

CONSERVACIÓN Y REGENERACIÓN DE LA CIUDAD

Antonio-Alfonso Pérez Andrés.

Profesor Titular de Universidad

Universidad de Sevilla

SUMARIO

1. Introducción: El nuevo urbanismo de la ciudad consolidada tiene su origen en la gran crisis económica y en las exigencias crecientes de sostenibilidad urbana.- 2. De vuelta al urbanismo de la intraciudad pero como urbanismo de desarrollo social económico y ambientalmente sostenible de la ciudad consolidada.- 3. Las bases constitucionales del nuevo modelo urbanístico de conservación y regeneración. 4. La función social de la propiedad tiene una vertiente arquitectónica de conformación del espacio tanto privado como público, que debe ser clave en la regulación jurídica de la conservación y regeneración urbanas.- 5. Insuficiencia de la legislación desarrollada hasta el momento, que se encuentra más orientada a la estimulación del mercado inmobiliario que hacia la construcción de un nuevo modelo de urbanismo, dado el limitado alcance de los títulos competenciales del Estado. A) Evolución legislativa estatal en materia de conservación y regeneración urbanas entre 2008 y 2020. B) La actual clasificación estatal de las actuaciones urbanísticas sobre suelo urbano. C) Criterios para la flexibilización en actuaciones urbanísticas en el suelo urbano, que quedan pendientes de la legislación autonómica: D) La actual regulación en la legislación estatal del deber de conservación. E) La gran trascendencia de la viabilidad económica en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano, un desarrollo autonómico urgente. F) La importancia del Plan Estatal de Vivienda como instrumento para la modificación del modelo urbanístico. G) La inspección técnica de edificios y su certificación energética como aspecto clave para generar demanda de un nuevo modelo urbanístico.- 6. Necesarias mejoras en nuestra legislación para implantar el modelo urbanístico de ciudad conservada y regenerada.-

RESUMEN

En los últimos años se está produciendo una mutación en el modelo urbanístico en la legislación estatal y autonómica en España que en lugar de mantener la tendencia desarrollista se centra en la ciudad preexistente para conservarla y regenerarla. Este modelo, no obstante, está por construir, tanto desde un punto de vista jurídico como desde un punto de vista técnico-urbanístico. En este trabajo se analizan las claves del origen de esta mutación en el urbanismo, y las que han de presidir la nueva regulación del modelo urbanístico para conseguir una ciudad conservada y regenerada.

PALABRAS CLAVE

Nuevo modelo urbanístico: actuaciones urbanísticas en la ciudad consolidada: conservación y regeneración urbanas: competencias urbanísticas estatales, autonómicas y locales.

ABSTRACT

In recent years there is a mutation in the urban model in state and regional legislation in Spain that, instead of maintaining the developmental trend, is focused on the pre-existing city to preserve and regenerate it. However, this model is yet to be built, both from a legal point of view and from a technical-urban point of view. This paper analyzes the keys to the origin of this mutation in urban planning, and those that have to preside over the new regulation of the urban model to achieve a preserved and regenerated city.

KEY WORDS

New urban model: urban development actions in the consolidated city: urban conservation and regeneration: state, regional and local urban development competences.

1. Introducción: El nuevo urbanismo de la ciudad consolidada tiene su origen en la gran crisis económica y en las exigencias crecientes de sostenibilidad urbana.-

La doctrina más atenta ha venido en los últimos años dedicando una gran atención al cambio de paradigma que estamos viviendo en el urbanismo en España. En efecto, aunque no se trata de aspectos completamente novedosos, es evidente que el urbanismo desarrollista y de ensanche ha quedado postergado por la crisis inmobiliaria y que los textos normativos se innovan para centrarse en la ciudad consolidada, en su conservación y en su regeneración.

Como expone J.R.FERNANDEZ TORRES¹ parece que la crisis económica, al igual que en los años 70 ha terminado con el urbanismo de ensanche, desarrollista, y vuelve a mirar a la ciudad preexistente. No se trata de una novedad absoluta pues la preocupación de la legislación estatal y autonómica por la conservación del patrimonio edificado y de los cascos urbanos siempre ha estado presente, lo mismo que ocurre con la regeneración urbana en general. Pero ahora, junto con la crisis inmobiliaria, se han acumulado una serie de nuevas circunstancias que presentan una nueva vertiente legal para la conservación y regeneración urbanas. De tener un papel secundario en el sector inmobiliario estos conceptos han sido llamados a ocupar el papel primordial.

Es muy clarificadora en ese sentido la Declaración de Toledo sobre «la regeneración urbana integrada», aprobada en la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano celebrada en Toledo el día 22 de junio de 2010, que hace referencia expresa a «*la idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo*» y a «*la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa*» (sic).

El concepto clave junto con la crisis económica para comprender el cambio de óptica es el de sostenibilidad urbana. Conseguir un desarrollo urbano sostenible implica abordar con una nueva óptica la ciudad preexistente y recelar de los desarrollos nuevos indiscriminados. No se trata sólo de sostenibilidad ambiental, sino también de

¹ Fernández Torres, Juan Ramón (2014: 1).

sostenibilidad social y económica. Quizás sin la crisis hubiésemos llegado a las mismas convicciones sobre el urbanismo del siglo XXI, pero de una manera más pausada.

En la etapa en la que el mercado lo admitía era mucho más rentable y fructífero abordar un nuevo desarrollo urbanístico sobre un nuevo sector de suelo urbanizable, que mirar al interior de la ciudad y proyectar una regeneración urbana integrada de un determinado sector interior. Siempre la rehabilitación interior de las ciudades se hace más compleja y sobre todo, como luego vamos a destacar, económicamente mucho más difícil de rentabilizar, sobre todo sobre la base de que se trata de eliminar lo preexistente para mejorarlo, y ello conlleva muchos esfuerzos en espacios públicos y dotaciones públicas que son económicamente cargas muy elevadas para cualquier desarrollo. En ese sentido hemos de adelantar que consideramos que las herramientas para la regeneración de la ciudad nunca han estado plenamente afinadas, si aún lo están. Para que este urbanismo de la regeneración y la rehabilitación funcionen adecuadamente hay que todavía ir a instrumentos jurídicos y económicos que permitan su funcionamiento. Diríamos que lo único que sí parece al nivel necesario es la técnica arquitectónica que permita cualquier regeneración urbana, por compleja que parezca inicialmente.

Como expone en un interesante y crítico trabajo la profesora GIFREU FONT ², las intervenciones sobre la trama urbana consolidada son mucho más complejas, especialmente porque requieren de políticas integradas procedentes de distintos campos: económico, cultural, educativo, ambiental, laboral, social, etc... y la participación activa de la población existente.

La primera norma de calado que expone este necesario cambio de concepción es la Ley de Suelo del Estado 8/2007, en su exposición de motivos, que luego se incorpora al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). En dicho texto, del que distan 12 años, se afirmaba que el urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Entonces se afirmaba que el crecimiento urbano seguía siendo necesario, pero que parecía claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración

² Gifreu Font, Judith (2013: 32).

de la ciudad existente. En efecto la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

Además en esa misma exposición de motivos se aventuraba que *“el suelo urbano, la ciudad ya hecha, tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”*

Pues bien, como luego vamos a desarrollar ampliamente, todas las normas posteriores han seguido ese hilo ya marcado, pero hemos de decir que, aunque la legislación estatal ha puesto gran empeño en este vuelco hacia la ciudad consolidada, la realidad es que las competencias estatales en la materia se han demostrado insuficientes en conseguir este gran objetivo. La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha vuelto a demostrar que la legislación autonómica es clave en conseguir la regulación del nuevo urbanismo de intraciudad y en ese sentido la normativa autonómica es muy dispar y todavía poco desarrollada en ese sentido. Recordemos que la citada Sentencia declara la nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios así como de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano.

Una de las primeras leyes que ha tratado de paliar esta situación tras la Sentencia del Tribunal Constitucional ha sido la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia. De su exposición de motivos destacamos que se afirma que la rehabilitación y la reutilización de los espacios residenciales abandonados o degradados, ya sea en las ciudades, los pueblos o los núcleos rurales, juegan un papel fundamental en las políticas de vivienda como solución eficiente,

sostenible y de futuro a la hora de dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población, de conservar el patrimonio construido y de aminorar los impactos en el medio.

Lo que todavía no ha quedado demostrado es que las normas autonómicas, en desarrollo de la política estatal, hayan conseguido generar una herramienta legal eficaz que facilite las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, especialmente en aquellos espacios más vulnerables y abandonados.

El objetivo del nuevo urbanismo de intraciudad ha de pretender la mejora de tanto de las edificaciones como de los espacios públicos y servir además de instrumento para el desarrollo económico. De esa forma además hemos de dar satisfacción con más facilidad a la preservación de nuestro patrimonio edificado y en definitiva a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

2. De vuelta al urbanismo de la intraciudad; pero como urbanismo de desarrollo social económico y ambientalmente sostenible de la ciudad consolidada.-

En este nuevo urbanismo retornamos, como si fuera un boomerang, al punto de partida del urbanismo moderno que podemos datar a comienzos del siglo XIX, en cuyo transcurso se produce la gran revolución urbanística, que tiene su causa más inmediata en la extraordinaria multiplicación de la población en general, y especialmente de la que vivía en las ciudades³.

No significa esto, evidentemente, que con anterioridad al siglo XIX no existiera el urbanismo, por contra, el alumbramiento de esta disciplina, entendida como técnica de creación y desarrollo de las ciudades⁴, se remonta a los orígenes de la humanidad misma. Pero sin duda, antes de la revolución decimonónica de la que hablamos, no encontraremos

³ En efecto se produce la gran explosión demográfica en el siglo XIX, acunada por la revolución industrial. Europa tenía hacia 1800 una población urbana que no pasaba del 3%, y en total la habitaban unos 180 millones de personas, y pasará hacia 1900 a 400 millones de habitantes de los cuales cerca del 25% vivían ya en las ciudades. Los Estados Unidos, por ejemplo, en 1800 contaban con una población de 5 millones y pasarían en 1900 a tener 75, de los cuales residían en ciudades el 40%. Los españoles pasamos de ser 10.500.000 en 1800, a 18.500.000 en 1900. Las causas motivadoras de este extraordinario incremento poblacional son múltiples: la mejora de la salubridad, la evolución en la alimentación, las nuevas técnicas agrícolas, el desarrollo tecnológico, la mejora de la calidad de vida etc...Vid. Chueca Goitia, Fernando, (1986:186 y ss); así como García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano, (1981:26 y ss).

⁴ En expresión de García De Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano, (1981:21).

en el campo del urbanismo, pretensiones de superación del hecho urbano considerado en su sentido más estricto, y esto, a pesar de los intentos de racionalizar la ciudad surgidos durante los siglos XVII y XVIII -propios del pensamiento jurídico y filosófico de la época⁵-. La ordenación del espacio globalmente considerado está ausente hasta la etapa de la ciudad industrial⁶.

Pues bien, inmersos en el urbanismo moderno, que arranca, como hemos visto, en el siglo XIX, podemos distinguir una primera etapa que podríamos denominar de urbanismo de la intraciudad, en la que la ordenación se limitaba a la búsqueda de soluciones internas, casi de delineante, sin trascendencia supra-urbana alguna. En esta primera etapa de la época moderna del urbanismo las preocupaciones eran casi exclusivamente de reforma interior y de ensanche de las poblaciones. Para ello se elaboraron las primeras normas de nuestro, entonces, incipiente derecho urbanístico.

Inicialmente sería dictada la Real Orden de 25 de julio de 1846, firmada por Pidal, Ministro de la Gobernación, que generalizaba para todo el Estado la obligación de elaborar para los pueblos de crecido vecindario un "Plano Geométrico de Población", también llamado de "alineaciones", con un contenido meramente geométrico, aunque incluso preveía el trazado de las líneas referentes a las pretendidas alineaciones futuras que fueran a motivar ciertos cambios en la situación existente. Era el primer intento de ordenación programada de nuestras ciudades. Con posterioridad en 1861 se elabora un "Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones", obra del Ministro de la Gobernación José Posada Herrera, que nunca llegó a aprobarse, aunque resultaba ciertamente avanzado para su época. La primera Ley de Ensanche de Poblaciones que resultó aprobada lo fue en 1864, el 29 de junio, que sentó las Bases del futuro Derecho Urbanístico. Ya antes habían sido aprobados el Plan de Idelfonso Cerdá de Ensanche de Barcelona, aprobado por Real Decreto de 31 de Mayo

⁵ Así DESCARTES, en su *"Discurso del método. 2ª Parte."*, pone de manifiesto su postura instalada en la racionalidad más extrema, hasta el punto de que afirma: "Así aquellas antiguas ciudades que al principio sólo fueron villorios y se convirtieron, por la sucesión de los tiempos, en grandes ciudades, están por lo común mal compuestas, que al ver sus calles curvas y desiguales se diría que la casualidad, más que la voluntad de los hombres usando de su razón, es la que las ha dispuesto de esta manera".

⁶ En este sentido encontramos de interés recalar en las palabras introductorias de Benevolo, Leonardo, (1964:7), en el que mantiene que *"el urbanismo moderno no nace contemporáneamente a los procesos técnicos y económicos que han hecho surgir a la ciudad industrial transformándola, por contra, se forma en un momento sucesivo, cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones en curso se tornan evidentes y entran en conflicto entre ellos, haciendo inevitable un intervención reparadora"*.

de 1860, una de los instrumentos urbanísticos más importantes de todo el mundo en su época⁷; y el Plan Castro de 19 de julio de 1860, de Ensanche de Madrid, que no resultó tan brillante como el antes mencionado. La Ley de 1964, desarrollada por el Reglamento de 25 de abril de 1867, fue derogada por la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876, y más tarde por la de 26 de julio de 1892, inicialmente dictada para regular el ensanche de Madrid, posteriormente extendida para el de Barcelona y luego convertida en el régimen general aplicable a todos los ensanches.

En cuanto a las normas reguladoras del Saneamiento y la Reforma Interior, dentro de esta misma etapa del urbanismo, fueron fundamentales la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, y sobre todo la Ley de 18 de marzo de 1895, especialmente dedicada a la regulación de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones. Nada tiene que las técnicas jurídicas necesarias para abordar los problemas existentes entonces con lo que ahora las nuevas normas pretenden y necesitan resolver. Sólo tienen una similitud vaga en su origen, pero hoy en día partimos de la rehabilitación y regeneración urbana sobre actuaciones que en la mayoría de los casos se han ejecutado con arreglo al planeamiento establecido y aprobado. Aunque por supuesto que existen en todas las grandes ciudades desarrollo marginales e irregulares que requieren igualmente de una reordenación y una regularización. En la actualidad los cascos urbanos han quedado en muchos casos degradados por circunstancias muy distintas a las que se daban en las ciudades españolas decimonónicas. Destacaríamos que hoy en día cualquier regeneración tienen unas implicaciones económicas de un calado tal que requieren de nuevos instrumentos que respetando el derecho de propiedad permitan la satisfacción del interés público general que el urbanismo debe satisfacer, lo que casi nunca será posible mediante técnicas de expropiación masiva.

⁷ El resumen más claro de la filosofía territorial implícita en sus creaciones es su propuesta de "urbanizar el campo y ruralizar la ciudad". Es decir su preocupación era acercar las condiciones de vida salubres del campo a la ciudad, mediante espacios abiertos, jardines, soleamiento. Las ciudades debían, en su opinión, extenderse en superficie limitando la densificación y congestión urbana, para lo cual preveía que el ferrocarril y el automóvil podrían ayudar a expandir las ciudades en magnitudes antes no sospechadas. Son importantes las consideraciones realizadas en general sobre *"La Política del Suelo en España. Evolución Histórica: Siglos XIX y XX"* por Serrano Rodríguez, Antonio. Publicado en Temas de Administración Local. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Dentro del XIX Curso Monográfico de Estudios Superiores de Urbanismo, bajo el título: La Política del Suelo en el Siglo XXI: ¿Intervención o liberalización?. Granada 1995.

El urbanismo del que ahora hablamos es un urbanismo de desarrollo sostenible de la ciudad consolidada. Se trata por lo general de volver a hacer pasar la ciudad ordenada por una nueva reordenación o regeneración que permita descubrir una nueva dimensión en sus usos y aprovechamientos que no se tenían con anterioridad.

No obstante, lo que sí es cierto es que hay una evolución cíclica en el urbanismo que nos lleva desde un urbanismo de intraciudad a la ordenación del territorio y luego vuelta atrás hasta el urbanismo de la ciudad preexistente ya consolidada. En efecto, tras el urbanismo de intraciudad nuestra historia de la ciudad evolucionó hacia un urbanismo de extrarradio, con un progresivo avance de las preocupaciones por el entorno de las ciudades. La ciudad como objeto de estudio y ordenación no era solo la interior sino que preocupaba igualmente su zona de influencia. Los aspectos sociales, económicos y políticos de la ordenación del territorio irán adquiriendo progresivamente un alto grado de protagonismo a medida que avanza el siglo XX.

En efecto, con aprobación del Estatuto Municipal Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 quedaba plasmada la necesidad, para el éxito de determinadas ordenaciones territoriales, de superar el ámbito local, accediendo al uso de instrumentos de planificación supramunicipales. Por ello se regulaban en su art.217 los Planes de Extensión, como instrumentos de urbanización de los límites externos del municipio de Madrid, y el Plan Regional sobre Madrid⁸ y sus zonas de influencia, que jamás llegó a ser aprobado. También se aprobaba en ese mismo año de 1924 el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales el 4 de julio, que permitía planificar obras de ensanche y extensión que afectasen a distintos municipios limítrofes.

Luego se entraría en el denominado Urbanismo Comarcal, aún lejos del Urbanismo Integral o Total, que aparecerá aún más tardíamente. Y esto significaba trasladar a la práctica, en la medida de lo posible, las avanzadas concepciones teoricistas

⁸ Proyecto formulado en 1933 por el arquitecto ZUAZO.

inicialmente esbozadas por Ebenezer Howard⁹ y Arturo Soria y Mata¹⁰ con relación a lo que se ha venido a denominar como "regionalismo urbanístico", y que tendría sus auténticos artífices en el inglés Patrik Geddes y el norteamericano Lewis Mumford, su plasmación práctica en el Plan de New York de 1929, y su primer refrendo legislativo en la Town and Country Planning Act inglesa de 1932. Este superurbanismo implica la superación del ámbito tradicional de la ciudad, por considerarse una visión limitada e insuficiente, y se preocupa fundamentalmente por situar la ciudad en un contexto geográfico, económico y cultural más amplio¹¹. La necesidad de practicar una planificación urbanística cada vez más integradora y global, que tuviese en cuenta todas las variables que inciden realmente en la ordenación del espacio, y la interacción de todas ellas, y no sólo las de la intraciudad, abocaba al urbanismo a desplazarse hacia concepciones regionales, aunque ello sucedería en nuestro país paulatinamente no de manera tan rápida como en otros países de nuestro entorno.

En el camino hacia esa concepción más integral del urbanismo el Congreso Municipalista de Gijón, celebrado en 1934, redactó un Proyecto de Bases del Urbanismo, en el que se preveía la posibilidad de la redacción de Planes Regionales o de Extensión, superadores del ámbito municipal. Y en este mismo Congreso se presentó un Proyecto de Ley Nacional de Urbanismo que dividía el territorio en comarcas y preveía Planes Comarcales para su ordenación¹². En este sentido, en Madrid se aprobó, como culminación de otros intentos menores un Plan General de Obras del Extrarradio mediante Ley de 18 de junio de 1936, cuya ejecución quedaría frustrada por el inmediato estallido de la Guerra Civil.

Tras el paréntesis abierto por la guerra, se crearon una serie de Comisiones de Urbanismo o de Ordenación Urbana en determinadas poblaciones, con el objeto de

⁹ Sus ideas aparecen vertidas en su libro "*Gardens-cities of tomorrow*", cuya primera edición data de 1895. De él arranca la idea de la Ciudad-Jardín, utopía, que si bien apenas tuvo objeto de realizarse en su estado puro, si supuso toda una nueva forma de concebir las ciudades, y sobre todo provocó un verdadero movimiento social.

¹⁰ Que enuncia los principios de su Ciudad-Lineal ya en el año 1882, aunque posteriormente los desarrollaría enormemente. Sin embargo, no pudo hacerlos visibles, tan sólo los esbozó en una vía madrileña a la que todavía da nombre, aunque se haya cambiado definitivamente su concepción inicial.

¹¹ En palabras de García de Enterría y Parejo Alfonso, (1981:40).

¹² Parejo Alfonso, Luciano, (1981:31-32.); Eneriz Olaechea, F.J., (1991:101).

elaborar sus correspondientes Planes Generales, que siempre fueron concebidos desde el "novedoso" ámbito comarcal.

¹³ Recordemos el Plan General de Madrid de 1944, de Bilbao de 1946, de Valencia, también de 1946, y de Barcelona de 1953.

Por Decreto de 22 de julio de 1949 se creó la Jefatura Nacional de Urbanismo, en el seno de la Dirección General de Urbanismo, con la función de estimular la creación de Comisiones Provinciales de Urbanismo, con la finalidad primordial de potenciar la elaboración de Planes Provinciales. Esta Jefatura Nacional también tendría como encargo la preparación de un Plan Nacional de Urbanismo y de las bases para una futura Ley Nacional de Urbanismo, que vería la luz en 1956. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 supuso la consagración del Plan como norma conformadora del territorio. Esta Ley generó un salto cualitativo muy importante en la evolución hacia la formación de una función pública de Ordenación del Territorio. Aunque estamos con Bassols Coma¹⁴, en que la Ley del 56 solo plantea aspectos de planificación estrictamente urbana, siendo su enfoque casi exclusivamente urbanístico, aunque ciertamente se haya superado la perspectiva local y aparezca un sistema de planes jerarquizados formando una cascada que parte del Plan Nacional de Urbanismo y cae por los Planes Provinciales, Comarcales y, finalmente, Municipales. Aún estaba por llegar una ordenación del territorio integradora del urbanismo y el planeamiento socio-económico.

La Reforma de 1975, sí que supuso el nacimiento del urbanismo como instrumento de conformación social general. La mayoría de la doctrina ha venido considerando que en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y en el consiguiente Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, se plasma por vez primera en un texto legal español, de manera clara, el concepto de Ordenación del Territorio. Una de las más importantes pretensiones del Texto del 75 fue articular la imprescindible conexión entre el

¹³ Para Madrid se había creado ya una Comisión de Reconstrucción de la ciudad, por Orden de 27 de abril de 1939, que elaboró el Plan General de 1941, que sería oficialmente aprobado por Ley de Ordenación Urbana de Madrid y de sus alrededores (Texto Articulado de 1 de abril de 1946). Como vemos, en estos años la perspectiva transmunicipal del urbanismo era una realidad permanente en todas las actuaciones que se emprendían.

¹⁴ Bassols Coma, Martín, (1981:418)

planeamiento físico y el socio-económico, que exige una correcta concepción de la Ordenación del Territorio. Y para todo ello, y con la finalidad de llenar el vacío que existía en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico se reguló "ex novo" la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC). Ya es conocido que la llegada del Estado de las Autonomías determinaría que esta Ley no se desarrollaría en los aspectos supramunicipales. El fracaso de los PDTC es evidente. Aunque, como ahora manifestaremos, luego las Comunidades Autónomas han generado un sistema parecido eminentemente centrado en las grandes políticas territoriales y en el urbanismo desarrollista, sin mirar en exceso a la ciudad consolidada. A días de hoy se continúa hablando de legislación del suelo y no de legislación de la ciudad.

Por otro lado, otro concepto clave que adquiere enorme protagonismo en la reforma del 75 es el de coordinación. Se trata de un elemento indispensable a tres niveles: coordinación entre la Planificación Territorial y la Planificación Económica y Social, que ya hemos citado; coordinación entre los distintos planes y normativas de directa aplicación, dentro de un único modelo territorial; y finalmente, coordinación interadministrativa, entre todas las Administraciones Públicas con competencias en la configuración del territorio.

Tras las elecciones democráticas de 15 de junio de 1977 se creó el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; por primera vez se reunían en un sólo Ministerio las competencias de planificación territorial, urbanismo, planificación y ejecución de infraestructuras, gestión del suelo, protección del medio ambiente y programación y ejecución de viviendas; de este modo, parecía factible terminar con los desencuentros que venían produciéndose entre la política de ordenación del territorio y el urbanismo, y ello, a través de una actividad planificadora verdaderamente integral, donde los PDTC ocupasen un lugar privilegiado, como les correspondía por definición. Pero, lejos de alcanzarse una compatibilidad entre las distintas funciones públicas implicadas, las disfunciones continuaron produciéndose. De entre todas las razones que se esgrimen como causantes del fracaso de los PDTC¹⁵, la que realmente consideramos que lleva a la

¹⁵ Las razones se encuentran bien sistematizadas en el trabajo de González Haba, José Luis y Martínez Díez, Roberto (1980:30).

crisis definitiva a este instrumento de planificación fue la transformación del Estado unitario en Estado Autónomo.

En esta situación nacen las Comunidades Autónomas y todas asumen como competencias exclusivas la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, y comienzan a legislar poco a poco para ir sustituyendo la aplicación supletoria de la Legislación Estatal de Suelo de 1976 (Texto Refundido). Luego llegaría la constitucionalmente fallida Ley de Suelo de 1990 y Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, con la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que cambió definitivamente el entendimiento de lo que podía ser el Texto Legislativo Estatal sobre el Suelo. La Ley de 1992 según con el mismo modelo desarrollista que su antecesora, y las leyes autonómicas de Urbanismo y Ordenación del Territorio que se fueron dictando igualmente no centraban su carga legal en la Ciudad consolidada.

De esta forma, como luego vamos a ver, no ha sido hasta la crisis inmobiliaria, y la Ley de Suelo de 2007 y el Texto Refundido de 2008, cuando se han dado las condiciones coyunturales para que el boomerang se haya vuelto hacia la Ciudad Consolidada, para poner el acento en las medidas legislativas necesarias para regenerarla y rehabilitarla, tanto en lo que se refiere a las edificaciones como a los espacios públicos. Pero hemos de afirmar con rotundidad que no se trata de la vuelta hacia un urbanismo de intraciudad basado en la simple regeneración y mejora urbana, sino que el nuevo urbanismo ha ido imantándose a lo largo de tantas décadas de otros muchos aspectos a tener en cuenta en la ordenación del espacio y por ello hoy hemos de hablar de un ***urbanismo de desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible de la ciudad consolidada***. Este nuevo modelo urbanístico que se pretende implantar desde el Estado y que las Comunidades Autónomas progresivamente van implantando por la realidad del mercado inmobiliario, tiene dos grandes aspectos a destacar: la conservación y la regeneración de la ciudad. Ambas realidades están cerca una de otra pero ni jurídicamente ni técnicamente son lo mismo. Nunca lo han sido en ninguno de los texto legislativos que han ido regulando el urbanismo en toda nuestra historia del Estado de Derecho.

3. Las bases constitucionales del nuevo modelo urbanístico de conservación y de regeneración.

Dentro de la Constitución nos encontramos, a lo largo de su articulado, con una serie de premisas de indispensable consideración para poder articular la solución al problema que hoy plantean las ciudades, que constituye el objetivo de la nueva política urbanística estatal. En el Texto Constitucional habremos de encontrar pues, el último fundamento para cualquier actividad de los poderes públicos sobre la ciudad consolidada.

a) Un Estado Social y Democrático de Derecho:

En primer lugar, recordar aunque sea sucintamente el Principio del **Estado Social de Derecho** (Welfare State), para señalar el importante papel que la planificación esta llamada a desempeñar en ese moderno modelo de Estado Social. El Estado ha asumido progresivamente un mayor liderazgo y ha aumentado su nivel de responsabilidades, estando su actividad orientada no sólo ya hacia la consecución de las libertades individuales: libertad, propiedad, etc., sino también hacia el desarrollo económico, el equilibrio y bienestar general, la mejora de la salud, de la vivienda, de la cultura, de la seguridad, de la asistencia social, en suma a hacer la vida más digna y más justa. En relación con este proceso se puede afirmar, que el nuevo urbanismo conservador y regenerados ha de ser una gran herramienta en la consecución de esa Estado del Bienestar.

b) El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos:

Muy relacionado con el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho y con su funcionamiento está el principio de **interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**, expresamente recogido en el art.9.3 de la Constitución. Es de enorme importancia tener en cuenta este principio en nuestro estudio pues, cuando las Administraciones Públicas pretendan la adecuada regeneración y conservación de la ciudad habrán de elaborar sus determinaciones con el máximo respecto de los límites que representa ese límite sustantivo. Precisamente, en la actualidad, éste es uno de los temas más polémicos dentro del Derecho Administrativo, el establecer o dilucidar los límites

que supone este principio que permite la discrecionalidad pero que prohíbe la arbitrariedad de la actuación administrativa.¹⁶

La problemática adquiere tintes muy especiales en el caso de la planificación como forma de intervención de la Administración, porque las potestades planificadoras son por antonomasia las más discrecionales de las Administraciones Públicas, lo que implicará una enorme dificultad en la determinación de sus límites materiales. Otro de los límites para cualquier forma de intervención o actuación de los poderes públicos, son los derechos y las libertades públicas reconocidas constitucionalmente. Entre todos ellos, hay tres especialmente relacionados o directamente afectados por la conservación y regeneración de la ciudad: el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad privada y la libertad de empresa.

c) El Principio de Igualdad:

El **principio de igualdad**, que se encuentra plasmado en varios preceptos constitucionales (arts.1, 14, 149.1.1^a), ha sido objeto de constante análisis tanto jurisprudencial como doctrinal, experimentando en ambos casos una continua evolución. Se trata no solo de un principio, sino también de un derecho público subjetivo, y de un valor superior del ordenamiento jurídico, que vincula a todos los poderes públicos, también al legislador, y como tal aparece en el art.1.1 de la Constitución. De tal manera que, el principio de igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentran en situaciones jurídicas equiparables, quedando prohibidas toda discriminación o desigualdad que carezca de justificación objetiva y razonable. Y por su parte, el principio de igualdad en la aplicación de la ley implica la obligación de aplicar la ley de modo igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencias que no estén presentes en la norma.

Pues bien, a la hora de desarrollar el nuevo modelo urbanístico habrá que tener muy presente este principio-derecho, y especialmente el cumplimiento del mismo a través de ciertas técnicas o manifestaciones como son: el test de desigualdad, el test de razonabilidad en la actuación de los poderes públicos, el sometimiento al principio de

¹⁶ Pueden consultarse numerosos trabajos al respecto, por todos podemos citar: García de Enterría, Eduardo, (1996:143 y ss); González García, (1996).

proporcionalidad o utilización de la alternativa menos gravosa, así como el control de la arbitrariedad y su prueba.

d) Reconocimiento del derecho a la propiedad privada:

Otro límite infranqueable tanto para abordar la conformación del espacio, y que plantea una especial dificultad en el caso de la ciudad consolidada, es el derecho a la propiedad privada regulado en el art.33 de la C.E. Recordemos que el contenido esencial de este derecho constitucional vincula al legislador, y que su ejercicio solo podrá ser regulado mediante ley (ex art.53.1 C.E.). Aunque esto último sea, sin perjuicio de las posibles remisiones legislativas a la potestad reglamentaria, como es el caso de las remisiones al planeamiento urbanístico, si bien, éstas estarán sometidas a los límites propios de su naturaleza jurídica y del rango que tienen en el sistema de fuentes. Son numerosos los ejemplos recientes en los que los planes urbanísticos que han tratado de incidir en la ciudad consolidada han generado en muchos casos problemas litigiosos que en muchas ocasiones han merecido una Sentencia de nulidad por no estar amparados en sus soluciones por la legislación urbanística, este es un de los principales problemas que puede observarse en la regulación actual de la conservación y la regeneración de la ciudad en las Leyes estatales y autonómicas. En el nuevo modelo urbanístico adquiere una especial trascendencia recordar que del contenido esencial del derecho de propiedad privada forman parte dos elementos inseparables: la función individual o rentabilidad económica y la utilidad o función social. Los dos factores han de estar siempre presentes, sin que uno neutralice al otro.

Luego volveremos especialmente sobre este asunto clave del contenido esencial incluye a la función social, que no es un límite externo a el ejercicio del derecho de propiedad sino una parte integrante del derecho mismo. Esta problemática adquiere verdadero protagonismo en el caso de la planificación urbanística del suelo urbano, donde el difícil equilibrio entre el derecho a la propiedad privada, y las facultades que le son inherentes, y la potestad de los poderes públicos para la reordenación del espacio pone a prueba el sistema constitucional de garantía de aquel derecho constitucional.¹⁷

¹⁷ Este tema del complejo equilibrio entre el planeamiento territorial y el derecho de propiedad ha sido objeto de constante debate doctrinal tanto antes como después de la Constitución de 1978; por ejemplo: Martín Mateo, Ramón, (13 y sigs.); Núñez Ruíz, Miguel Ángel, (1973) destacando las ponencias y

e) La libertad de empresa en el marco de una economía de mercado:

Igualmente, otro derecho constitucional que ha de suponer una importante limitación al modelo urbanístico que definitivamente se construya es la Libertad de Empresa. En efecto, como sabemos, el art. 38 de la C.E. reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. La libertad de empresa no tiene un carácter puramente nominal en la Constitución¹⁸, ni tampoco se reduce a un mero principio informador de la política económica, o del ordenamiento jurídico en general, sino que constituye un verdadero derecho subjetivo, que los Tribunales deben proteger, reintegrando en su derecho a quienes sean privados del mismo.¹⁹

El problema que se plantea actualmente en torno al derecho a la libertad de empresa es que, por parte de la doctrina, se entiende que el art.38 es un artículo desvirtuado, hasta tal punto que resulta necesaria una reconstrucción del mismo, así como su reconocimiento legal. En especial en materia de urbanismo, y teniendo en cuenta lo que implica el nuevo modelo de conservación y regeneración es un aspecto que habrá que cuidar especialmente. Se han dado pasos en ese sentido en la legislación estatal pero no tan claramente en la legislación autonómica. El papel de la iniciativa privada está muy desdibujado en algunos casos.

f) Los principios rectores de la política social y económica:

Por último, es necesario detenerse, aunque sea brevemente, en los **principios rectores de la política social y económica** consagrados en la Constitución, y que habrán de tomarse en consideración también el urbanismo de conservación y regeneración de lo consolidado, Entre los principios rectores de la política social y económica, hay algunos que están especialmente conectados a la actuación de los poderes públicos relativa a la política urbanística que ahora nos ocupa. Estos son: el principio de mejora de la calidad de vida, que se puede articular con otros que aparecen en el articulado, como el derecho

comunicaciones: Bassols Coma, Martín y Gómez-Ferrer Morant, Rafael, (1973:19 y sigs.); y Escribano Collado, Pedro, (1973:213 y sigs.); Parejo Alfonso, Luciano, (1996:215 y sigs.) y Gilabert Cervera, Miguel Ángel, (1996:257 y sigs.)

¹⁸ Entrena Cuesta, Rafael, (1981:102 a 165).

¹⁹ Ariño Ortiz, Gaspar, (1995:99).

a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y el que se promuevan las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución más equitativa de la renta personal y regional.

La **Calidad de Vida** es un valor jurídico que en nuestro ordenamiento ha alcanzado el reconocimiento constitucional. El propio preámbulo de la Norma Suprema establece que la Nación española debe “promover el progreso de la cultura y de la economía española para asegurar a todos una digna calidad de vida”. Y en el art.45.2 C.E., con mayor concreción e intencionalidad, se establece que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente". En palabras de PEREZ MORENO, "la calidad de vida es la aspiración ideal de la comunidad"²⁰.

Por lo tanto, calidad de vida y medio ambiente no son la misma cosa, son conceptos muy relacionados, pero distintos. Lo que está claro es que la política urbanística es uno de los instrumentos básicos para dar cumplimiento a este principio rector de la política social y económica, y en cierta forma se había perdido de vista en algunos textos legislativos sobre suelo. Teniendo en cuenta que la mayoría de la población vivimos en áreas consolidadas con múltiples problemas de obsolescencia y degradación, la regulación de un nuevo modelo urbanístico que se centre en la conservación y la regeneración urbana debe entenderse como clave para hacer realidad este principio constitucional de calidad de vida.

Otro de los elementos determinantes de la mejora de la calidad de vida es la función pública de defensa y restauración del medio ambiente, que tiene su reflejo en el art.45 C.E., que se traduce en el **derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado**. El medio ambiente urbano es el gran objetivo del nuevo modelo urbanístico. Es necesario conectar en ese sentido más claramente el nuevo modelo de conservación y regeneración con la legislación medioambiental.

²⁰ Pérez Moreno, Alfonso, (1989: 1006.)

Otro principio rector de la política social y económica que ha de inspirar cualquier actividad pública de ordenación territorial es el que obliga a los poderes públicos a **promover las condiciones favorables para el progreso o desarrollo social y económico y para la más equitativa distribución de la renta regional y personal, y todo ello, en el marco de una política de estabilidad económica** (art.40.1 C.E.). En efecto, una de las funciones públicas encaminadas a la consecución de estos macro-objetivos públicos ha de ser el urbanismo.

Pues bien, acabamos de ver cómo, por un lado, la Constitución acoge el derecho a un medio ambiente adecuado y proclama la obligación de los poderes públicos de conservarlo y repararlo (art.45 C.E.), y por otro, establece, al mismo tiempo, el deber de promover un desarrollo económico y social, adjetivado por las notas de equilibrio y estabilidad (art.40 C.E.). Por lo tanto, ambos son principios constitucionales rectores de la política social y económica, y, por ello, hay que hacerlos compatibles entre si, es decir, hay que poner los medios para armonizarlos. En definitiva, al tratarse de dos valores constitucionales que hay que armonizar, no podemos permitir que ninguno de ellos se imponga al otro; el equilibrio entre ambos es la pieza clave del sistema.²¹ Dado que la sostenibilidad ambiental es uno de los aspectos claves del nuevo modelo urbanístico, no podemos olvidar este equilibrio necesario, dado que en ese caso casi ninguna regeneración urbana será del todo posible, pues es necesario en la mayoría de los casos generar unas plusvalías que permitan crear la riqueza para poder regenerar espacios públicos y edificaciones, y ello no puede entenderse automáticamente como una merma para el medioambiente urbano.

Los dos últimos principios rectores de la política social y económica relacionados con el nuevo modelo de urbanismo son el **derecho a una vivienda digna y adecuada** (art.47 C.E.), y la obligación de los poderes públicos de **garantizar y promover la**

²¹ Sobre la constitucionalización del equilibrio medio ambiente-desarrollo, y sobre su significado, *vid.*: Jordano Fraga, Jesús, (1995:109 y sigs). Este autor, pionero en la materia, consideró que la doctrina del Tribunal Constitucional puede calificarse de moderada, o equilibrada entre las dos posibles posiciones, ambientalistas y desarrollistas a ultranza; habiéndose optado por una vía intermedia a la que denomina de *desarrollo ecológico*, la cual no descarta, en determinados supuestos, la constitucionalidad de la prevalencia del bien jurídico ambiental sobre el desarrollo de determinadas actividades económicas incompatibles con los objetivos de preservación del medio ambiente.

conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art.46 C.E.).

En cuanto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, su vinculación a las actuaciones tendentes a la reordenación del espacio urbano debe estar fuera de toda duda. En general, la política de vivienda, junto a una dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, aspectos ambos difícilmente separables, y a su vez en permanente interacción con los instrumentos urbanísticos, que habrán de posibilitar que dicha política se pueda llevar a la práctica. No obstante, como los textos legislativos están admitiendo en algunos casos, no siempre hay que identificar política de vivienda con política de vivienda protegida. En muchas ocasiones la regeneración urbana mantendrá y potenciará la vivienda sometida a algún régimen de protección pública, pero esto no es posible en todos los casos, y habrá que buscar fórmulas que resulten equilibradas social y económicamente para el propietario y para el empresario promotor (incluida la Administración).

Por su parte, el deber de los poderes públicos de conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico también está en directa conexión con la política urbanística. En este sentido, las técnicas de conservación y regeneración urbanas están llamadas a constituir uno de los instrumentos más importantes para traducción eficaz de este principio rector del art.46 de la Constitución, y que podríamos entender incluido en el núcleo de un grupo más amplio integrado por los arts.44, 45 y 46: acceso a la cultura, el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la acción sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico²². Este es un aspecto muy importante en el nuevo modelo urbanístico, no se puede regenerar la ciudad consolidada prescindiendo de una exhaustiva protección del patrimonio histórico y cultura de las ciudades, pero hay que tomar conciencia que cuando se supere el deber de conservación del propietario es necesario inversión pública para conseguir los objetivos de la conservación, promoción y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico, y estos medios públicos son limitados, por lo que hay que buscar cuando sea posible que la inversión privada pueda

²² Véase: Barrero Rodríguez, Concepción, (1990:165 y sigs).

tener la rentabilidad necesaria para acometer las transformaciones urbanas que se pretenden por el interés público.²³

4. La función social de la propiedad tiene una vertiente arquitectónica, de conformación del espacio tanto privado como público, que debe ser clave en la regulación jurídica de la conservación y regeneración urbanas.-

La rehabilitación de edificios y ámbitos urbanos no pueden ser entendidas únicamente como una actividad mercantil o económica, si así fuese, la arquitectura, que está en la base de la creación de las edificaciones y de los espacios públicos urbanos no habría sido considerada como la primera de las Bellas Artes desde tiempos inmemoriales, y no constituiría el núcleo principal de los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad, que nos han sido legados, y que estamos obligados a conservar. Es necesario que la vertiente arquitectónica de la propiedad, pase a contemplarse como un bien de interés general, como parte de su función social, y como tal requiere de una regulación en una norma del rango apropiado para garantizar que se ejerce adecuadamente con la calidad adecuada y en garantía de la función social que todo bien edificado o espacio construido tiene en un mayor o menor grado. De hecho, en este sentido, ya se ha aprobado una primera Ley 12/2017, de 6 de julio, denominada *de la arquitectura* por parte del Parlamento de Cataluña.

Es cierto que la arquitectura de los edificios y de los espacios no puede considerarse por sí misma una materia competencial aislada sino que inciden sobre ella numerosas otras competencias administrativas algunas de las cuales se encuentran atribuidas por la Constitución al Estado y otras están asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Tengamos por tanto en cuenta que el Estado tiene importantes títulos competenciales en materias que inciden de manera muy directa en la arquitectura de los

²³ Sobre el papel de la planificación territorial en la ordenación y protección del patrimonio histórico-artístico puede verse: Benítez de Lugo y Guillén, Félix, (1991:41 y sigs.); Barrero Rodríguez, Concepción, (1991:426 a 611) (1993:39 y sigs.); Alegre Ávila, Juan Manuel, (1994:129 y sigs.)

edificios y de los espacios, como es el caso de la competencia exclusiva en legislación mercantil y en la legislación civil (art.149.1.6ª y 8ª); la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (149.1.30ª); las bases y coordinación de la sanidad (art.149.1.16ª); la legislación básica sobre protección de medio ambiente (149.1.23ª); las bases del régimen energético (149.1.25ª); las bases de ordenación de los seguros (149.1.11ª); las bases y planificación general de la actividad económica (149.1.13ª); la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1ª) y la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (149.1.28ª).

Estas importantes competencias estatales han dado lugar a leyes a nivel estatal que ordenan aspectos claves de la actividad arquitectónica como es el caso de la Ley de Ordenación de la Edificación, que ordena el sector desde el punto de vista de los agentes intervinientes en la edificación y el sistema de garantías para el usuario o consumidor; el Código Técnico de la Edificación que pretende que se adopten las medidas técnicas apropiadas para garantizar un resultado final seguro y fiable en cualquier edificación, es decir establece el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad.

Igualmente, trascendente es la legislación básica estatal sobre suelo, que viene a regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el uso del suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

A nivel autonómico hay títulos competenciales muy desarrollados como es el caso de urbanismo, que se ocupa de regular la actividad urbanística y el régimen de utilización

del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo. También es importante hacer referencia a la legislación estatal y autonómica que se ha dictado para la protección del patrimonio histórico artístico. La Ley de Patrimonio Histórico Español que busca la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español. Dentro de ese patrimonio están los inmuebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico y antropológico. Con respecto de la legislación estatal las Comunidades Autónomas ha desarrollado su propia legislación sobre Patrimonio Histórico con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, salvaguarda y difusión, promover su enriquecimiento y uso como bien social y factor de desarrollo sostenible y asegurar su transmisión a las generaciones futuras.

Sin embargo, como ya hemos apuntado la arquitectura no es sólo todo lo que hemos contemplado que se dibuja en el objeto de estas numerosas leyes estatales y autonómicas sobre tan variadas materias. La expresión arquitectónica es mucho más amplia e integra una compleja y amplia actividad que se desarrolla tanto o en el ámbito de la ciudad o hecho urbano, como en el suelo rural, y que no se limita a bienes de interés cultural, ni a la ordenación urbanística con la regulación de usos y valores del suelo, sino que alcanza toda labor de definición, edificación y construcción de espacios públicos y privados destinados a albergar la actividad que genera la vida humana. Por ello es necesario regular con carácter general la actividad arquitectónica, para poder conjugar la defensa de los valores colectivos e individuales y destacar su valor público como sector económico y constructor de la identidad y el bienestar de los ciudadanos. Los espacios públicos y las fachadas de las edificaciones y demás construcciones conforman el entorno de nuestras vidas, de esa forma, en cualquier actuación arquitectónica o edificatoria que afecte a la ciudad o al territorio va implícita la función social de la propiedad en su vertiente de calidad del espacio público.

El interés de una legislación sobre la arquitectura (que puede ser estatal y autonómica), es poder enfrentar los retos de identidad socio-espacial, habitabilidad, seguridad y salud pública, y las nuevas demandas sociales, de manera proactiva, flexible, e innovadora, para conseguir la mayor efectividad de las acciones arquitectónicas en el bienestar colectivo. Su intención es dotar a la sociedad de una legislación avanzada, que

se extienda con la perspectiva de posibilitar la adecuada construcción, regeneración y conservación y sostenibilidad de los espacios para la vida. La expresión arquitectónica, como embrión de la *cívitas* y de la transformación del *locus* da sentido a la planificación urbanística, que no puede ser regulada y legislada sin esta fundamental referencia, de la que actualmente carece. Es por ello que sería necesario llenar de contenido el vacío que sigue existiendo en cuando a la función social de la propiedad arquitectónica.

Se trata de alcanzar como objetivo el poner la arquitectura al servicio colectivo, situando al ciudadano en el eje central de las actuaciones edificatorias y urbanísticas, avalando el establecimiento de medidas que preserven las garantías sociales y promuevan un ejercicio adecuado de las profesiones que directa o indirectamente trabajan en el sector de la creación arquitectónica y urbanística.

Esta legislación debe pretender la defensa y fomento de la calidad de la arquitectura como bien de interés general, sirviendo en parte como regulación del ejercicio de las profesiones vinculadas a la construcción y el urbanismo en defensa de dicho bien común. Otros países ya tienen leyes similares que son un claro signo de evolución en valores que los ciudadanos entienden, admiran y pueden perfectamente respaldar.

En los Estatutos de Autonomía en general hay títulos competenciales que, por su amplio objeto, respaldan a la perfección el contenido sustantivo de esta legislación. Es importante citar las competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas que contemplan la adopción de todo tipo de medidas sobre el control de la calidad de la construcción, sobre la habitabilidad, sobre la sostenibilidad aplicada a las viviendas, sobre el régimen de intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental. También es de interés citar las competencias exclusivas autonómicas en materia de cultura y patrimonio. Incluso no olvidemos las competencias sobre Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado.

A todas estas competencias hay que unir el deber las Comunidades Autónomas en general de garantizar además el derecho para todas las personas, en condiciones de

igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural. Y además ha de tenerse presente casi todos los Estatutos de Autonomía le otorgan a la Comunidad Autónoma la competencia para el ejercicio de la actividad de fomento en todas las materias de su competencia.

En cuanto al contenido de la legislación debe tener un título dedicado a la Arquitectura y la Sociedad, en el que se definan los principios generales a defender en cuanto a la consideración de la Arquitectura como bien de interés general. Esta legislación tiene que fomentar con carácter general la calidad en la actividad arquitectónica, con atención a todos los factores que influyen en ella, para así poder conjugar la defensa de los valores colectivos e individuales que en ella se concentran y destacar su valor público como sector económico y constructor de la identidad y el bienestar de los ciudadanos. En un segundo título se debe contemplar la determinación del contenido y alcance de la función social de la arquitectura, incorporando los derechos de los ciudadanos en la ciudad reconocidos en la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos a la Ciudad y en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad.

En la norma se recogerían también los criterios legales en base a los cuales las Administraciones Públicas deben proteger y fomentar la calidad en la arquitectura, sentando las bases para un ejercicio responsable de la misma, que fomente la expresión arquitectónica artística y creativa, que genere calidad y valor arquitectónicos para disfrute de los ciudadanos, enriqueciendo el patrimonio cultural, arquitectónico y urbano de nuestras ciudades y territorios.

Igualmente se debe dar definición a los derechos, deberes y obligaciones de los ciudadanos y de las Administraciones Públicas en materia de arquitectura.

Finalmente se debe dedicar también atención al fomento público de la calidad de la arquitectura y a la protección de la calidad de la creación arquitectónica. En este sentido se deben establecer medidas de promoción de dicha calidad, de vigilancia y control, de prevención. En especial se debe analizar el alcance que deben tener los instrumentos de evaluación de impacto ambiental establecidos en la legislación estatal y autonómica, tanto

la evaluación estratégica para planes, como la de proyectos, siempre con relación a la protección de la calidad de la arquitectura. También se debe regular el contenido del planeamiento territorial, urbanístico y medioambiental con relación a la arquitectura, e incluso dar pautas para otros planes sectoriales de nivel autonómico o local.

En definitiva, es clave en la regulación jurídica de la conservación y regeneración urbanas la vertiente arquitectónica de conformación del espacio tanto privado como público de la función social de la propiedad privada. A la postre la conservación de edificaciones y espacios debe estar respaldada en la calidad arquitectónica de lo que se conserva, y la regeneración de la ciudad debe estar igualmente inspirada en la mejora arquitectónica de esos espacios públicos y privados.

5. Insuficiencia de la legislación desarrollada hasta el momento, que se encuentra más orientada a la estimulación del mercado inmobiliario que hacia la construcción de un nuevo modelo de urbanismo, dado el limitado alcance de los títulos competenciales del Estado.

A) Evolución legislativa estatal en materia de conservación y regeneración urbanas entre 2008 y 2020.

Una vez que hemos analizado el objetivo de desarrollar un nuevo modelo urbanístico que se aparte del desarrollismo y mire hacia la ciudad consolidada, hemos de hacer una clara crítica a la legislación que hasta ahora ha pretendido desarrollarlo, fundamentalmente la estatal, que está más orientada a la estimulación del mercado inmobiliario en la ciudad consolidada que a la verdadera concepción de un nuevo modelo urbanístico basado en la conservación y la regeneración urbanas. La intención es correcta, pero no se puede hablar tan alegremente de haber cambiado el modelo urbanístico por el hecho de que se establezcan una serie de medida que pretende facilitar las obras de conservación sobre los inmuebles preexistentes y la regeneración de esos edificios así como de la trama urbana.

Lo que verdaderamente puede calificar a la legislación estatal de los últimos 10 años es la incorporación de medidas sustantivas destinadas a estimular el mercado

inmobiliario. En efecto, ha sido una constante en la producción legislativa estatal de los últimos tiempos: Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas; así como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el RDL 8/2011, Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. A ello hay que añadir el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Luego llegaría por fin la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, antesala del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Por último, habría que citar el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Sin embargo, a nuestro entender, toda esta producción normativa no ha supuesto todavía la incorporación de un verdadero nuevo modelo urbanístico a nuestra legislación, sino únicamente la incorporación de algunas medidas, ciertamente útiles pero deslavazadas, que pretenden de alguna forma generar alguna mayor actividad económica en el sector inmobiliario. Aumento de actividad que parece que se ha conseguido más por el abaratamiento de los precios de los suelos, a causa de la grave crisis inmobiliaria, y por la recuperación del mercado financiero, que por el hecho de que el nuevo modelo urbanístico haya tenido éxito y aplicación autonómica y municipal generalizada.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su Capítulo IV era clara al referirse al impulso de la recuperación económica del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. La Ley preveía que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulsase las acciones de rehabilitación

y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, todos ellos destinados a tales objetivos. Pero se ha traducido más que nada en el intento de canalizar algunos fondos públicos, especialmente comunitarios, más que en implantar un nuevo modelo de urbanismo. De hecho, apenas si se han aprobado Planes Generales en España en estos últimos años que hayan revolucionado el modelo de ciudad que se contenía en los anteriores.

No obstante, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, introdujo un nuevo concepto importante que era el de la rehabilitación y renovación del medio urbano de forma integral, con instrumentos que verdaderamente supongan un análisis global de los problemas del urbanismo. No solo centrados en la renovación física, sino analizando los aspectos problemáticos sociales, económicos y ambientales de la ciudad. Sin embargo, no era una apuesta general para toda la ciudad, sino centrada fundamentalmente en ámbitos desfavorecidos, degradados o que padezcan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto. Eran medidas centradas en ámbitos poblacionales que se encontrasen en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas. Como se exponía expresamente en el art.110 de la citada Ley.

Era igualmente novedoso que los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, además de contenerse en planes de ordenación urbanística, podían aprobarse de forma independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y tendrían, respecto de las construcciones y edificios afectados por ellos, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística. Pero ciertamente era una forma de romper la cascada de planeamiento que no terminaba de articularse adecuadamente y sigue generando más interrogantes que certezas. De hecho, lo que hay que hacer es simplificar los procedimientos urbanísticos, no eliminarlos, pues la garantía para los ciudadanos y para el interés general, y la vinculación positiva a la Ley de la actuación administrativa tiene que quedar clara. La razón primordial, como ya hemos indicado en este trabajo, para que no haya tenido mayor implantación lo previsto en las normas estatales es sencillamente que el Estado no tiene suficiente alcance con sus ámbitos competenciales para generar verdaderamente un cambio de modelo urbanístico, y así se ha puesto de manifiesto

recientemente con la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre. Esto no es posible sino con la legislación autonómica y ésta no ha ido al ritmo esperado en la generación de nuevos textos legislativos que incorporen casi de forma obligada un nuevo modelo de ciudad.

Es sintomático que desde ese texto de 2011 se pretendía generar una cooperación entre todas las Administraciones Públicas implicadas para asegurar la efectiva ejecución de las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, especialmente la aplicación coordinada de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, que sean aplicables por razón de los objetivos perseguidos. Pero nada nuevo se ha visto en el funcionamiento real de los proyectos urbanísticos en nuestras ciudades.

Las ideas que se recogían en esta Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible sobre las obras de mejora urbana eran y son muy aprovechables, pero no suponen realmente un cambio tan radical en la perspectiva urbanística.

Luego llegó el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. En esta norma se toca un aspecto esencial que es el de la simplificación de los procedimientos urbanísticos. En efecto se trataba de recudir aquellos obstáculos administrativos a la actividad empresarial y de los ciudadanos que no estén plenamente justificados. Pero estamos en las mismas, aún está pendiente esta clave reforma de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

A este fin, en dicho Decreto-Ley se tratan de delimitar claramente las actuaciones incluidas dentro del concepto global de rehabilitación, esto es, las actuaciones de conservación, mejora y de regeneración urbana y se aclaran asimismo qué sujetos están obligados a su realización y cuáles legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación. En ese momento, aunque ya lo habían regulado la mayoría de las legislaciones autonómicas, se hace uso en la legislación estatal con carácter básico, por vez primera, de un instrumento que habrá de ser clave en el futuro para las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible, pues se generaliza la

inspección técnica de edificios, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales. Luego esta técnica, como veremos más adelante, ha quedado en manos autonómicas tras la nulidad decretada de algunos preceptos estatales sobre el contenido del Informe de Evaluación de Edificios (Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre).

El texto que finalmente ha pretendido aglutinar todas estas nuevas técnicas orientadas al nuevo modelo urbanístico ha sido la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que luego ha dado lugar al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU). Conocida por todos como la Ley de las tres erres. La intención legal es correcta, orientada al impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos preexistentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Pero insistimos en que está más orientada al camino de la recuperación económica mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción que a la garantía de un modelo urbanístico sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico.

Las cifras que se manejaban por el Estado en esos momentos invitaban sin duda a la reflexión pues el Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, consideraban que España poseía, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agravaba cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. El dato que aparecía en la Exposición de motivos de la Ley 8/2013 es que había en España 723.043 viviendas vacías, aunque ese es un número que varía de manera ostensible según que se entienda por vivienda vacía. El empeño estaba claro, evitar que el urbanismo se centre principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva

Sin embargo, la propia Ley identificaba lo que creemos que sigue siendo una realidad, que todavía persisten obstáculos legales que impiden la puesta en práctica de un

nuevo modelo urbanístico y su propia viabilidad técnica y sobre todo económica. Y esos obstáculos han de venir de la reforma de los textos autonómicos. Cualquier inversor que pretenda una actuación integrada de renovación urbana con financiación enteramente privada comprenderá esta afirmación. Y eso a pesar de que, en las ciudades españolas más importantes la actividad turística está ayudando enormemente a que algunas actuaciones rehabilitadoras, sobre todo de edificaciones se hagan económicamente posibles. Porque no olvidemos que lo que pueda cambiar el modelo urbanístico no es volver a un urbanismo de expropiación y de financiación pública, sino que hay que hacer viable jurídica y económicamente que la actividad privada en la regeneración de la ciudad sea posible. La mayoría de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano no son rentables económicamente por las importantes cargas urbanísticas que pretenden recaer sobre el producto final que es la vivienda libre.

La Ley 8/2013 refuerza un aspecto que ha de ser la palanca para muchas actuaciones urbanísticas de regeneración de la ciudad consolidada la sostenibilidad energética. En efecto, la Unión Europea estableció antes de 2013 una serie de objetivos en el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático», que establece, para los 27 países miembros, dos objetivos obligatorios: la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, junto a un objetivo indicativo, de mejorar la eficiencia energética en un 20 %. Estos objetivos europeos se traducen en objetivos nacionales y esta Ley contribuye, sin duda, al cumplimiento de los mismos, a través de las medidas de rehabilitación que permitirán reducir los consumos de energía, que promoverán energías limpias y que, por efecto de las medidas anteriores, reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero del sector. Este es un argumento que servirá y mucho para hacer palanca pero no es un nuevo modelo urbanístico.²⁴

²⁴ En relación con este último objetivo, España debe reducir en el año 2020, un 10 % de las emisiones de los sectores difusos, con respecto al año 2005. Dentro de estos sectores, definidos como aquellos no incluidos en el comercio de derechos de emisión, se encuentra el residencial, el cual, conjuntamente con el sector comercial e institucional representa un 22 % de las emisiones difusas, siendo asimismo responsable de emisiones indirectas, por consumo eléctrico. Las emisiones de los sectores difusos representan el 2/3 de las totales, por lo que el objetivo de avanzar en una «economía baja en carbono», mediante actuaciones en las viviendas de baja calidad, que en España se sitúan entre las construidas en las décadas de los 50, 60 y 70, y mejorando la eficiencia del conjunto del parque residencial, es clave.

Es evidente que el parque de viviendas en España genera un gasto energético ineficiente inasumible para alcanzar los objetivos de la Directiva 2012/27/UE. Teniendo en cuenta que los edificios representan más del 40% del gasto energético total y que además en España es donde menos rehabilitación se hace de Europa (trece puntos menos de la media europea que es del 41,7 por ciento de la construcción).

La Ley regula las actuaciones sobre el medio urbano, desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, intentando facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos. Igualmente hace un esfuerzo por facilitar que las personas físicas y jurídicas relacionadas con el cumplimiento del deber legal de conservación, puedan tener facilidades para hacerlo. A ello se une la búsqueda de mecanismos que pretendan conseguir que la financiación para la rehabilitación sea más accesible y se encuentre más al alcance de los interesados. Se establecen, además, otros mecanismos específicos para facilitar la financiación de estas actuaciones, entre los que destacan los convenios entre las Administraciones Públicas actuantes, los propietarios y demás sujetos que vayan a intervenir en la ejecución, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, a muy distintos tipos de contratos o colaboración que se indican como un *numerus apertus*.²⁵

En el art.3 de la Ley 8/2013, ahora art.3 del TRLSRU de 2015, se hace una declaración abierta de los objetivos que han de marcar el nuevo modelo urbanístico que se persigue, aunque luego no se traduce en los necesarios instrumentos, pues, como venimos diciendo, ello depende en gran medida de la legislación autonómica. El citado precepto tiene un amplio contenido:

Los poderes públicos desarrollarán, según la norma vigente, en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad

²⁵ En concreto se establecían en el art.15, ahora en el art.33 del TRLSRU de 2015 como posibles contratos:

- cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas.
- permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio del pago por el arrendatario o cesionario de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación, etc.
- constituir consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto, con participación privada minoritaria.

económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para:

a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecer, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta

g) Integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

i) Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético.

j) Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable.

k) Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuir a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

Se trata de objetivos loables, que nadie puede negar que llevados todos a buen término supondrían cambiar el modelo urbanístico de nuestras ciudades. Pero luego, para ello, las medidas introducidas en la legislación estatal han sido insuficientes. En concreto podemos destacar:

1º) Se ha modificado la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, con el objeto de evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva legislación. No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas,

2º) Se modifica puntualmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes.

3º) Se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, con el objeto de resolver los problemas que plantea en relación con la rehabilitación, y que vienen siendo reclamados por los principales agentes del sector.

4º) Modificación del deber legal de conservación: La disposición final duodécima de la Ley 8/2013 incluye una importante modificación del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que luego se ha trasladado al TRLSRU de 2015.

5º) Eliminación o flexibilización de algunas cargas urbanísticas sobre actuaciones en el suelo urbano. En efecto, otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. Luego las desarrollamos con concreción.

6º) Con la misma idea de flexibilizar, se incluye una modificación en la regla básica estatal que, desde el año 2007, ha tratado de garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, exigiendo un 30 % de la edificabilidad residencial prevista, en todos los suelos que fuesen objeto de actuaciones de urbanización. Esta regla, que se aplicaba por igual a los suelos urbanos y a los suelos urbanizables, se flexibiliza de manera específica cuando la actuación se realiza sobre suelo en situación de urbanizado, con la idea de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación. Luego lo veremos.

B) La actual clasificación estatal de las actuaciones urbanísticas sobre suelo urbano.-

La clasificación actual de las actuaciones urbanísticas sobre el suelo urbano, que son la clave que nos concierne en este trabajo sobre conservación y regeneración urbana, se encuentra en el art.7 del TRLSRU de 2015. Antes en el art.2 del TRLS de 2015 se hace una definición de las actuaciones sobre el medio urbano como las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Y se definen como una clase especial las actuaciones de regeneración y renovación urbanas de carácter integrado, que serían las que articulan medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Las actuaciones urbanísticas pueden ser de lo más variadas pero urbanísticamente el texto estatal (con las limitaciones competenciales que tiene) las reduce en exceso a las siguientes:

a) Actuaciones de transformación urbanística:

a.1) Las actuaciones de urbanización, que incluyen las de nueva urbanización y las de reforma interior y las de dotación.:

1.1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

1.2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior. Estas serían las que tradicionalmente hemos denominado de reforma interior.

a.2) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

b) Las actuaciones de edificación:

Estas se definen por defecto como aquéllas en las que no concurren las condiciones establecidas en las actuaciones de transformación. Para ello se aclara que es posible que se requieran obras complementarias de urbanización. Lo cual ya señalamos que si no se concreta en la legislación autonómica generará gran inseguridad jurídica. Dentro de las actuaciones de edificación hay que distinguir:

b.1) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b.2) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Esta clasificación plantea un problema, y es que resulta demasiado simple e indefinida para muchos supuestos, de tal manera que el régimen jurídico que le debe ser aplicable genera gran inseguridad jurídica. En efecto, el régimen del suelo urbano no queda así perfectamente definido, es necesario que luego la legislación autonómica haga una labor didáctica para ordenar todas las actuaciones posibles en virtud de las características concretas del suelo. Por ejemplo, en la legislación autonómica y el desarrollo reglamentario se ha de aclarar exactamente el régimen jurídico que el suelo urbano tiene según esté consolidado o se categorice como no consolidado, y según la actuación que se pretende realizar sobre el mismo para regenerar la ciudad. El Estado por su limitada competencia, da unas pautas que son demasiado genéricas y que, por tanto, son absolutamente insuficientes.

C) Criterios para la flexibilización en actuaciones urbanísticas en el suelo urbano, que quedan pendientes de la legislación autonómica:

Un aspecto clave para que la regeneración urbana sea posible es la flexibilización de algunas cargas urbanísticas en suelo urbano. En ese sentido, se han pretendido algunas minoraciones de cargas:

- En cuando a cesiones de suelo gratuitas y para dotaciones públicas:

En el art.18 del TRLSRU de 2015, por refundición de la ley 8/2013, entre los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias se establecen algunas de estas insuficientes medidas de flexibilización:

1º. En las actuaciones de urbanización se contempla, como siempre, que hay que ceder el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación autonómica reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Este porcentaje con carácter general se establece entre un 5 por ciento y un 15 por ciento.

Pues bien, como flexibilización se admite que la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. Esto puede ayudar sin duda en todas las actuaciones urbanísticas en suelo urbano, aunque su concepción parece demasiado rígida y excepcional.

Además, la legislación estatal permite que la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística pueda determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber. No se admite cuando pueda cumplirse el deber con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20 TRLSRU de 2015, lo que sin duda parece en exceso rígido.

2º. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1 b) TRLSRU de 2015, los deberes de cesión obligatoria de un porcentaje de la edificabilidad que acabamos de exponer tienen las siguientes flexibilidades:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Además, este deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia

actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

3º. Es interesante que hay una previsión legal para que, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística puedan eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

- En cuanto a la reserva de vivienda de protección oficial.-

El art.20.1.b) del TRLSRU de 2015 establece como carga reservar en todo caso de una parte proporcionada del suelo par albergar edificabilidad de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, y garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo

urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. Este menor porcentaje para las actuaciones es una importante conquista legal.

No obstante, la legislación autonómica podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximirla para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. Este desarrollo autonómico en la mayoría de los casos no se ha producido.²⁶

D) La actual regulación en la legislación estatal del deber de conservación.-

²⁶ En la Disposición transitoria primera del TRLSRU de 2015 se establecen dos excepciones temporales que suponen una flexibilización de la vivienda de protección oficial:

1. La reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del apartado primero del artículo 20 del TRLSRU se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las comunidades autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a la que se establece en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, desde el 1 de julio de 2008 y hasta su adaptación a la misma, será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en esta ley, con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

2. Durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, las comunidades autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas.

b) Que dichos instrumentos de ordenación no hayan sido aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de esta ley o que, en el caso de haber sido aprobados, no cuenten aún con la aprobación definitiva del proyecto o proyectos de equidistribución necesarios.

En la Ley 8/2013 (que se encuentra en el TRLSRU de 2015), se completa la regulación del deber legal de conservación, para sistematizar los tres niveles que lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles.²⁷

Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento. No se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en este deber las obligaciones que para la edificación existente explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales.

Y un tercer nivel, en el que se define con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como «mejora».²⁸

En el artículo 15 del TRLSRU de 2015 como parte del derecho de propiedad del suelo se recoge el deber de conservar el bien inmueble en las condiciones legales de

²⁷ Además, con carácter particular, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

²⁸ Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que introdujo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a todas o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el ya citado Código Técnico de la Edificación. En ambos casos, la imposición del deber requerirá que la Administración, de manera motivada, determine el nivel de calidad que deba ser alcanzado por el edificio, para cada una de las exigencias básicas a que se refiera la imposición del mismo y su límite se mantiene en los mismos términos que ya contiene la legislación en vigor.

seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos. Además se contempla el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

La clave está por tanto en el alcance del deber legal de conservación, que constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones está establecido actualmente en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

Como medida de garantía coactiva la Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables.²⁹

En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además, la realización de los trabajos y las obras necesarios para:

a) Satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

²⁹ En caso de que sea necesaria la ejecución subsidiaria el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

b) Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento.

E) La gran trascendencia de la viabilidad económica en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano, un desarrollo autonómico urgente.

La viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano es un aspecto clave que no está adecuadamente regulado en la legislación vigente. Si queremos que la regeneración de la ciudad existente sea posible es imprescindible que económicamente lo sea. No podrá la iniciativa privada invertir en regeneración urbana si las cargas son superiores a los beneficios. Y la iniciativa pública no es suficiente para regenerar nuestras ciudades.

La legislación estatal es consciente de ello y lo tenía actualmente regulado en el art.22.5 del TRLSRU de 2015, anterior art.11 de la Ley 8/2013. En efecto en dicho precepto se garantiza que la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

Sin embargo, luego se establecía el contenido de dicha memoria que ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre. Debemos mostrar nuestro desacuerdo con la doctrina constitucional, pues nada más importante es el que el derecho de propiedad urbana, para las operaciones de regeneración y conservación urbanas, garanticen el respeto al derecho de propiedad, que tiene que estar basado en la viabilidad económica de lo que la ordenación urbanística pretenda. No obstante, al no haber remedio, es vital que se regule por tanto el contenido y alcance de esta memoria de viabilidad económica en la legislación autonómica.³⁰

³⁰ El contenido de la memoria que debe recuperarse vía autonómica era:

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como

F) La importancia del Plan Estatal de Vivienda como instrumento para la modificación del modelo urbanístico.

Uno de los aspectos más importantes que no hemos destacado aún para la potenciación del modelo urbanístico de la conservación y regeneración urbana es la financiación pública que supone el Plan Estatal de Vivienda, así como los Planes Autonómicos de Vivienda.

En ese sentido es importante citar la trascendencia de la novedad introducida por el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, y la continuidad que supuso el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

El Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, incentivó al sector privado para que, en términos de sostenibilidad y competitividad, pudieran reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio y profesional que el existente. Las ideas expuestas inspiraron, como hemos explicado, la política general del Gobierno en iniciativas legislativas de gran calado, como son la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas y la Ley

la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, hoy texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Dichas leyes junto con el Plan Estatal 2013-2016 formaron parte del Programa Nacional de Reformas del Gobierno de España y contribuyeron a impulsar el crecimiento y la competitividad de la economía española. Así, el Plan Estatal 2013-2016, prorrogado durante el ejercicio 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, se centró en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin fomentar con ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la construcción de nuevas viviendas, salvo que se tratara de viviendas públicas en alquiler. Este planteamiento, en términos generales, fue compartido de forma unánime por todas las Comunidades Autónomas, los agentes y asociaciones profesionales del sector y la ciudadanía en su conjunto.

El Plan Estatal 2018-2021 mantiene el modelo y apuesta decididamente por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario, si bien introduce algunas modificaciones que, se suponen, ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan:

- Persiste en la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes, fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual y a las ayudas a la accesibilidad universal.
- Contribuye a que los deudores hipotecarios como consecuencia de la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Refuerza la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejora la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental.
- Contribuye al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años.
- Facilita a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.

- Contribuye a evitar la despoblación de municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, aquellos de menos de 5.000 habitantes, facilitando a los jóvenes el acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en dichos municipios.
- Facilita el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Facilita el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Contribuye a mantener la reactivación del sector inmobiliario, fundamentalmente desde el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de viviendas, edificios y a la regeneración y renovación urbana o rural, pero además, a través del fomento del parque de vivienda en alquiler, ya sea de nueva promoción o procedente de la rehabilitación, y de la ayuda a la adquisición y a la rehabilitación para los jóvenes en municipios de menos de 5.000 habitantes.³¹

G) La inspección técnica de edificios y su certificación energética como aspecto clave para generar demanda de un nuevo modelo urbanístico.-

³¹ En materia de rehabilitación se incorporan, en relación con el plan anterior, las ayudas a la rehabilitación de viviendas unifamiliares, ya sean de naturaleza urbana o rural, y las ayudas individuales a las viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva. En materia de regeneración y renovación se incorpora el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, con el objeto de mejorar los tejidos residenciales, recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados, incluidos expresamente la infravivienda y el chabolismo, y núcleos rurales.

En su conjunto, las ayudas a la rehabilitación, regeneración y renovación insisten en el fomento de la conservación, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal, no solo de nuestras viviendas, sino también del entorno urbano en el que desarrollan su vida los ocupantes de las mismas. Las ayudas a la mejora de la eficiencia energética constituyen un elemento central en el esfuerzo por la instauración de una economía basada en bajas emisiones de carbono, de acuerdo con los objetivos del Gobierno y las previsiones y políticas de la Unión Europea, que ayudarán a reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto, así como a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Para la consecución de sus objetivos, el Plan Estatal 2018-2021 se estructura en los siguientes programas: 1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos. 2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda. 3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. 4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler. 5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas. 6. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas. 7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. 8. Programa de ayuda a los jóvenes. 9. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

En 2011 el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introdujo por primera vez a nivel estatal la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios, que ya estaba en muchas legislaciones autonómicas. Obligaba a que los edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijasen distinta antigüedad en su normativa, destinados preferentemente a uso residencial situados en municipios de más de 25.000 habitantes, fueran objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegurase su buen estado y debida conservación.³²

Cuando de la inspección realizada resultasen deficiencias, la eficacia del documento acreditativo de la misma, a los efectos de justificar el cumplimiento del deber legal de conservación, quedarían condicionada a la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible, y en el tiempo señalado al efecto.

Esta exigencia se amplió en la Ley 8/2013, que se ha volcado en el TRLSRU de 2015. En efecto, en su artículo 4 se regulaba el Informe de Evaluación de los Edificios, exigiendo que los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podían ser requeridos, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley, para que acreditaran la situación en la que se encuentran los inmuebles, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Luego el precepto establecía un régimen jurídico específico para el Informe de Evaluación que ha sido declarado inconstitucional por Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre, al entender que no es competencia estatal. Es muy importante que este Informe tenga la necesaria reimplantación autonómica (que ya es casi general).

³² Se establecían los siguientes requisitos mínimos para la inspección:

- a) Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.
- b) Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

El Informe, según la regulación declarada inconstitucional, se centraba en tres aspectos:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Luego para evitar duplicidades se indicaba que cuando de conformidad con la normativa autonómica o municipal exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podría complementar con la certificación referida en la letra c), y surtiría los mismos efectos que el informe regulado por la Ley estatal básica.³³

Igualmente se ha declarado inconstitucional el régimen transitorio, establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 8/2013, en el que se establecían plazos temporales para la aplicación de la obligatoriedad del Informe en cuestión.

³³ El resto de la regulación declarada inconstitucional decía:

Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.

3. El Informe de Evaluación realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

4. El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor.

5. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación regulado por este artículo y la disposición transitoria primera tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido.

6. Los propietarios de inmuebles obligados a la realización del informe regulado por este artículo deberán remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único. La misma regla resultará de aplicación en relación con el informe que acredite la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el informe de evaluación integre el correspondiente a la inspección técnica, en los términos previstos en el último párrafo del apartado 2, y siempre que de éste último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble.

Pero la Sentencia del TC 143/2017 considera que de las tres evaluaciones que componen el informe de evaluación, sólo una, el certificado de eficiencia energética, tiene relación o incidencia directa en el medio ambiente y la energía, pues tiene un valor orientativo sobre la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020., y por ello es la única que podría tener cobertura para regularse en la legislación estatal. De hecho, como dice el propio Tribunal Constitucional, esta certificación energética está ya regulada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, hoy vigente, dictado para la transposición de la Directiva 2002/91/CE. Así pues, son dos las materias, medio ambiente y energía, directamente afectadas por la certificación de la eficiencia energética las que permiten que el régimen de la certificación energética del estado si siga vigente. El resto se ha considerado que no puede ser regulado por el Estado y es inconstitucional.

En conclusión, lo único que se ha estimado constitucional es que el Estado permita que los propietarios acrediten ante la Administración competente, si esta lo regula, la situación en la que se encuentran los edificios, al menos en relación con el estado de conservación y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. En cambio, el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer dicha evaluación del estado de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013.³⁴

³⁴ Por tanto, salvo el artículo 4.1 de la Ley 8/2013, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava. Declaración que, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico 1, se ha de extender a los artículos 29, excepto su apartado primero, y 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados. Esta inconstitucionalidad se traslada evidentemente al Texto Refundido de 2015.

6. Necesarias mejoras en nuestra legislación para implantar el modelo urbanístico de ciudad conservada y regenerada.-

Una vez expuesta y analizada críticamente toda la problemática jurídica más importante sobre la regulación actual de la conservación y la regeneración urbanas, queremos terminar haciendo hincapié en los aspectos claves que requieren de una reforma para que podamos cambiar el modelo urbanístico desarrollista por el de una ciudad regenerada y conservada:

A) La normativa urbanística autonómica sobre las actuaciones urbanísticas en suelo urbano:

Urge que las leyes autonómicas de urbanismo y suelo hagan un mayor esfuerzo del realizado para establecer una normativa clara sobre todas las posibles actuaciones urbanísticas en suelo urbano, tanto las de urbanización como las de edificación y regulen con claridad los procedimientos a seguir.

B) Autonomía local en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano:

En todas las actuaciones urbanísticas en suelo urbano debe establecerse la competencia local en la medida más amplia posible, pues de lo contrario la intervención autonómica ralentiza el proceso e introduce divergencias interpretativas respecto de lo que el Ayuntamiento considera que son sus intereses locales. En algunos casos incluso deberían tener competencias los entes locales inframunicipales.

C) La simplificación de los procedimientos urbanísticos:

Sigue siendo una asignatura pendiente la simplificación de los procedimientos administrativos urbanísticos, tanto los de planeamiento como los de gestión. Todas las normativas autonómicas son mejorables en este sentido. En especial, la emisión de los informes sectoriales y el alcance que debe darse a los mismos tiene que ser repensado, sobre todo en el caso de las actuaciones urbanísticas en la ciudad preexistente. Ha de tenerse en cuenta que hay Ayuntamientos que tienen más medios personales para poder analizar adecuadamente los intereses sectoriales en una actuación urbanística que la

propia Comunidad Autónoma. La descentralización de competencias es una exigencia constitucional.

D) Flexibilización de las cargas urbanísticas en suelo urbano

Es cierto que la legislación urbanística estatal se ha movido en la dirección adecuada de flexibilizar en suelo urbano las cargas urbanísticas que permitan facilitar el desarrollo de actuaciones de regeneración y conservación urbana, pero hay que ir más allá. Y sobre todo, ha de darse en este aspecto una mayor potestad discrecional a los Ayuntamientos. Cada desarrollo urbanístico en suelo urbano tiene tantas variables que cualquier norma rígida al respeto de las obligaciones del propietario resulta un impedimento para el interés general, que debe identificarse con la viabilidad urbanística de la actuación regeneradora y conservadora.

E) La monetización de las cesiones urbanísticas obligatorias ha de concentrarse en gran medida en la zona en cuestión:

Todo lo que sea facilitar la viabilidad de una actuación urbanística regeneradora o conservadora monetizando obligaciones urbanísticas que no se pueden cumplimentar nos parece adecuado, pero se puede ir a más si luego se garantiza que el Ayuntamiento tenga que invertir lo monetizado en la zona de la que proviene la carga urbanística. Esto está previsto en algunas legislaciones autonómicas, pero tenemos nuestras dudas de que esté funcionando en la práctica.

F) El agente conservador y regenerador:

El fomento de la existencia de agentes conservadores y regeneradores en la normativa autonómica no está suficientemente desarrollado. Por eso es un fenómeno aislado. No está funcionando. Hay que cambiar la regulación.

G) La viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano.

Este es un aspecto clave. Si una actuación urbanística de regeneración y conservación no tiene viabilidad económica, habrá que habilitar las potestades

administrativas para que pueda serlo. Lo que no se puede es esperar a que la coyuntura económica de un incierto futuro pueda llegar a hacer la actuación rentable y viable. En cada momento la viabilidad económica hay que garantizarla.

H) Ayudas fiscales:

Las ayudas fiscales existentes para la regeneración y conservación urbanas son muy pobres. En otros países de nuestro entorno hay claros ejemplos de cómo el fomento de la rehabilitación y la conservación con incentivos fiscales da grandes frutos a medio plazo.

I) La regulación de la conservación de los edificios:

Este aspecto de la regulación del deber de conservación ha de desarrollarse en las legislaciones autonómicas, y no sólo en los aspectos ambientales de sostenibilidad energética, sino también en los que se refiere específicamente al estado en general de la edificación. Está claro que ello debe llevar al unísono ayudas públicas que permitan al ciudadano cumplir con lo establecido. En ese sentido es vital que las actuaciones conservadoras no se limiten a aspectos puntuales como cerramientos o instalaciones, sino que deben potenciarse especialmente las soluciones de largo plazo. Las soluciones que se refieren a cambios en aspectos constructivos permanentes, que son los que verdaderamente cambiarán el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Alegre Ávila, Juan Manuel, (1994) "*Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*", Ministerio de Cultura, Madrid.

Ariño Ortiz, Gaspar, (1995) "*Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa. Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo*", Marcial Pons, Instituto de Estudios del Libre Comercio, Madrid.

Barrero Rodríguez, Concepción, (1990) "*La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*", Civitas-Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, Madrid.

Barrero Rodríguez, Concepción, (1993) "Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.16, octubre-noviembre-diciembre.

Bassols Coma, Martín y Gómez Ferrer-Morant, Rafael (1976), "*La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*", Actas del V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, sobre "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid,.

Bassols Coma, Martín, (1981) "El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio", *Documentación Administrativa* núm.190, Extraordinario. Madrid,

Benevolo, Leonardo, (en 1964) "*Le origini dell'urbanistica moderna*", Editorail Laterza, Bari (Italia).

Benitez de Lugo y Guillén, Felix, (1991) "Protección del Patrimonio Histórico: Implicaciones Urbanísticas", en Urbanismo y Planificación Sectorial (XV Semana de Estudios Superiores de Urbanismo), *Temas de Administración Local*, nº39, CEMCI, Granada.

Chueca Goitia, F.,(1986) "Breve Historia del Urbanismo", Alianza Editorial, Madrid.

Entrena Cuesta, Rafael, (1981) "*El principio de la libertad de empresa*", en El modelo económico en la Constitución, volumen colectivo dirigido por Garrido Falla, Fernando, Madrid, IEE, vol.I.

Escribano Collado, Pedro, (1976) "*Función Social y Propiedad Privada*", Actas del V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, sobre "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

Escribano Collado, Pedro, (1979) "*La propiedad privada urbana (Enquadramiento y Régimen)*", Editorial Montecorvo, Madrid,

Fernández Torres, Juan Ramón (2014): "La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y Desafíos a propósito de la ley 8/2013, de 26 de junio", en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 30, Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A.U.

García De Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., (1981) "*Lecciones de Derecho urbanístico*", Editorial Civitas, Madrid,

García de Enterría, Eduardo, (1996) "*Democracia, jueces y control de la Administración*", Civitas, Madrid, la obra colectiva "Discrecionalidad administrativa y control judicial. I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía", coordinado por Hinojosa Martínez, Eduardo y González-Deleito Domínguez, Nicolás, Civitas-Junta de Andalucía, Madrid.

Gifreu Font, Judith (2013): "Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada", en *Cuadernos de Derecho Local*, nº33. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Gilabert Cervera, Miguel Ángel, (1996) "*La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la propiedad privada*", en "*Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y Comparado*".

González García, Julio V., (1996.) "*El alcance del control judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América*", McGrawHill, Madrid.

González Haba, José Luis y Martínez Díez, Roberto, (1980) "Ordenación Territorial en una nueva situación", *Ciudad y Territorio*, nº 1.

Jordano Fraga, Jesús, (1995) "La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado" Bosch Editor, Barcelona.

Martín Mateo, Ramón, "Propiedad Urbana y edificación"; en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm.15.

Núñez Ruíz, Miguel Ángel, (1978) "*El planeamiento urbano y la propiedad privada del suelo*", Texto de la Conferencia pronunciada por su autor sobre el Proyecto de reforma de la Ley del Suelo el día 5 de junio de 1973 en el Aula Unamuno de la Universidad de Salamanca, en las Jornadas de Derecho Urbanístico organizadas por dicha Universidad y el Ministerio de la Vivienda, Salamanca.

Parejo Alfonso, Luciano, (1986), "*Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*", Editorial Ciudad Argentina, Mendoza,

Parejo Alfonso, Luciano, (1996) "*El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria en España*", en "Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y Comparado".,

Eneriz Olaechea, F.J., (1991), "*La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra*", Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

Pérez Moreno, Alfonso, (1989) "*Las bases de un derecho ambiental europeo*", en el Libro Homenaje a Villar Palasí, Editorial Civitas, Madrid.