatori del silenci en determinats supòsits urbanístics (article 23 del RDL 8/2011) ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern català, pel fet d'entendre que excedeix de la competència estatal en matèria de procediment administratiu comú, d'acord amb la doctrina constitucional que defineix l'abast de l'expressió "comú" (STC 227/1988, de 29 de novembre, i 50/1999, de 6 d'abril).



ció amb les característiques constructives i la superfície útil, fet amb les condicions necessàries perquè la seva ocupació sigui autoritzable o, si s'escau, quedi en condicions de ser legalment destinat a l'ús que li sigui propi".<sup>62</sup> La sistematització del deure legal de conservació en diferents estadis, descrita de manera precisa en el preàmbul, no té la seva correspondència en l'article 9.1, que exhibeix una dicció una mica confusa. D'acord amb el preàmbul, el contingut del deure legal de conservació –que en les primeres versions del Projecte de Llei de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes es regulava en el seu articulat, per desplaçar-se posteriorment a l'article 9 del TRLS– s'estructura en tres nivells: en un primer nivell bàsic, el deure de conservació es correspon amb l'obligació de destinar l'edificació a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, i la necessitat de garantir les condicions de seguretat, salubritat, accessibilitat i ornament que estableix la legislació aplicable. En particular, quan es tracti d'edificacions, aquest deure comprèn a més la realització de les obres i els treballs necessaris per complir els requisits bàsics de l'edificació que preveu l'article 3.1 de la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació. En un segon nivell, aquest deure afecta els treballs i les obres necessaris per adaptar i actualitzar progressivament les edificacions –concretament, les seves instal·lacions– a les normes legals que siguin exigibles en cada moment per mantenir-ne les condicions d'ús, sense que això suposi una aplicació retroactiva de les mateixes. I, finalment, en un tercer nivell, el deure de conservació defineix amb més precisió el caràcter de les obres addicionals a realitzar per motius d'interès general, sia per motius turístics o culturals (previstos ja en les primeres normes urbanístiques), sia per a la millora de la qualitat i sostenibilitat del medi urbà (supòsit inclòs en la LES). Les obres addicionals per a la millora de la qualitat i sostenibilitat podran consistir en l'adequació parcial o completa a totes o a algunes de les exigències bàsiques establertes en el Codi tècnic de l'edificació, i l'Administració ha d'establir motivadament el nivell de qualitat que hagi de ser aconseguit per a cadascuna d'aquestes.

Atès que el règim d'ocupació del parc immobiliari residencial pot obstaculitzar l'execució dels treballs i obres necessaris per a l'adequat compliment del deure de conservació, la L3R ha establert mesures que evitin que els règims de majories establerts per la normativa en matèria de propietat horitzontal n'impedeixin la realització. Com ja hem subratllat anteriorment, l'article 10 de la Llei de propietat horitzontal destaca el *caràcter obligatori de determinades actuacions* –obres de conservació de l'immoble i instal·lacions comunes i d'accessibilitat universal i d'accés a persones discapacitades i de la tercera edat, etc.–, les quals no requereixen l'acord previ de la junta de propietaris, tant si són imposades per l'Administració com si han estat sol·licitades pels propietaris, i encara que impliquin una modificació dels estatuts o del títol constitutiu de la propietat horitzontal.<sup>63</sup>

La L3R recull les àmplies potestats reconegudes per la LES i el RDL 8/2011 a l'Administració, *tant per ordenar obres en compliment del deure legal de conservació com per a la seva execució subsidiària* o mitjançant altres fórmules d'execució forçosa (article 9.2). En aquest últim cas, de conformitat amb el derogat article 18.3 del RDL 8/2011, la legislació urbanística podrà incrementar el límit màxim del deure de conservació fins al 75 % del cost de reposició de la construcció o l'edifici. La certificació de l'acte d'incompliment expedida per l'Administració es farà constar en el Registre de la Propietat mitjançant una nota marginal. Recordeu que els immobles queden afectats al compliment del deure de costejar les obres (article 12.2 de la L3R).

3.– El règim de drets i deures contingut en la legislació de sòl i urbanística obeeix a una lògica de compensació. El titular del sòl, pel fet de ser-ho, s'apodera dels beneficis derivats de les actuacions urbanístiques en què participa, però, en compliment de la funció social del dret de propietat, ha de renunciar a atribuir-se la totalitat de les plusvàlues en favor de l'Administració, cedint-li tant un percentatge de sòl lucratiu, aquell en el qual es localitza part d'aquest aprofitament urbanístic, com el sòl destinat a l'execució de dotacions pú-

62. L'article 9.2 de la L3R assenyala que les administracions públiques adoptaran mesures que assegurin la realització de les obres de conservació i l'execució de les actuacions de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes que calguin, i formularan i executaran els instruments que les estableixin, quan hi hagi situacions d'insuficiència o de degradació dels requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat de les edificacions; obsolescència o vulnerabilitat de barris, d'àmbits, o de conjunts urbans homogenis, o situacions greus de pobresa energètica. S'estableixen actuacions prioritàries (eliminar situacions d'infrahabitatge, per garantir la seguretat, salubritat, habitabilitat i accessibilitat universal, i un ús racional de l'energia).

63. Amb la reforma de la Llei de propietat horitzontal, l'acord de la junta de propietaris es limitarà a la fixació de les noves quotes de participació per majoria de 3/5 parts del total dels propietaris, davant la regla de la unanimitat que fixava el règim anterior i sense cap possibilitat de vet dels propietaris amb ingressos reduïts.

bliques. Cal tenir en compte que el nombre de promotors i immobiliàries que es van crear a Espanya a l'empared de la febril activitat urbanística, ens indica que el conjunt de beneficis i càrregues fixats pel legislador que configuren l'estatut jurídic de la propietat urbanística del sòl està en equilibri (o, per ser més exactes, descompensat intencionadament en benefici de la propietat). Per regla general, aquesta asseveració és rotundament certa en el cas de noves urbanitzacions, però bastant menys encertada quan les actuacions urbanístiques es produeixen en l'entramat urbà consolidat. Per la complexitat econòmica que suposa abordar actuacions a la ciutat consolidada, cal celebrar l'exigència que es formuli, amb caràcter previ a l'ordenació i execució d'aquestes actuacions, una *memòria de viabilitat econòmica* sobre la base de la seva rendibilitat, de la seva adequació als límits del deure legal de conservació i d'un apropiat equilibri entre els beneficis i les càrregues que generen (article 11 de la L3R), el que permetrà conèixer la plusvàlua de l'operació i l'oportunitat de dur-la a terme. La memòria es complementa amb l'anàlisi de l'impacte econòmic d'aquestes actuacions a les hisendes públiques, complimentada en l'informe de sostenibilitat econòmica que preveu l'article 15.4 del TRLS per a totes les actuacions de transformació urbanística.

No és el mateix ordenar i executar actuacions urbanístiques quan es parteix "de zero" en teixits urbans futurs que quan ja hi ha una trama urbana consolidada, amb una història i una problemàtica urbanística a l'esquena. La L3R ha considerat que algunes de les previsions aplicables per igual a les operacions de nova urbanització i a les de reforma urbana penalitzaven aquestes últimes, i ha optat per flexibilitzar-les, reduint l'abast dels deures dels propietaris o fins i tot suprimint-los, a risc d'ocasionar un deteriorament de les condicions de vida a determinats barris de la ciutat. Entre el conjunt de mesures que persegueixen l'eliminació del que la L3R identifica com a "càrregues urbanístiques injustificades", hi destaca la *supressió del deure de cessió de sòl* en actuacions sobre àmbits molt degradats o que no tinguin sòl disponible en el seu

entorn immediat (article 16.4 del TRLS). Aquesta exempció ha de ser objecte d'un ús restrictiu, i sempre que es motivi la impossibilitat de trobar una altra solució viable des del punt de vista tècnic o econòmic. La mesura es podrà aplicar també als augments de densitat o edificabilitat que calguin per substituir l'infrahabitatge per habitatge que reuneixi els requisits legalment exigibles, amb destinació al reallotjament i el retorn que exigeixi l'actuació corresponent. Per descomptat, no és una solució òptima, i haurem d'esperar per confirmar si aquestes previsions aconseguen incentivar les intervencions del sector privat en àmbits urbans desfavorits i degradats en els quals, altrament, és segur que no tindria ànsies d'involucrar-se.

4.– La supressió de càrregues urbanístiques s'observa, així mateix, en el nou contingut de l'article 10.10.b) del TRLS, relatiu a la *reserva de sòl per a la construcció d'habitatge de protecció pública*, que pateix una "rebaixa" al sòl urbà consolidat, precisament on cal més habitatge protegit. Les tradicionals polítiques socials d'habitatge s'han centrat preferentment en l'establiment de mesures de foment de contingut econòmic – com la concessió d'ajudes a la promoció i la construcció, per tal de dinamitzar el sector immobiliari – que no han aconseguit crear un parc d'habitatge residencial de protecció prou consolidat. El motiu d'aquesta carestia es pot buscar en l'orientació que s'ha imprès a les polítiques d'habitatge, clarament escorades cap a la promoció d'habitatge protegit en venda, i en la facilitat per reingressar-lo al mercat lliure, a causa de la brevetat dels terminis de qualificació.

Quan les polítiques urbanístiques s'adonen del problema d'escassetat d'habitatge protegit, especialment a partir de finals dels anys noranta del segle passat, una de les principals mesures legislatives que s'adopten és la reserva de sòl per ampliar-ne el contingut. La Llei de sòl de 2007 va convertir en preceptiva per a tot l'Estat aquesta reserva, i es va encarregar d'harmonitzar els diferents percentatges que coexistien en les normes urbanístiques autonòmiques.<sup>64</sup> El TRLS de 2008 disposava, amb caràcter general tant per a les actuacions en sòl urbà com urbanitzable, que el planejament

64. A Catalunya, per exemple, es va rectificar el percentatge de la reserva, ja que, de vegades, no s'assolia el mínim fixat pel legislador estatal (era del 20 % a alguns municipis i del 30 % a d'altres). La reserva es va fixar llavors en un mínim del 30 % de sostre residencial de nova implantació a *sòl urbà i urbanitzable* (20 % destinat a habitatge de protecció de règim general i especial, i 10 % per a habitatge amb protecció oficial de preu concertat), excepte als municipis de més de 100.000 habitants o que eren capital de comarca, on s'establí una reserva del 40 % (un afegit del 10 % destinat a una nova tipologia de creació autonòmica al marge de les tipologies estatals –habitatge concertat de protecció oficial–, que va sucumbir a següents modificacions legislatives sense arribar mai a aplicar-se). La norma que va adequar la reserva als cànons estatals va aprofitar per intro-

general municipal havia de reservar sòl amb destinació a la construcció d'habitatge de protecció en un mínim del 30 % de l'edificabilitat residencial prevista pel pla, derivant a la normativa d'habitatge estatal i autonòmica la determinació de les concretes tipologies d'habitatge social que calia construir. Encara que no establia distincions per raó de la classe de sòl o la naturalesa de l'operació urbanística que s'havia de desplegar, prenia en consideració les diferents dinàmiques urbanístiques, i establia una exempció per als plans d'ordenació dels municipis de menys de 10.000 habitants als quals, els dos anys anteriors al del començament del seu procediment d'aprovació, s'haguessin autoritzat edificacions d'ús residencial per a menys de cinc habitants per cada 1.000 habitants i any, sempre que aquests instruments no ordenessin actuacions residencials per a més de 100 nous habitatges. Tampoc no s'aplicava la reserva si aquests plans d'ordenació tenien per objecte actuacions de reforma o millora de la urbanització en què l'ús residencial no superés els 200 habitatges (disposició transitòria primera del TRLS).

La L3R manté el percentatge mínim del 30 % de l'edificabilitat residencial per a actuacions de nova urbanització, però *en les de reforma o renovació de sòl urbanitzat s'assigna una nova reserva xifrada en el 10 %. Tots dos percentatges poden ser reduïts o eximits per la normativa urbanística, que també pot deixar en suspens l'aplicació de la reserva durant un termini de 4 anys a comptar de l'entrada en vigor de la L3R* (disposició transitòria segona de la L3R). En qualsevol cas, com ja recull la legislació urbanística, la reserva s'ha de distribuir equilibradament al municipi, garantint amb això que es respecti el principi de cohesió social i s'eviti la

formació de nous barris marginals. D'entrada, sembla xocant que el preàmbul de la L3R reivindiqui la necessitat d'abordar actuacions de regeneració i renovació urbanes a la ciutat consolidada per fer efectiu el dret constitucional a un habitatge digne i adequat, i, no obstant això, rebaixi aquesta previsió legal precisament allà on l'habitatge de protecció té més demanda, a causa de la major concentració de persones amb rendes baixes o en perill d'exclusió social.<sup>65</sup> Però amb la crisi de comercialització del parc immobiliari construït (676.038 habitatges nous sense vendre, segons dades de 2011 del Ministeri de Foment) seria convenient treballar per un pacte nacional entre l'Administració i els sectors implicats (promotors, banca, ONG d'acció social, etc.) per donar sortida a aquest parc, en règim de lloguer.

5.– Es produeix una recomposició del sòl urbanitzat (article 12.3 de la L3R) en el que es considera com un retorn incoherent als límits definitoris clàssics del sòl urbà, amb la recuperació de la consolidació edificatòria com a criteri de classificació d'aquesta categoria de sòl (sòl urbà no consolidat). Amb la Llei de sòl de 2007, el legislador estatal va renunciar a regular les classes de sòl, en entendre que es tractava d'una tècnica urbanística de competència netament autonòmica, encara que, a efectes de valoració del sòl, va establir dues situacions bàsiques en què es podia trobar aquest (urbanitzat o rural), en atenció a la seva situació fàctica o real. Únicament podien participar de la condició de sòl en situació d'urbanitzat els terrenys que comptessin amb les obres d'urbanització.<sup>66</sup> No obstant això, la L3R ha obert la caixa de Pandora en permetre –incomprendiblement, des d'un punt de vista jurídic– escudar-se en aquesta categoria a àmbits espacials aglutinadors de

---

duir una mesura molt ambiciosa destinada a promoure a curt termini sòl amb ús residencial protegit, les anomenades "àrees residencials estratègiques".

Molt polèmica va ser també la previsió legal de conformitat amb la qual, en virtut de les necessitats detectades i l'escàs potencial de creixement a sòl urbanitzable o urbà no consolidat, el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya podia entendre la reserva per a habitatge protegit al *sòl urbà consolidat* (derogada per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica).

*Vid.* també l'article 66.4 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme catalana, segons el qual el planejament urbanístic general pot qualificar *sòl urbà consolidat* amb destí total o parcial a habitatges de protecció pública.

65. La Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges, considera que la reserva ha perdut sentit amb l'actual conjuntura econòmica (eliminació d'ajudes públiques a la promoció o adquisició d'habitatge per a venda, pèrdua de competitivitat de l'habitatge protegit per l'aproximació del preu d'aquests habitatges i dels lliures, dificultat econòmica de les famílies per accedir al crèdit). El Pla estatal d'habitatge 2013-16 elimina les ajudes públiques estatals destinades al foment de la promoció d'habitatge protegit, però manté les ajudes orientades a la creació d'un parc públic d'habitatge protegit per a lloguer a sòl o edificis de titularitat pública (entre els beneficiaris, no hi són els promotors privats).

66. Article 12.3 del TRLS, desplegat per l'article 2 del Reglament de valoracions de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret 1492/2011, de 24 d'octubre. D'acord amb el precepte reglamentari, el sòl en situació bàsica d'urbanitzat és el que es troba integrat de manera legal i efectiva a la xarxa de dotacions i serveis propis dels nuclis de població, en els casos següents: a) quan es tracti de parcel·les, edificades o no, que disposin de les dotacions i els serveis requerits per la legislació urbanística autonò-

sòls no urbanitzats però sí edificats en la proporció que determini la legislació autonòmica,<sup>67</sup> de manera que, a partir d'ara, el sòl no urbanitzat s'integra, com un supòsit més, en el sòl urbanitzat (?). És possible que el legislador hagi optat per la solució integradora d'incloure aquesta nova categoria de sòl per evitar que alguns grups de població quedin privats dels nous instruments d'intervenció urbana, precisament els que més els poden necessitar. Si el que es pretén és donar una sortida airosa als instruments de planejament que durant anys han anat classificant com a sòl urbà consolidat terrenys que en puritat no ho eren, o donar satisfacció als seus propietaris per fer callar possibles reclamacions judicials, cal pensar que aquesta antilogia pot comportar més inconvenients, pels dèficits de serveis urbanístics que presentaran aquests sòls, que a la pràctica no són sinó terrenys rústics, tot i estar "legalment" urbanitzats. Això ens situa de nou davant el creixent fenomen de situacions físiques "extraurbanes" (*exurban* o *exurban sprawl*, en la terminologia nord-americana): conjunts edificatoris d'escassa extensió que subsisteixen malgrat el seu aïllament respecte d'algunes dotacions urbanes típiques, però que, objectivament, no es poden classificar com a sòl no urbanitzable. En cas de ser objecte d'expropiació urbanística, la taxació d'aquests terrenys edificats-no urbanitzats es farà d'acord amb els criteris de valoració del sòl urbanitzat, incrementant-se desproporcionadament el seu valor real.

6.- L'article 16, relatiu als deures vinculats a la promoció de les actuacions de transformació urbanística i a les actuacions edificatòries, millora la seva sistemàtica en diferenciar els deures de les actuacions d'urbanització dels deures de les actuacions de dotació, i incorpora els relatius a les actuacions edificatòries. Respecte d'actuacions d'urbanització (tant les de nova urbanització com les de reforma o la renovació de la urbanit-

zació d'un àmbit de sòl urbanitzat) amb ús predominant residencial, s'hi afegeix un nou deure legal consistent en el *lliurament del sòl que el pla d'ordenació adscriu a la dotació pública d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció amb destí al lloguer, per atendre necessitats temporals de col·lectius amb dificultats especials per accedir a un habitatge*. En anteriors esborranys de la L3R es preveia que aquesta obligació no havia de suposar un augment dels estàndards urbanístics per a dotacions i equipaments públics, encara que va ser suprimida oportunament, ja que aquesta concreció ha de quedar a criteri de les comunitats autònomes, i, de fet, ja és objecte de tractament en la seva normativa.<sup>68</sup> En relació amb les actuacions de dotació, es valora positivament la introducció d'una mesura per facilitar aquestes actuacions en sòl urbà consolidat, com és que la cessió de l'aprofitament urbanístic es pugui satisfer no només mitjançant el lliurament de sòl, sinó també pel seu valor en metàl·lic, *a fi de costejar la part del finançament públic prevista en l'actuació o d'integrar-se en el patrimoni públic de sòl amb destí preferent a actuacions de rehabilitació, regeneració o renovació urbanes*.<sup>69</sup> Això s'afegeix a la previsió ja existent segons la qual quan la cessió de sòl dotacional no es pugui materialitzar en l'àmbit corresponent per raó d'impossibilitat física, aquest deure legal se substitueixi pel *lliurament de superfície edificada o edificabilitat no lucrativa en un complex immobiliari situat dins del mateix*, d'acord amb l'article 17.4 del TRLS, o per altres formes de compliment del deure previstes en la legislació urbanística. Aquest darrer supòsit, molt comú en les actuacions de dotació, ja que es desenvolupen en àmbits espacials molt reduïts, permet compatibilitzar la qualificació d'aprofitament privat d'una part de l'immoble (sòl, vol, subsòl) amb el destí de l'altra part a sistema urbanístic de titularitat pública, constituint-se d'aquesta manera un règim de propietat

---

mica o puguin arribar a disposar-ne només mitjançant obres de connexió de les parcel·les a les instal·lacions ja en funcionament, i b) quan el sòl estigui inclòs en un àmbit per al qual l'instrument d'ordenació prevegi una actuació de reforma interior o de renovació urbana.

Aquest article ha estat derogat per l'apartat 4t de la disposició final única de la L3R.

67. El que pot generar una regulació autonòmica molt dispar, tant en la fixació del percentatge d'edificació com en la determinació dels criteris per a la delimitació de l'àmbit a l'efecte del còmput.

68. És el cas de Catalunya, on les reserves per al sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics, que aglutinen les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer aquests requeriments temporals, es preveuen en substitució total o parcial de la reserva d'equipaments de titularitat pública, quan s'acrediti que aquests equipaments no són necessaris (article 58.1.g del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost).

69. Constitueix una excepció, introduïda per la L3R, a l'obligació de destinar amb caràcter preferent els béns i recursos dels patrimonis públics de sòl a la construcció d'habitatge protegit. *Vid.*, en consonància, l'article 39.1 del TRLS, que, a més, incorpora un possible nou destí d'aquests béns i recursos quan així ho prevegi la legislació urbanística (fins "de caràcter socioeconòmic per atendre les necessitats que requereixi el caràcter integrat d'operacions de regeneració urbana").

horitzontal. A més, en un context de crisi econòmica com l'actual, en què les administracions públiques poden disposar de sòl però no de finançament per executar actuacions, cal notar l'oportunitat d'una mesura que permet que el propietari materialitzi el seu deure mitjançant el lliurament de superfície ja edificada.

7.– S'amplien els supòsits constitutius de complexos immobiliaris, ja que si en la redacció original de l'article 17.4 del TRLS aquesta institució jurídica se circumscriu a les situacions en què es destinaven finques superposades, en la rasant i el subsòl o el vol, a l'edificació o ús privat i al domini públic, amb el redactat de la L3R també *podran* constituir complexos immobiliaris els àmbits conformats per finques edificables i dotacions públiques, com ara sistemes de comunicació, zones verdes, equipaments, etc., donant carta de naturalesa als complexos privats tancats i a una possible privatització de l'espai públic.<sup>70</sup> Així doncs, el complex immobiliar es configura tant en projecció vertical –constitució preceptiva– com horitzontal –constitució potestativa–, encara que, segons l'article 17.3, la superfície del complex immobiliar “en horitzontal” no sempre podrà tenir la consideració de parcel·la única (això és, el règim de la propietat horitzontal tombada). Finalment, es facilita la constitució i modificació del complex immobiliar, en eximir en dos supòsits la necessitat de disposar d'una autorització administrativa: quan el nombre i les característiques dels elements privats resultants del complex siguin els previstos en la llicència d'obres, i quan la modificació del complex no provoqui un increment del nombre dels seus elements privats.<sup>71</sup>

8.– En relació amb la *declaració d'obra nova*, es possibilita que, quan la declaració es refereixi a obra nova acabada, la legislació urbanística autonòmica prevegi la substitució de l'autorització administrativa que garanteix que l'edificació reuneix les condicions per destinar-la a l'ús previst en el pla, és a dir, la llicència de primera ocupació, *per un règim de comunicació prèvia o declaració responsable*, en coherència amb el nou article 9.9 del TRLS. A més, cal recordar que amb l'article 24 del RDL 8/2011 va desaparèixer l'exigència segons la qual l'assentament d'inscripció havia de deixar constància de la situació de fora d'ordenació de les construccions respecte de les quals ja no era procedent

adoptar mesures de restabliment de la legalitat urbanística que impliquessin demolició, pel fet d'haver transcorregut els terminis de prescripció –de manera que ja no es requereix la presentació de l'acte administratiu que declara aquesta situació–. Per tal de compensar aquesta absència i mantenir la protecció a tercers de bona fe, s'estableix ara que, als efectes de la constància registral de la terminació d'aquestes construccions, quan la declaració d'obra nova hagi estat inscrita sense certificació expedida per l'ajuntament, aquest ha de dictar una resolució per fer constar registralment, en nota al marge de la inscripció de la declaració, *la concreta situació urbanística de la mateixa, amb la delimitació del seu contingut i la indicació expressa de les limitacions que s'imposin a la propietat*.

## 6. Unes darreres consideracions

L'interès del legislador estatal ha passat de la ciutat futura, a la qual tot és encara per fer, a la ciutat ja construïda. Aquesta afirmació no ha de confondre'ns i portar-nos a creure que el legislador va abandonar a la seva sort la ciutat, en la seva croada cap a nous horitzons espacials, ja que si bé les iniciatives de recuperació urbana han tingut durant molts anys un caràcter accessori o gairebé testimonial, la seva presència per mitjà de les polítiques de foment dels successius plans d'habitatge ha estat constant. En realitat, la transformació física i urbanística dels centres urbans ha corregut parella amb els processos d'expansió de la urbanització. Els moviments de creació de “nova ciutat” i de “revitalització urbana” no són fases consecutives perfectament diferenciables, sinó que molt sovint s'han anat executant en el mateix moment, com les boles d'un billar que avancen en direcció contrària. Només cal veure, per exemple, la millora evident en les tres últimes dècades dels centres urbans i *downtowns* de la immensa majoria de ciutats espanyoles (increments de preu d'habitatges i de solars, operacions de rehabilitació i peatonalització, revalorització com a centres comercials i turístics, etc.). No només a les noves urbanitzacions, sinó també als nuclis urbans consolidats, els residents amb prou mitjans econòmics han perseguit el vell somni de rebaixar les densitats preexistents, una

70. Per tal d'abundar en la qüestió, es poden consultar RAGEL SÁNCHEZ, L. F., *Las urbanizaciones de uso privado*, Tecnos, 1990, i MARTÍN BERNAL, J. M., “Tratamiento jurídico de las urbanizaciones privadas a la vista de L.P.H.” (1a i 2a part), *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 240 i 243, 2008.

71. *Vid.* l'article 10.3.a) de la Llei de propietat horitzontal.



opció possible gràcies a l'“esponjament” i a la limitació de noves construccions. Una altra cosa és que, en moltes ocasions, aquests canvis a la ciutat s'han realitzat amb un arsenal normatiu reduït, o articulant imaginativament la normativa tributària, civil o de subvencions públiques.<sup>72</sup>

Després de molta inconcreció jurídica, els conceptes de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes han estat reformulats normativament, per facilitar la implementació de les actuacions sobre el medi urbà i esdevenir l'emblema de la reactivació econòmica del sector immobiliari. Però lluny de reiterar patrons intervencionistes clàssics, aquesta ciutat que s'ha convertit en l'objectiu prioritari de les polítiques urbanes demana més que una recuperació física d'àrees degradades. Les *noves exigències de sostenibilitat* transcendeixen aquesta única perspectiva i obliguen el planificador a promoure *intervencions integrals* que abracin multitud d'aspectes.

Certament, al llarg de pràcticament tot el segle XX, es produeix un maridatge exclusiu entre la regeneració urbana i la millora física, i es presta escassa atenció a l'impacte social i econòmic de l'execució de les actuacions urbanes. El plantejament tradicional de les operacions de remodelació urbana ha consistit a intervenir físicament per embellir allò que es considera caduc i degradat, millorant els espais i equipaments públics i el patrimoni immobiliari residencial (en el que comunament es coneix com “rentar la cara a la ciutat”). No obstant això, a aquesta visió s'ha superposat una altra més global i estratègica, en la qual segueix tenint cabuda el factor estètic, però integrant a més altres perspectives que abasten aspectes com la sostenibilitat ambiental, la mitigació del canvi climàtic i l'eficiència energètica, el foment del creixement compacte, la recuperació i el desenvolupament econòmics, la millora de l'accessibilitat i de les infraestructures urbanes, els avenços tecnològics, la inclusió i cohesió social, la pre-

servació del patrimoni cultural, l'atracció d'inversió privada, i la creació d'ocupació i d'oportunitats educatives i culturals, tot això tamisat a favor de la sostenibilitat urbana (*vid.* al respecte l'article 7 de la L3R i el caràcter integrat de les actuacions en el medi urbà quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques).

Les intervencions urbanístiques a la trama urbana envellida o deteriorada han anat i aniran indefectiblement lligades a la millora estètica de l'espai i dels seus elements, però les actuals exigències per augmentar la qualitat de vida urbana ja no es limiten al gaudi d'habitatges adequats amb dotacions i espais públics igualment adequats. En els textos legals analitzats en aquest article hi ha aspectes que delaten que les actuacions sobre el medi urbà són d'una gran complexitat, com la cohesió territorial i social, l'eficiència energètica i la mixtura funcional al servei d'un medi ambient urbà sostenible. Aquesta aproximació holística que pren en consideració tantes qüestions de la vida urbana (*integrated redevelopment*) per obtenir un medi urbà sostenible i adequat a les necessitats de la població, ha abonat una nova aproximació a l'espai urbà, entès com a bé jurídic que supera els límits del dret de propietat i ens concerneix a tots.<sup>73</sup> Així ho recull el text refós de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny (en endavant, TRLS), en establir un estatut jurídic del ciutadà que n'asseguri el gaudi i la participació en el medi on viu, i l'accés igualitari a dotacions, serveis i espais lliures.

La ciutat consolidada és una realitat viva en transformació constant, producte de les complexes relacions socials i econòmiques que es desenvolupen a la seva empara. I les polítiques de transformació del teixit urbà han de ser un reflex d'aquesta realitat local, que es recrea dia a dia.<sup>74</sup> Per això, constitueixen un mecanisme idoni per fomentar la cohesió social, especialment si van acompanyades de mesures que afavoreixin

72. Una dissertació excel·lent sobre l'evolució i la problemàtica de la ciutat compacta i dels fenòmens de suburbanització, es pot veure en AMENÓS ÀLAMO, J., *El mito legal de la ciudad compacta* (pendent de publicació).

73. El dret a la ciutat, teoritzat per primer cop pel sociòleg francès Henri LEFEBVRE, i que engloba al seu torn molts altres drets per viure dignament a l'espai urbà, és un dret col·lectiu que pertany a tots els qui viuen o accedeixen a l'espai urbà. Suposa el dret a apropiarse de la ciutat, fent servir el que aquesta ofereix i participant en la creació del que no té. Per saber-ne més, es pot acudir al seu clàssic *El derecho a la ciudad*, Península, 1969. També es poden consultar, entre d'altres, HARVEY, D., “The right to the city”, *New Left Right*, núm. 53, 2008, i d. a., *El derecho a la ciudad*, Serie Derechos Humanos Emergentes, núm. 7, 2011.

74. Un dels reptes de les polítiques de regeneració i renovació urbanes ha de ser el manteniment de la identitat i peculiaritats locals i de les activitats tradicionals dels barris intervinguts. F. MUÑOZ ha posat en relleu com, per efecte de la globalització, els paisatges urbans de les ciutats s'estandarditzen i les seves perifèries residencials s'estenen de manera clònica al territori. L'autor encunya el concepte d'“urbanització” per referir-se a aquests processos de replicació homogènia de paisatges urbans. *Vid. Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, 2008.

la creació de xarxes socials de participació, així com la sostenibilitat, contribuint a l'estalvi energètic i a la lluita contra el canvi climàtic. A més, no s'ha de perdre de vista que aquests barris renovats (reurbanització, rehabilitació d'immobles i construcció d'obra nova, protecció del patrimoni històric i cultural, etc.) constitueixen un pol d'atracció econòmica i cultural de primer ordre. Així, les noves dinàmiques econòmiques contribueixen a la valorització del barri i de la ciutat en el seu conjunt, que guanya en competitivitat i en retorns econòmics a l'Administració, per l'alça dels preus immobiliaris de les àrees regenerades i de les seves zones circumdants. Tanmateix, també es constata que no totes les operacions de regeneració i renovació urbanes compleixen aquesta perspectiva global o integral. La transformació de la trama urbana existent té unes conseqüències en el teixit social i econòmic local que transcendeixen la mera remodelació física, de manera que una gestió inadequada de l'actuació transformadora pot comportar efectes negatius, com ara la destrucció del patrimoni arquitectònic històric, el decaïment de l'activitat econòmica tradicional, o el desplaçament i desmembrament de les comunitats locals, l'hàbitat de les quals passa a ser ocupat per una classe social de més poder adquisitiu. Moltes actuacions reeixides des del punt de

vista esteticovisual han comportat una profunda desestructuració econòmica, a causa de l'eliminació de la diversitat d'usos i del comerç tradicional que, segons l'opinió de J. Jacobs,<sup>75</sup> són tan necessaris per a la vitalitat urbana. I el mateix passa en matèria social quan es produeix l'expulsió de la població originària (les classes populars econòmicament més desfavorides), que ha estat substituïda per famílies amb més nivell adquisitiu i cultural, de manera que el teixit urbà tradicional salta pels aires en un procés que els anglosaxons, que han viscut l'experiència en primera persona, han denominat *gentrification*.<sup>76</sup>

Amb aquest canvi de signe legislatiu que personifica la L3R, l'urbanisme s'ha posat al servei de la recuperació de la ciutat existent. No obstant això, les lleis poden ser motor del canvi, però per si soles no poden capgirar l'ordre de les coses. Falta ara que els agents públics i privats siguin capaços d'aprofitar les oportunitats que els brinda aquest nou marc jurídic, dissenyat amb vocació de permanència, amb la finalitat d'impulsar la millora global de la imatge urbana i de pal·liar d'una vegada per totes els dèficits estructurals de les polítiques de sòl i habitatge que estem arrossegant des de fa anys, i que la crisi econòmica i financera del país ha revelat en tota la seva cruïlla. ■

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

76. Per a un examen de la controvertida gentrificació, es poden consultar ATKINSON, P., "Gentrification, segregation and the vocabulary of affluent residential choice", *Urban Studies*, 45(12), 2008, i LEES, L., SLATER, T i WYLEY, E., *Gentrification*, Routledge, 2008. A Espanya, la sostenibilitat social en el marc de les polítiques urbanes ha estat àmpliament analitzada per PONCE SOLÉ, J.; d'aquest autor es poden consultar, entre d'altres títols, *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 d. a., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIIM, 2004, i *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. amb SIBINA TOMÁS, D.), Marcial Pons, 2008.