

SOSTENIBILIDAD, URBANISMO Y MEDIO URBANO

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

INTRODUCCIÓN.

Una contribución, por modesta que sea, al merecido homenaje al querido y entrañable amigo y colega F. González Cruz debe referirse preferentemente, según me parece, a cuestión siquiera relacionada con la materia en la que él ha efectuado notables aportaciones. De ahí que en ésta pretenda darse cuenta del giro experimentado por la legislación española definitoria del marco de las políticas de ordenación territorial y urbanística bajo el signo del principio ambiental del desarrollo sostenible. No es casualidad, en efecto, que el preámbulo de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (hoy texto refundido de 2008), afirme, en su apdo. I, que: i) el texto legal debía fundamentarse en la evolución presidida por el nuevo marco de referencia definido por la Constitución de 1978, en el que el artículo que se refiere a la regulación de los usos del suelo (art. 47) se ubica dentro del “bloque normativo ambiental” (arts. 45 a 47); y ii) el urbanismo, en cuanto referido al suelo, que tiene un valor ambiental digno de ser ponderado, debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible.

II. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES PREVIAS SOBRE EL CONCEPTO Y PRINCIPIO DE LA SOSTENIBILIDAD.

La sostenibilidad y, en particular, la urbana, es sin duda central en el mundo urbanizado actual por múltiples razones harto conocidas, además de acuciantes y que hacen inaplazable una nueva y más incisiva concepción de la ordenación territorial y urbanística, comprensiva en cualquier caso de las perspectivas económica, social y ambiental. La integración del

principio de desarrollo sostenible en la planificación urbanística requiere de ésta en todo caso la persecución –a través de las correspondientes políticas públicas y trascendiendo los requerimientos mínimos legales- de objetivos ambiciosos, establecidos desde una visión integral, además de una estrategia urbana integral (económica, social, ambiental y territorial).

En España existe un buen punto de partida: la cristalización del principio de desarrollo sostenible en el artículo 45 de la Constitución como principio rector de la política económico-social y, en línea de continuación con el mismo, en la citada Ley de suelo de 2007 como criterio teleológico común de todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo; lo que vale decir como principio general del Derecho de amplio espectro, al extender su lógica más allá del medio ambiente propiamente dicho para alcanzar la economía y el orden social. De ahí su consideración como especie del que –acudiendo a la categoría acuñada por R. Martín Mateo¹- se ha calificado de megaprincipio ambiental; ascensión ésta en el grado de abstracción que no impide plantearse de seguido la condición de bien jurídico protegible de la sostenibilidad y, en tal contexto, la existencia del derecho a un desarrollo sostenible. La cuestión debe recibir una respuesta afirmativa, sin perjuicio de dejar reconocer su carácter insatisfactorio dado el estado actual de la cuestión. Pues conduce sin más a la identificación de la función estatal de consecución de la sostenibilidad como objeto de un tal derecho, lo cual –en tanto que reconduce al punto de partida- poco o nada dice sobre la consistencia de dicho derecho. La prueba es la dificultad de la precisión del bien jurídico de cuya protección se trata, que guarda relación con la indeterminación y el carácter evolutivo de las nociones de “desarrollo” y “sostenibilidad” y el carácter inacabado inacabada de la concreción de los perfiles propios del derecho al medio ambiente, que se duda en clasificarlo como de tercera generación, de la emergente cuarta o de los derechos llamados republicanos (si ya los llamados derechos de tercera generación siguen adoleciendo de perfil y precisión jurídicos, la nueva categoría de los derechos cualificados como “republicanos” se encuentra en un estadio aún más embrionario, por más que sin duda tenga la virtud de evocar el valor de *commons* tan importantes como los patrimonios ambiental, cultural y económico-público y su vinculación, en la actual sociedad urbanizada,

con el derecho a la ciudad acuñado en su día por H. Lefèbvre².

Con independencia de la dificultad que comporta la inexistencia de consenso sobre el significado de la expresión “desarrollo sostenible”, el punto a mi juicio más destacable del planteamiento del libro es la apuesta por el reconocimiento a tal principio de un radio de acción más amplio que el de la preservación de la naturaleza, los recursos naturales o, incluso, el medio ambiente para comprender todas las dimensiones relevantes de la vida en común –comenzando por la económica y terminando por la política- en tanto que apunta a la garantía de la mayor calidad de vida posible –ahora y en el futuro- de los ciudadanos (los actuales y los aún no nacidos). Fin éste que, como certeramente destaca la bien traída cita de la intervención del Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, en el foro de Davos de 2011 demanda un auténtico cambio sistémico, en cuyo contexto a la ciudad y el urbanismo corresponde un protagonismo destacado. Ya D. Satterthwaite expusogPatten³, que solo son sostenibles los sistemas que sobreviven o persisten. En el campo económico Jeffrey D. Sachs⁴ postula, por ello, una *mindful society* promotora de las virtudes personales de autoconciencia y moderación y las virtudes cívicas de solidaridad y cooperación, señalando que la eficiencia no es el único objetivo de la economía, pues también es crucial en ella la *fairness*, entendida como distribución de la riqueza y el bienestar.

En cualquier caso, hasta ahora –como señala H. Acselrad⁵- la cuestión ambiental y los problemas territoriales se han relacionado básicamente en dos planos: i) el de los cambios incrementales en perspectivas ya establecidas (así: la inserción de la referida cuestión –como externalidad negativa- en el análisis económico) y ii) el de la crítica de las limitaciones de las aproximaciones tradicionales (necesidad de la superación de la visión tradicional mediante la incorporación de la cuestión en el tratamiento de los procesos sociales en el espacio, con atribución de nuevas significaciones al territorio). Es posible ciertamente el tratamiento de la sostenibilidad extendiendo simplemente los esquemas de los planteamientos teóricos establecidos, pero semejante proceder no permite –de continuar insistiéndose en la homogeneidad formal de los territorios y la racionalidad predeterminada de los agentes económicos- generar escena-

rios conceptuales idóneos para asumir los plurales significados sociales de los territorios y la determinación espacio-temporal de las prácticas sociales. Y ello es imperativo, pues si los territorios no son idénticos entre sí, los procedimientos para la sostenibilidad han de ser forzosamente variados. No hay, pues, una única vía hacia la sostenibilidad, siquiera sea una más rica que la simple economía en la utilización de los recursos naturales.

Es lógico, pues, que para el citado H. Acselrad la integración de la perspectiva ambiental en la política territorial sea más que la incorporación de una perspectiva transversal, debiendo plantearse dos conjuntos de cuestiones: de un lado, el derivado del determinismo ecológico y, de otro lado, el relacionado con los tipos de racionalidad precisos para la articulación adecuada de la reproducción social y la de su soporte natural. En cuanto al primero se inclina, tras el análisis de las líneas de discusión desarrolladas en las ciencias sociales, por la negación del determinismo ecológico (inexistencia de un supuesto punto de equilibrio del mundo natural a respetar) sobre la base de la tesis del relativismo biológico del carácter dinámico del proceso ecológico, permitiendo que posibilite el tratamiento de la cuestión ambiental como articulación de conflictos en la apropiación real y simbólica del territorio en un mundo biofísico caracterizado por la coexistencia compleja de orden y caos. Este planteamiento remite al dinamismo del proceso social y al medio ambiente como dimensión central del mismo, de modo que la sostenibilidad no hace referencia tanto a específicas estructuras o cualidades de las sociedades o el mundo natural, cuanto a pautas estables en el curso del proceso de transformación ecológico-social. De esta forma, la sostenibilidad alude simultáneamente a la capacidad de persistencia de las formas sociales y de su base material, de forma que posibilite discriminar las formas sociales que privilegian aquélla y reconstruir, así, el presente a la luz de requerimientos del futuro. Esta reconstrucción ha de moverse fundamentalmente entre dos racionalidades: i) la que descansa en la sostenibilidad como principio de conservación social y articula aquélla con la razón práctica mediante el discurso de la eficiencia económica; y ii) la que integra la sostenibilidad en la transformación social apelando, para lograr ésta, a valores éticos y políticos tales como equidad, democracia, diversidad cultural, autosuficiencia y otras matrices discursivas que llevan el debate más allá de la relación

entre medios y fines propia del crecimiento económico. Si la primera vía implica el mantenimiento o, en todo caso, la mera corrección de los actuales paradigmas (la razón utilitarista propia del *homo oeconomicus*), la segunda postula un cambio sustancial de éstos, planteando la dificultad de identificar y generar las fuerzas sociales capaces de desarrollar nuevas racionalidades y realizar los cambios imprescindibles, entre ellos –sin duda- la incorporación del derecho a un ambiente saludable a los derechos humanos y, por tanto constitucionales. Ha de tenerse conciencia de que los cambios jurídicos –como el de la consagración del derecho subjetivo a un ambiente adecuado- representan solo la parte más fácil, pues –dada la imbricación de la sostenibilidad ambiental y social- la verdaderamente ardua es la ejecución requirente de la suplementación del contrato social con uno natural (comprensivo de la extensión de la solidaridad sincrónica a la diacrónica) en un juego con –y no contra- la naturaleza. No se trata, empero, de un planteamiento ecologista extremo, pues en él sigue siendo central el desarrollo humano (de modo que la sostenibilidad verdadera solo se cumple en su contexto).

Nos encontramos sin duda, pues, en un estadio de superación de la idea del progreso como crecimiento económico por la del desarrollo integral. El concepto del desarrollo data del período de la segunda posguerra mundial y, según nos ilustra I. Sachs⁶, responde a dos preocupaciones: la necesidad de la reconstrucción económica y la asistencia a las antiguas colonias en su lucha por la emancipación. En esta fase el centro de gravedad de la noción (decir, sostenible), propugnando una tercera vía entre el pesimismo del “ya es demasiado tarde”) y el optimismo del crecimiento indefinido gracias al progreso científico-técnico; concretamente una que se articula en dos fases: una primera, en la que -prestando atención a los aspectos ambientales- el esfuerzo debe concentrarse en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales en cada país y a escala internacional; y otra segunda, mas plausible cuanto mas completamente se realice la primera, puede producirse ya el despliegue del crecimiento material. Este es el contexto en el que debe entenderse su planteamiento de desarrollo sostenible parcial y pleno. Siendo el desarrollo un fenómeno con pluralidad de dimensiones, su sostenibilidad depende del acierto en los criterios a aplicar en cada dimensión relevante y la reali-

zación simultánea de los mismos, concretamente los de i) sostenibilidad social y su corolario: la sostenibilidad cultural; ii) sostenibilidad ecológica (conservación del capital de la naturaleza) complementado con la sostenibilidad ambiental (resiliencia de los ecosistemas naturales empleados para la eliminación o el almacenamiento) y territorial (evaluación de la distribución espacial de las actividades humanas); iii) sostenibilidad económica en términos de eficiencia de los sistemas económicos (instituciones, políticas y reglas de funcionamiento) para asegurar un progreso socialmente equitativo, cuantitativa y cualitativamente; y iv) sostenibilidad política (marco general satisfactorio de gobernanza nacional e internacional). El encabezamiento de esta lista de criterios por la sostenibilidad social responde a que refiere a la finalidad misma del desarrollo, mientras que las sostenibilidades económica y política tienen carácter instrumental (ocupando la sostenibilidad ambiental una posición intermedia por referida tanto al fin como a los medios).

Resulta obvio que, en la realidad y salvo como imagen de un futuro ideal a conseguir, el atractivo programa de la sostenibilidad plena solo puede ser cumplido aceptando cierta flexibilidad en el curso del cumplimiento de los diferentes criterios. Porque es clara la dificultad de la realización simultánea de los criterios parciales que conjuntamente definen la sostenibilidad en conjunto o plena, por lo que siempre será preciso tolerar –siquiera sea temporalmente- con compensaciones de los déficit en uno o algunos con los logros de otro u otros. Así puede entenderse que sucede en este tiempo de crisis sistémica que nos ha tocado vivir.

III. LA RECUPERACIÓN DE LO URBANO POR EL MARCO ESTATAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

1. La deriva de la política de ordenación territorial y urbanística y su primera e insuficiente corrección por lo que hace al medio urbano y la edificación.

Ha sido la literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario en España, que reclamaban urgente rectificación ya antes de ponerse bruscamente de manifiesto (en

forma de “pinchazo” de la “burbuja inmobiliaria”) con motivo de la crisis económico-financiera⁹, la que hizo posible la refundación del sistema urbanístico (por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo –en adelante LdS07- y su texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; en adelante TRLDs08) y su colocación bajo la órbita del principio del desarrollo sostenible, reconvirtiéndolo al modelo común europeo de “ciudad compacta”, es decir, a las directrices acordadas en materia urbanística en el contexto de la Unión Europea (UE)¹⁰. La concentración en el esfuerzo de corrección de la deriva del urbanismo y la falta de maduración paralela de una estrategia clara en punto a la lucha contra el cambio climático, así como de una política energética superadora de las perspectivas y acciones sectoriales, determinó, sin embargo, que la renovación del marco de la política de ordenación territorial y urbanística no pudiera completar el giro recuperando la plena atención al mundo urbano. En efecto: además de la inevitable reafirmación de la edificación como ejercicio del *ius aedificandi* [arts. 6, d); 8.1, b) y 9.1, párr. 2º TRLDs08] -perspectiva ésta de suyo limitadora del campo de visión a la nueva construcción-, dicho marco legal solo tangencialmente –al hilo de la determinación del contenido urbanístico del derecho de propiedad-alude a la ciudad como parque de edificios existentes, reiterando escuetamente como deberes del propietario los de i) conservación en las condiciones legales para servir de soporte al uso correspondiente y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; y ii) realización de los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación¹¹ (art. 9.1 TRLDs08).

2. La infusión de sostenibilidad a la economía y el claro giro de la atención hacia el medio urbano.

La ambiciosa pretensión de infundir sostenibilidad al modelo económico permitió, tres años después, dar el urgente paso ulterior: la decidida contemplación de la ciudad hecha. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante LES) incluyó, en efecto y bajo el lema de la sostenibilidad ambiental¹², la necesidad de un modelo energético¹³ basado en ciertos principios¹⁴ y referido a objetivos nacionales¹⁵, al servicio de cuya ejecución se contemplan –en el contexto de la cooperación

entre Administraciones públicas- instrumentos específicos, básicamente de planificación para la organización y precisión de las medidas pertinentes¹⁶ y que aparece dotado de un sistema de evaluación y seguimiento¹⁷ y un fondo genérico para la financiación de todas ellas¹⁸. En paralelo a este esquema, estableció toda una serie de medidas de diverso contenido, finalidad y alcance¹⁹ y varios paquetes, más articulados, con diversos objetos y, entre ellos²⁰, el que aquí interesa²¹, fruto de la iniciativa del a la sazón aún Ministerio de la Vivienda e incluso –bajo el epígrafe “rehabilitación y vivienda”- de los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible y las actuaciones y acciones de rehabilitación y renovación urbanas, así como de edificios y viviendas.

Aprovechando parcialmente los trabajos de elaboración técnica de un nuevo texto legal centrado ya en la rehabilitación y regeneración urbanas, las prescripciones de la LES fueron inmediatamente complementadas con las establecidas, para el fomento de las actuaciones de rehabilitación²², por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 7 de julio, referidas –en lo esencial- a: 1) la determinación de las actuaciones –discontinuas o integradas- comprendidas en la rehabilitación y de los aspectos esenciales de su régimen, con adaptación del de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios y cooperativas de rehabilitación; y 2) la generalización de las inspecciones técnicas de edificios.

Con esta regulación, formulada siguiendo el mismo esquema del TRLdS08, el giro antes aludido logró ciertamente alcanzar el mundo de lo urbano, pero no así completar la necesaria e inaplazable actualización de nuestra política territorial y urbanística. No por ello puede regateársele el mérito de haber: i) indicado la dirección correcta: la ciudad hecha y, con y en ella, el parque de edificios existente como objeto de la ordinaria atención de los poderes públicos; y ii) avanzado, por tanto, en la corrección del desequilibrio históricamente consustancial al modelo de ocupación y uso del suelo en favor del llamado “proceso urbanístico” lineal postulador, en congruencia con la idea del crecimiento continuado, de la colonización “urbanística” asimismo continua de suelo natural para la “producción” de nueva ciudad. Y ello, gracias a: 1) la colocación de todas las políticas pú-

blicas (del conjunto de los poderes públicos) al servicio de la sostenibilidad del medio urbano; y 2) la caracterización de la ciudad como un medio físico y un espacio social configurados según los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional.

3. La regulación del marco legal del medio urbano sostenible.

El proceso que viene describiéndose ha concluido, por ahora y en la línea de lo que para el mundo rural ha supuesto la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante L3R), la cual, se limita, en lo sustancial, a llevar a buen fin la iniciativa legislativa desarrollada por el extinto Ministerio de la Vivienda en la estela de la LES y ello sobre la base de una más decidida actuación de la competencia constitucional relativa a las condiciones básicas que garantizan, en particular, la calidad y sostenibilidad del espacio social urbano para el ejercicio, en igualdad y en todo el territorio estatal, de los derechos y deberes constitucionales relacionados con aquél. La regulación que dedica al mundo urbano sustituye y completa la avanzada por el bloque formado por la LES y el Real Decreto-Ley 8/2011²³, i) introduciendo definiciones legales a tener en cuenta en la interpretación y aplicación del texto legal, ii) pormenorizando los fines comunes de las políticas (añadiendo a la sostenibilidad, en este contexto, la eficiencia y la competitividad); iii) introduciendo la figura del informe de evaluación de los edificios (más amplio que el de la inspección técnica, pero sin sustituir éste); iv) reordenando, en función de su objeto, las actuaciones genéricamente calificadas como de rehabilitación, con el resultado de la conversión de estas últimas en una variedad más (que subsume las anteriores de conservación y mejora) y el desglose de las de regeneración en actuaciones de regeneración y de renovación (integradas o no); y v) regulando la iniciativa y –en sus aspectos básicos- la ordenación, ejecución y efectos de las actuaciones (extremo en el que destaca la introducción de la técnica de la memoria de viabilidad económica. Pero también empeora, en aspectos en modo alguno secundarios, el referido bloque normativo, destacando la supresión de la exención legal a determinadas unidades familiares, en ciertas condiciones socio-económicas²⁴, del costeamiento obligatorio de las obras (necesarias) que

a) sirvan para garantizar los derechos reconocidos por Ley a las personas (especialmente las que padezcan alguna discapacidad); b) vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo; y c) se requieran para reducir los consumos de agua y energía cuando la unidad familiar así lo precise. Es evidente la consecuencia de esta supresión: o la agravación al límite de las condiciones de vida de las personas pertenecientes a las unidades familiares con muy escasos recursos o la dificultad –en grado práctico de impedimento– de las operaciones de rehabilitación²⁵.

De otro lado, rompe en todo caso la L3R con la línea evolutiva descrita:

- Primero, al no insertar las condiciones básicas garantes de un idóneo medio urbano en la legislación de la ordenación urbanística, quebrando así el proceso de actualización y la integridad de ésta.

Aunque esta opción pudiera quizás explicarse en la dificultad que para el neto encuadre de su objeto representa la tradicional separación de las políticas urbanística y de vivienda y la comprensión por dicho objeto de regulaciones emplazables tanto en uno como en otro campo, lo cierto es que carece, en realidad, de justificación. Pues aquella dificultad no existe en realidad, al ser meramente teórica, y la legislación urbanística ha incluido desde siempre -claramente desde los años 70 del S. XX- las previsiones sobre vivienda necesarias para su propia integridad, como, por ejemplo, la referida a la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Pero, sobre todo, dicha dificultad no existe porque el mundo urbano constituye el núcleo mismo del urbanismo. El propio preámbulo de la L3R parte (en su apdo. I) de la natural comprensión en la política urbanística de las actuaciones en el tejido urbano existente, al sumarse al juicio de vencimiento tradicional de nuestro urbanismo del lado de la nueva urbanización y afirmar la necesidad de superación de esta defi-

ciencia para justificar la regulación que introduce. No es por ello precisamente muy consecuente que, luego (apdo. III) y al hilo de la exposición de las medidas para conseguir los objetivos perseguidos, afirme la necesidad “... además de los contenidos propios de la nueva Ley, cuya función estriba básicamente en llenar los vacíos legales existentes, [de] afrontar la modificación...” de, entre otras normas, el TRLdS08 y ello “... tanto para eliminar aquellos obstáculos que impiden hoy alcanzar los objetivos propuestos, como para adaptar los existentes a los nuevos”.

La inconsistencia interna de la técnica legislativa adoptada y las disfunciones que produce se hacen especialmente evidentes: lo primero, en la introducción simultánea en el TRLdS08 de previsiones sobre las actuaciones edificatorias; y lo segundo en la dualidad de regulaciones de las actuaciones de transformación (a pesar de la coincidencia, siquiera parcial y en su objeto, de las “urbanísticas” con las “urbanas”) y de las correspondientes formas de gestión y ejecución, determinantes de la necesidad de remisiones normativas.

- Segundo, al proceder, además, a una modificación parcial del TRLdS08 vía disposición no ya adicional, sino final (la 12^a), en congruencia con la precedente opción, pero dando significativamente a dicho texto el mismo tratamiento que a un conjunto de normas con objeto de lo más heterogéneo e, incluso, en cierta medida extravagante y, sobre todo, apartado del de la legislación urbanística²⁶.

Un simple repaso de esta modificación revela que no se justifica tanto en una supuesta, y por demás innecesaria, reordenación sistemática clarificadora de los contenidos normativos del TRLdS08, cuanto en una verdadera rectificación de éstos de signo no precisamente de progresión en la exigencia de compactación, cohesión social y sostenibilidad del mundo urbano, a lo que se añade en mas de un supuesto una más que dudosa cobertura competencial y lo que no es menos grave: la puesta en riesgo, si no

quiebra directa, de la economía y lógica internas del sistema formalizado por el TRLdS08.

Baste con algunos botones de muestra:

1º. Es claro el sesgo de la rectificación en la disminución de la reserva de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública (sobre la base de la diferenciación entre suelo de nueva urbanización y suelo urbanizado objeto de una operación de reforma o renovación); la sorprendente habilitación a las Comunidades Autónomas para, concurriendo determinados requisitos, suspender temporalmente una norma estatal básica: la de la reserva mínima de suelo para la referida vivienda; la “flexibilización” de los deberes legales en zonas degradadas o en que se aumente la densidad o edificación para la sustitución de infravivienda; y la innovación del régimen de los complejos inmobiliarios en términos de una complejidad demandante de una interpretación restrictiva si se quiere evitar el florecimiento de fenómeno cercano a las gated communities.

2º. Es por lo menos dudoso el título competencial para: i) la transformación de las previsiones sobre la iniciativa pública y privada en las actuaciones (hasta ahora integrantes de un mandato básico para la pertinente regulación por la legislación autonómica) en una regulación estatal directa; y ii) la determinación, en los términos en que se lleva a cabo, de las actuaciones edificatorias.

3º. Y afectan a la lógica del sistema legal urbanístico básico: la reinscripción –en yuxtaposición que no verdadera combinación armónica con los novedosos adoptados en 2007- de los criterios de clasificación voluntarista o decisional previos (que, con variantes llegan hasta 1998). Y ello, porque –salvo enervación de sus consecuencias perturbadoras mediante una interpretación difícil- afectan a elementos claves del sistema legal como los de las valoraciones y la responsabilidad patrimonial de la Administración²⁷.

IV. LA NUEVA POLÍTICA PARA EL MEDIO URBANO.

1. EL OBJETO DE LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.

El objeto de la L3R se define, al igual que sucede en el caso del artículo 1 TRLdS08 para el entero territorio o suelo, por relación a determinadas condiciones básicas del medio urbano; expresión ésta empleada con tal amplitud que no puede tenerse como equivalente a la que utiliza el artículo 149.1.1^a CE para precisar el peculiar título competencial que reserva al Estado. Lo impide su conceptualización del entero contenido prescriptivo del texto legal y la invocación como soporte de éste y en correspondencia, de un conjunto diverso de competencias.

La acotación al medio urbano impide igualmente la proyección extensiva de las condiciones básicas fuera de aquél. Lo que significa que la concreción así efectuada del objeto de la ulterior regulación legal imprime a ésta idéntica limitación, haciendo improcedente cualquier extrapolación a supuestos y circunstancias diferentes. De donde la importancia de la precisión del concepto indeterminado “medio urbano” [no nuevo, pues ya lo utilizaba la versión original del artículo 2.2, c) TRLdS08, si bien sólo a propósito de la precisión de los fines comunes de las políticas públicas relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo], que –en ausencia, sorprendente, de toda definición del mismo en el artículo 2 L3R- ha de hacerse, paradójicamente, a partir de la nueva regulación que se da a la situación básica de suelo urbanizado en el TRLdS08 modificado. Aunque no es posible proceder ahora al análisis de dicha regulación, puede señalarse aquí que –como resulta del preámbulo y, en todo caso, de los artículos 1 y 7.1 L3R- el concepto alude sólo al espacio físico y social determinado, en cada momento, por el suelo ya urbanizado o, en términos del texto legal, al tejido urbano a secas o cualificado como existente.

Las condiciones básicas postuladas para ese medio se precisan mediante la combinación -en relación con determinados fines- de sus características y de los medios a emplear para su generación y mantenimiento:

Las características se agotan en la idoneidad para garantizar un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente, fórmula abierta y de gran abstracción en la que luce el empleo de la terminología de los documentos comunitario-europeos, los cuales –de forma acorde con la relevancia económica actual de las ciudades– incorporan efectivamente la perspectiva de la competitividad y la eficiencia (en congruencia con los fines y objetivos de la Unión Europea (art. 3 TUE). Pero lo hace de forma selectiva, pues no incluye, significativamente, el de la cohesión social, económica y territorial, en el que también hacen hincapié los aludidos documentos. Por su carácter, la fórmula poco aporta, por sí sola, a la valoración de la corrección de las regulaciones contenidas en el texto, especialmente desde la perspectiva competencial.

La formulación de los medios es compleja, desplegándose en dos planos:

1) En primer lugar, el de la caracterización misma de dichos medios, que se efectúa por relación a la nota de necesidad para asegurar a los ciudadanos: a) una adecuada calidad de vida y b) la efectividad del derecho de éstos al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Constátese, por de pronto, el diferente alcance de las notas caracterizadoras de estos medios y de las condiciones a las que sirven: estricta necesidad (para asegurar) y mera idoneidad (para garantizar), respectivamente, lo que, desde el principio de proporcionalidad (inscrito en los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE) y a efectos del enjuiciamiento de la regularidad constitucional de las regulaciones contenidas en el texto legal, tiene evidente importancia en función de si para ellas se ha invocado o no el título del artículo 149.1.1ª CE.

El objeto de la función de aseguramiento no va más allá, en el caso de la adecuada calidad de vida, de su conexión con el fin (protección y mejora de la calidad de vida) del mandato constitucional a los poderes públicos expresado en el artículo 45.2 CE a los efectos del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE), y tampoco implica, propiamente, un mayor desarrollo del derecho

al disfrute de una vivienda digna y adecuada a efectos de su invocación como fundamento de una pretensión jurídica (art. 53.3 CE). Pero ni el establecimiento mismo del objeto de la expresada función carece por ello de relevancia (en la medida que entronca la regulación legal con el orden constitucional ambiental y, a su través, con el sustantivo y fundamental presidido por el artículo 10.1 CE y el organizativo vinculado al artículo 9.2 CE), ni debe minusvalorarse la importancia que, para el derecho al disfrute a una vivienda digna y adecuada, implica la implícita puesta a su servicio de los medios correspondientes y, con ellos, de las regulaciones que los configuran en términos justamente de aseguramiento de la efectividad de dicho derecho.

2) En segundo lugar, el plano de la identificación de los medios: el impulso y el fomento de actuaciones dirigidas a: i) la rehabilitación de edificios; y ii) la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Aunque se alude aquí solo a funciones de impulso y fomento, es claro que la fórmula legal cubre las utilizadas en las regulaciones desarrolladas en el texto legal, por lo que, en cuanto al alcance del mandato de acción de los poderes públicos que deriva de aquél ha de estarse, en todo caso, a lo que resulte de tales regulaciones.

Se establece, en cualquier caso, una clara diferenciación en las actuaciones objeto de regulación de indudable relevancia para la interpretación y aplicación de la definición del objeto de dichas actuaciones que se realiza en el artículo 7 L3R. El criterio principal divisorio no es otro que la combinación o no en una actuación de operaciones en edificaciones y sobre el tejido urbano.

Conforme a la disposición final 19ª L3R, por último, el contenido prescriptivo de la determinación del objeto de la política pública analizada pretende ampararse en la competencia estatal genérica para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13ª CE) con el complemento adicional aportado, concurrentemente, por los atribuidos en las reglas 1ª (condiciones básicas

garantes de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, 16^a (bases y coordinación general de la sanidad), 18^a (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), 23^a (legislación básica sobre protección del medio ambiente) y 25^a (bases del régimen energético) del apdo. 1 del artículo 149 CE.

Si con el recurso a esta compleja fundamentación competencial el legislador se refiere al entero objeto del texto legal como un todo, queda necesariamente coja su justificación competencial. Dado el carácter de la determinación de dicho objeto, habría sido más congruente o bien prescindir, respecto de ella, de toda referencia competencial, o bien haber formado solo dos grupos de preceptos a estos efectos: los integrantes del cuerpo del texto legal, los que los complementan y los modificatorios del TRLdS08, de un lado, y los referidos a normativa de objeto distinto, de otro lado.

2. LOS FINES DE LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.

Siguiendo el modo de proceder de la LdS07 y el TRLdS08, el art. 3 L3R fija, aunque solo lo diga en su enunciado y no en su parte prescriptiva, los fines comunes de las políticas públicas en el medio urbano (se entiende de todas, cualquiera que sea la instancia territorial a la que correspondan y el título competencial que les otorgue soporte, las que por su objeto incidan en la consecución de los correspondientes fines-objetivos). Su articulación interna es compleja, pues: a) distingue entre principios y fines-objetivos de las políticas; y b) enumera, sin priorización alguna, una pluralidad de los unos y los otros, no siendo precisamente unívoco el sentido y alcance de al menos uno de los primeros e implicando los términos en que se especifican los segundos en buena medida su solapamiento.

2.1. LOS PRINCIPIOS.

La triple calificación de la sostenibilidad como económica, social y ambiental (dimensiones no necesariamente complementarias y ni siquiera compatibles entre sí) no contribuye en modo alguno a la operatividad,

en la práctica, de este principio, que parece exigir que las soluciones cumplan simultáneamente las exigencias implícitas en tales dimensiones. Pues si resulta ya difícil precisar la sostenibilidad ambiental, a pesar de contar ya este principio con alguna tradición en el Derecho medioambiental, esa dificultad se agrava extraordinariamente cuando se trata de la sostenibilidad económica y la social. Mayor precisión puede suponerse a los principios de cohesión territorial y eficiencia energética por relación no solo a la normativa interna, sino también a la comunitaria europea. La complejidad funcional, por último, debe entenderse alusiva a la mezcla suficiente e idónea de usos en el medio urbano para la conceptualización de éste como adecuado.

Se trata, en todo caso, de una tetrada de principios meramente yuxtapuestos (sin priorización o criterio alguno de relación recíproca que facilite su juego combinado), cuya función no es tanto la de formalizar los fines-objetivos de la formulación y el desarrollo de las políticas públicas, como la de inspirar tales acciones de formulación y desarrollo.

2.2. LOS FINES-OBJETIVOS.

Se determinan por relación bien a un efecto a producir (es el caso de la mejora –referida a las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos-, la garantía –del acceso universal a dichos elementos y la movilidad-, la integración –de los usos compatibles con el residencial en el tejido urbano- y la priorización –de las energías renovables-), bien a una acción de mero fomento, procura o posibilitación a desarrollar con respecto a: la vivienda; las condiciones económico-sociales; la calidad y funcionalidad de las dotaciones, los equipamientos y los servicios; las infraestructuras, las dotaciones, los equipamientos y los servicios; la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpios, reutilizados y reciclados; el uso turístico; la puesta en valor del patrimonio construido; y el uso racional del agua.

Y se reconducen esencialmente a los siguientes bienes: la vivienda constitutiva de residencia habitual; el ambiente urbano; las dotaciones, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios propios del tejido

urbano; los recursos naturales aire y agua; y la energía.

2.2.1. LA POSIBILITACIÓN, EN DETERMINADAS CONDICIONES, DEL USO RESIDENCIAL EN EL MEDIO URBANO.

El fin-objetivo relativo al uso residencial se concentra en la vivienda constitutiva de domicilio habitual, sea de nueva construcción o resultado de adaptación o rehabilitación, incluyendo el uso hecho efectivo mediante la ocupación de las viviendas vacías o en desuso. Obvio resulta decir que el aspecto más problemático (precisado por ello de un desarrollo reglamentario, calificable, sin embargo, como cuestionable por falta de rango para precisar límites claros al uso y disfrute de la propiedad) es el de la situación de vivienda vacía o en desuso.

Al carácter digno y adecuado, así como accesible y libre de indebida contaminación, que debe tener la vivienda por exigencia constitucional (art. 47.1 CE) y legal [art. 4, a) TRLdS08] se añade –precisando lo dispuesto ya en este último precepto legal, pero sin enervar su requerimiento de paisaje urbano aceptable- el de situación en un contexto urbano que reúna las siguientes notas: a) seguridad, salubridad, accesibilidad universal, calidad adecuada e integración social; y b) provisión 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. El estándar legal es, pues, alto (debiendo tener repercusiones claras en el gobierno local de la ciudad hecha), pero se contrapesa con la falta de compromiso en la condición de la acción pública que simplemente ha de procurar o posibilitar. Se trata de un estándar legal, pues, que no es exigible en sede judicial por más que pueda ser esgrimido como criterio de control, incluso judicial, de medidas o acciones que no contribuyan a mejorar el contexto y, por tanto, la calidad del medio ambiente y el paisaje urbanos.

2.2.2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO URBANO DEL USO RESIDENCIAL.

El ambiente urbano del uso residencial se caracteriza por el equilibrio derivado de 1) la integración en el tejido urbano de los usos compatibles con el residencial y, por tanto, la diversidad de los usos determinante de la cohesión y la integración sociales, así como la proximidad de los servicios, dotaciones y equipamientos a los lugares de residencia (no así a los de trabajo y ocio); y 2) la mejora del tejido productivo (letra d) y el dinamismo económico-social, con localización de actividades generadoras de empleo estable y, especialmente, las relacionadas con la investigación científica y las nuevas tecnologías, así como consideración del uso turístico (responsable; condición ésta de difícil precisión y puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado de interés histórico o cultural.

2.2.3. LAS DOTACIONES, LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS EQUIPAMIENTOS

El fin-objetivo centrado en las dotaciones, las infraestructuras y los equipamientos demanda de éstos: i) calidad y funcionalidad y, en particular (los servicios), eficiencia económica y ambiental; ii) suficiencia (necesidad o precisión); iii) idoneidad para favorecer la localización de actividades económicas; iv) accesibilidad universal; y v) aseguramiento de la movilidad de la ciudadanía.

Si se dejan aparte los elementos y servicios comunes de los edificios (determinados por la legislación que determina los requisitos de éstos) y se tiene en cuenta que el objeto de las actuaciones capaces de comprender dotaciones, infraestructuras, equipamientos, servicios y espacios, es decir, las de regeneración y renovación urbanas, se determina legalmente por relación a la afección al “tejido urbano”, es posible concluir que comprende tanto los públicos como los privados.

En cuanto que la aludida afección hace de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas (en la medida de la misma) materialmente actuaciones de transformación urbanística de las previstas en el art. 14

TRLdS08 (sea en la variedad de reforma o renovación, sea en la de dotación, como lo prueba el dato de desencadenar el juego de la equidistribución precisa y del derecho de realojamiento y retorno (art. 10.2 L3R), parece claro que por dotaciones, infraestructuras, equipamientos, servicios y espacios públicos no pueden tenerse otros que los determinados por la legislación de ordenación territorial y urbanística en el marco del art. 16 TRLdS08. Lo corrobora el dato de la exigencia de su colocación al servicio de todos los ciudadanos.

No rige tal limitación para idénticos elementos urbanos que no deban tener carácter público (por más que estén abiertos al público), pues de ellos se requiere solo la mejora del tejido productivo al servicio de la dinamización de la actividad económica.

2.2.4. EL ESTADO Y EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES (AIRE Y AGUA).

El fin-objetivo referido a los recursos naturales requiere:

Calidad de la atmósfera; requerimiento que debe entenderse en el sentido y con el alcance mínimos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y comprensivo (para hacer posible el fomento de la calidad) de las acciones de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica capaz de perjudicar a las personas, el medio ambiente y cualesquiera otros bienes, con la especificación de dedicación de especial atención, a tal efecto, al sector de la construcción (empleo de materiales reutilizados y reciclados que mejoren el uso de los recursos y uso de materiales, productos y tecnologías limpias capaces de reducir las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero).

Uso racional del agua, entendido como eficiente y basado en el ahorro y la reutilización.

2.1.5. EL USO DE LA ENERGÍA.

El fin-objetivo alusivo, finalmente, a la energía postula, de un lado y con carácter general, la eficiencia y el ahorro energéticos (entendido, además, como medio para combatir la pobreza energética), y, de otro lado, la priorización de las energías renovables frente a las derivadas de las pri-

marías de carácter fósil (priorización que debería ser capaz de determinar la política sectorial energética, especialmente la de producción y consumo de electricidad, pero que es difícil que pueda hacerlo).

3. LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO.

3.1. LA “DEFINICIÓN” DE LAS ACTUACIONES.

Con una técnica defectuosa o, cuando menos, imprecisa, el art. 7 L3R:

Califica como mera definición de las conceptuadas genéricamente como “actuaciones sobre el medio urbano” lo que no es sino establecimiento de tales actuaciones. Téngase en cuenta que la disposición derogatoria L3R deroga la regulación que de tal tipo de actuaciones contenía la LES y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio.

Señala que tal “definición” se hace “de conformidad con”, además del propio texto legal, i) el TRLdS08 y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante LOE), por lo que hace a la normativa general o estatal; y ii) la legislación de ordenación territorial y urbanística, por lo que hace a la normativa autonómica.

La inclusión de la L3R en la fórmula así empleada carece, en realidad, de sentido, en tanto que integrada aquélla de suyo en dicho texto legal. Su única explicación puede residir en el intento de solucionar el problema generado por la opción de independización de la L3R rompiendo la ya denunciada unidad del ordenamiento estatal relativo a la ordenación territorial y urbanística. La imprecisión del alcance de la expresión “de conformidad con” frustra, sin embargo, el intento, al no producir la clarificación completa de la naturaleza y el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano, es decir, la relación de éstas con las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias predeterminadas ahora, en lo básico y por efecto de la propia L3R, en el TRLdS08. Con todo, la expresión legal y la inclusión en la legislación a que alude de la LOE, unidas a la ausencia en la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano de todo propósito de compleción, permiten interpretar que dicha regu-

lación tiene carácter especial respecto del conjunto formado, de un lado, por el TRLdS08 y la LOE, y, de otro lado, la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística; conjunto, que no tanto se sustituye, desplaza o excepciona, cuanto solo se completa con las reglas específicas adecuadas por razón del medio urbano sobre el que deben operar las actuaciones de que aquí se trata y, por ello, de aplicación preferente en todo caso. De modo que aquel conjunto opera a modo de trasfondo normativo aplicable para integrar el régimen de estas últimas actuaciones.

La definición de las actuaciones sobre el medio urbano es, en todo caso, deficiente. Aunque se lleva a cabo por relación al objeto, éste solo se determina para las de rehabilitación edificatoria, de modo que el de las de regeneración o renovación urbana ha de inferirse por referencia y en contraste con el de las anteriores. La acotación de los respectivos objetos así resultante es, con todo, excesivamente genérica. La prueba –ciertamente limitada por razón de la perspectiva que es propia a la norma: la del fomento por la Administración General del Estado– la aporta 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. Pues, aprovechando el título competencial de fomento y a los efectos de los correspondientes programas de ayudas, precisa el alcance de la rehabilitación edificatoria y las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. En la primera se incluyen acciones en edificios dirigidas a: i) la mera conservación; ii) la mejora de la calidad y sostenibilidad; y iii) los ajustes razonables en materia de accesibilidad (arts. 19.2 y 20). Y en las segundas aquéllas que reúnan dos requisitos:

1º. Implicar la ejecución conjunta, en ámbitos previamente delimitados al efecto, de obras de: i) rehabilitación en edificios y viviendas; ii) urbanización o reurbanización de espacios públicos; y, en su caso, iii) edificación en sustitución de edificios demolidos.

2º. Tener la finalidad de mejorar los tejidos residenciales y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.

Es evidente que una norma reglamentaria –y menos una con simple finalidad de fomento por parte de una instancia territorial sin competencia en las materias de urbanismo y vivienda- no puede precisar el objeto legal de actuaciones del que depende la determinación por los correspondientes instrumentos del contenido en deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo natural y construido. Pero no lo es menos que la citada norma proporciona datos valiosos para la interpretación correcta del precepto legal analizado.

Como ya se ha adelantado, dos son los tipos legales de actuaciones sobre el medio urbano que determina el precepto legal: las de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas. Los dos se cualifican por una misma finalidad: la superación de ciertas (distintas en uno y otro caso) situaciones de la realidad urbana.

3.2. LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN

Las actuaciones de rehabilitación edificatoria se caracterizan legalmente por referirse exclusivamente a edificios concretos en los que concurra una situación de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad o habitabilidad.

En la medida en que no se cualifican en modo alguno (ni por razón de la tipología ni por la de uso), las edificaciones objeto de estas actuaciones son todas las que ocupen suelo en la situación básica de suelo urbanizado conforme al art. 12.3 y 4 TRLdS08 (pues, aunque así no se precise, ello deriva de operar la actuación rehabilitadora necesariamente sobre el medio urbano). Cuestión distinta es que la Administración General del Estado pueda limitar el programa de fomento que establezca (cual sucede con el incluido en el plan aprobado por el Real Decreto 233/2013) a los edificios con tipología de vivienda colectiva sujetos a informe de evaluación de edificios.

Coinciden estas actuaciones con las reguladas hoy (por efecto de la L3R) en el art. 14.2,b) TRLdS08, por lo que:

Pueden comprender obras y trabajos de mantenimiento o intervención en edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE; si bien para las que se lleven a cabo en núcleos tradicionales asentados en el medio rural, su objeto puede modularse en función de las peculiaridades de dichos núcleos y en los términos que determine la legislación urbanística autonómica (art. 14.3 TRLdS08).

Se diferencian de las actuaciones de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, reguladas exclusivamente por el TRLdS08.

Su régimen específico (el contenido en la L3R) se complementa con el general de las previstas en el TRLdS08.

Es claro que la rehabilitación actualiza el deber, ínsito legalmente en el derecho de propiedad (art. 9.1 TRLdS08), de conservación de las construcciones y edificaciones en las condiciones precisas para servir de soporte a los usos a que esté legalmente destinado; deber, cuyo cumplimiento –en términos de realización de las obras precisas– puede ser impuesto por la Administración competente en cualquier momento (art. 9.2 TRLdS08). Pero lo hace por relación solo a una parte del contenido legal del deber, concretamente el referido a los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, es decir, a los del art. 3.1 LOE a que alude el párr. 3º del apdo. 1 del art. 9 TRLdS08.

Para que la actualización del deber pueda producirse, es precisa la concurrencia en el edificio (incluidos sus instalaciones y espacios comunes) de una situación bien de insuficiencia, bien de degradación de alguno o de todos los elementos a que se refieren los aludidos requisitos básicos de la edificación. Ni la insuficiencia ni la degradación equivalen a ausencia, por lo que esta última y extrema situación (al menos cuando alcanza a la totalidad de los requisitos básicos de referencia) queda fuera de la rehabilitación (como resulta ya de esta última calificación). Se explica así que la sustitución de edificios (previa demolición del existente) quede dentro ya del objeto de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas.

3.3. LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.

El precepto no aborda directamente el objeto de estas actuaciones, pero éste puede inferirse de la expresión “cuando afecten a edificios y tejidos urbanos”; expresión de la que se deduce su consistencia igualmente en la superación de una situación de insuficiencia y degradación, pero cualificada por afectar tanto a los edificios como a su entorno urbano, es decir, a los elementos de la urbanización. Así resulta del art. 9.2 L3R que, al establecer el mandato a las Administraciones públicas que le es propio, habla –además de las que afecten a los requisitos básicos de la edificación– de situaciones de obsolescencia de barrios, ámbitos o conjuntos urbanos homogéneos. La identidad del tipo de actuaciones de que ahora se trata viene dada, pues, por su referencia simultánea a edificios y elementos de la urbanización. Así lo corrobora el contenido del programa de fomento a él referido en el plan aprobado por el Real Decreto 233/2013.

Dos cuestiones de principio plantea este tipo de actuaciones: en primer lugar, la de si constituye o no un género comprensivo de dos especies diferenciadas: la regeneración y la renovación; y, a renglón seguido, la de su relación con las previstas en el TRLdS08 y, concretamente (pues es claro que en ningún caso pueden ser equiparadas a las de nueva urbanización), las de i) reforma o renovación (es decir: de la urbanización ya existente para la actualización, en un ámbito determinado y junto con las infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística) y ii) las de dotación (es decir: el incremento, sin reforma o renovación de la urbanización del ámbito acotado al efecto, de las dotaciones públicas 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) contempladas en los puntos 2 y 3 de la letra a) del art. 14.1 TRLdS08.

La denominación como de regeneración y renovación expresa la complejidad del objeto de estas actuaciones en cuanto comprensivo de la rehabilitación que sea precisa del parque edificado y la renovación, así-

mismo pertinente, del tejido urbano que le otorga soporte (es decir: la correspondiente urbanización), en modo alguno, la diferenciación de dos tipos en función de sus posibles y diferenciados objetos: el de actuaciones de regeneración, de un lado, y el de las de renovación, de otro. Si así fuera, se estaría, en el primer caso, ante el absurdo de una actuación formalmente denominada de regeneración pero materialmente de rehabilitación. La denominación alude, pues, a un único tipo de actuación.

Ocurre, sin embargo, que la intervención en el tejido urbano (la urbanización existente) puede tener diferente alcance e intensidad en función de la realidad del barrio o conjunto urbano homogéneo de que se trate, es decir, el grado de insuficiencia, degradación, obsolescencia o vulnerabilidad de las situaciones que en él concurren. De este modo, la superación de éstas puede requerir, por lo que hace a la urbanización física, desde tan sólo obras complementarias o de compleción de la existente, pasando por la reforma de ésta, hasta la completa renovación de la misma; y, por lo que respecta a la calidad del medio urbano, el reequilibrio en diferente medida de la relación entre la densidad poblacional y la intensidad de los usos, de un lado, y las correspondientes dotaciones públicas, de otro lado. Quiere decirse, así, que, según su concreto objeto en cada caso, las actuaciones de regeneración y renovación urbana pueden coincidir, sin perjuicio de sus peculiaridades, con las actuaciones bien sea de reforma o renovación, bien sea de dotación del TRLdS08. Así resulta, desde luego, no solo de su regulación también de conformidad con el TRLdS08 y la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, sino de i) la remisión al procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística cuando requieran la alteración de ésta (art. 10 L3R); ii) la exigencia de formulación de una memoria de viabilidad económica en paralelo a la requerida (aunque no en términos idénticos) para las actuaciones de nueva urbanización en el art. 15.4 TRLdS08 (art. 11 L3R); iii) la sustancial identidad de los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución y los derivados de la aprobación de los aludidos instrumentos urbanísticos (art. 12 L3R); y iv) la posibilidad del empleo, en la ejecución, de las formas previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística (art. 13 L3R).

Sin perjuicio de tratarse de un tipo único de actuación, en él se distinguen dos especies según el carácter y alcance de las medidas incluidas y el enmarque o no de éstas en una estrategia administrativa global y unitaria. Sólo si i) articulan –además de las previsiones relativas a la edificación y la urbanización- medidas sociales, ambientales y económicas; y ii) enmarcan dichas medidas en una estrategia administrativa global y única las actuaciones se cualifican, en efecto, como integradas; condición que no reúnen todas las restantes.

En consecuencia, estas actuaciones:

Son únicas, comprendiendo, en función de las características del ámbito urbano considerado, i) obras y trabajos de mantenimiento o intervención en edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE, así como de demolición y sustitución de edificios; ii) obras de reforma o renovación de la urbanización; y iii) acciones de dotación pública.

Pueden ser ordinarias o integradas.

En ningún caso pueden incluir obras de nueva urbanización propias de las actuaciones de nueva urbanización.

Están materialmente relacionadas, según su contenido y alcance concretos, con las actuaciones tanto de reforma o renovación, como de dotación, por lo que el régimen de éstas (establecido en el TRLdS08) complementa, en lo que proceda, su régimen específico propio.

(ENDNOTES)

- 1 R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, 1992.
- 2 H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, 1978.
- 3 R. Costanza y B.C. Patten (“Defining and predicting sustainability”, *Ecological Economics* 15, 1991.
- 4 Jeffrey D. Sachs (*The price of civilization. Reawakening american virtue and prosper-*

- city, Random House, New York 2011.
- 5 H. Acsehrad, "Sustainability and territory: meaningful practices and material transformations", en E. Becker y Th. Jahn (eds.), *Sustainability and the social sciences*, Zed Books, Londres 1999.
 - 6 I. Sachs, *Social sustainability and whole development: exploring the dimensions of sustainable development*, en la obra colectiva editada por E. Becker y Th. Jahn ya citada.
 - 7 K. W. Kapp, *The social costs of private Enterprise*, Schocken Books, New York 1971.
 - 8 H. E. Daly, "Toward some operational principles of sustainable development", *Ecological Economics* 2, 1990.
 - 9 La combinación de la impropriadamente denominada "liberalización" del suelo (haciendo regla general de la clase de suelo "urbanizable" destinado a la producción de ciudad y entregando su promoción a la iniciativa privada) y, en su caso, pero no necesariamente, las nuevas formas autonómicas de gestión de las actuaciones (básicamente la figura del "urbanizador" en su versión más impropia y desregulada) con el ciclo de crecimiento económico a escala internacional, determinaron, en efecto, un crecimiento económico basado en la desproporcionada transformación del suelo (la urbanización) y la excesiva edificación con destino fundamentalmente residencial que, lejos de producir la esperada disminución del precio del suelo natural y construido, disparó el de ambos a cotas insoportables para la gran mayoría de la población (agravando paradójicamente el problema social del acceso a la primera vivienda) y proporcionó el caldo de cultivo no sólo para el deterioro de la cultura de gestión pública del urbanismo, sino incluso para el desarrollo de la corrupción.
- Ya antes de la "explosión" de la burbuja inmobiliaria, con ocasión de la crisis económica internacional en que aún estamos instalados, la conmoción pública por los casos de corrupción desvelados puso de manifiesto la severidad del deterioro del urbanismo por exceso de "mercadismo" abstracto. Aunque sus causas fueran múltiples, la más eficiente fue sin duda la mutación inducida –sobre defectos congénitos del sistema desde 1956– por el reconocimiento del derecho de la iniciativa privada (básicamente la propiedad del suelo) a la transformación urbanística (con paralela debilitación de la función pública de planificación). Esta mutación fue capaz de generar en la práctica un fenómeno de nueva, generalizada y extemporánea acesión invertida, en la que la riqueza basada en el aprovechamiento

urbanístico otorgado por el plan sigue, ya desde el momento inicial de su previsión, la suerte del derecho sobre el suelo, privatizándose así sin más título que aquella previsión, pero como virtualidad generadora de claros efectos sobre el precio del suelo simplemente clasificado. El resultado ha sido la pérdida por la ordenación de su función estructurante y equilibradora de los valores/bienes constitucionales a favor de su mera función sectorial económica, centrada en el ciclo urbanización-edificación y al servicio de la explotación de esa riqueza bajo criterios mercantil-financieros para fabricar-comercializar ciudad (entendida como mera suma/combinación de productos/ofertas inmobiliarias). Y ello según la lógica general del mercado que encuentra sólo límites externos y de menor entidad valorativa que producen insensibilización para las exigentes características del fenómeno urbano. La consecuencia última ha sido la progresiva “separación” del modelo español de ocupación y utilización del territorio (en una senda de clara “insostenibilidad” en un país con recursos hídricos limitados y desigualmente repartidos y nulos recursos energéticos primarios, salvo los renovables) del modelo común continental europeo, tal como éste ha quedado plasmado en los documentos de las reuniones de ministros del ramo en Potsdam y Leipzig.

- 10 La influencia entre nosotros del proceso comunitario de decantación de una estrategia territorial (ETE) y urbana se ha manifestado tanto a escala autonómica como estatal. En la primera, son varias las Comunidades Autónomas (CCAA) cuya legislación o planificación toma como marco de referencia la ETE u otros documentos europeos: así, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo y la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, ambas de Cantabria; la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial de las Islas Baleares, la Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de Murcia; la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León; y la Estrategia Territorial Navarra, instrumento de planificación territorial inscrito en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Y a escala estatal, pueden citarse: además de la legislación de suelo y de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
 - a) Normas legales: Además de la legislación de suelo y de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

- b) Documentos: La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007) y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (aún no aprobada).
- 11 Precisando que este deber constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.
- 12 Título III de la Ley.
- 13 Así se denomina el capítulo I del título III de la Ley, en el que se advierte que el modelo de consumo y generación de energía debe ser compatible con la normativa y objetivos comunitarios y con los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático (art. 77.1).
- 14 Seguridad del suministro, eficiencia económica y sostenibilidad medioambiental (art. 77.1).
- 15 Mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto; y reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo establecido para la Unión Europea del 20 por ciento en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España (art. 78).
- 16 Los planes nacionales de ahorro y eficiencia energética, los planes de energías renovables, la planificación de carácter indicativo del modelo de generación de energía y la planificación energética vinculante prevista, entonces, en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y, hoy, en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, también del sector eléctrico, así como en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.
- 17 Informes periódicos de seguimiento de los diferentes planes y programas; evaluación cuatrienal de los distintos instrumentos de la planificación indicativa del modelo de generación de energía; la vinculante de las infraestructuras y redes de energía; los planes de energías renovables; y los planes nacionales y programas de ahorro y eficiencia energética (art. 86).
- 18 El Fondo de Economía Sostenible fue creado por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2009, pasando a ser el instrumento financiero

- del Estado para el apoyo a los particulares en el desarrollo de los principios y objetivos contenidos en la Ley comentada.
- 19 El fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación en el ámbito de energías renovables y el ahorro y la eficiencia energética; la transparencia e información a los consumidores; la simplificación de procedimientos administrativos; y el ahorro energético de las Administraciones públicas.
 - 20 La reducción de emisiones; la renovación del régimen de los transportes; la promoción de políticas de movilidad sostenible y del sector del transporte público por carretera limpio; y la adquisición por aquél de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.
 - 21 Desarrollado en el capítulo IV del título III del proyecto de Ley.
 - 22 Capítulo IV, artículos 17 a 22.
 - 23 La disposición derogatoria única de la L3R deroga formalmente los artículos 107 a 11 de la LES y los artículos 17 a 25 y las disposiciones adicional 3ª, transitorias 1ª y 2ª y final 2ª del Real Decreto-Ley 8/2011.
 - 24 Las unidades familiares a las que pertenezca alguno de los propietarios que forman parte de la correspondiente comunidad tengan ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el 33 por ciento de sus ingresos anuales. Previsión efectuada con modificación de la Ley de propiedad horizontal por el artículo 111 LES.
 - 25 El único paliativo, por demás de todo punto insuficiente, que a la comentada supresión ofrece el texto legal es la previsión, a la hora de la ponderación de la procedencia de la realización de medidas de adecuación a la accesibilidad universal) de los edificios de vivienda constituidos en régimen de propiedad horizontal es la determinación como coste desproporcionado aquél que, repercutido anualmente y descontadas, en su caso, las ayudas públicas, supere el importe de doce mensualidades de gastos comunes (véase la definición contenida en el artículo 2 L3R).
 - 26 Las disposiciones finales modifican también, además de la legislación de propiedad horizontal, ordenación de la edificación y del código técnico de ésta, que guardan cierta relación con la urbanística, la de mercados de tabaco y normativa tributaria; enjuiciamiento civil; seguridad aérea; patrimonio de las

Administraciones públicas; general de subvenciones; general presupuestaria; general tributaria; de las Haciendas locales; contratos del sector público; medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y para reforzar la protección de dichos deudores, reestructuración de deuda y alquiler social; reestructuración y resolución de entidades de crédito; y presupuestos generales del Estado para 2013.

- 27 En la nota que sobre las modificaciones del TRLdS han elaborado J.M. Palau Navarro y B. Lozano Cutanda, *Análisis Gómez-Acebo & Pombo*, julio de 2013, pág. 1, accesible en internet, se llega a afirmar, quizás con exageración, que las “... modificaciones son de tanto calado que puede afirmarse que nos encontramos ante una “nueva Ley de Suelo estatal””.