

---

# La renovación de la ciudad\*

Anabelén CASARES MARCOS  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de León

## RESUMEN

*Son patentes las devastadoras consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión y posible límite que pudiera derivar de la normativa estatal o autonómica en la materia. La crisis sistémica desatada en 2008 marcará, en tal sentido, un cambio de rumbo en el urbanismo español. Se trata, en definitiva, de acuerdo con la nueva filosofía imperante, de aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida, con el empleo de planteamientos integrados y colaborativos, a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, tanto en términos absolutos como relativos. Ahora bien, ¿pedimos demasiado a la regeneración y renovación urbanas a la luz de los fines y objetivos anudados por la legislación del suelo a estas actuaciones sobre el medio urbano y de los obstáculos que encuentran en la práctica?*

**Palabras clave:** sostenibilidad urbana; renovación urbana; regeneración urbana; rehabilitación.

## ABSTRACT

*The devastating consequences that excessive urbanization has brought to our country are well known. It has far exceeded any forecast and possible limit that could derive from state or autonomic regulations in the matter. The systemic crisis unleashed in 2008 has marked, in this sense, a change of direction in Spanish urbanism. In short, in accordance with the new prevailing philosophy, land use law shall aim to take advantage of the current urban space, adapting the built city, with the use of integrated and collaborative*

---

\* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2017-83864-R del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, dirigido por el profesor T. Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

*approaches, to the economic, social and environmental requirements of our time, both in absolute and relative terms. Now, do we ask too much from urban regeneration and renewal in light of the aims and objectives tied to these actions on the urban environment by land legislation and the obstacles that they encounter in practice?*

**Keywords:** urban sustainability; urban renovation; urban regeneration, rehabilitation.

**SUMARIO:** I. EL AVANCE IMPARABLE DE LA PREOCUPACIÓN POR LA SOSTENIBILIDAD URBANA.—II. LA CONSOLIDACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.—III. LA MIRADA TORNA A LA CIUDAD EXISTENTE: REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: 1. Fines y objetivos buscados: ¿pedimos demasiado a la regeneración y renovación urbanas? 2. La doble dimensión de los instrumentos dispuestos para la renovación de la ciudad: 2.1. La posición de la Administración en el entramado de sujetos afectados por las actuaciones sobre el medio urbano. 2.2. Reglas básicas para la ordenación y gestión de las actuaciones. 2.3. Las dos vertientes de la renovación urbana.—IV. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS A LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. EL AVANCE IMPARABLE DE LA PREOCUPACIÓN POR LA SOSTENIBILIDAD URBANA

Son patentes las devastadoras consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión y posible límite que pudiera derivar de la normativa estatal o autonómica en la materia, exigencias que de forma un tanto amplia y genérica, retórica incluso, en ocasiones, sujetaban la actividad urbanística al bloque normativo ambiental representado e integrado a tal efecto por los arts. 45, 46 y 47 de la Constitución<sup>1</sup>. Y así, tomando como punto de partida la degradación, cuando no auténtica destrucción, del tejido urbano y social, así como la innegable inviabilidad, en especial, económica, del otrora urbanismo especulativo y desenfrenado, no cabe sino denunciar las lamentables repercusiones apreciables tanto en nuestro entorno urbano como, incluso, rural, a consecuencia de la excesiva vi-

<sup>1</sup> En particular, sobre la relación entre urbanismo y medio ambiente y la extensión a aquella actividad del contenido de los preceptos constitucionales citados, *vid.* L. PAREJO ALFONSO, «Ordenación del territorio y medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996, pp. 133 y ss., quien se refiere, asimismo, a la catastrófica deriva de la política de ordenación territorial y urbanística, con una esclarecedora aproximación a las causas de la «literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario», en «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre de 2014, p. 2314. Sirva como síntesis del hasta hace bien poco penoso panorama urbanístico español, la lúcida descripción que ofrece F. LÓPEZ RAMÓN, «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, pp. 15 y ss.

gencia en el tiempo de un modelo de crecimiento que había de agotarse, necesariamente, por su propia imposibilidad de mantenerse incólume a perpetuidad<sup>2</sup>.

La crisis sistémica desatada en 2008 marcará, en tal sentido, un cambio de rumbo en el urbanismo español. No tanto por convicción propia de nuestros poderes públicos, como habría sido deseable a la vista de la apertura y traslación internacional, europea e incluso hasta cierto punto interna, de la noción de «desarrollo sostenible» al modelo urbano, cuanto por la parálisis y devastadoras consecuencias que para la economía española habrían de derivar ulteriormente del fin de la denominada «década especulativa» (1997 a 2007)<sup>3</sup>. No en vano, el poco interés tradicionalmente apreciable en el urbanismo español por la conservación había desembocado en el escaso mantenimiento de la edificación y del propio espacio urbano, abocando a las ciudades españolas a importantes problemas de degradación, apreciables ya desde la perspectiva ambiental en la década de los setenta, y a los que habrían de seguir, necesariamente, la decadencia económica y social de amplios tejidos, cuando no barrios enteros, de nuestras ciudades. Las primeras actuaciones públicas al respecto, ya en los años ochenta, se limitaron a promover de forma inconexa y sectorial la rehabilitación de los soportes físicos *stricto sensu*, sin acometer, en cambio, gestión alguna para identificar las causas y, por tanto, pergeñar posibles remedios a los procesos más amplios de declive urbano fácilmente apreciables<sup>4</sup>.

De esta forma, aunque la rehabilitación vaya tomando progresivamente carta de naturaleza en el urbanismo español, habrá de esperarse todavía un tiempo para que la reacción ante la ciudad dispersa ponga sobre la mesa la necesidad de planificar y gestionar el crecimiento de nuestras ciudades desde parámetros de sostenibilidad no solo ambiental, sino también socioeconómica<sup>5</sup>. Un planteamiento que si bien hunde sus raíces

---

<sup>2</sup> Vid. M.<sup>a</sup> R. ALONSO IBÁÑEZ, «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 255 y ss.

<sup>3</sup> Situación que alterará significativamente los «parámetros referenciales locales y globales» en expresión de J. ALLENDE LANDA, «Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis», en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), y F. E. RAMALLO LÓPEZ (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 33.

<sup>4</sup> Sobre el escaso recorrido de la rehabilitación del medio urbano en España a principios de los años noventa y la situación hasta entonces de esta práctica en el país puede verse la descripción y los datos que ofrece S. DE GREGORIO HURTADO, «El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, núm. 13, 2010, pp. 41 y ss. También T. QUINTANA LÓPEZ, «La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, junio de 2003, p. 441, se refiere al carácter «confuso y disperso» de la normativa de rehabilitación, de origen estatal, autonómico e, incluso, municipal, y a la «proliferación de normas que no obedecen a otros principios que las coyunturas políticas y a la simple improvisación, sin el complemento presupuestario correspondiente».

<sup>5</sup> T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pp. 41 y ss., da cumplida noticia de la evolución normativa experimentada al respecto. En idéntico sentido, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre de 2011, p. 206, quien refiere cómo «la necesidad de tener en cuenta este fenómeno de creciente urbanización “motorizada” y sus problemas reales han sido puestos de manifiesto desde hace años».

en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, eclosiona de forma decidida tras las diversas reformas normativas habidas en materia urbanística a raíz de la crisis desatada en 2008, en las que resulta patente la intención del legislador de propiciar un cambio paulatino de modelo, trasladando el acento desde la producción de nueva ciudad a la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente. Destacan, a tal efecto, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, 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, y, en fin, el hito fundamental que representa, a estos efectos, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante, LRRRU), actualmente comprendida en el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU).

Se trata, en definitiva, de acuerdo con la nueva filosofía imperante, de aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida, con el empleo de planteamientos integrados y colaborativos, a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, tanto en términos absolutos como relativos<sup>6</sup>. De esta manera, la función pública urbanística, que comprende una faceta que cabría calificar de constituyente o conformadora, en cuanto contribuye no solo a delimitar sino también a posibilitar, distinguir, diseñar y armonizar adecuadamente los usos propios de espacio común y propiedad privada<sup>7</sup>, va conformando progresivamente la ciudad en cuanto hábitat humano integral en el que se desarrolla individualmente el ciudadano a la vez que convive e interactúa socialmente con otros<sup>8</sup>. Un planteamiento coherente, por otra parte, con la sujeción por el art. 4 del TRLSRU del ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística al interés general y su consideración, en definitiva, como función pública no susceptible de transacción que organiza y define el uso del territorio y del suelo de acuerdo con aquel interés común y sin que la determinación de las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su destino confiera a su titular, salvo reconocimiento expreso al efecto por las leyes aplicables, el derecho a exigir indemnización *per se*.

---

<sup>6</sup> S. DE GREGORIO HURTADO, «El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *op. cit.*, pp. 45 y ss., se refiere a la experiencia embrionaria que supuso, en este sentido, el desarrollo en España de las iniciativas Urban y Urban II, al poner en práctica una estrategia urbana innovadora de mayor escala en barrios especialmente degradados y, en ocasiones, socialmente desfavorecidos.

<sup>7</sup> L. PAREJO ALFONSO, «Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico desde sus fundamentos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 304 y ss., se refiere, en tal sentido, a la ordenación urbanística como asunto común para el bienestar de la población concernida, subrayando la revalorización constitucional del carácter público de la función urbanística.

<sup>8</sup> Y que aboca irremediablemente, tal y como subraya J. TEJEDOR BIELSA, «El Derecho Urbanístico en la encrucijada», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 465, al refuerzo de la interdisciplinariedad del urbanismo, por cuanto la ciudad no es sino el entorno «sobre el que se proyectan un conjunto de derechos y obligaciones complejos, mucho más que la mera propiedad».

## II. LA CONSOLIDACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Esta reflexión sobre el modelo urbano en nuestro país excede, en todo caso, de las consecuencias derivadas del estallido de la todavía cercana crisis financiera y de la problemática concreta planteada entre nosotros por el pinchazo de la denominada burbuja inmobiliaria española, cuyos graves efectos socioeconómicos aún arrastramos y padecemos<sup>9</sup>, para enlazar, en última instancia, con una preocupación más amplia y ciertamente global acerca de la velocidad y la propia magnitud de los cambios urbanos habidos en las últimas décadas y, muy especialmente, desde mediados del siglo XX<sup>10</sup>. No cabe ignorar la realidad consolidada ya en el ámbito internacional, atinente a la cada vez más evidente remoción de los confines entre los entornos rural y urbano y a la consolidación de un modo de vida esencialmente urbano al que aspira hoy, directa o indirectamente, la inmensa mayoría de la población mundial. No en vano, el arquetipo eminentemente urbano que se ha impuesto en las últimas décadas ha terminado por derribar en buena medida las fronteras entre campo y ciudad, de forma que no solo la población rural migra al ámbito urbano en pos de mejor educación, empleo, sanidad, vivienda, en definitiva, de una mayor calidad de vida<sup>11</sup>, sino que, además, se ha urbanizado en gran medida el estilo y el modo de vida de aquellos que aún resisten en enclaves rurales. Son tendencias que traen consigo el progresivo e imparable aumento de las demandas consuntivas *per cápita*, poniendo en serio aprieto la sostenibilidad de los enclaves urbanos y de nuestro actual modo de vida<sup>12</sup>, y a las que no escapa, en cualquier caso, España, inmersa también en este proceso sostenido de pérdida de población en el medio rural<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> La acuciante insostenibilidad del rumbo urbanístico vigente hasta hace bien poco es consecuencia inevitable, como bien subraya E. BLASCO HEDO, «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, p. 3, de que «hemos obviado la idea de que la vivienda es un bien de uso y no de consumo».

<sup>10</sup> Sobre la revolución urbana en marcha y sus implicaciones desde la perspectiva del desarrollo sostenible, A. CASARES MARCOS, «El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 111 y ss.

<sup>11</sup> Resulta incontestable el éxito económico de las zonas urbanas, cuya actividad económica origina aproximadamente el 80 por 100 del Producto Interior Bruto a nivel global, tal y como constatan A. GRUBLER y D. FISK, «Summary and conclusion», p. 175, a resultados del estudio colectivo que dirigen, documentado en *Energizing Sustainable Cities. Assessing Urban Energy*, Routledge, New York, 2013. También J. AMENÓS ÁLAMO, *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015, pp. 155 y ss., se refiere a los beneficios derivados del impresionante proceso de dispersión urbana habido en Occidente durante el siglo XX.

<sup>12</sup> Hasta el punto de llevar a Ch. LANDRY, *The Art of City Making*, Earthscan, New York, 2006, p. 91, a cuestionarse, a la luz del déficit ecológico en que subsiste desde hace décadas el planeta y de las crecientes desigualdades sociales, si habrá comenzado la «descivilización», si nos habrá fallado, en definitiva, la modernidad.

<sup>13</sup> Y así, Naciones Unidas estima que se habrá perdido para 2050 un 31,8 por 100 de la población rural existente en nuestro país en el año 2014, dato aún más dramático si se toma en consideración que en apenas

En este contexto, la reacción frente al modelo urbanístico imperante en España hasta fechas recientes y el cambio de paradigma que cabe apreciar en la posición del legislador hacia la renovación y regeneración de la ciudad existente no es sino la conclusión lógica del desarrollo y la consolidación, tanto en el ámbito internacional como en el propiamente interno, del principio jurídico de desarrollo sostenible y de la traslación, en última instancia, de sus implicaciones y efectos prácticos al ámbito propiamente urbano. Es un lugar comúnmente aceptado que la expresión «desarrollo sostenible» se emplea por vez primera en el que es conocido como Informe Brundtland<sup>14</sup>. Representa un primer hito fundamental a nuestros efectos, en cuanto se anticipa al referirse, ya en 1987, al desafío urbano planteado por el ritmo de crecimiento de las ciudades, calificando al siglo XX de siglo de la «revolución urbana». La preocupación por la sostenibilidad urbana y el debate acerca de cómo materializar sus logros ha sido ciertamente global, alcanzando especial predicamento durante los últimos años en el ámbito internacional como atestigua la reciente adopción de la Nueva Agenda Urbana en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)<sup>15</sup>.

En la actualidad el desarrollo sostenible ya no es simplemente un principio de carácter horizontal o transversal aplicable a cualquier actividad, sino un auténtico título habilitante para la actuación de los poderes públicos, en especial, de las Administraciones públicas<sup>16</sup> y, simultáneamente, ámbito de garantías y derechos de los ciudadanos<sup>17</sup>. Es cierto que el concepto no encuentra acomodo expreso en la Constitución española de 1978, si bien late de algún modo en su filosofía subyacente al enlazar de forma directa con las ideas de la utilización racional de los recursos naturales, la calidad de vida y la

---

cien años nuestra población urbana habrá de pasar de las 14.574.000 personas que habitaban en entornos urbanos en 1950 a las 41.601.000 que se estima que lo harán en 2050, previéndose, en definitiva, que para este último año el 86,3 por 100 de la población española resida en zonas urbanas y abocándose, en fin, a nuestros poderes públicos, en especial a la Administración local, a lidiar con los diversos y complejos retos que semejante trasvase poblacional supone. *Vid.* los datos recogidos a tal efecto por Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2015, ST/ESA/SER.A/366.

<sup>14</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Nuestro futuro común», de 4 de agosto de 1987, A/42/427. Sobre el principio de desarrollo sostenible, su origen y evolución, así como su traslación al ámbito urbano y la preocupación por la sostenibilidad ambiental, *vid.*, por todos, A. CASARES MARCOS, «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 221 y ss., y la doctrina allí citada.

<sup>15</sup> Aprobada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016. La Nueva Agenda Urbana se vincula, en todo caso, a la satisfacción, a su vez, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, y, en especial, de sus objetivos y metas, en particular, de su objetivo núm. 11, orientado a «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

<sup>16</sup> D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *op. cit.*, p. 171, profundiza, pp. 175 y ss., en las bases constitucionales y legales del desarrollo sostenible en España.

<sup>17</sup> J. L. PIÑAR MAÑAS, «El desarrollo sostenible como principio jurídico», *Estudios de Derecho Público económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, p. 191.

solidaridad colectiva, que enuncia en su art. 45.2, y que deben ponderarse y compatibilizarse con otros bienes constitucionalmente protegidos, como el derecho a la propiedad privada, la libertad de empresa, el progreso económico y social, la intervención pública en la economía o la modernización de los sectores económicos, entre otros (arts. 33, 38, 40, 128 y 130)<sup>18</sup>.

Resulta en todo caso significativo que, desde sus comienzos, se formule como una declaración de principios que contiene referencias, siquiera genéricas, al urbanismo y al modelo territorial de las ciudades, aludiendo, en particular, a la problemática desencadenada por la insostenibilidad de los crecimientos incontrolados, no equitativos y poco respetuosos con el medio de las ciudades<sup>19</sup>. De ahí a la formulación de un principio de desarrollo urbanístico sostenible, el ecourbanismo o la sostenibilidad y ecología urbanas, solo medió un paso, integrándose la preservación ambiental en el proceso de desarrollo urbanístico<sup>20</sup>. Así ha sido asumido e incorporado de forma generalizada tanto a documentos públicos estratégicos y de planificación (*soft law*), como a normas de todo tipo de contenido, ambiental o no, y de procedencia diversa, europea, estatal, autonómica o local<sup>21</sup>.

Ahora bien, la realización efectiva de la sostenibilidad en el ámbito urbano exige la adopción de una nueva perspectiva, superadora del enfoque meramente ambientalista<sup>22</sup>,

<sup>18</sup> Así lo sanciona el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 64/1982, de 4 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio. Sobre la recepción del desarrollo sostenible como principio jurídico en la jurisprudencia española y su articulación como auténtico principio jurídico constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, *vid.* J. F. ALENZA GARCÍA, «Desarrollo sostenible», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pp. 1387 y ss.; y, R. O. BUSTILLO BOLADO, «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 38 y ss.

<sup>19</sup> A. FEIJÓO MIRANDA, «El desarrollo sostenible en el medio urbano», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 333.

<sup>20</sup> Ofrece un primer acercamiento general al principio de desarrollo sostenible en el campo del urbanismo, Á. M. MORENO MOLINA, *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 17 y ss. *Vid.*, sobre la estrecha imbricación entre urbanismo y medio ambiente, por todos, M. LORA-TAMAYO VALIVÉ, *Derecho Urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006, así como la doctrina allí citada.

<sup>21</sup> *Vid.*, sobre la juridificación del desarrollo sostenible en la Unión Europea y España, J. L. PIÑAR MAÑAS, «El desarrollo sostenible como principio jurídico», *op. cit.*, pp. 185 y ss.; y, desde una perspectiva propiamente urbana, T. QUINTANA LÓPEZ, «Hacia un modelo de urbanismo sostenible», en T. QUINTANA LÓPEZ (dirs.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15 y ss.

<sup>22</sup> Razona significativamente sobre ello el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de junio de 2012 (rec. núm. 126/2010). Resulta asimismo ilustrativa, desde una perspectiva general, la Sentencia de 20 de diciembre de 2006 (rec. núm. 765/2004). Sobre las exigencias anudadas por la jurisprudencia al principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva propiamente urbanística, *vid.* M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA, «El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 201 y ss.

para enlazar con una visión holística e integradora de las diversas facetas que confluyen y se solapan en la creación, transformación y regeneración de la ciudad. El éxito en la culminación de esta tarea depende, de manera preeminente, de la propia capacidad de los poderes públicos de trascender las declaraciones puramente programáticas y los enunciados normativos huecos para profundizar en las manifestaciones concretas del principio en el ámbito urbano, de por sí sumamente variadas y poliédricas. Un reto sin duda complejo que reclama, ciertamente, buenas dosis de innovación y creatividad por cuanto no cabe duda de la dificultad que supone la concreción en sí misma del principio de desarrollo urbano sostenible, término vasto, ambiguo, flexible, hasta el punto que ha sido calificado de «resbaladizo y elástico»<sup>23</sup>. Y así, aun cuando es cierto que se ha acogido indudablemente con agrado su reconocimiento normativo en nuestro ordenamiento jurídico, no cabe descartar sin más la preocupación doctrinal expresada, de forma simultánea, ante la ausencia de una definición científicamente contrastada que pueda avalar con el rigor pertinente los contornos de este nuevo modelo urbano sostenible<sup>24</sup>. No en vano, la invocación y el empleo abusivo de los principios jurídicos sin el rigor científico requerido los aboca al más estrepitoso de los fracasos, en cuanto terminan por perder cualquier utilidad y naturaleza prescriptiva para convertirse, en cambio, en meras etiquetas de lo políticamente correcto o adecuado en un momento dado<sup>25</sup>.

### III. LA MIRADA TORNA A LA CIUDAD EXISTENTE: REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

La Ley de Suelo de 2007 incorpora en su art. 2 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible al ordenamiento urbanístico español. De ahí ha pasado al actualmente vigente art. 3 del TRLSRU. Se trata de un precepto de cierta extensión, que no

---

<sup>23</sup> F. GAJA I DÍAZ, «Urbanismo y sostenibilidad, ¿una contradicción en los términos?», *Ingeniería y Territorio*, núm. 75, 2006, p. 28.

<sup>24</sup> J. M.<sup>a</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, marzo de 2010, pp. 14 y ss., no duda en afirmar que se ha llegado a la sostenibilidad «por la necesidad». En todo caso, la consolidación del principio ha corrido pareja al debate doctrinal sobre su alcance en términos propiamente jurídicos y, en particular, sobre su naturaleza jurídica y efectos, asunto que excede ampliamente, como se comprende, los límites de este trabajo. *Vid.*, sobre este particular, por todos, F. E. RAMALLO LÓPEZ, *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 127 y ss., así como la doctrina allí citada; la autora ha abordado esta cuestión en varios de sus trabajos, abogando, pp. 151 y ss., por la consideración del derecho al desarrollo urbano sostenible como Derecho republicano de cuarta generación.

<sup>25</sup> Así lo subraya M. VAQUER CABALLERÍA, «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 505, para quien se trata de «un concepto muy abierto y manido» que, sin el rigor requerido en su empleo, «arriesga caer en el campo de lo políticamente correcto pero científica y técnicamente insignificante». En el mismo sentido, M. MORENO LINDE, «Consideraciones sobre los principios del Derecho Administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, p. 165, para quien el desprestigio actual de los principios jurídicos se encuentra motivado en gran medida por su naturaleza abierta e inconcreta, que ha facilitado su uso abusivo, «indiscriminado y forzado», por los operadores jurídicos.



se limita a enunciar la vigencia del principio, sino que anuda al mismo ciertos fines y objetivos que deberán ser, en todo caso, objeto de atención y promoción preferente por parte de los poderes públicos. Conforme a su tenor literal, «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las leyes», de forma que habrán de «propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente». Excede, en todo caso, del ámbito propiamente urbanístico para enlazar con cualquier otra política pública desarrollada en el medio urbano, que, conforme a lo dispuesto por el precepto en su apartado tercero, deberá formularse e implementarse «de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional».

Esta posición del legislador estatal ha contado con el respaldo del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, otorga carta de naturaleza a la regulación instaurada al efecto por la Ley de Suelo de 2007 y su posterior Texto Refundido, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, afirmando de forma categórica que en aras de los títulos competenciales *ex art.* 149.1.13.º y 23.º «el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo», por lo que podrá proceder a concretarlo «en objetivos, pautas y criterios generales». Si bien estos títulos competenciales no autorizan al Estado a «imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas», alcanzan a que pueda «incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que estas han de respetar». De ahí que el alto intérprete constitucional concluya que el artículo cuestionado «cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico»<sup>26</sup>.

Entre los «objetivos, pautas y criterios generales» de sostenibilidad anudados por el legislador estatal a la utilización del suelo sobresalen ahora, en particular, los relativos a una mayor eficiencia, funcionalidad y cohesión en relación con el uso del suelo urbano, esto es, de la ciudad construida, en consonancia con el cambio de paradigma urbanístico referido. No cabe duda que, sin perjuicio de los antecedentes que representan en este sentido la Ley de Economía Sostenible y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio,

---

<sup>26</sup> FJ 6.º b). M. VAQUER CABALLERÍA, «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *op. cit.*, pp. 507 y ss., profundiza en los precedentes y las principales implicaciones ambientales de esta previsión normativa.

corresponde un protagonismo fundamental al efecto a la LRRRU, cuya Exposición de motivos advierte acertadamente de que «la tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes». Resultado de todo ello es el desalentador panorama que describe al hacer hincapié en que «España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agrava 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. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas».

Estos datos, obtenidos de sendos instrumentos elaborados por el Ministerio de Fomento, en concreto, el Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, abocan al legislador estatal a la compleja pero impostergable tarea de ordenar la ciudad, fomentando no solo la conservación y la rehabilitación, en su caso, de la edificación existente, sino la reforma, renovación y regeneración en profundidad del patrimonio urbano, entendido en el sentido más amplio<sup>27</sup>. Estas intervenciones son, sin duda, mucho más problemáticas, tanto desde el punto de vista social como económico, en especial, para la Administración local implicada, si bien se han situado en el punto de mira del legislador que no solo reconoce su indudable potencial para lidiar con las consecuencias del modelo urbano insostenible que nos ha traído hasta aquí, sino que se apoya en ellas como medida de reactivación económica.

La Ley de 2013 se erige así, con sus errores y aciertos<sup>28</sup>, en un hito de gran trascendencia, por cuanto responde a las llamadas doctrinales a favor de actuar sobre la recuperación de la ciudad consolidada en su totalidad, sin olvidar aquella parte del tejido urbano ya construido y en uso y funcionamiento<sup>29</sup>. Recupera a la ciudad, en definitiva,

---

<sup>27</sup> A ello se refiere, entre otros, F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, 2015, p. 91, citando, a su vez, a F. DE TERÁN TROYANO, *Medio siglo de pensamiento sobre la ciudad: discurso del académico electo Excmo. Sr. D. Fernando de Terán Troyano, leído en el acto de su recepción pública, el día 17 de febrero de 2002*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid, 2002, p. 34, quien habla expresivamente de la necesidad de acometer el «reciclaje urbano».

<sup>28</sup> *Vid.*, en relación con los primeros, la posición crítica que mantiene, ya desde la presentación de su proyecto de ley, G. ROGER FERNÁNDEZ, «Acotaciones al texto del proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 281, 2013, pp. 83 y ss. Asimismo, sobre las importantes críticas concitadas por la LRRRU desde sus orígenes, A. CASARES MARCOS, «Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 619 y ss.

<sup>29</sup> Así, por todos, la llamada, ya en 2003, de T. QUINTANA LÓPEZ, «La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», *op. cit.*, p. 443, a la «total recualificación de la ciudad hoy existente» o la denuncia por parte de J. GIFREU FONT, «Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva

como objeto propio del urbanismo, haciendo frente a los retos y problemas que plantea como un todo orgánico, no como una mera yuxtaposición de edificios o construcciones, de forma similar a cómo había enfocado años antes la regulación del medio rural la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>30</sup>.

Cierto que no es tarea del legislador estatal desarrollar y concretar las vías e instrumentos precisos al efecto, sino que corresponde a las Comunidades Autónomas optar por aquellos que entiendan más adecuados para la materialización en su ámbito territorial de las exigencias del principio de desarrollo urbano sostenible<sup>31</sup>. Se trata, en todo caso, de una tarea especialmente ardua, que exige una adecuada equidistancia entre la cercanía al problema urbano planteado en particular para cada núcleo de población y, simultáneamente, la lejanía que habría de permitir abordar la problemática desde una perspectiva territorial más amplia. De ahí que sea, sin duda, un ámbito propicio para la coordinación y colaboración interadministrativa, por cuanto las respuestas planteadas a la renovación urbana deben ser particularizadas e individualizadas, esto es, deben construirse en función de las necesidades de cada ciudad, de cada municipio particular, pero simultáneamente globales, dados los rasgos y retos comunes a que se enfrenta actualmente cualquier núcleo urbano<sup>32</sup>.

Se trata, en suma, de asumir la diversidad y la complejidad de las ciudades españolas, siendo conscientes de que se encuentran en fases diversas de desarrollo y con necesidades también distintas, si bien presentan características comunes en la medida en que todas precisan de una adecuada agenda de renovación y regeneración urbanas, que permita no solo su subsistencia sino su crecimiento y expansión en términos realmente sostenibles, en cuanto nodos altamente interconectados en términos políticos, sociales, económicos y ambientales. Y ello, además, desde una doble vertiente. De un lado, la visión pro-

---

frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, p. 60, de la escasa atención normativa recibida hasta hace bien poco por la urdimbre urbana una vez consolidada, «casi como si, tras la ejecución de las pertinentes actuaciones de urbanización y edificación, el suelo clasificado por el planeamiento como urbano consolidado y la ciudad propiamente dicha no constituyeran ya objeto del Derecho urbanístico y quedaran abandonados a su suerte, ávidos de mecanismos preventivos o correctores adecuados».

<sup>30</sup> Así lo subraya L. PAREJO ALFONSO, «La evolución del sistema legal urbanístico español», en J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, p. 127.

<sup>31</sup> Quizá por ello F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», *op. cit.*, p. 139, reivindica, entre sus propuestas, la superación de la «diáspora legislativa» y la ratificación de «una Ley estatal urbanística que cambie el paradigma urbanístico vigente y que se cumpla».

<sup>32</sup> Así, M.<sup>a</sup> Á. GONZÁLEZ BUSTOS, «Marco regulador para la regeneración urbana», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017, p. 348, subraya la necesidad de que los ayuntamientos tengan un «papel destacable» en el proceso de regeneración. Con mayor profundidad, sobre el protagonismo de los municipios en el proceso de regeneración urbana, *vid.* L. M. ARROYO YANES, «El papel de la Administración local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y Á. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 109 y ss.

piamente colectiva de la ciudad, esto es, desde una perspectiva más amplia, para dar satisfacción a las necesidades y a la aspiración por incrementar el nivel de vida de los habitantes de una determinada comunidad. De otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción colectiva de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, en la medida en que se erige en pieza sin duda imprescindible para la propia construcción y definición de la urbe<sup>33</sup>. Así lo exige no solo la restauración y el refuerzo del tejido urbano y social de nuestras ciudades sino, en particular, la necesidad de dar respuesta también, de otra parte, a aquellas otras exigencias planteadas al efecto por la mera incidencia del paso del tiempo sobre la ciudad construida, esto es, en definitiva, por la propia obsolescencia de la ciudad<sup>34</sup>.

### 1. Fines y objetivos buscados: ¿pedimos demasiado a la regeneración y renovación urbanas?

El nuevo paradigma urbano se encuentra, sin duda, marcado por la complejidad y la propia ambición de los objetivos sobre los que se sustenta. Una vez construida la ciudad, una vez dotados, en definitiva, los espacios, el urbanismo ha de ponerse de nuevo al servicio del interés general; debe reorientarse, en definitiva, a la satisfacción del ejercicio sobre el suelo de aquellos derechos individuales y colectivos que habrán de permitir recuperar, en última instancia, la escala humana de la ciudad<sup>35</sup>. Los espacios ya están construidos. Ahora hay que renovarlos, dotarlos, en suma, de nuevos significados y funciones a fin de regenerar la ciudad existente<sup>36</sup>, superando la insostenibilidad, las múltiples disfunciones y los pesados lastres heredados de nuestra legislación urbanística

<sup>33</sup> N. PINDELL, «Finding a Right to the City: Exploring Property and Community in Brazil and in the United States», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, núm. 39, 2006, pp. 435 y ss., recuerda a tal efecto cómo el derecho a la ciudad, popularizado por H. LEFEBVRE, se funda en la imbricación de la función social no solo de la propiedad sino también de la propia ciudad.

<sup>34</sup> *Vid.*, a estos efectos, el interesante análisis realizado por G. CERVERA PASCUAL, *La renovación urbana y su régimen jurídico con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Reus, Madrid, 2013, pp. 33 y ss., quien denuncia la «falta de atención sistemática» desde la arquitectura y la propia urbanística a los males que afectan a la «ciudad ordinaria» a consecuencia del paso del tiempo.

<sup>35</sup> A ello conduce el derecho al desarrollo urbano sostenible en opinión de F. E. RAMALLO LÓPEZ, «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, 2011, p. 32. Se trata, en todo caso, en opinión de Á. MENÉNDEZ REXACH, «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre de 2011, pp. 14 y ss., de una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implícito en la Constitución, que impide considerar a la regeneración urbana como mera «opción política, alternativa al ensanche o la extensión», de forma que las actuaciones de primera transformación del suelo rural habrán de ser «sí no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas».

<sup>36</sup> Así lo refiere también B. SECCHI, «Le condizioni sono cámbiate», *Casabella*, núms. 298-299, 1984, p. 12.

anterior, a fin de avanzar de forma decidida en la senda hacia una «nueva gobernabilidad de lo urbano»<sup>37</sup>.

Sirva de síntesis de la situación a la que se enfrenta, en tal sentido, el gestor urbanístico la descripción ofrecida por Alonso Ibáñez al efecto cuando afirma que «a pesar de las fuertes inversiones acometidas sobre los centros urbanos en los últimos años, en muchos casos estas han consistido en la simple renovación de fachadas y pavimentos, sin entrar a resolver los problemas estructurales, entre los que destacan los provocados por la progresiva erosión de la calidad urbana (congestión, contaminación, ruido, invasión por el coche, inseguridad ciudadana, etc.) o las carencias funcionales (falta de zonas verdes, deportivas y equipamientos de proximidad) y la obsolescencia del parque residencial (inadecuación tipológica, deterioro constructivo, falta de instalaciones, problemas de accesibilidad, etc.). En mucha menor medida se ha tomado en consideración en estos procesos de renovación la compleja problemática social de algunas de estas zonas (envejecimiento, concentración de población marginal, etc.), aproximación que es imprescindible para su regeneración urbanística»<sup>38</sup>.

En este contexto se inserta la LRRRU de 2013 cuyos objetivos, complementados después con los del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes<sup>39</sup>, han sido asumidos por el actualmente vigente TRLSRU. El texto alumbrado en 2013 aspira a fundar y definir las bases para una intervención sistemática en la ciudad antigua, colmando las lagunas y removiendo los obstáculos legales que pudieran impedir la puesta en práctica o, incluso, la propia viabilidad, técnica o económica, de aquellas actuaciones que, orientadas hacia los tejidos urbanos ya existentes, habrían de permitir intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y de garantizar, en última instancia, una mayor calidad de vida a sus habitantes.

Su art. 1, actual art. 1. *b*) del TRLSRU, resulta revelador del propósito de la nueva ley, estrechamente vinculado a la realización y satisfacción de cotas más elevadas en materia de desarrollo sostenible, y así la Ley de 2013 y el actual Texto Refundido tienen por objeto regular, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garanticen «un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Un tenor literal presidido, como cabe apre-

---

<sup>37</sup> F. E. RAMALLO LÓPEZ, «Gestión urbana sostenible: la necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible», en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), y F. E. RAMALLO LÓPEZ (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 215 y ss.

<sup>38</sup> M.<sup>a</sup> R. ALONSO IBÁÑEZ, «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», *op. cit.*, p. 263.

<sup>39</sup> Aprobado en marzo de 2015, es la apuesta del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital para impulsar en España la industria tecnológica de las ciudades inteligentes y ayudar a las entidades locales en los procesos de transformación hacia ciudades y destinos inteligentes.

ciar, por la profusión de conceptos jurídicos indeterminados de compleja concreción, así, a título de ejemplo, la dificultad de identificar previamente aquellos condicionantes y elementos mínimos adecuados para garantizar tal «desarrollo sostenible, competitivo y eficiente» de la ciudad o, de otro lado, la no menos ardua y espinosa tarea de acotar lo que habría de representar una «adecuada calidad de vida» de los ciudadanos.

Ahora bien, este objeto encuentra mayor desarrollo y, por ende, determinación en la relación de los fines específicos de las políticas públicas que deban formular y desarrollar los poderes públicos en el ámbito urbano, sometidos, a su vez, en su conjunto, a unos principios transversales mínimos y comunes, concretamente, los de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que el medio urbano esté suficientemente dotado y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. Son fines diversos, doce en total, de carácter complementario y sumatorio, que en su enunciado conectan con alguna de las líneas o vigas maestras sobre las que descansa el enunciado tanto de la LRRRU como del actual TRLSRU; así, la obligación de garantizar la movilidad, accesibilidad, cohesión e integración social no solo desde la perspectiva de los equipamientos privados sino, en especial, de los servicios y competencias públicas a prestar en la ciudad construida, otorgándose especial atención, por tanto, a la vertiente social que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas comportan, o, en particular, la necesidad de cumplir con los requerimientos derivados de la idea motriz de la sostenibilidad, vinculada, a su vez, a la vertiente ambiental de tales actuaciones, y al servicio, entre otras manifestaciones, de la reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero, de la producción de residuos o de la contaminación acústica, así como de los consumos de agua y energía. Alcanza especial trascendencia, a tal efecto, el fin confeso del legislador de priorizar «las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil» y combatir «la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia». No cae en el olvido la tercera vertiente económica de la sostenibilidad urbana. Y así, se anudan a las políticas públicas en este ámbito fines concretos relacionados con el fomento de la «dinamización económica y social», refiriéndose, expresamente, a la adaptación, rehabilitación y ocupación de viviendas vacías o en desuso, al favorecimiento «con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos» de la localización de «actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente» o a la valoración, en su caso, de la perspectiva turística, permitiendo y mejorando «el uso turístico responsable» y «la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural», sin olvidar, en fin, el fomento de unos servicios generales más eficientes en su prestación, en términos tanto económicos como propiamente ambientales.

Tanto el objeto del TRLSRU, como estos fines comunes que establece para las políticas públicas orientadas a lograr un medio urbano más sostenible, eficiente y competi-

tivo, habrán de concretarse en la práctica a través de la aplicación del régimen jurídico, los instrumentos y herramientas regulados en su enunciado, aplicados e interpretados conforme a las definiciones que para ciertos conceptos establece su art. 2. El precepto aborda términos, vocablos y locuciones muy dispares, en concreto, los de actuaciones sobre el medio urbano, infravivienda, residencia habitual, coste de reposición de una construcción o edificación, ajustes razonables y edificio de tipología residencial de vivienda colectiva, determinando su significado y alcance desde la perspectiva concreta de lo dispuesto por el TRLSRU y «siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada».

Llama la atención que pese a los loables propósitos confesados por la Exposición de motivos de la Ley de 2013, la grandilocuencia de los fines articulados para las políticas públicas en la materia desde entonces y la trascendencia reconocida a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, estos términos carecen todavía, en gran medida, de la pertinente concreción, definición o delimitación conceptual, perviviendo muchas de las dudas e inseguridades hasta ahora vigentes sobre el alcance de cada uno de ellos, el objeto sobre el que opera cada uno, su ámbito y alcance, facultades que permite y aspectos que por el contrario proscriben, etc. ¿Qué son, en suma, la regeneración y la renovación urbanas? Estos términos, empleados con frecuencia, a menudo como sinónimos, suelen confundirse o yuxtaponerse con otros como los de rehabilitación, remodelación, revitalización o reestructuración, aplicados habitualmente a iniciativas y proyectos urbanos variados que tienen como denominador común su referencia a espacios ya urbanizados<sup>40</sup>.

En este sentido, el art. 2.1 del TRLSRU define 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. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

No cabe sino denunciar cierta confusión al efecto, derivada de la subsistencia de importantes interrogantes sobre los que la legislación guarda silencio, relacionados, entre otras cuestiones, con la conveniencia, ante la dificultad práctica y el solapamiento de materias y títulos competenciales entrecruzados en este ámbito, de afectar o asignar

---

<sup>40</sup> En tal sentido, M.<sup>a</sup> CASTRILLO, Á. MATESANZ, D. SÁNCHEZ FUENTES y Á. SEVILLA, «¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 126, 2014, p. 130. Asimismo, sobre la indeterminación conceptual y metodológica al respecto, proponiendo una definición clara y unívoca de los términos vinculados a la intervención en la ciudad existente, L. MOYA GONZÁLEZ y A. DÍEZ DE PABLO, «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», *Urban*, núm. 4, 2012, pp. 113 y ss.

las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas a un ámbito normativo concreto y previamente definido, ya sea el urbanístico, ya el de la vivienda, a fin de evitar la regulación aislada de instrumentos autónomos e independientes entre sí que, sin sujeción a pautas o norma alguna en común, recaigan sobre este tipo de actuaciones<sup>41</sup>.

Por lo que se refiere, en concreto, a la definición aludida, clasifica y define cada una de las manifestaciones que integra su tipología, a saber, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, delimitando, además, el momento temporal en que procede su adopción y el modo en que pueden emprenderse. Interesa destacar, en relación con el contenido propiamente material de estas definiciones, que, en realidad, no son tal, puesto que el legislador si bien comienza remitiéndose al «significado y alcance» con que «serán interpretados y aplicados» estos conceptos, se limita simplemente a sancionar su clasificación posterior en una triple categoría o tipología en función de que puedan comprender obras de rehabilitación edificatoria, regeneración o renovación urbanas. Más diligente se muestra, en cambio, al determinar el momento temporal en que procede la adopción de cualquiera de estas actuaciones.

Así, las obras de rehabilitación edificatoria tendrán lugar «cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones», cuya determinación práctica dependerá en buena medida de la concreción realizada para supuestos o edificaciones singulares del contenido de sendos conceptos jurídicos indeterminados, «insuficiencia» y «degradación», tarea marcada ineludiblemente, como se comprende, por la apreciación subjetiva que realice de tales extremos quien resulte responsable de su declaración. Resulta, sin lugar a dudas, del todo aconsejable una mayor concreción o especificación al respecto si se desea atajar no solo la inevitable inseguridad jurídica que tal enunciado acarrea, sino la desigualdad en que podría terminar desembocando al sancionar cuándo procede la rehabilitación de edificios.

En cuanto a la regeneración y renovación urbanas, su trascendencia y cambio de orientación a causa de su propia evolución resultan evidentes. De actuaciones aisladas e inconexas de mera conservación se ha pasado, con el transcurso del tiempo, a actuaciones que pretenden reformar o restaurar la ciudad, o partes concretas de la misma, de forma integrada y global<sup>42</sup>. De esta manera, establece al respecto el art. 2.1 TRLSRU que las actuaciones sobre el medio urbano son 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». Se trata de una definición que en realidad tampoco es tal, por cuanto establece tan solo el ámbito material sobre el que pueden recaer ambas sin concretar, en cambio, aspectos esenciales

---

<sup>41</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ (coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid, 2013, p. 70.

<sup>42</sup> Vid. T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *op. cit.*



sobre su significado, contenido y procedencia. Deja subsistentes, en definitiva, numerosos interrogantes necesitados de cumplida respuesta.

En primer lugar, respecto a cuándo proceden, si bien cabría considerar que se extienden a la regeneración y renovación urbanas aquellas causas que originan la aplicación de la rehabilitación edificatoria de forma que serán de aplicación «cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad» que afecten, eso sí, «tanto a edificios, como a tejidos urbanos»<sup>43</sup>. Mucho más concreto resultaba, en un primer momento, el texto del proyecto de ley de que trajo causa la LRRRU, por cuanto el enunciado de su art. 7 disponía que regeneración y renovación urbanas procederían «cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, en los que existan problemas de obsolescencia, vulnerabilidad, degradación o deterioro, así como situaciones graves de pobreza energética», reduciendo así en gran medida la indeterminación y las dudas planteadas por la redacción actualmente vigente, aun cuando empleara para ello, a su vez, conceptos jurídicos indeterminados que habrían de precisar, sin duda, de un importante esfuerzo de concreción para su posterior aplicación práctica.

Enunciado así el objeto de la regeneración y renovación, surge de inmediato la espionosa cuestión abierta por la posible sujeción de la edificación a los tres tipos de actuaciones sobre el medio urbano que contempla el TRLSRU. Esta conjunción o acumulación de rehabilitación, regeneración y renovación respecto de los edificios precisaría y se beneficiaría, sin duda, de alguna aclaración adicional que permitiera concretar con mayor exactitud en qué supuestos puede plantearse cada tipo de actuación en relación con los mismos.

La ambigüedad e imprecisión se manifiesta, asimismo, en fin, en relación con la propia distinción y diferenciación entre dos términos o realidades, regeneración y renovación, que no encuentran definición ni concreción adecuada en el propio TRLSRU, de forma que no queda claro si corresponden a dos actuaciones diversas y separadas, o, por el contrario, a dos manifestaciones o contenidos concretos de una única actuación sobre el medio urbano. Habría resultado conveniente una mayor especificación de sus diferencias y de las funciones concretas que habría de implicar y presuponer cada una de ellas, más aún si se toma en consideración que no son conceptos de nuevo cuño, creados en su momento por la LRRRU, sino que cuentan con antecedentes remotos en nuestro ordenamiento jurídico, sin que el legislador haya llegado a pronunciarse en momento alguno, sin embargo, con la deseable claridad y rotundidad al respecto, sobre las capacidades, competencias, funciones y fines que han de caracterizar a estas actuaciones sobre la ciudad construida, esto es, sobre la trama, casco o suelo urbano, en sus diversas modalidades, si bien lo que queda meridianamente claro, a resultas del propio tenor literal del art. 2.1 es que pudiendo «llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos», el legislador ha dado carta de naturaleza a que regene-

---

<sup>43</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ (coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, op. cit., p. 155.

ración y renovación urbanas incluyan o comprendan todo un abanico de actuaciones de menor calado y entidad que la descrita, que podrán desembocar, finalmente, en aquellos supuestos de mayor gravedad y entidad, en el propio derribo y reconstrucción de la edificación afectada<sup>44</sup>. Qué duda cabe que se hace necesaria una mínima seguridad en la utilización de los conceptos ante la propia complejidad y dificultad de estas operaciones y su incidencia sobre factores y elementos diversos que habrán de tener cumplido reflejo en los requerimientos formales que incorpora al respecto la legislación aplicable<sup>45</sup>.

El art. 2.1 cierra su primer apartado, en fin, con una precisión *in fine* que sanciona la distinción entre actuaciones aisladas e integradas, como dos modos o formas diversas de sustanciar la actuación correspondiente. Y así, dispone que «tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria». El carácter «integrado» de la actuación habrá de manifestarse desde una perspectiva propiamente formal o procedimental, por cuanto implicará la adopción de algún instrumento, plan o programa integral, de los ya previstos y regulados por nuestro ordenamiento jurídico aplicable, ya sea en materia urbanística o de vivienda, que agrupe la diversidad de medidas a adoptar e implementar en relación con el objeto de la actuación, así como, por otra parte, desde un punto de vista propiamente material, por cuanto la actuación integrada excederá del ámbito exclusivamente urbanístico, entendido en sentido estrictamente técnico, para incorporar preocupaciones, medidas y funciones de otra índole o naturaleza, como pueden ser, por ejemplo, las propiamente sociales o económicas, o, en fin, las de naturaleza eminentemente ambiental. Si bien es cierto que no regula expresamente la actuación aislada o individualizada, debe entenderse, *sensu contrario*, que cabe también, dándose este supuesto concreto cuando la actuación proyectada no reúna los requisitos exigidos por el artículo para ser calificada de carácter integrado, por contar con un objeto puntual o específico<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Vid. la propuesta efectuada por E. AMEZCUA ORMEÑO, «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 89 y ss., quien procura distinguir los tres conceptos, abordando su reconstrucción desde la perspectiva del alcance de su objeto respectivo.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en relación con los documentos de sostenibilidad y de viabilidad económicas de estos procesos, como bien subraya M.<sup>a</sup> R. ALONSO IBÁÑEZ, «La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 95 y ss.

<sup>46</sup> Llama la atención, a tal efecto, que haya habido voces favorables a extender esta posible actuación integrada al ámbito concreto de la rehabilitación edificatoria, entendiendo que, pese al silencio al respecto del legislador, no habría obstáculos legales para la implementación de posibles actuaciones integrales al respecto, abocando de nuevo la afirmación de esta posibilidad, necesariamente, al debate y discusión acerca de los confines concretos de cada uno de los tipos de actuación que sobre el medio urbano contempla y regula la legislación aplicable a la renovación urbana, por cuanto ¿qué elemento diferenciador serviría para separar y distinguir, en tal caso, las actuaciones de rehabilitación integrada, comprensivas de medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria, de una actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación de la ciudad? ¿Es que acaso no supondría, en sí misma, una auténtica regeneración y renovación del ámbito urbano sobre el que habría de recaer?

## 2. La doble dimensión de los instrumentos dispuestos para la renovación de la ciudad

### 2.1. *La posición de la Administración en el entramado de sujetos afectados por las actuaciones sobre el medio urbano*

El TRLSRU dedica su art. 17.5 a la determinación de los sujetos obligados a realizar las obras comprendidas en las actuaciones sobre el medio urbano; sujetos sobre los que habrá de recaer, en definitiva, el deber de costear y sufragar las obras exigidas, en cada caso, por la rehabilitación edificatoria, renovación o regeneración urbanas emprendidas. Y así, respetando lo dispuesto a mayores a tal efecto por la propia legislación de ordenación territorial y urbanística, hace recaer tal obligación sobre tres grupos de sujetos claramente diferenciados.

De un lado, sobre los propietarios del bien inmueble y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la debida proporción que hubiera sido acordada en el negocio jurídico, contractual o de otro tipo, que legitimara la ocupación del bien. En ausencia de cláusula contractual al respecto o de inexistencia, en su caso, de negocio jurídico al respecto, el legislador adopta como criterio de atribución de deberes jurídicos al respecto la propia determinación del carácter de las obras a emprender. Si fueran reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda, sus instalaciones y servicios —extremo impreciso de difícil concreción y, en todo caso, de apreciación parcialmente subjetiva—, recaerán sobre el titular del derecho de uso sobre la misma, en caso contrario, sobre su propietario. Para la realización de esta calificación se estará a la normativa reguladora de la relación contractual correspondiente y, en su caso, con las proporciones que figuraran en el Registro de la Propiedad, relativas al bien inmueble concreto y a sus elementos anexos de uso privativo.

Ahora bien, pese a lo pormenorizado de su enunciado, heredero del art. 8 de la LRRRU y, a su vez, del art. 18.2.a) del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, el precepto no da respuesta ni solventa algunas de las cuestiones prácticas que plantea tal atribución de obligaciones a los sujetos citados, por cuanto deja en el aire cuestiones de gran calado, entre otras, el interlocutor válido con quien debe contactar la Administración a estos efectos, ¿propietario o titular del derecho de uso?, o el papel, funciones y competencias administrativas respecto a aquellos supuestos en que los afectados no consiguieran llegar a un acuerdo válido sobre la calificación de las obras a realizar o el reparto de sus costes.

De otro lado, son también sujetos obligados las comunidades de propietarios y, caso de existir, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas, con respecto, claro está, a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios, listado claramente indicativo y sin perjuicio, en cualquier caso, del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los

términos y en la proporción que marquen los estatutos correspondientes, a los gastos en que incurran aquellas.

Se atribuyen, asimismo, en última instancia, obligaciones a este respecto a las Administraciones públicas, en cuanto tercera categoría al margen y, por tanto, independiente de las anteriores, esto es, las Administraciones se encuentran contempladas por la ley como sujetos obligados al amparo del apartado *a)* del art. 17.5 en caso de ser propietarias o titulares de derechos de uso sobre edificaciones o inmuebles, aplicándose, en cambio, este último apartado *c)* del precepto bien porque las actuaciones previstas vayan a afectar a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, bien porque se financie parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados<sup>47</sup>.

Con ello el legislador diferencia claramente en su enunciado tres tipos o clases de sujetos. En primer lugar, a los obligados a realizar y, por ende, costear las obras correspondientes para el desarrollo de la actuación pertinente, a los que se refiere el art. 17.5; en segundo, a los que cuentan con la iniciativa para proponer la ordenación de tal actuación, regulados por el art. 8; y, en tercera y última instancia, a los legitimados para intervenir en su ejecución, contemplados por el art. 9 del TRLSRU.

Las dos últimas categorías son esenciales para la ordenación y gestión de la actuación correspondiente, por cuanto les corresponde no solo iniciar el procedimiento para su adopción, sino participar de forma activa en su ejecución. De ahí, en cualquier caso, la indudable semejanza entre los sujetos recogidos y regulados por ambos preceptos<sup>48</sup>. Ciertamente es que las funciones y, sobre todo, el momento temporal de intervención en la actuación varía en función de que se ejerza la iniciativa o se participe en la ejecución de la actuación, pero el enunciado de los sujetos con capacidad para ejercitar cualquiera de estas dos posibilidades resulta prácticamente idéntico.

Por lo que se refiere, en particular, a la iniciativa en la ordenación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, al albur del art. 8 del Texto Refundido puede ser pública, partiendo de «Administraciones públicas» o de «entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas», esto es, de entes instrumentales o institucionales, o, por el contrario, de naturaleza —al menos en un principio— privada, pudiendo provenir, en tal caso, de los propietarios. No cabe olvidar que, en ocasiones,

---

<sup>47</sup> Debe tomarse en consideración, a este último efecto, que el obligado habrá de devolver a la Administración pública no solo el coste de las obras realizadas, sino también todos aquellos daños, perjuicios o menoscabos que la ejecución subsidiaria hubiera podido irrogarle.

<sup>48</sup> En concreto, el art. 9.4 del TRLSRU dispone que «en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar: *a)* las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios; *b)* las cooperativas de viviendas; *c)* los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento; *d)* las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones, y *e)* las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

será una Administración pública quien ocupe esta posición de propietario, tratándose entonces, si decide ejercer las facultades que le permite este precepto, de una iniciativa claramente pública si bien bajo el manto de esta segunda categoría de sujetos con iniciativa para proponer la actuación correspondiente.

En todo caso, esta última etiqueta de «propietario» se emplea, en un primer momento, de forma un tanto genérica, matizando y especificando el precepto a renglón seguido que serán considerados asimismo propietarios a los efectos de ejercer la iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano «las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualquiera de los sujetos anteriores».

Cuestión de indudable interés es la reflexión sobre el carácter preceptivo o, en su caso, meramente potestativo de la iniciativa a ejercer, por cuanto parece evidente que las funciones de policía y control que corresponden a la Administración pública en el ámbito urbanístico se compadecen mal con la afirmación de una iniciativa voluntaria o potestativa<sup>49</sup>, si bien, del mismo modo, no cabe sino reconocer que el legislador no se pronuncia sobre la obligatoriedad de la iniciativa privada, sin reconocer ni imponer su carácter preceptivo, por lo que cabe augurar, ante el elevado coste que habrán de suponer, de forma ordinaria, las actuaciones a adoptar, que la iniciativa para la ordenación y gestión de las mismas partirá habitualmente de la propia Administración pública.

Una conclusión avalada, en todo caso, por el enunciado original del art. 4.4 del TRLSRU, conforme al que se encomendaba a las Administraciones públicas la identificación de las actuaciones necesarias para culminar la regeneración urbana y la priorización de las que precisaran de intervención con mayor urgencia, afectado por la declaración de inconstitucionalidad efectuada al respecto por la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

## 2.2. Reglas básicas para la ordenación y gestión de las actuaciones

Ejercida la iniciativa correspondiente, se hace necesario cumplir con una serie de requisitos previos antes de proceder a delimitar el ámbito de actuación correspondiente y emprender, por tanto, la ejecución de las medidas acordadas en cada caso. Destacan, a tal efecto, las reglas específicas que establece el art. 24 del TRLSRU para la ordenación y ejecución de la actuación sobre el medio urbano a implementar y, en particular, la exigencia por el art. 22.5 de la memoria de viabilidad económica que necesariamente la habrá de acompañar.

---

<sup>49</sup> Y así, el art. 8.2 del TRLSRU establece de forma expresa que «los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, tanto en los supuestos de iniciativa pública, como privada».

Parte el legislador de la asunción de que la amplitud y complejidad de las actuaciones a emprender sobre la ciudad existente habrá de incidir, habitualmente, sobre la ordenación urbanística vigente, de forma que pueda chocar, incluso frontalmente, con la planificación existente. De ahí que el art. 24, buscando sin duda la flexibilidad en este ámbito y la reducción de cualquier complejidad innecesaria en su articulación, distinga dos supuestos radicalmente diversos en función de que las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas resulten incompatibles o no con la ordenación urbanística vigente.

En el primer supuesto, considerando el interés general que se reconoce a estas actuaciones sobre el medio urbano en aras de la aspiración más amplia del legislador por abandonar el urbanismo expansivo y volver la mirada a la ciudad ya construida, se establecen las reglas necesarias para llevar a cabo la alteración necesaria a fin de ajustar la planificación a las actuaciones proyectadas. A tal fin, el texto legal admite dos posibles vías, que deberá concretar y desarrollar, en su caso, la legislación urbanística autonómica. En tal sentido, o se modifica el Plan correspondiente, revisándolo puntual o parcialmente para ajustar la ordenación en la zona objeto de actuación a los fines perseguidos con esta última, o se formaliza, de forma simultánea a aquella modificación o independientemente de ella, un instrumento de ordenación o programa, aprobado por el procedimiento dispuesto, a su vez, para la aprobación de las normas reglamentarias, que tenga exactamente los mismos efectos que las alteraciones de planeamiento urbanístico. Se contempla así, en definitiva, la posible creación y regulación por las Comunidades Autónomas de «planes de rehabilitación» con contenido urbanístico y mayor alcance, en cualquier caso, que los planes especiales de reforma interior existentes hasta el momento. En cualquier caso, la vía seguida habrá de incorporar el informe o memoria de viabilidad económica regulada por el art. 22.5 del TRLSRU, en cuanto cautela esencial para la valoración del impacto económico de la actuación proyectada. Ahora bien, cabe también la posibilidad de que las actuaciones proyectadas no resulten incompatibles ni requieran, por tanto, la alteración de la ordenación urbanística vigente, en cuyo caso habrá de optarse, a su vez, en relación con la delimitación espacial de la actuación, por la aprobación de un ámbito de actuación o gestión conjunta o por la identificación y concreción de la actuación aislada que, en su caso, corresponda.

El repaso de las reglas básicas y requisitos previos exigidos para la ordenación y gestión de actuaciones sobre el medio urbano al amparo del TRLSRU exige recalcar, mínimamente, en el enunciado de su art. 22, relativo a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, en concreto, en su apartado 5, relativo a la memoria de viabilidad económica que deberá realizarse, en todo caso, con carácter previo a la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, a fin de analizar, como reza su propia denominación, su posibilidad «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». La memoria de viabilidad económica se caracteriza, por tanto, por un triple objetivo, en cuanto pretende asegurar no

solo la rentabilidad de la actuación, sino, en particular, la adecuada equidistribución de beneficios y cargas para los propietarios afectados, todo ello sin que se superen, en caso alguno, las obligaciones derivadas del propio deber legal de conservación, tal como este se concrete en la legislación urbanística autonómica correspondiente.

Debe adoptarse una vez producido el acuerdo para la declaración de la iniciativa de la actuación, puesto que sus determinaciones han de analizar de forma pormenorizada las posibilidades de ejecución de actuaciones concretas, si bien antes de que se adopte el acuerdo administrativo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o de autorización de actuaciones aisladas, en el que habrán de incluirse contenidos condicionados por el propio resultado de la memoria de viabilidad económica. Se trata de un instrumento híbrido, por cuanto incluye aspectos y contenidos que permiten considerarla instrumento de gestión, si bien comparte, asimismo, cierto caracteres comunes con los instrumentos de planificación. No en vano, establece los derechos y obligaciones propias de la planificación, materializados en la ordenación urbanística que asume o que, en su caso, se propone modificar, a la vez que establece los mecanismos de gestión pertinentes a través de la equidistribución de las cargas y beneficios que genera aquella planificación. Cuenta, además, con un apartado netamente económico en el que habrán de determinarse las características económicas de la ordenación existente o de la que, en su caso, se proponga, exponiendo los valores derivados de la ordenación urbanística y concretando tanto gastos necesarios para la ejecución como ingresos de obtención prevista a resultados de los aprovechamientos subjetivos considerados en la planificación que se ejecuta<sup>50</sup>.

En todo caso, si la regulación urbanística actúa, con carácter general, sobre los ámbitos de la planificación, la gestión y la disciplina, la nueva legislación que ha ido abriéndose paso en los últimos años en materia de renovación urbana se ha caracterizado por incidir, fundamentalmente, en los dos primeros<sup>51</sup>. Partiendo del carácter público e interés general de la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, renovación y regeneración urbanas, no se limita por el legislador estatal el posible empleo, para su desarrollo, de todas las fórmulas de gestión directa por la propia Administración pública y de las modalidades, en su caso, de gestión indirecta por el sector privado, admitidas, en su caso, por la legislación vigente, sin establecer prelación alguna entre estas modalidades de gestión ni condición que sirva para escoger la más apropiada. La Administración pública actuante, casi siempre la autonómica o local, a la vista de sus competencias en materia de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo, podrá optar indistintamente entre ellas, siempre que tal Administración esté, lógica-

---

<sup>50</sup> No en vano, una de las desconfianzas suscitadas en su momento por la LRRRU es, tal y como subraya T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, 2013, p. 14, la ausencia de acompañamiento financiero que permita garantizar el cumplimiento de sus fines y objetivos.

<sup>51</sup> Así, sobre la incidencia y el reflejo del nuevo modelo de urbanismo sostenible en el planeamiento y la gestión urbanística, en concreto, desde la perspectiva castellano y leonesa, *vid.* D. FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 23 y ss.

mente, incluida en el ámbito de la aplicación de la forma de ejecución seleccionada o se encuentre, en su caso, legitimada para aplicarla o actuarla de acuerdo con las reglas de la legislación correspondiente<sup>52</sup>.

Ejercida la iniciativa para la ordenación y ejecución de actuaciones sobre el medio urbano y cumplidos los requerimientos previos previstos a este respecto por la LRRRU, en especial, la modificación de la ordenación urbanística que pudiera resultar precisa, en su caso, o la realización de la memoria de viabilidad económica, procede acordar en vía administrativa la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de la actuación pertinente<sup>53</sup>.

El primer efecto que se deriva y el más evidente, por otra parte, es que su acuerdo marca el comienzo de la ejecución de las actuaciones y obras a realizar, de conformidad, por una parte, con la forma de gestión por la que haya optado la Administración competente y con la programación temporal, por otra, que se hubiera diseñado al efecto y en la que habrán de incluirse necesariamente aquellas posibles dilaciones temporales respecto al inicio *stricto sensu* de la ejecución, derivadas de otros trámites o procedimientos que resultaran asimismo necesarios antes de emprender su gestión, pero imposibles de poner en marcha sin la delimitación del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, ya sea conjunta o aislada. Y así, la delimitación del ámbito de gestión legítima, conforme al art. 42.3 del TRLSRU, la puesta en marcha de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, por cuanto comporta a tal efecto la declaración de su utilidad pública o, en su caso, interés social. Con ello se avanza en la senda de lograr una mayor flexibilidad en la materialización de las actuaciones.

Pero la nueva concepción de las intervenciones amparadas por la ley alcanza no solo a los inmuebles privados afectados por ellas, sino también a los bienes de dominio público, de forma que la delimitación aludida producirá también efectos importantes respecto a la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables, en los términos dispuestos por el art. 24, apartados 4 y 5, para la instalación de ascensores u otros elementos garantizadores de la accesibilidad universal o la realización de aquellas obras dispuestas por el legislador y dirigidas a reducir al menos en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio correspondiente.

---

<sup>52</sup> El TRLSRU establece, además, ciertas excepciones al régimen jurídico aplicable a la institución de la expropiación forzosa comunes a toda acción ejecutiva en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Y así, aunque el art. 43.1 del Texto Refundido, exige, en su inciso final, acuerdo con el expropiado para la satisfacción del justiprecio en especie, el apartado segundo del mismo precepto establece que no será necesario dicho consentimiento, siempre que el pago en especie se realice dentro del propio ámbito de gestión y, por lo demás, del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.

<sup>53</sup> El art. 19 del TRLSRU regula el ejercicio, en su caso, de los derechos de realojamiento y de retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual cuando la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano lo requiriera. Con mayor profundidad, T. QUINTANA LÓPEZ, «Los derechos de realojo y retorno: antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 2479 y ss.



La delimitación del ámbito de gestión y ejecución de la actuación pertinente legítima, a este respecto, la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público siempre que sean de titularidad municipal. Su aprobación definitiva se erige de esta forma en causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo «por el tiempo en que se mantenga la edificación», esto es, hasta su derribo y/o sustitución por otra distinta. Es más, cabe optar también por la recalificación y desafectación del dominio público, dejando de lado la cesión de uso del suelo para enajenar con posterioridad, en cambio, el bien desafectado a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente. El precepto insiste, a tal efecto, en la necesidad de justificar cualquiera de estas opciones en la inviabilidad técnica o económica de cualquier otra solución, debiendo quedar debidamente acreditada, en cualquier caso, la funcionalidad del dominio público correspondiente. Si los bienes de dominio público a ocupar no fueran municipales, sino titularidad de otras Administraciones, podrán solicitar los ayuntamientos a su titular correspondiente que opte, de acuerdo con los requisitos expresados anteriormente, por la cesión del uso o, en su caso, la posible desafectación del bien de que se trate, siempre de conformidad con lo previsto, en cualquier caso, en la legislación reguladora del bien correspondiente.

Por último, la conformidad o autorización administrativa correspondiente a cualesquiera de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, sea conjunta o aislada, determinará, una vez firme en vía administrativa, y como no cabía esperar de otra forma si se confía en garantizar la ejecución y el desarrollo de la actuación prevista, la afección real directa e inmediata de las fincas afectadas, «constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado», cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de sufragar y costear las obras correspondientes. Esta afección real, nacida por determinación legal, conforme dispone el art. 14. *d*) del TRLSRU, se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con mención expresa de su carácter de garantía real y el mismo régimen de preferencia y prioridad que reconoce el ordenamiento urbanístico a la afección real para el pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Se encontraba estrechamente vinculado a la nueva legislación en materia de renovación urbana el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y prorrogado para el ejercicio 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, que acotó las ayudas a los fines considerados prioritarios al efecto, procurando incentivar al sector privado para participar, en términos de sostenibilidad y competitividad, en las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>54</sup>. Sigue su estela el recientemente aprobado Plan Estatal de Vi-

---

<sup>54</sup> Conforme a su art. 2.1, el Plan se estructuró en ocho programas relativos, respectivamente, a la subvención de préstamos convenidos, a la ayuda al alquiler de vivienda, al fomento del parque público de vivienda en alquiler, al fomento de la rehabilitación edificatoria, al fomento de la regeneración y renovación urbanas, al

vienda 2018-2021, regulado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, que no solo mantiene las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos concedidas al amparo de planes estatales anteriores, sino que busca conceder nuevas subvenciones dirigidas, esencialmente, a la rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración y renovación de áreas urbanas y rurales, incluidos los supuestos de infravivienda y chabolismo; a facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con dificultades económicas; a ayudar a quienes sean objeto de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual<sup>55</sup>; así como al fomento de la promoción y/o rehabilitación de edificios de viviendas destinadas al alquiler o a personas mayores o con discapacidad<sup>56</sup>. En suma, insiste en el cambio de modelo propugnado por el legislador y apuntalado por el Plan inmediatamente anterior, manteniendo la apuesta decidida por fomentar con carácter prioritario el alquiler y la rehabilitación.

### 2.3. *Las dos vertientes de la renovación urbana*

La sostenibilidad urbana se proyecta sobre las dos vertientes, colectiva e individual, de la ciudad, urbe en su conjunto y edificación singular, en su triple perspectiva ambiental, social y económica<sup>57</sup>, de forma que al hilo de la irrupción y consolidación del principio de desarrollo urbano sostenible, se va abriendo paso en nuestro Derecho urbanístico la reivindicación de un nuevo modelo territorial urbano basado en la compacidad, ambientalmente eficiente, socialmente integrado<sup>58</sup>, innovador tanto en los servicios que presta la propia urbe, como en sus elementos particulares al apuntalar la edificación sostenible, en definitiva, una nueva ciudad «regenerada». Sentada esta premisa, no cabe

---

apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios, al fomento de ciudades sostenibles y competitivas y al apoyo a la implantación y gestión del Plan.

<sup>55</sup> Se trata de un nuevo programa de ayuda que busca incorporar al Plan a personas especialmente vulnerables, a fin de facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a todos los que hayan sido o vayan a ser objeto de lanzamiento de su vivienda habitual, mediante la disposición de un fondo de viviendas de las entidades de crédito y otras entidades o particulares tenedores de viviendas.

<sup>56</sup> El Plan se estructura, en concreto, en nueve programas: de subsidiación de préstamos convenidos; de ayuda al alquiler de vivienda; de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual; de fomento del parque de vivienda en alquiler; de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas; de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas; de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural; de ayuda a los jóvenes; y de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

<sup>57</sup> Resultando esencial, en todo caso, el adecuado equilibrio entre las tres. No en vano, E. BLASCO HEDO, «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *op. cit.*, p. 4, ha denunciado que «a menudo se ha impuesto una sostenibilidad débil amparada en una perspectiva monetaria propia de la economía estándar frente a una sostenibilidad fuerte, abordada desde la perspectiva de la ecología y las ciencias de la naturaleza a ella vinculadas». En idéntico sentido, M. VAQUER CABALLERÍA, «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *op. cit.*, p. 505.

<sup>58</sup> La importancia adquirida por la sostenibilidad social en materia urbanística se refleja en la reciente Declaración del IX Foro Urbano Mundial, celebrado en Kuala Lumpur entre el 7 y el 13 de febrero, y, en particular, en su identificación de los retos emergentes, eminentemente sociales, que requieren acciones urgentes para la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

sino constatar que si la noción y, en particular, los objetivos ambicionados por el desarrollo urbano sostenible se encuentran mínimamente identificados a resultas de la evolución del principio, tanto internacional como interna, no ocurre lo mismo, sin embargo, con la concreción jurídica de los métodos y medios específicos a emplear para alcanzar su satisfacción y hacer esta transformación urbana realmente operativa. Se trata, en todo caso, de una labor en la que el legislador autonómico habrá de resultar absolutamente primordial al amparo del reparto competencial articulado por nuestra Constitución en materia urbanística<sup>59</sup>.

Ahora bien, el nuevo rumbo que cabe apreciar en los últimos tiempos se encuentra fundado también, sin lugar a dudas, en los profundos cambios que cabe apreciar en nuestra sociedad, afectada ahora por el vuelco espectacular que ha supuesto en tantas materias la crisis económica imperante durante varios años y el impacto de las nuevas tecnologías. La convergencia real y efectiva de nuestra economía con la de los países que integran la Unión Europea exige, por un lado, hacer frente a nuestra actual coyuntura económica, marcada por las restricciones presupuestarias y un paro masivo y de larga duración que han alumbrado un nuevo marco de organización y actuación de nuestros poderes públicos, fundado en la nueva redacción del art. 135 de la Constitución española tras la reforma efectuada en su enunciado en 2011, sin olvidar, por otro, la necesidad de continuar construyendo y, especialmente, conservando y manteniendo en tiempos de crisis económica y financiera un sistema integrado de infraestructuras y servicios cuya existencia contribuya a la realización de objetivos comunitarios y nacionales capitales, tales como la cohesión territorial o una mayor integración económica y social<sup>60</sup>.

Las devastadoras consecuencias de la crisis económica por la que acaba de atravesar España deben servir no solo como pretexto sino como auténtico contexto para meditar en profundidad sobre el papel de la Administración en nuestra sociedad y para la promoción y ordenación de los cambios sociales en marcha que habrán de traer consigo, entre otros efectos, un nuevo modelo económico fundado en las exigencias del desarrollo sostenible y la innovación, sin que el miedo a futuros apocalípticos impidan sentar las bases para una transición a las nuevas coordenadas sociales proporcionadas por la sostenibilidad, con el fin último de mejorar los estándares de calidad urbana, social y ambiental.

Sobresale en este punto la problemática jurídica planteada en los últimos años en España por el fomento, precisamente en el marco de la renovación urbana, de la in-

---

<sup>59</sup> M. GONZÁLEZ MEDINA y V. FEDELI, «Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015, p. 13, denuncian el complejo reparto competencial vigente en el ordenamiento urbanístico español, achacando a la pugna entre las diversas instancias a nivel estatal, autonómico y local el escaso progreso en la incorporación y desarrollo de la denominada «urban agenda».

<sup>60</sup> La plasmación práctica de esta idea exige, en todo caso, un ingente esfuerzo que los presupuestos públicos no pueden acometer por sí mismos, lo que hace preciso acudir a la financiación privada, aspecto que exige, por sí mismo, especial atención y reflexión. De ahí la indudable trascendencia de la expansión de la filosofía *smart*, que se asienta, entre otros extremos, tal y como sanciona el *Libro Blanco. Smart Cities*, Enerlis, Ernst and Young, Ferrovial y Madrid Network, 2012, p. 18, en la aplicación de una «gestión eficiente a todas las escalas».

novación en las ciudades, con la consiguiente articulación de lo que se han dado en denominar *smart cities*, esto es, espacios más tecnológicos, sostenibles y transitables, que permitan la evolución hacia un nuevo paradigma urbano en el que el ciudadano sea no solo eje del cambio sino, además, su principal beneficiario<sup>61</sup>. Se trata, en fin, de mejorar la habitabilidad urbana, apoyándose en un modelo de gestión más eficiente y sostenible, aprovechando el gran volumen de información que proporcionan las nuevas tecnologías<sup>62</sup>.

Son cuestiones que conectan, inevitablemente, con la implementación de nuevos modelos organizativos para el diseño, evaluación e impacto de las políticas públicas y, fundamentalmente, para la prestación de los servicios públicos, espoleados, conviene subrayarlo de inmediato, por la expansión y aceptación social indiscriminada de la tecnología, la innovación y el riesgo<sup>63</sup>. Se trata de una auténtica revolución digital que ofrece oportunidades desconocidas y, por tanto, inexploradas hasta el momento, incidiendo no solo en las formas de comunicación y relación social, sino también, señaladamente, en la propia política, la economía y, de forma significativa, las ciudades<sup>64</sup>.

Son múltiples y diversas las cuestiones planteadas, en tal sentido, en Derecho por el desarrollo tecnológico en el entorno urbano, más aun si se toma en consideración su auténtica vocación en cuanto procesos realmente integrados y comprensivos, que habrán

---

<sup>61</sup> A título de ejemplo, la definición que ofrecen desde la perspectiva de las ciudades de América Latina y el Caribe, M. BOUSKELA, M. CASSEB, S. BASSI, C. DE LUCA y M. FACCHINA, *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2016, pp. 29 y ss., para quienes las diversas concreciones del término *smart city* «no siempre están alineadas con el desarrollo equilibrado y justo de los centros urbanos», por lo que afirman —la cursiva es nuestra— que «una ciudad inteligente es una ciudad innovadora que utiliza TIC y otros medios para mejorar la toma de decisiones, así como la eficiencia de las operaciones, los servicios urbanos y su competitividad, a la vez que se garantiza la atención a las necesidades de las generaciones actuales y futuras en relación con los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Es atractiva para los ciudadanos, empresarios y trabajadores, y genera un espacio más seguro, con mejores servicios y con un ambiente de innovación que incentiva soluciones creativas, generando empleos y reduciendo las desigualdades. De esa manera, promueve un ciclo virtuoso que produce no solo bienestar económico y social, sino que también garantiza el uso sostenible de sus recursos y más calidad de vida a largo plazo».

<sup>62</sup> Y así, el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., p. 16, sostiene explícitamente que «el propósito final de una *smart city* es alcanzar una gestión eficiente en todas las áreas de la ciudad (urbanismo, infraestructuras, transporte, servicios, educación, sanidad, seguridad pública, energía, etc.), satisfaciendo a la vez las necesidades de la urbe y de sus ciudadanos. Todo ello debe lograrse en consonancia con los principios de desarrollo sostenible expuestos en el Programa 21, promovido por Naciones Unidas, y tomando la innovación tecnológica y la cooperación entre agentes económicos y sociales como los principales motores del cambio», aplicándose los citados principios a aspectos tales como la infraestructura tecnológica, la estrategia energética, la gestión y producción de los recursos, la provisión de servicios o el gobierno urbano.

<sup>63</sup> Para V. ALMONACID LAMELAS, «Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*», *Aletheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2015, pp. 197 y ss., no cabe duda alguna de que cabe hablar, en tal sentido, de la apertura de una nueva etapa en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho que califica de «Estado Tecnológico de Derecho», para afirmar a continuación que «se podría definir como la plasmación jurídica de la realidad socio-tecnológica del siglo XXI».

<sup>64</sup> Así lo subraya A. VEGARA, «Supercities. La inteligencia del territorio», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 37, abril-junio de 2017, p. 5.

de estar presididos por la inevitable coordinación de las diversas disciplinas y normativas sectoriales llamadas a interactuar para dar respuesta integrada a los problemas sociales subyacentes no solo a la conservación, sino a las operaciones de recuperación, innovación y auténtica reforma urbanas, al servicio, como no podía ser de otra forma, del desarrollo sostenible de las ciudades y del consiguiente incremento de la calidad de vida de sus habitantes<sup>65</sup>. En este contexto es mucho lo que puede aportar el concepto de *smart*, que no debe considerarse circunscrito en exclusiva al ámbito metropolitano o a las grandes aglomeraciones urbanas. Antes bien, resulta también «de especial interés en núcleos reducidos de población y ámbitos rurales», por cuanto supone, necesariamente, la definición de un modelo específico y adaptado a las peculiaridades propias de cada núcleo y de su entorno. No en vano, «la calidad en la gestión y en el servicio público no puede ser monopolio de las grandes ciudades» sino que interesa también, y mucho, en aquellos núcleos de población y zonas rurales donde la población y los recursos escasean en mayor medida<sup>66</sup>. De ahí que el concepto de ciudad inteligente deba ir acompañado, necesariamente, del de territorio inteligente, dos nociones que descansan, a su vez, en última instancia, sobre la sostenibilidad y, en suma, cohesión del tejido social sobre el que se asientan y que los conforma<sup>67</sup>.

En todo caso, pese a los indudables beneficios que podrían derivar de la adecuada articulación de la urbe inteligente para la sostenibilidad financiera de la ciudad<sup>68</sup>, la mayor protección ambiental y cohesión social urbanas, su régimen jurídico continúa siendo, en gran medida, insuficiente. Se hace preciso reconocer que la complejidad de los títulos competenciales que se entrecruzan al respecto aboca, necesariamente, a mayores trabas, en cuanto terreno abonado a la coordinación y, fundamentalmente, cooperación interadministrativas<sup>69</sup>. A ello se suman, por lo demás, los inconvenientes derivados de los

---

<sup>65</sup> M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 184 y ss., concluye sobre esta base la dificultad de definir a nivel nacional estándares comunes para la regeneración y renovación urbana. Hace hincapié, asimismo, en la variedad de bloques normativos «en estado de agitación normativa» que inciden en mayor medida sobre la transformación sostenible de la ciudad, D. SIBINA TOMÁS, «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 170 y ss.

<sup>66</sup> Así lo sostiene, en concreto, V. ALMONACID LAMELAS, «Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*», *op. cit.*, pp. 232 y ss.

<sup>67</sup> Y así, R. RIVERO ORTEGA y V. MERINO ESTRADA, «Innovación, *smart cities* y Administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. GIPREU I FONT, M. BASSOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, p. 594, no dudan en afirmar que «este urbanismo en el fondo no es tan novedoso», sino que «lo innovador es el uso de las oportunidades que nos ofrece la administración electrónica y el uso de las TIC para desarrollarlo de forma creativa y eficiente». Hace asimismo especial hincapié en la importancia del capital humano al respecto, R. G. HOLLANDS, «Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?», *City*, núm. 12 (3), 2008, pp. 303 y ss.

<sup>68</sup> *Vid.* al efecto las reflexiones vertidas por A. GONZÁLEZ PINO, «La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, 2017, pp. 1711 y ss.

<sup>69</sup> Así, por citar tan solo algunas, las competencias en materia de urbanismo, régimen local, despliegue de tecnologías de la información y la comunicación, turismo, normalización o estandarización, sin olvidar, en todo

silencios y numerosas lagunas aun presentes en materia de recogida, almacenamiento, análisis, intercambio y explotación de la información y los datos obtenidos a resultas de la aplicación de esta filosofía *smart*. Se trata, sin duda, de un reto importante. Aun más si descendemos del nivel colectivo al particular de la edificación concreta, en cuanto la rehabilitación inteligente ha sido, precisamente, la gran olvidada en las últimas reformas en materia de legislación urbanística, tanto estatales como autonómicas<sup>70</sup>.

En efecto, el régimen jurídico vigente en materia de rehabilitación urbana continúa pivotando en gran medida sobre el deber de conservación, vinculado a la imagen o a la calidad del paisaje urbano entendido como apariencia de ciudad<sup>71</sup>. Sobresalen, a tal efecto, las nuevas perspectivas del informe de evaluación de edificios al servicio no solo de la edificación sostenible sino de la transformación urbana. Se trata de un instrumento regulado por el Estado con carácter básico a raíz de las últimas reformas urbanísticas, a fin de medir el grado de conservación de nuestros edificios ante la insuficiencia palpable, a tal efecto, de la hasta ahora vigente Inspección Técnica de Edificios, que no se encontraba regulada siquiera con carácter general por todas las Comunidades Autónomas ni exigida en todos los municipios españoles. Así, desde 2013 el legislador estatal se separa y eleva por encima de la regulación de aquel precedente, o instrumento de naturaleza análoga, para configurar un nuevo Informe de Evaluación de forma autónoma, sin perjuicio, claro está, de la formulación de un régimen jurídico mínimamente coordinado, orientado a evitar duplicidades innecesarias entre el nuevo instrumento alumbrado y otros que pudieran existir en el ámbito de un municipio o Comunidad Autónoma<sup>72</sup>. El nuevo informe que alumbraba la LRRRU se asienta, en suma, sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario de inmueble, si bien se eleva sobre el mismo para conectar de forma más directa, y qué duda cabe ambiciosa, con el cambio de rumbo urbanístico apuntado *supra*, en cuanto se aspira con él también, simultáneamente, a

---

caso, la gran heterogeneidad que cabe apreciar entre nuestros entes locales y su capacidad para asumir los retos planteados al efecto por la implementación de esta nueva inteligencia o *smartness* territorial. Sobre la quiebra y fragmentación producida en el orden constitucional de distribución de competencias en materia urbanística se pronuncia M. VAQUER CABALLERÍA, «El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho público)», en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 1952, para quien resulta llamativo que a resultas de la misma «el Estado no puede ordenar el territorio, pero sí desordenarlo».

<sup>70</sup> M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, p. 245, refiere las dificultades derivadas de la ausencia de definición unívoca de rehabilitación inteligente o *smart remodeling*.

<sup>71</sup> De «buen efecto urbanístico de conjunto» habla la STS de 20 de abril de 1985 (art. 2214), refiriéndose a la «imagen urbana», en cambio, la de 17 de junio de 1991 (rec. núm. 711/1989).

<sup>72</sup> He tenido ocasión de profundizar en las nuevas perspectivas del informe de evaluación de edificios al servicio de la edificación sostenible y de la transformación urbana, así en A. CASARES MARCOS, «El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana», *op. cit.*, pp. 122 y ss.; y, desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1 y ss.

mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y económica del propio núcleo urbano<sup>73</sup>. El legislador estatal mantiene, a tal efecto, su configuración tradicional como actividad privada de interés eminentemente público<sup>74</sup>, unificando algunos rasgos básicos y exigencias mínimas en torno a su sustanciación y régimen jurídico frente a su regulación sumamente dispar al albur de la normativa autonómica y municipal hasta entonces vigente.

Pese a ello, las reformas efectuadas han dejado de lado, en buena medida, la rehabilitación inteligente de los edificios que conforman la ciudad, al no tomar en consideración ni establecer parámetros o estándares constructivos específicos al efecto para las actuaciones de rehabilitación<sup>75</sup>. No hay duda del potencial del Derecho urbanístico al efecto, en cuanto instrumento que puede condicionar la técnica a emplear no solo para que la construcción de la edificación, sino también su gestión y rehabilitación posterior se realicen de forma inteligente<sup>76</sup>. Para que el nuevo modelo urbano sea un éxito y cuente no solo con la aprobación de la ciudadanía sino con resultados contrastables en términos económicos, ambientales y sociales, se ha de aspirar a que el parque edificado existente, en muchas ocasiones deteriorado cuando no abiertamente degradado, resulte igual de cómodo y cuente con las mismas ventajas que la nueva construcción<sup>77</sup>.

Y es que no cabe duda de la estrecha interrelación entre edificio y ciudad. Ya lo había advertido la Exposición de motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, al recordar que la intervención administrativa sobre la actividad constructiva es «precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del poder público sobre las facultades dominicales», justificado en la medida en que «la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima que al construir los edificios no cabe ol-

---

<sup>73</sup> Destaca a tal efecto la reivindicación de Á. MENÉNDEZ REXACH, «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *op. cit.*, p. 20, quien entiende que el deber de conservación debería de incorporar una «cláusula de progreso» a fin de obligar a los propietarios a adaptar los edificios a las mejoras técnicas disponibles.

<sup>74</sup> *Vid.*, por todos, Í. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 73 y ss.

<sup>75</sup> Para M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario», *op. cit.*, p. 257, es tiempo de «iniciar la senda de una nueva configuración de la ordenación de las ciudades inteligentes», integrando en ella los procesos de rehabilitación inteligente y haciendo compatibles, en todo caso, los aspectos financiero y político que deben ir de la mano en aquellas actuaciones integrales que se prevea desarrollar.

<sup>76</sup> Así, en concreto, sobre la estrecha interrelación entre edificación y sostenibilidad, *vid.* M.<sup>a</sup> Á. GONZÁLEZ BUSTOS y M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS, «Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre de 2015, pp. 151 y ss.

<sup>77</sup> Objetivo que se antoja problemático y difícil de alcanzar en la medida en que apenas si las últimas reformas normativas han contribuido a expandir la institución de la inspección periódica de edificios, valorándose la eficacia de esta nueva norma legal en la medida en que podrá contribuir, tal y como subraya el Editorial de J. CASTELAO RODRIGUEZ, en *Práctica Urbanística*, núm. 138, enero-febrero de 2016, p. 5, a la extensión de la «cultura social del mantenimiento de los edificios». En todo caso, se refiere, precisamente, a la necesaria vinculación de la rehabilitación con las estrategias de desarrollo urbano sostenible para que sea considerada realmente inteligente, M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario», *op. cit.*, p. 246.

vidar que se está construyendo al mismo tiempo a la ciudad». De ahí que la intervención pública sobre la propiedad urbana se produzca no solo en el momento de emprender la obra, sino también una vez terminada y «mientras dure la vida de la construcción»<sup>78</sup>.

El actualmente vigente TRLSRU parte, en este sentido, del deber de conservación de la edificación aislada para fomentar no solo su propia mejora, sino la del medio urbano en que se integra, promoviendo la rehabilitación edificatoria y, simultáneamente, la recuperación, renovación y regeneración de la ciudad<sup>79</sup>. Destaca, a tal efecto, el acento puesto por el legislador en la promoción de la eficiencia y el ahorro energéticos en el medio urbano, que va más allá de la mera suma de los obtenidos en cada edificio particular<sup>80</sup>. La sostenibilidad urbana es mucho más que la mera adición de los logros obtenidos por la implementación de criterios sostenibles en sus edificaciones individuales, pero qué duda cabe de que se ve especialmente favorecida e impulsada si se avanza en la senda de la sostenibilidad de sus inmuebles concretos.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS A LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LA CIUDAD EXISTENTE

La renovación de la ciudad existente se revela, sin duda, mucho más problemática que su expansión y la constitución de nuevo suelo urbano. Atañe a las Administraciones públicas, señaladamente, a la municipal, el impulso de la regeneración urbana dentro de las directrices señaladas al efecto por la legislación autonómica correspondiente en materia urbanística. No en vano, ha sido declarado inconstitucional el art. 4.4 del TRLSRU por el que se imponía a las Administraciones competentes la obligación de adoptar «medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas», formulando y ejecutando, en su caso, «los instrumentos que las establezcan,

---

<sup>78</sup> La especial sensibilidad de la Ley de 1956 con los edificios que conforman la ciudad construida se manifiesta en el nacimiento con esta Ley a la vida jurídica de los Planes Especiales de Reforma Interior, perseguidos siempre, tal y como afirma G. D. EMBUENA MANUEL, «El pretérito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, 2016, pp. 54 y ss., por «el desarrollismo económico, teniendo este como base en nuestro país el sector de la construcción y como consecuencia de este, la expansión de nuestras urbes», razón que ha llevado a que hayan sido «minusvalorados e infrautilizados».

<sup>79</sup> Vid. D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Conservación de edificios y construcciones, rehabilitación y renovación urbanas», en M. M. FERNANDO PABLO (dir.), y M.ª Á. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.), *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 307 y ss., y, sobre los antecedentes del ordenamiento jurídico actual, del mismo autor, «Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico», *Práctica Urbanística*, núm. 56, 2007, pp. 17 y ss.

<sup>80</sup> Como acertadamente subraya M.ª L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario», *op. cit.*, p. 249, el incumplimiento por parte del Estado español de los objetivos europeos de eficiencia energética implica que aunque no todas las rehabilitaciones inteligentes deban incorporar actuaciones energéticas en la edificación, ambos conceptos —rehabilitación inteligente y energética— suelen ir habitualmente de la mano.



cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética». El precepto no solo tipificaba los supuestos enunciados como de intervención pública obligada sino que priorizaba, además, las medidas a adoptar al respecto, señalando la prevalencia, la mayor urgencia, en suma, de las adoptadas para «eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella». Pues bien, el Tribunal Constitucional ha entendido en su Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, que al concretar la directriz del desarrollo urbano sostenible, este art. 4.4 del Texto Refundido había desbordado los límites impuestos al Estado por las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, en tanto «el Estado no se limita a dotar a las Administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística» (FJ 15).

Corresponde a la LRRRU el honor de haber colmado al fin el vacío normativo anterior respecto a las actuaciones que pudieran emprenderse sobre el suelo urbano ya construido tendientes a la reforma y renovación de la ciudad existente, afinando al respecto los criterios incorporados poco tiempo antes por la Ley de Economía Sostenible y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, si bien su éxito y la materialización efectiva de sus objetivos depende, en todo caso, del concreto marco normativo configurado al efecto por los legisladores autonómicos, sobre quienes recaen, en última instancia, competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda<sup>81</sup>. Y así, el alcance de la competencia reguladora autonómica en materia urbanística y el elevado número de proyectos emprendidos al respecto en el ámbito estrictamente local, entorpecen, sin duda, la definición de unos requerimientos o estándares mínimos comunes para la regeneración y renovación urbanas a nivel nacional<sup>82</sup>. De ahí la im-

---

<sup>81</sup> M.ª Á. GONZÁLEZ BUSTOS, «Marco regulador para la regeneración urbana», *op. cit.*, p. 348, denuncia, en tal sentido, que la LRRRU «no ha tenido el recorrido que se pretendía» por la dilación autonómica en adaptar su normativa urbanística a la legislación estatal y porque la finalmente resultante ha tendido a centrarse, en la mayoría de casos, en los problemas presentados por los barrios especialmente degradados y en las exigencias planteadas por el reto de lograr mayores niveles de ahorro y eficiencia energética en la ciudad, dejando al margen el resto de la problemática planteada, asimismo, por la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas. *Vid.*, con mayor profundidad sobre el conflicto competencial planteado en este ámbito, de la misma autora, «Distribución y conflictos de competencia», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 15 y ss.; y, M. J. ROZADOS OLIVA, «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 71 y ss.

<sup>82</sup> M.ª L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», *op. cit.*, p. 185. En todo caso, sobre las buenas prácticas desarrolladas

portancia en este ámbito de la concertación y la coordinación interadministrativas<sup>83</sup>. Qué duda cabe de que habrá de resultar esencial, en este sentido, la implementación concertada del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Las aportaciones económicas previstas en el mismo a cargo del Estado, acordadas al amparo del título competencial que atribuye a este último las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, tan solo podrán desplegar todo su potencial si se garantiza la adecuada interacción de los diversos niveles de actuación administrativa, de acuerdo con las técnicas definidas por la legislación autonómica para la implementación de procesos de renovación urbana.

A la complejidad derivada del laborioso reparto competencial en la materia se suman, además, los obstáculos propios de este tipo de actuaciones sobre el medio urbano, que requieren no solo de la intervención de la Administración pública sino de su decidido impulso para ser realmente efectivas y llegar a buen puerto. El apoyo público es, a tal efecto, esencial, ya que al escaso atractivo económico inicial de estas operaciones por su elevado coste económico de partida<sup>84</sup> se suman, además, la incertidumbre preliminar sobre su propia viabilidad técnica, ante las limitaciones planteadas por un área urbana ya construida y en funcionamiento, y la dificultad de su diseño en cuanto operaciones realmente integradas, esto es, que han de tomar en consideración aspectos sociales y culturales diversos, así como, en concreto, las reclamaciones de la propia población residente, por no hablar a este respecto, en fin, de los escollos planteados por la puesta en práctica de las instituciones de realojo y retorno en aquellas actuaciones más amplias, y precisamente por ello problemáticas,

---

en este ámbito hasta la aprobación de la LRRRU puede verse A. E. APARICIO GUERRERO, «Rehabilitación y regeneración urbana en el Estado de las autonomías», en M. VALENZUELA RUBIO (coord.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 430 y ss.

<sup>83</sup> Frente al intento estatal que G. D. EMBUENA MANUEL, «El pretérito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior», *op. cit.*, p. 88, aprecia tanto en la LRRRU como en el TRLSRU de volver al pasado «retomando lo que ya perdido y es propio de las Comunidades Autónomas: el saneamiento y la mejora interior de las poblaciones». También F. J. NOVOA RUIZ, «Efectos colaterales de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2014, p. 796, habla del intento del legislador estatal de «rodear» con la LRRRU la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.

<sup>84</sup> Resulta esencial, a tal efecto, la memoria prevista por el art. 22.5 TRLSRU para este tipo de operaciones a efectos de asegurar «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». En todo caso, la STC 143/2017, de 14 de diciembre, ha anulado los apartados *a)* a *e)* de este precepto, en los que se especificaba el contenido mínimo de la memoria, conforme al que había que procurar justificar, en la medida de lo posible y de forma pormenorizada, que las actuaciones de rehabilitación y regeneración previstas se acercaban a la condición de autosuficientes o autofinanciables. Entiende el alto intérprete constitucional que «se trata de una regulación que especifica con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria, en un grado tal que agota la normación de la materia», obviando con ello que «el ejercicio de la competencia estatal respecto a la citada memoria debe dejar, dada la materia sobre la que se proyecta, un margen de actuación a las Comunidades Autónomas en tanto que competentes sobre la materia urbanística» (FJ 17).

que requieren el desalojo de los ocupantes legales de la ciudad ya construida objeto de la intervención<sup>85</sup>.

Son, en todo caso, obstáculos que deben ser tomados en consideración al analizar la viabilidad de la actuación proyectada, en tanto esta última no puede ni debe reducirse sin más a la concreción de la posible rentabilidad económica de la intervención<sup>86</sup>. La viabilidad va más allá y alude a cualquier posible impacto de la actuación en todo tipo de sectores y, en particular, en la hacienda local correspondiente. No se trata tan solo de calibrar el montante económico de la intervención, sino que se hace preciso valorar todos los costes vinculados a la problemática particular que presenta el tejido urbano en cuestión<sup>87</sup>. La solución a implementar en cada área concreta ha de ser individual y específica, por lo que habrá de serlo también el análisis de su viabilidad, concebido desde una perspectiva amplia en la que se tomen en consideración todos los costos y posibles beneficios derivados de la intervención y, en particular, el precio en términos sociales y ambientales de no actuar<sup>88</sup>. Pese a ello, se ha criticado cómo la LRRRU, primero, y el TRLSRU, después, han dado un peso «excesivo» a la intervención y beneficio privado, denunciándose, en tal sentido, la reducida incidencia que han tenido hasta ahora en el desarrollo de este tipo de actuaciones<sup>89</sup>.

Se hace necesario, en suma, reconstruir el concepto de regeneración urbana sobre bases diversas a las que lo han fundado hasta ahora, con una perspectiva integral, que busque optimizar el uso de todos sus recursos, en especial los energéticos, avanzando en las tres vertientes sobre las que ha de asentarse la sostenibilidad urbana, esto es, la econó-

---

<sup>85</sup> Se refiere, en este sentido, a las razones que explican el escaso atractivo de las operaciones de regeneración y renovación urbanas para la iniciativa privada, J. GIFREU FONT, «Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística», *op. cit.*, p. 63.

<sup>86</sup> En especial a la vista de la evolución del marco socioeconómico general español descrito por el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, *Semestre Europeo de 2017: evaluación de los avances en las reformas estructurales y la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 1176/2011*, de 22 de febrero de 2017, COM (2017) 90 final.

<sup>87</sup> Frente a la proliferación tradicional en nuestro urbanismo, en términos de M. MORENO LINDE, «Consideraciones sobre los principios del Derecho administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», *op. cit.*, p. 125, de «soluciones deslavazadas e intrincadas, caracterizadas frecuentemente por su provisionalidad y excesiva orientación a intereses específicos».

<sup>88</sup> *Vid.*, a tal efecto, con mayor profundidad sobre los documentos de sostenibilidad y de viabilidad económicas, M.<sup>a</sup> R. ALONSO IBÁÑEZ, «La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana», *op. cit.*, pp. 95 y ss.

<sup>89</sup> A. SERRANO, «Regeneración, rehabilitación y renovación urbana como bases de un desarrollo sostenible en España», en A. B. SÁNCHEZ (coord.), *Informe sobre sostenibilidad en España 2017. Cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2017, p. 100. En sentido similar, J. TEJEDOR BIELSA, «El Derecho Urbanístico en la encrucijada», *op. cit.*, p. 477, denuncia cómo nuestro Derecho urbanístico «continúa en estado de *shock*, incapaz de reaccionar para afrontar una nueva realidad», pese a que «las prioridades hoy ya son otras».

mica, la ambiental y la social, procurando satisfacer, en definitiva, las exigencias propias del denominado derecho a la ciudad<sup>90</sup>. La compleja conciliación entre las tres y entre los requerimientos de las dimensiones colectiva e individual de la ciudad exige trascender de las declaraciones meramente programáticas al efecto<sup>91</sup>. En caso contrario se corre el riesgo de que la renovación urbana quede en un mero catálogo de buenas intenciones normativas<sup>92</sup>, en una aspiración utópica sin visos de llegar a concretarse en la realidad<sup>93</sup>.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F.: «Desarrollo sostenible», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pp. 1387-1426.
- ALLENDE LANDA, J.: «Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis», en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), y F. E. RAMALLO LÓPEZ (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 29-60.
- ALMONACID LAMELAS, V.: «Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*», *Aletheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2015, pp. 193-234.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.<sup>a</sup> R.: «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 255-270.
- «La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 95-109.
- AMENÓS ÁLAMO, J.: *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015.

<sup>90</sup> Procurando conjurar, en definitiva, los riesgos de estandarización a que lleva la que es etiquetada por Rem Koolhaas de «ciudad genérica» o el fenómeno denominado por Ruth Glass *gentrification*. *Vid.*, a este respecto, M.<sup>a</sup> CASTRILLO, Á. MATESANZ, D. SÁNCHEZ FUENTES y Á. SEVILLA, «¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado», *op. cit.*, p. 133. Sobre las dificultades planteadas por la estrecha interrelación entre los derechos en la ciudad, el derecho a la ciudad y el medio urbano sostenible, *vid.* J. PONCE SOLÉ, «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, pp. 37 y ss., y, en particular, los interrogantes prácticos que plantea al efecto en p. 65.

<sup>91</sup> Se trata, en todo caso, de una concepción compartida también en el ámbito internacional donde se contempla la regeneración de la ciudad como una acción comprensiva e integrada que ha de conducir a la resolución de los problemas urbanos, mejorando las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales del área que está siendo transformada. *Vid.*, en este sentido, P. ROBERTS y H. SYKES (eds.), *Urban Regeneration. A Handbook*, SAGE, London, 2016.

<sup>92</sup> «Cada vez más larga y sorprendentemente inefectiva», en opinión de F. LÓPEZ RAMÓN, «El urbanismo sostenible en la legislación española», *Ambienta*, núm. 115, 2016, p. 83.

<sup>93</sup> Y así, para M.<sup>a</sup> V. PINZÓN BOTERO, «La ciudad ambiental sostenible de la que se habla. ¿Utopía o realidad?», *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*, Barcelona, mayo de 2016, p. 3, la sostenibilidad ambiental urbana «es una de las utopías de las últimas décadas», en realidad «una necesidad acuciante», si bien «en voz de muchos gobernantes estas metas sean eufemismos o falsas promesas».

- AMEZCUA ORMEÑO, E.: «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 89-123.
- APARICIO GUERRERO, A. E.: «Rehabilitación y regeneración urbana en el Estado de las autonomías», en M. VALENZUELA RUBIO (coord.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 415-466.
- ARROYO YANES, L. M.: «El papel de la Administración local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 109-172.
- BLASCO HEDO, E.: «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 289-310.
- BOUSKELA, M.; CASSEB, M.; BASSI, S.; DE LUCA, C., y FACCHINA, M.: *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2016.
- BUSTILLO BOLADO, R. O.: «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 35-43.
- CASARES MARCOS, A.: «Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618-680.
- «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 217-306.
- «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1-68.
- «El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 111-134.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid, 2013.
- «Editorial», *Práctica Urbanística*, núm. 138, enero-febrero de 2016, p. 5.
- CASTRILLO, M.<sup>a</sup>; MATESANZ, Á.; SÁNCHEZ FUENTES, D., y SEVILLA, Á.: «¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 126, 2014, pp. 129-139.
- CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Reus, Madrid, 2013.
- DE GREGORIO HURTADO, S.: «El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, núm. 13, 2010, pp. 39-59.
- DE TERÁN TROYANO, F.: *Medio siglo de pensamiento sobre la ciudad: discurso del académico electo Excmo. Sr. D. Fernando de Terán Troyano, leído en el acto de su recepción pública, el día 17 de febrero de 2002*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid, 2002.

- EMBUENA MANUEL, G. D.: «El pretérito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, 2016, pp. 51-88.
- FEIJÓO MIRANDA, A.: «El desarrollo sostenible en el medio urbano», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 327-364.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico», *Práctica Urbanística*, núm. 56, 2007, pp. 17-33.
- «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre de 2011, pp. 163-218.
- «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1-50.
- «Conservación de edificios y construcciones, rehabilitación y renovación urbanas», en M. M. FERNANDO PABLO (dir.), y M.<sup>a</sup> Á. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.), *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 307-329.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, 2013, pp. 13-15.
- GAJA I DÍAZ, F.: «Urbanismo y sostenibilidad, ¿una contradicción en los términos?», *Ingeniería y Territorio*, núm. 75, 2006, pp. 28-33.
- GIFREU FONT, J.: «Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 59-94.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.<sup>a</sup> L.: «Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 157-188.
- «La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario», en F. GARCÍA RUBIO (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 245-258.
- GÓMEZ MANRESA, M.<sup>a</sup> F.: «El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en R. BUSTILLO BOLADO y M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 201-222.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á.: «Distribución y conflictos de competencia», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 15-50.
- «Marco regulador para la regeneración urbana», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017, pp. 339-359.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á.: «Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre de 2015, pp. 151-180.
- GONZÁLEZ MEDINA, M., y FEDELI, V.: «Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015, pp. 8-22.
- GONZÁLEZ PINO, A.: «La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, 2017, pp. 1711-1720.

- GRUBLER, A., y FISK, D. (dirs.), *Energizing Sustainable Cities. Assessing Urban Energy*, Routledge, New York, 2013.
- HOLLANDS, R. G.: «Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?», *City*, núm. 12 (3), 2008, pp. 303-320.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, 2015, pp. 77-149.
- LANDRY, Ch.: *The Art of City Making*, Earthscan, New York, 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, pp. 15-22.
- «El urbanismo sostenible en la legislación española», *Ambienta*, núm. 115, 2016, pp. 76-83.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *Derecho Urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006.
- MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre de 2011, pp. 13-50.
- MORENO LINDE, M.: «Consideraciones sobre los principios del Derecho Administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, pp. 123-170.
- MORENO MOLINA, Á. M.: *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, 2008.
- MOYA GONZÁLEZ, L., y DíEZ DE PABLO, A.: «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», *Urban*, núm. 4, 2012, pp. 113-122.
- NOVOA RUIZ, F. J.: «Efectos colaterales de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2014, pp. 796-803.
- PAREJO ALFONSO, L.: «Ordenación del territorio y medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996, pp. 131-178.
- «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 2313-2331.
- «La evolución del sistema legal urbanístico español», en J. GÍFREU FONT, M. BASSOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, pp. 110-134.
- «Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico desde sus fundamentos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 297-322.
- PINDELL, N.: «Finding a Right to the City: Exploring Property and Community in Brazil and in the United States», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, núm. 39, 2006, pp. 435-479.
- PINZÓN BOTERO, M.<sup>a</sup> V.: «La ciudad ambiental sostenible de la que se habla. ¿Utopía o realidad?», *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*, Barcelona, mayo de 2016.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «El desarrollo sostenible como principio jurídico», *Estudios de Derecho Público económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 185-203.
- PONCE SOLÉ, J.: «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, pp. 11-70.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: «La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, junio de 2003, pp. 433-443.

- «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pp. 41-60.
- «Los derechos de realojo y retorno: antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 2479-2503.
- «Hacia un modelo de urbanismo sostenible», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15-70.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E.: «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, 2011, pp. 391-440.
- *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- «Gestión urbana sostenible: la necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible», en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), y F. E. RAMALLO LÓPEZ (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 215-277.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.<sup>a</sup>: «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, marzo de 2010, pp. 11-38.
- RIVERO ORTEGA, R., y MERINO ESTRADA, V.: «Innovación, *smart cities* y Administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. GIFREU I FONT, M. BASSOLS COMA y Á. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, pp. 700-712.
- ROBERTS, P., y SYKES, H. (eds.), *Urban Regeneration. A Handbook*, SAGE, London, 2016.
- ROGER FERNÁNDEZ, G.: «Acotaciones al texto del proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 281, 2013, pp. 83-108.
- ROZADOS OLIVA, M. J.: «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 71-108.
- SANZ RUBIALES, Í.: «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 65-78.
- SECCHI, B.: «Le condizioni sono cambiate», *Casabella*, núms. 298-299, 1984, pp. 8-13.
- SERRANO, A.: «Regeneración, rehabilitación y renovación urbana como bases de un desarrollo sostenible en España», en A. B. SÁNCHEZ (coord.), *Informe sobre sostenibilidad en España 2017. Cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2017, pp. 95-105.
- SIBINA TOMÁS, D.: «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 164-190.
- TEJEDOR BIELSA, J.: «El Derecho Urbanístico en la encrucijada», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 453-478.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 499-525.



- «El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho público)», en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1933-1960.
- VEGARA, A.: «*Supercities*. La inteligencia del territorio», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 37, abril-junio de 2017, pp. 4-9.