

Tomás Quintana López

Catedrático de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho

CAMBIO DE PARADIGMA: DEL URBANISMO EXPANSIVO A LA SOSTENIBILIDAD

**Lección Inaugural del Curso Académico
2018-2019
Campus de León**



**universidad
de león**

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

CAMBIO DE PARADIGMA:
DEL URBANISMO EXPANSIVO
A LA SOSTENIBILIDAD

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

CAMBIO DE PARADIGMA:
DEL URBANISMO EXPANSIVO
A LA SOSTENIBILIDAD

LECCIÓN INAUGURAL
CURSO ACADÉMICO
2018-2019



universidad
de león

■ Área de Publicaciones



- © Universidad de León
Área de Publicaciones
© Tomás Quintana López

ISBN: 978-84-9773-928-3

Depósito legal: LE-296-2018

Diseño y maquetación digitales: Juan Luis Hernansanz Rubio
Imprime: Gráficas CELARAYN, S.A.
Impreso en España / *Printed in Spain*
León, 2018

PRIMERA PARTE. BASES ESTATALES PARA LA RENOVACIÓN DEL MARCO JURÍDICO.....	7
I. Fundamentos normativos y consecuencias del modelo urbanístico expansivo	7
II. Los principios de la sostenibilidad urbanística llegan a España desde Europa	22
III. Bases legislativas estatales del modelo de urbanismo sostenible.....	30
SEGUNDA PARTE. EL CAMINO DEL DERECHO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD	50
I. Reformas normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León.....	50
II. Las situaciones básicas del suelo y los criterios básicos de utilización del suelo.....	52
III. Rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades en la legislación de Castilla y León.....	65
TERCERA PARTE. PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSTRUIDA Y APORTACIONES LEGISLATIVAS PARA PALIARLOS	79
I. Dificultades jurídicas, materiales y económicas para actuar en suelo urbanizado y construido	79
II. Una última consideración: la reversión de los excesos	97
BIBLIOGRAFÍA.....	102

PRIMERA PARTE.

BASES ESTATALES PARA LA RENOVACIÓN DEL MARCO JURÍDICO.

I. Fundamentos normativos y consecuencias del modelo urbanístico expansivo.

“La plaza del Mercado, en Pilares, está formada por un ruedo de casucas corcovadas, caducas, seniles. Vencidas ya por la edad, buscando una apoyatura sobre las columnas tullidas que se apuntalan en sus muletas y muletilas y hacen el corrillo de la maledicencia. En este corrillo de viejas chismosas se vierten todas las murmuraciones y cuentos de la ciudad. La plaza del Mercado es el archivo histórico de Pilares”.

Seguramente hayan reconocido en esta estampa próxima al costumbrismo a su autor, D. Ramón Pérez de Ayala, ovetense de nacimiento y de padre terracampino, cuya prosa exquisita me permito tomar prestada para iniciar la lección inaugural del curso académico 2018/2019 en nuestra Universidad, al haber apreciado alguna concomitancia entre la desgarradora descripción de la plaza de Pilares —en realidad El Fontán de Oviedo— que realiza Pérez de Ayala en su *Tigre Juan* (Adagio, 1929) y el Derecho urbanístico, ámbito del Derecho público sobre el que va a versar mi disertación; aunque soy consciente de que solo citar la denominación de esta disciplina espanta a los estudiantes, incluso a los más concienzudos, porque, en efecto, hay pocos sectores de nuestro ordenamiento jurídico que sean más complejos y prosaicos que el Derecho urbanístico. Sin embargo, como insisto a mis alumnos con el deseo de despertar en ellos el interés por la materia, las leyes, los reglamentos y los planes urbanísticos a nadie deben dejar indiferentes, pues sobre el complejo normativo que forman se asientan las ciudades y los pueblos, grandes o pequeños, en que vivimos; y del

acierto con que haya sido concebido ese conjunto de normas depende en buena medida que nuestras vidas seas placenteras o enojosas. De ahí que haya asumido el riesgo que supone exponer un tema del que soy consciente que puede aburrirles —si es así les pido disculpas de antemano—, aunque el poco tiempo de que dispongo espero que, ya desde ahora, contribuya a tranquilizarles; además, aunque sea por la vanidad a que en pequeñas o dosis mayores somos proclives los profesores, confío en que algunos pasajes de mi intervención les sean de interés, al menos así se podría compensar una parte del quebranto que les cause mi exposición.

1. El tema que he elegido, como reza el título de la lección, trata de un cambio de paradigma desde el urbanismo expansivo a la sostenibilidad, un cambio que aunque se inicia no hace mucho más de diez años atrás y en él todavía nos hallamos inmersos en la actualidad, para dar cuenta del mismo es preciso retrotraernos en el tiempo, incluso a épocas que ya no son las propias de los estudios jurídicos del momento, por lo que me limitaré a recordar, como precedente más remoto de la normativa urbanística a que aquí puedo referirme, la legislación del siglo XIX; centuria a lo largo de la cual el crecimiento de la población urbana, debido a la incipiente pero progresiva industrialización, llevó a romper la hechura de las ciudades y villas heredadas del pasado, enclaustradas hasta entonces dentro de las murallas medievales. Se aprueba, así, a lo largo de la segunda mitad de ese siglo la denominada legislación de ensanche y, ya a finales del mismo, la de saneamiento y reforma interior, con las que se pretenden mejorar las condiciones higiénico-sanitarias —ambientales, diríamos hoy— de los espacios habitados, como contrapunto al notable incremento de la población de las ciudades que se produjo en ese periodo.

Los instrumentos previstos en la decimonónica legislación de ensanche y, sobre todo, de reforma interior y saneamiento, reiterados y mejorados en las normas aprobadas a lo largo de la primera mitad del siglo pasado, constituyen los antecedentes de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956¹; una ley que bien puede ser considerada como el acta de nacimiento del moderno Derecho urbanístico español, pues una parte importante de sus principios y técnicas jurídicas se hallan en la base de la legislación de suelo y urbanística actual. Aunque solo sea por esto, conviene recordar que la Ley del Suelo de 1956 hizo descansar en gran medida su espíritu modernizador en el planeamiento urbanístico, en los diferentes tipos de planes que debían ser aprobados tras su entrada en vigor, por lo que pronto pudo apreciarse que la acusada falta de aprobación de aquellos por parte de las Administraciones competentes supuso ya en aquel momento un obstáculo importante para que se lograra la racionalización de los usos del suelo que había pretendido el legislador con la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

Asumido el relativo fracaso de esta ley, no tanto por su contenido, sino por la falta de decisión atribuible a las Administraciones públicas competentes en la materia para avanzar en el proceso de planificación urbanística que aquella demandaba, fue aprobada la Ley de 2 de mayo de 1975, de reforma de la de 1956, la cual, respetando lo fundamental de la ley reformada, pretendía mejorarla técnicamente y profundizar algunas de las vías abiertas por ella. Posteriormente, la Ley del Suelo de 1956 y la reforma operada en ella por la Ley de 1975 fueron objeto de refundición por el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Or-

¹ Para un conocimiento exhaustivo de la evolución del Derecho urbanístico español desde principios del siglo XIX hasta la aprobación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, vid., BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.

denación Urbana (TRLS 1976)². Después, ya en el año 1978, vendría su desarrollo reglamentario³.

Por entonces, lograda una cierta estabilidad del marco normativo urbanístico, cuando ya se empezaban a dar pasos importantes hacia la aprobación del planeamiento general en muchas de nuestras ciudades, fue aprobada nuestra Constitución, de la que pronto muchos españoles, sin duda la mayoría, celebraremos la madurez de su cuadragésimo aniversario y, con ello, implícitamente impugnaremos la senectud que algunos la atribuyen. Pero sin distraernos del tema que nos ocupa, interesa recordar, aunque sea obvio, que la Constitución de 1978 puso los fundamentos del Estado autonómico, lo que supuso, en lo atinente al urbanismo, que las diecisiete Comunidades Autónomas constituidas pudieran asumir competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 148.1.3^a C.E., posibilidad que, en efecto, los redactores de todos los Estatutos de Autonomía, aprobados entre 1979 y 1983, aprovecharon plenamente, lo que ha determinado que el urbanismo y la ordenación del territorio pasaran a ser de responsabilidad autonómica, dando lugar a un nuevo fundamento competencial que inmediatamente fue avanzando con el traspaso de funciones y servicios desde la Administración del Estado a las nuevas Administraciones autonómicas en un

² Ampliamente sobre el régimen urbanístico aplicable en estos años, vid., PAREJO ALFONSO, L.: *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Montecorvo, Madrid, 1979.

³ En efecto, aprobado el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en 1976, se produjo su desarrollo reglamentario mediante la aprobación de tres importantes normas: el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por el Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio; el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por el Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio; y, finalmente, el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3.288/1978, de 25 de agosto. A ellos hay que añadir el anterior Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por el Decreto 635/1964, de 5 de marzo; y todavía hay que dar cuenta de la aprobación en esos años de dos importantes normas con rango de ley: el Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística, y el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana. Para un conocimiento en profundidad de esta normativa, vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

proceso que, incluso, ya se había iniciado con anterioridad, precisamente en el conocido como periodo preautonómico.

Sin embargo, en ese primer decenio de Estado descentralizado, pese a que el título competencial “urbanismo y ordenación del territorio” estaba a disposición de las Comunidades Autónomas, porque así lo habían dispuesto sus Estatutos de Autonomía, lo cierto es que aquellas no hicieron un uso generalizado de sus facultades legislativas en la materia, limitándose a aplicar las normas urbanísticas preconstitucionales de origen estatal, lo que supuso, en definitiva, la sustitución de la Administración del Estado, que hasta entonces había venido gestionando el urbanismo en España, por las recién creadas Administraciones autonómicas, que pasaron de esta forma, a ejercer las competencias ejecutivas en la materia.

El inicio de los años noventa del pasado siglo coincide con una importante reforma del ordenamiento urbanístico español propiciada por el legislador estatal. Se trata de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, después integrada, junto al anterior texto refundido de 1976, en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Reforma que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas⁴,

⁴ En efecto, la Ley 8/1990 y, después, el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas, sobre la base de que con ellos el legislador estatal se había extralimitado en el ejercicio de sus competencias, con invasión de las propias de las Comunidades Autónomas recurrentes en materia urbanística y de ordenación territorial; si bien no todas las Comunidades Autónomas mantuvieron en sus recursos la misma línea argumental, pues mientras en unos casos se propugnaba que el legislador estatal se había excedido de sus competencias para dictar buena parte de los preceptos que declaraba básicos o de aplicación plena en la Ley 8/1990 y que carecía de competencias para establecer normas de carácter supletorio en estas materias; alguna Comunidad Autónoma no discutió al Estado esta última posibilidad, es decir, que este pudiera dictar normas supletorias en dichas materias, por lo que, de haber prosperado esta postura —mantenida precisamente por la Comunidad Autónoma de Castilla y León—, los preceptos declarados básicos por la Ley 8/1990 que el Tribunal Constitucional consideró inconstitucionales al no poder ser considerados como normas básicas, hubieran podido tener la condición de normas de carácter

cuyos recursos fueron resueltos por el máximo intérprete de la Constitución mediante la STC 61/1997, de 20 de marzo, que supuso la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por motivos competenciales de más de dos tercios del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, dado que fue este texto legal el que finalmente enjuició el Tribunal Constitucional⁵.

La STC 61/1997 dio paso, como se puede deducir de lo señalado, a un período de incertidumbre acerca de la legislación que resultaba aplicable, situación que aparecía incluso cercana al vacío normativo, que las Comunidades Autónomas, al ser las competentes en la materia, trataron de paliar con fórmulas no muy diferentes entre sí, incorporando como norma propia el texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 en su integridad o dictando normas urbanísticas de urgencia, a la espera, en general, de que el Estado legislara de acuerdo con los límites competenciales derivados de la doctrina mantenida por la STC 61/1997.

supletorio, lo que habría permitido su vigencia junto a aquellos otros preceptos expresamente declarados de aplicación supletoria por la citada Ley 8/1990.

⁵ La declaración de inconstitucionalidad efectuada por la STC 61/1997 por motivos competenciales afectó tanto a preceptos que el texto legal recurrido había calificado de básicos y de aplicación plena, como a otros que habían sido declarados por dicha disposición legal como de aplicación supletoria. Además, en la misma sentencia se declara inconstitucional y nulo el apartado primero de la disposición derogatoria única del propio texto refundido en el inciso referido al texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y a los Reales Decretos-leyes 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística, y 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, por lo que estas normas, al ser declarada inconstitucional la disposición que las había derogado, recobraron nuevamente vigencia como normas estatales supletorias de la normativa urbanística autonómica, precisamente por haber sido dictadas con anterioridad a la aprobación de la Constitución. De esta manera, dictada la STC 61/1997, la legislación estatal en materia urbanística quedó escindida en dos bloques: por un lado, los preceptos del texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 que no habían sido impugnados o que habían superado el control de constitucionalidad, que por ello mantenían su carácter básico; y, por otro, debido a su carácter preconstitucional, el texto refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y demás normas con rango de ley citadas anteriormente que recobraron nuevamente su vigencia como normas supletorias, a las que hay que añadir los reglamentos urbanísticos estatales, igualmente citados anteriormente, también de aplicación supletoria en relación con la normativa autonómica dictada en la materia.

La espera no fue muy larga, pues pasado un año desde el citado pronunciamiento constitucional, el legislador estatal aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁶, con la que se pretendía dotar de un régimen normativo básico y común en la materia a todo el país, capaz de servir de marco para el ejercicio de las competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas, sobre la base de los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado⁷.

Aprobada la Ley 6/1998, se puede decir que el ordenamiento urbanístico español inicia una senda de estabilidad, superando la incertidumbre que lo había caracterizado en los años anteriores por las circunstancias a que se ha hecho referencia, aunque la estabilidad no fue total, pues la propia Ley 6/1998 fue objeto de algunas reformas posteriores⁸, a lo que

⁶ Con anterioridad, menos de un mes después de haber sido dictada la STC 61/1997, el legislador estatal, con la intención de aumentar la libre competencia en la economía española, aprobó el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, después transformado en la Ley 7/1997, de 14 de abril, mediante la que se introdujeron medidas que pretendían ayudar a liberalizar el uso del suelo.

⁷ Como es conocido, el urbanismo y la ordenación del territorio, al ser de titularidad autonómica, el legislador estatal para dictar la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tuvo que hacer uso de otros títulos competenciales, señaladamente los que indicaba la exposición de motivos de la dicha ley, es decir, la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo y la libre empresa en todo el territorio nacional (art. 149.1.1ª C.E.), así como el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª C.E.) o, en fin, otros de incidencia en el urbanismo, como la regulación de la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª C.E.). Consecuentemente con estos títulos competenciales, la Ley 6/1998 estableció una serie de reglas dirigidas a definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con la función social del mismo, tratando de asegurar la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional. Señaladamente, partiendo de la tradicional consideración del urbanismo como una función pública, definió las pautas básicas para la clasificación del suelo, los derechos y deberes de los propietarios, el régimen de valoración del suelo y demás bienes inmuebles, la regulación de la expropiación forzosa en cuanto instrumento al servicio de la actuación urbanística y el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración por causas relacionadas con el urbanismo.

⁸ La primera reforma de la Ley 6/1998 se realizó a través del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, cuya finalidad fundamental era incrementar la oferta de suelo susceptible de transformación urbanística y, más aun, edificable. Dicha reforma coincidió prácticamente en el tiempo con la resolución de varios recursos de inconstitucionalidad, planteados frente a la propia Ley 6/1998, mediante la STC 164/2001, de 11 de julio, sentencia que tuvo más bien un alcance interpretativo de algunas expresiones que contenía el articulado de la ley recurrida y una escasa incidencia en el contenido de la misma, por lo que se puede decir que vino a ratificarla. La segunda y última reforma de la Ley 6/1998 se llevó a cabo mediante la Ley 10/2003, de 20 de mayo, cuya denominación fue la misma que la del anterior Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, por lo que su contenido iba en idéntica línea que este decreto-ley, como se podía deducir de su exposición de motivos

ha de añadirse la declaración de inconstitucionalidad, ciertamente limitada, de algunas de sus previsiones iniciales.

A la vista del camino recorrido por la legislación urbanística estatal desde que fuera dictada la STC 61/1997, cuyos hitos fundamentales han quedado anotados *ut supra*, se puede concluir que el legislador estatal, dentro de los límites competenciales en que podía dictar normas con trascendencia en el ámbito urbanístico y territorial, fundamentalmente mediante la Ley 6/1998, trató de diseñar un sistema urbanístico flexible y abierto a la libre competencia, del que formaba parte la idea de facilitar la transformación de suelo rural para usos urbanísticos, en el convencimiento de que con ello se favorecía la actividad económica y se contribuía a la contención del precio de la vivienda por el abaratamiento del precio del suelo que traería el exponencial aumento de los terrenos urbanizables; todo ello en la línea de lo que había mantenido el Tribunal de Defensa de la Competencia en un informe emitido en el año 1993 bajo el sugerente título *“Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”*.

Queda para la pura especulación aventurar cómo influyó la liberalización del uso del suelo que propició la legislación urbanística vigente en ese periodo en el crecimiento económico que experimentó España desde mediados de los años noventa del pasado siglo hasta la irrupción de la crisis económica en el año 2007, así como qué evolución hubieran tenido los precios de la vivienda si no se hubiera contado con las ingentes superficies de suelo urbanizable que pudieron ser así

(“Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir rigideces adversas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable o urbanizado, según los casos. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al introducir flexibilidad en aquellas previsiones normativas en vigor que pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios”).

clasificadas al amparo de dicha legislación liberalizadora. En esa disputa de lo que fue y de lo que podía haber sido no me parece necesario terciar, simplemente quiero dar testimonio de que a partir de que el legislador estatal renovara la legislación urbanística, una vez dictada la STC 61/1997, las Comunidades Autónomas fueron dotándose de sus propios ordenamientos en la materia en plena sintonía con el marco diseñado por el legislador estatal, de lo que es buen ejemplo la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la cual aprobó, en su V Legislatura, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, a la que siguió algunos años más tarde la aprobación del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de la Comunidad.

2. Conocido el devenir del moderno Derecho urbanístico, aunque sea el resultado de una apretada síntesis, podemos convenir que desde que la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 estableciera sus pilares el urbanismo en España se ha ligado a un modelo de desarrollo territorial caracterizado por la expansión de lo urbano. Desde entonces, sin solución de continuidad, la ciudad se fue extendiendo en forma oleaginosa, al amparo de unos instrumentos de planeamiento urbanístico que fueron traduciendo el progresivo desarrollo económico que experimentaba nuestra sociedad en la transformación de terrenos rurales en suelo urbano mediante la edificación de las parcelas resultantes del proceso de urbanización, pero en paralelo se iba pasando por alto, en general, que la ciudad construida envejece.

Además, aun siendo cierto que esa ha sido la característica más destacada de nuestro urbanismo durante decenios, también resulta indiscutible que en los años anteriores a la crisis económica, cuyos síntomas comienzan a evidenciarse en el año 2007, ese modelo de desarrollo urbanístico expansivo también se fue acelerando por una serie de cau-

sas y circunstancias más bien ajenas a la propia legislación urbanística, de las que hay consenso en reconocer las siguientes: (1) el crecimiento económico sostenido en el tiempo que experimentaba nuestro país y, con ello, la necesidad de mano de obra, lo que motivó un importante aumento de la población, sobre todo por la llegada a España de miles de inmigrantes necesitados de vivienda; (2) el fácil acceso a la financiación de las Administraciones y de los particulares como consecuencia de la bajada de las tasas de interés derivada de la implantación de la moneda única en Europa y de una política monetaria expansiva; (3) y los beneficios fiscales anudados a la adquisición de la vivienda habitual y, en algún periodo, incluso, a la segunda vivienda.

Modelo urbanístico expansivo a cuyo desarrollo, en fin, también vinieron a contribuir otros dos factores vinculados más específicamente a la propia legislación urbanística aprobada a finales del pasado siglo bajo el impulso liberalizador del que ya he dado cuenta; así, en primer lugar, las facilidades que esta legislación brindaba a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística de los terrenos, al posibilitar la clasificación como suelo urbanizable de aquellos terrenos que no reunieran especiales características o valores naturales susceptibles de protección, valores que, de existir, venían a ser casi los únicos que, bajo esa legislación, podían determinar que se mantuviera su clasificación como suelo no urbanizable⁹; y, en segundo lugar, la paralela generalización en la legislación urbanística de las Comunidades Autó-

⁹ VAQUER CABALLERÍA, M.: "Estudio introductorio", en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, 2007, p. 30, hizo notar cómo alguna Comunidad Autónoma pronto adaptó su legislación urbanística a la consideración residual del suelo urbanizable que ofrecía la Ley 6/1998 y que, además, fueron muchos los municipios que revisaron sus instrumentos de planeamiento general, concretamente, entre 1998 y 2006, 2.224, de los cuales 71 eran capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes; y hay que suponer que muchos de esos municipios, con independencia de que la correspondiente legislación autonómica se hubiera o no adaptado en materia urbanística a los nuevos principios de clasificación del suelo, tomarían como referencia para la reclasificación del suelo no urbanizable, como suelo urbanizable, el carácter residual de este que imponía la legislación estatal aprobada en 1998, para lo cual ofrecía el debido apoyo la disposición transitoria segunda de la citada Ley 6/1998.

nomas de la figura del agente urbanizador bajo distintas formas jurídicas, figura que también contribuyó a facilitar la promoción y puesta en marcha de ingentes procesos de urbanización de suelo, en algunos casos con la oposición e, incluso, el desconocimiento de los propietarios del proceso de transformación urbanística de sus terrenos que se estaba llevando a cabo, circunstancia esta última que propició la generación de problemas y reacciones que llegaron a ser planteadas ante instituciones y órganos de la Unión Europea.

La coyuntura normativa, social y económica, a que se ha hecho referencia, animó, incluso, a que muchos municipios apostaran por la industria urbanística como motor de su desarrollo económico, promoviendo, mediante la clasificación de suelo antes no urbanizable, la urbanización y edificación del mismo¹⁰; con el añadido de que, además, las normas liberalizadoras del uso del suelo que el Estado había aprobado y las Comunidades Autónomas, naturalmente, habían secundado, admitían con total naturalidad la discontinuidad territorial de los procesos de transformación urbanística del suelo clasificado como urbanizable¹¹.

Todo ello fue contribuyendo al desarrollo de un tipo de ciudad fruto de un modelo de desarrollo urbanístico disperso, con proliferación de formas de urbanización y edificación en muchos casos de baja densidad¹², generador de una intensa repercusión ambiental¹³ a causa, sobre todo, pero no solo, de la abundante destrucción de suelo agrí-

¹⁰ GALERA RODRIGO, S.: "Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución", en *El nuevo régimen del suelo*, coord. G. García-Álvarez, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007, p. 37.

¹¹ Vid., QUINTANA LÓPEZ, T.: "Las clases de suelo" en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, obra colectiva, coord. T. Quintana López, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 208-212.

¹² En algunos aspectos recuerda el modelo decimonónico de la ciudad jardín que perfila Ebenezer Howard en su conocida obra *Ciudades jardín del mañana*, versión definitiva aparecida en 1902, y cuya influencia se ha ido manifestando de forma intermitente desde entonces.

¹³ MORENO MOLINA, Á. M.: *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 19 y ss.

cola, forestal y del litoral que ha supuesto¹⁴. Además, ese modelo de urbanización y de asentamientos residenciales se ha ido comprobando que resulta poco funcional y económicamente muy costoso, tanto para las Administraciones públicas, en cuanto obligadas a prestar los servicios públicos en espacios urbanizados y habitados discontinuos, como para los propios moradores de las viviendas ubicadas en esos espacios, al tener que soportar los costes ocasionados por los continuos desplazamientos que deben realizar, en muchos casos con sus propios medios de transporte, para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio o de ocio, normalmente bastante distantes de sus lugares de residencia; lo que hace que este modelo de ciudad también resulte escasamente sostenible desde el punto de vista económico.

Este tipo de desarrollo urbanístico ha dado lugar a un tipo de ciudad a menudo poco compacta, con escasa cohesión territorial, lo que puede haber determinado, a la postre, una merma de la deseable cohesión social entre sus habitantes debido al aislamiento que, a la larga, sufre una parte importante de quienes residen en urbanizaciones periféricas en relación con sus conciudadanos¹⁵.

En fin, una forma de desarrollo urbanístico que, además, consumió durante muchos años la mayor parte de la inversión privada, una inversión que con el cambio de coyuntura económica que se produjo a partir del año 2007 en muchos casos no ha sido posible recuperar, con el consiguiente quebranto para las entidades financieras pues, en realidad, fueron estas las que habían financiado la mayor parte de los proyectos de urbanización y edificación, cuyos riesgos no fueron rigu-

¹⁴ AMEZCUA ORMEÑO, E.: "La renovación urbana como manifestación del paradigma sostenible", RDUyMA, núm. 285 (2013), p. 96.

¹⁵ Vid., las esclarecedoras reflexiones de FARIÑA TOJO, J.: "Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, ed. J. Tejedor Bielsa, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, pp. 20 y 21.

rosamente calculados por sus gestores, con lamentables y bien conocidas consecuencias sobre el sistema financiero español; en detrimento todo ello, además, de la conservación, la rehabilitación y la recuperación de la ciudad existente¹⁶, pues todos los agentes llamados a participar en ese modelo de urbanismo desarrollista, es decir, las Administraciones, las entidades bancarias, los promotores inmobiliarios, los constructores, los propietarios de terrenos y los adquirentes del producto resultante del proceso de transformación urbanística (viviendas u otros tipos de inmuebles), en general sucumbieron a la expectativa de obtener succulentas plusvalías, cuando no ganancias injustificadas mediante prácticas especulativas e, incluso, en algunos casos, realizando operaciones ciertamente punibles¹⁷; agentes entre los que, señaladamente, como se ha indicado, también se encontraban las propias Administraciones públicas, toda vez que durante años encontraron en el desarrollo urbanístico expansivo una forma de financiar el creciente gasto público demandado por una sociedad erróneamente persuadida de que las bases del crecimiento económico eran seguras.

Entre tanto, como débil contrapunto al predominante modelo expansivo del urbanismo que acogía el ordenamiento jurídico nacido a mediados del siglo pasado e impulsado a finales del mismo, se mantenía el tradicional deber de los propietarios de conservar los inmuebles en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, como carga vinculada a la propiedad y forma de cumplimiento de su función social; carga o deber del propietario que desde tiempo atrás ha venido operando como reverso de la situación de ruina económica

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, tercera edición, Madrid, 2009, p. 30.

¹⁷ CRUZ ALLÍ ARANGUREN, J. C.: "La corrupción, mal endémico del urbanismo español", *RDUyMA*, núm. 257, 2010, pp. 89-115; y RAMALLO LÓPEZ, F. E.: "Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de las técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible", en F. C. Castillo Blanco (dir.) y F. Ramallo López (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Thomson/Aranzadi, 2014, pp. 215-221.

de las edificaciones, situación que, una vez declarada por la Administración competente, ha venido constituyendo el límite al deber de conservación y, en su caso, el paso previo a la orden de demolición de la edificación¹⁸.

En esa misma línea, frente el dominante urbanismo expansivo de esa época, han operado también determinados instrumentos tradicionales concebidos por la legislación estatal para intervenir en la ciudad ya construida, como son los planes especiales de saneamiento y, sobre todo, los planes de reforma interior, además de otros instrumentos de idéntica o similar denominación y contenido previstos en las legislaciones urbanísticas autonómicas para proporcionar nuevos equipamientos e infraestructuras en suelo urbano o para sustituir aquellos que estuvieran obsoletos.

Mención aparte, también como conjunto de instrumentos jurídicos al servicio de la recuperación de la ciudad construida, merece la regulación de la rehabilitación urbana, al haber dado soporte a una parte de la función pública en materia urbanística que se ha ido afianzando en España desde principios de los años ochenta del pasado siglo¹⁹; porque, en efecto, en aquel momento el legislador estatal pretendió

¹⁸ A partir de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, junto al deber de demolición se previó, como alternativa a este, el cumplimiento de las normas sobre rehabilitación urbana, siempre dentro de los límites económicos del deber de conservación que pesan sobre el propietario de las edificaciones. Con mayor amplitud, QUINTANA LÓPEZ, T.: "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", RUyE, núm. 24 (2011), pp. 49 y 50.

¹⁹ Resulta llamativo que en un contexto también dominado por otra crisis económica, no faltaran quienes de forma premonitory clamaron por un urbanismo menos expansivo y más atento a la conservación y recuperación de lo construido, como el profesor García de Enterría, que expresó su influyente opinión en una conferencia pronunciada en Madrid el 4 de noviembre de 1983 ante la Asamblea de Hispania Nostra, cuando mantuvo que *"el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos. Este es un tema típico del patrimonio cultural, y, además, un tema especialmente oportuno para ser planteado hoy, cuando la crisis que padecemos ha hecho que se detenga el proceso frenético de la construcción de nuevas viviendas"*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural", REDA núm. 39 (1983), pp. 589 y 590.

sentar las bases de la política de rehabilitación a través de una regulación sustantiva acompañada del impulso económico que proporcionaban las medidas de fomento que iban previendo los sucesivos planes estatales de vivienda aprobados cada cuatro años, dando lugar a un marco normativo que después se fue engrosando con las disposiciones sobre rehabilitación urbana que fueron aprobando las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda.

Un marco normativo relativo a la rehabilitación que en su conjunto ha venido pivotando durante decenios sobre la distinción entre dos tipos de actividad rehabilitadora. Por un lado, la aislada o de elementos arquitectónicos aislados, es decir, sin atender a las implicaciones o conexiones de dichos elementos con el entorno urbano, tipo de rehabilitación que se ha apoyado en el doble soporte constituido por el deber de conservación de los propietarios de los edificios de que fueran titulares y las medidas de fomento de la rehabilitación que han ido aportando los sucesivos planes plurianuales de vivienda aprobados por el Estado conjuntamente con las propias medidas de ordenación y fomento adoptadas por casi todas las Comunidades Autónomas. Por otro, la rehabilitación integral, que sin prescindir de los elementos arquitectónicos individuales, tenía por objeto la recuperación del conjunto de elementos diversos y profundamente vinculados que forman un determinado conjunto o espacio urbano, tipo de rehabilitación urbanística cuyo origen también se remonta a las primeras normas sobre rehabilitación urbana que se aprueban en España²⁰, pero que

²⁰ Sobre la rehabilitación urbana en ese contexto normativo, vid., los estudios de ROCA ROCA, E.: "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos", RDU, núm. 90 (1984); LÓPEZ RAMÓN, F.: "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana, REDA, núm. 43 (1984); PORTO REY, E.: "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano", RDU, núm. 109 (1988); QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1989 y "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución...", cit., pp. 46 a 49; TEJEDOR BIELSA, J. C.: "Deber de

fue objeto de especial consideración más tarde por el redactor del Real Decreto 2.066/2008, de 12 de diciembre, por el que se reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, con la voluntad de dotar a la política de rehabilitación de unos instrumentos más avanzados e integradores, en el marco de tres programas de rehabilitación integral y renovación urbana para actuar, respectivamente, sobre áreas de rehabilitación de conjuntos históricos, centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS); sobre áreas de renovación urbana (ARUS); y para la erradicación del chabolismo. Con descripción del objeto de cada programa, de las condiciones de los beneficiarios, de la financiación de las actuaciones y, en su caso, de las condiciones de las áreas²¹.

II. Los principios de la sostenibilidad urbanística llegan a España desde Europa.

El modelo de urbanismo claramente expansivo a que se ha hecho referencia en el apartado precedente todavía se hallaba plenamente asentado entre nosotros aun cuando, coetáneamente, fuera de España se avanzaba en dirección contraria a la búsqueda de formas de desarrollo urbano más acordes con un uso más racional del suelo y, en

conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 14 (1999), pp. 240 y ss.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998 y “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, RDUyMA, núm. 172 (1999), pp. 89 a 124.; GARCÍA GARCÍA, M^a. J.: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1999; y “Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbanística”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 33 (2008), pp. 217- 246, donde la autora ya se hace eco del nuevo enfoque que aporta al urbanismo la exposición de motivos de la, entonces recién aprobada, Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en favor de la recuperación de la ciudad construida. Más recientemente, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, cit., pp. 147-164.

²¹ En efecto, en el citado real decreto se disponían el objeto de cada programa, las condiciones de los beneficiarios de las ayudas, la financiación de las actuaciones y las condiciones de las áreas; vid., sobre esa norma, MENÉNDEZ REXACH, A.: “Instrumentos jurídicos para la rehabilitación urbana”, RDUyMA, núm. 270 (2011), pp. 25-27.

general, de los recursos naturales²². Es cierto que en la plenitud del modelo urbanístico “desarrollista” no faltaron en nuestro país voces críticas que alertaban sobre su insostenibilidad²³; o quienes desde bien temprano dieron cuenta de los principios en que se pretendía asentar el nuevo urbanismo sostenible en Europa²⁴, contribuyendo con ello a la difusión y el conocimiento entre nosotros de diferentes documentos que, con distintas denominaciones y orígenes, en muchos casos solo formaban parte del llamado Derecho blando que la Unión Europea iba generando a partir de los principios asentados en los Tratados y con base en las competencias que sus instituciones tienen reconocidas²⁵; documentos que, aunque en su mayor parte fueran de carácter orientador para los poderes públicos de los Estados miembros al estar privados de verdadera sustancia normativa, fueron ocupando la atención de nuestra doctrina²⁶ y, con ello, se fue abriendo un debate

²² Fuera de Europa ese debate también se produce y sus ecos han llegado hasta nosotros, vid, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, SALOM PARETS, A.: “Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico. La importancia del factor poblacional. Referencia al *urban sprawl* en el marco del Derecho urbanístico de los Estados Unidos de Norteamérica”, RUYE, núm. 25 (2012), pp. 180-196.

²³ Así, LÓPEZ RAMÓN, F.: “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo de 2007”, RUYE, núm. 16 (2007), p. 16; y PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado; reflexión a propósito del Proyecto de Ley de Economía Sostenible”, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 14 (2010), pp. 101-103.

²⁴ Entre otros, PAREJO NAVAJAS, T.: *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004; y LÓPEZ RAMÓN, F.: “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”, RUYE, núm. 9 (2004), pp. 71-80.

²⁵ Vid., PONCE SOLÉ, J.: “Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registadores de España, Madrid, 2008, pp. 491 y 493.

²⁶ Vid., MENÉNDEZ REXACH, A.: “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDUyMA, núm. 200 (2003), pp. 137-140; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. M.: *Derecho urbanístico y medio ambiente, Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006; RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A.: “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, Revista Jurídica de Navarra, núm. 42 (2006); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo” RDUyMA núm. 235 (2007), pp. 29 y ss.; MORENO MOLINA, A. M.: *Urbanismo y medio ambiente...cit.*, pp. 102 y ss.; ARENAS CABELLO, F. J.: “Urbanismo y edificación sostenible”, en *El Derecho urbanístico del Siglo XXI...cit.*, pp. 120-123.; LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción...cit.*, pp. 33 y 34; GONZÁLEZ BUSTOS, M^º. Á.: *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, T. Quintana López (dir), Tirant lo Blanch, primera edición, Valencia, 2011, pp. 41-43 (también se puede consultar la segunda edición de esta obra publicada en la misma editorial en el año 2015).

que iba a poner en entredicho el modelo urbanístico precedente y favorecer el cambio de rumbo de nuestro ordenamiento jurídico hacia un urbanismo más sostenible²⁷. Cambio que de forma premonitória tuvo su reflejo en algunas leyes autonómicas urbanísticas y de ordenación territorial²⁸, para ser finalmente asumido por el legislador estatal mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, a la que me referiré más adelante, en la medida en que constituye un hito en el cambio de modelo del que me vengo ocupando.

En lo que ahora interesa, parece oportuno dejar simple constancia de los más importantes documentos y líneas directrices que pretendían guiar el urbanismo hacia la sostenibilidad en Europa²⁹. Para ello, hay que recordar el conocido como Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, formulado por la Comisión de las Comunidades Europeas en el año 1990, documento en el que se mantenía que la competencia sobre la protección del medio ambiente, que ya entonces reconocía el artículo 130 R del Tratado de la Comunidad Económica Europea en el ámbito comunitario³⁰, legitimaba a las instituciones europeas para perfilar una estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano,

²⁷ Destacando la virtualidad del Derecho blando en la materia que nos ocupa como anticipo de futuras previsiones verdaderamente normativas, LÓPEZ RAMÓN, F.: "Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo", RUYE, núm. 9 (2004), pp. 71-80.

²⁸ Da cuenta de ello, PONCE SOLÉ, J.: "Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo...", cit., p. 494.

²⁹ El análisis de esos documentos y líneas directrices del nuevo urbanismo dio lugar a que nuestra doctrina ofreciera lúcidas reflexiones sobre las apreciables diferencias entre el modelo urbanístico español y el que mostraban dichos textos. Una muestra del nuevo estado de opinión que pronto iba a imponerse en la doctrina española a partir del contraste entre nuestro urbanismo tradicionalmente desarrollista, caracterizado en los últimos años del siglo pasado por las disputas competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la liberalización del uso del suelo, con el urbanismo más conservacionista, caracterizado por una planificación urbana más estratégica y participativa, con objetivos plurifuncionales y multiculturales, procedente de Europa, en LÓPEZ RAMÓN, F.: "Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo...", cit., especialmente p. 80.

³⁰ Años después, señala GALERA RODRIGO, S.: "Urbanismo sostenible...", cit., p.18, que las acciones comunitarias relativas al desarrollo urbano sostenible se apoyan en una doble base jurídica, no solo sobre las previsiones del Derecho originario en relación con el medio ambiente, sino también sobre la pretendida cohesión territorial y económica.

lo que ya anticipaba que andando el tiempo el Derecho comunitario del medio ambiente superaría el límite de los recursos naturales y la degradación de los elementos de la naturaleza, como objeto de consideración, para trascender a ámbitos diferentes sobre la base de la necesaria penetración de la política comunitaria del medio ambiente en cualquier otra política diferente. De ahí que, con razón, se llegara a afirmar que *“la concepción y organización de las ciudades es ahora un objetivo prioritario de la regulación ambiental, al considerarse que los objetivos ambientales que puedan establecerse al margen de este objeto adolecen de un enfoque parcial y necesariamente ineficaz”*³¹, postulado último que podría sintetizarse en restablecer un modelo de ciudad diversa y multifuncional en la Europa de los ciudadanos³².

Pocos años después del citado Libro Verde fue aprobada la conocida como Carta de Ciudades Europeas Sostenibles³³, influyente documento suscrito en Aalborg, en 1994, por representantes de casi un centenar de ciudades europeas que supuso un impulso al compromiso de crear las Agendas 21 a partir de la simple mención que de él se había hecho en la Conferencia de Río de 1992. Años más tarde, tras ser aprobados otros documentos de interés a nuestros efectos pero que basta con un simple recordatorio³⁴, es destacable que, tras la larga gestación de una década, finalmente, en un Consejo Informal de Ministros de países de la Unión Europea responsables de la ordenación del territorio, cele-

³¹ GALERA RODRIGO, S.: “Urbanismo sostenible...”, cit., p. 19.

³² Sobre este documento, LÓPEZ RAMÓN, F.: “Fundamentos y tendencias...”, cit., pp. 72 a 74.

³³ También inciden sobre la necesaria sostenibilidad de las ciudades europeas otros documentos posteriores, entre otros, el “Programa de Acción de Lille” aprobado por el Consejo Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos, celebrado en Lille en 2000; el “Urban Acquis”, acordado en el Consejo de Ministros Informal sobre Políticas Urbanas, celebrado en Rotterdam en 2004; y el “Acuerdo de Bristol”, adoptado en el Consejo Informal de Ministros sobre Comunidades Sostenibles, celebrado en esa ciudad británica en 2005.

³⁴ Principalmente, el informe dado a conocer en 1996 bajo el título “Ciudades europeas sostenibles”, elaborado por el “Grupo de expertos sobre el ambiente urbano” que previamente había instituido la propia Comunidad Europea en 1991, y la Comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea formulada en 1997 como “Marco de actuación para el desarrollo sostenible en la Unión Europea”.

brado en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, fue alumbrada la denominada Estrategia Territorial Europea con la pretensión de superar los límites surgidos del desarrollo exclusivo de las políticas sectoriales, en la idea de que resulta más positivo una visión integradora de los diferentes sectores que se proyectan sobre el territorio, poniendo de relieve dos de los objetivos de la política territorial en el ámbito de la Europa comunitaria, como son el control de la expansión urbana mediante un sistema de desarrollo equilibrado, sostenible y policéntrico de las ciudades, y la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural.

El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (2001-2012) llega a prever el desarrollo de hasta siete estrategias temáticas, de las que es destacable a nuestros efectos un primer documento elaborado como Comunicación de la Comisión en el año 2004, denominado “Hacia una Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano”, cuyo contenido se proyecta sobre los siguientes cuatro ámbitos de actuación bajo la óptica de la sostenibilidad: gestión urbana, transporte urbano, construcción y urbanismo³⁵; documento al que sigue propiamente la “Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano”, aprobada por la Comisión como Comunicación a principios del año 2006, en la que se ponen de manifiesto los que se consideran los problemas más acuciantes con los que se enfrentan la mayor parte de las ciudades europeas, tales como la mala calidad del aire, los elevados niveles de tráfico y congestión, el ruido, las edificaciones de baja calidad, los terrenos abandonados, las emisiones de gases con efecto invernadero, la expansión incontrolada de la ciudad y la producción de residuos y aguas residuales; destacando con relación al uso del suelo, la necesidad de que sean promovidas

³⁵ Sobre el contenido de este documento, vid., GALERA RODRIGO, S.: “Urbanismo sostenible: La política europea del medio ambiente urbano”, RDUyMA, núm. 224 (2006), pp. 160-171.

políticas que permitan la utilización sostenible del suelo, evitando el crecimiento urbano desordenado, el sellado masivo del suelo y la pérdida de hábitats naturales, y, en general, abogando por el diseño de enfoques integrados para la solución de los problemas enunciados, así como por la cooperación entre los diferentes niveles de decisión que representan el comunitario, el nacional y el local³⁶.

En la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007, fueron aprobados dos documentos de importancia a nuestros efectos.

La denominada “Agenda Territorial de la Unión Europea-Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, en la que se vuelve a incidir en los objetivos asumidos en la Estrategia Territorial Europea; particularmente en los tres siguientes: promover un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural; asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

Precisamente en esa misma reunión de ministros, como segundo documento de interés, fue acordada la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, documento que contiene dos importantes recomendaciones: en primer lugar, priorizar los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano considerando la importancia de favorecer la competitividad de las ciudades europeas me-

³⁶ Al sentido de la Estrategia Temática Europea del Medio Ambiente Urbano que se acababa de aprobar se debió la adopción de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano (2006), cuya pretensión era ir adaptando la realidad española a los principios de aquella. Posteriormente, en 2011, se aprobó la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, documento que partía de una reflexión crítica sobre la situación, a la que seguía un análisis y un diagnóstico de las áreas temáticas que su redactor consideraba prioritarias, como eran lo territorial y lo urbano, los instrumentos urbanísticos, la accesibilidad, la movilidad y el transporte, la gestión y la gobernanza urbana, la edificación y la rehabilitación, y el cambio climático.

diante distintas estrategias que, se considera, contribuyen a ello, como son: en primer lugar, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, la modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética, así como la innovación proactiva y las políticas educativas; y, en segundo lugar, prestar especial atención a los barrios menos favorecidos de las ciudades, para lo que se considera que pueden ser positivas las siguientes estrategias de acción: la mejora del medio ambiente físico, el fortalecimiento a nivel local de la economía y el mercado laboral; la educación proactiva y las políticas de formación para niños y jóvenes, así como el fomento del transporte urbano eficiente y asequible.

También, sobre todo, tiene especial interés en nuestro caso la conocida como “Declaración de Toledo” acordada —bajo la presidencia española de turno— en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano el 22 de junio de 2010³⁷, al destacar la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano

³⁷ Con anterioridad se habían acordado otros importantes documentos como la “Declaración de Marsella”, en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano en el año 2008, mediante la que se propone un “marco europeo de referencia para la ciudad sostenible”; la “Agenda de Barcelona” con la denominación de “Hacia una Agenda Local Europea”, acordada por la Cumbre Europea de Gobiernos Locales en febrero de 2010, en la que se realizan propuestas a favor de la cohesión territorial; la Estrategia “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010; y, en fin, particularmente, el Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el Pleno celebrado los días 9 y 10 de junio de 2010, y el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo “La necesidad de aplicar un enfoque integrado de regeneración urbana”, fechado el 27 de mayo de 2010, que coinciden no solo casi en el tiempo con la Declaración de Toledo, sino también en la necesidad de acometer la regeneración integrada de las ciudades. En todo caso, es oportuno indicar que estos y otros documentos son citados expresamente en la Declaración de Toledo como considerados por los redactores de esta última. Con posterioridad, bajo la presidencia de Hungría, el 19 de mayo de 2011, en la reunión informal de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, se acordó la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de regiones diversas”, documento que pretende servir de orientación a la política territorial de la Unión Europea, enfatizando la necesidad de considerar las características de cada lugar con objeto de extraer de ellas las máximas potencialidades. Casi coetáneamente están fechados el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el tema “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana” (Dictamen exploratorio), sesión plenaria de los días 26 y 27 de mayo; y el Dictamen del Comité de las Regiones “El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”, 85º Pleno, celebrado los días 9 y 10 de junio de 2010.

más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, para lo cual los redactores del documento subrayaban la importancia de diversas acciones, de las que prioritariamente debemos considerar en nuestro caso la aplicación de estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad; la renovación y rehabilitación del parque de vivienda existente; y la idoneidad del reciclaje urbano y/o el planeamiento urbano compacto, donde sean apropiados, como estrategias para minimizar el consumo de suelo, previniendo la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado y, por lo tanto, controlando y limitando la dispersión urbana³⁸.

Como síntesis de los contenidos que ofrecen los más importantes documentos de raíz europea que promueven el denominado urbanismo sostenible, se han identificado con acierto los siguientes principios de actuación en la materia: evitar el crecimiento desmesurado y disperso de la ciudad, con amplias zonas urbanas de baja densidad discontinuas; asegurar un urbanismo en el que se mezclen los usos; recuperar el suelo urbano frente al desarrollo masivo de suelo urbanizable; y limitar, en general, la transformación de suelo³⁹.

³⁸ Sobre el contenido de la “Declaración de Toledo”, PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano...”, cit. Abunda en la idea del enfoque integrador del desarrollo urbano que preconiza la Declaración de Toledo, ALONSO IBÁÑEZ, M^º. R.: “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, RDUyMA, núm. 277 (2012), especialmente p. 26.

³⁹ VERA JURADO, D. J.: “Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano”, en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios...*, cit., p. 204. En general, sobre la influencia del Derecho de la Unión Europea en sus diferentes manifestaciones en nuestro ordenamiento, vid., BASSOLS COMA, M.: “La contribución del Derecho Comunitario Europeo a la transformación del Derecho urbanístico español”, *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, pp. 1451 y ss.

Pero la sostenibilidad urbanística como desiderátum ha desbordado los límites geográficos de Europa y de otros países desarrollados para convertirse en uno de los objetivos impulsados por las Naciones Unidas más recientemente en el marco de la Nueva Agenda Urbana⁴⁰. Como fácilmente puede apreciarse de la lectura de este documento —el tercero de los elaborados con una cadencia de veinte años⁴¹— todo su contenido se halla afectado por una visión global de los problemas relativos a los temas que aborda, por lo que se tiene presente, como no puede ser de otra forma tratándose de un documento gestado en el seno de las Naciones Unidas, la situación no solo de los países desarrollados sino también de los emergentes y de los no desarrollados, lo que determina que sus recomendaciones necesariamente han de ser recibidas de forma diferente en los distintos países en función de sus circunstancias de tipo económico, cultural y social, pues en todos no es que no sean las mismas, sino que son en muchos casos absolutamente diferentes. En todo caso, pese a ello, no puede pasarnos desapercibido que a la Nueva Agenda Urbana se incorporan principios y objetivos, formulados en Europa, que se han erigido como fundamento de la sostenibilidad urbana. Así, el documento a que ahora me refiero, en lo que atañe al modelo de ciudad deseable, incide, entre otros objetivos, en la compacidad de la edificación, en la conectividad y prioridad del transporte público, en la integración de usos diversos en unos mismos espacios y en la capacidad de incluir, también en el sentido social y cultural, a las personas que la habitan.

III.. Bases legislativas estatales del modelo de urbanismo sostenible.

1. Los documentos a que me he referido y la atención que fueron generando en España sin duda han contribuido a que el modelo urba-

⁴⁰ Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Habitat III), celebrada en Quito durante los días 17 al 20 de octubre de 2016.

⁴¹ El primero se formuló en Vancouver, en el año 1976, y el segundo en Estambul, en el año 1996.

nístico expansivo que ha dominado en nuestro país durante decenios fuera puesto en cuestión de forma creciente desde los primeros años del presente siglo; un modelo que, en general, como ha quedado apuntado anteriormente, se ha caracterizado por la expansión de la ciudad mediante la clasificación de terrenos periurbanos en suelo urbanizable para su transformación urbanística y edificación hasta límites insostenibles, al calor del crecimiento económico y, en buena medida, también al amparo de la liberalización del uso del suelo que facilitó la propia legislación estatal, seguida de las leyes autonómicas en la materia, desde finales del siglo pasado.

Pero más allá de los textos de origen europeo a que se ha hecho referencia, cuya difusión en nuestro país sin duda ha ayudado a crear un pensamiento propicio al cambio de tendencia desde un ordenamiento que facilitaba la transformación de terreno rural para usos urbanísticos hacía otro modelo más contenido, tendente a favorecer la conservación e, incluso, la recuperación de las infraestructuras, dotaciones y edificaciones ya existentes⁴², el punto de inflexión en ese proceso de cambio vino impuesto, al menos desde la perspectiva ordinamental, por el legislador estatal con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo⁴³, a la que seguidamente me referiré; y, posteriormente, de forma

⁴² La tensión entre ambos modelos, como es evidente, trasciende a España y a otros países europeos, como lo demuestra el hecho de que en el mundo anglosajón desde hace muchos años se contraponen frente a los desarrollos sobre las tierras verdes "greenfield", que dan lugar a un urbanismo disperso de baja densidad demográfica "urban sprawl", los proyectos sobre terrenos ya utilizados para otros usos "brownfield".

⁴³ Precedentemente, algunas leyes autonómicas ya habían acogido el principio de sostenibilidad urbanística con contenidos normativos muy limitados y con escasa trascendencia práctica; así la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, cuyo artículo 3 de forma pionera relacionaba el desarrollo urbanístico sostenible con la utilización racional del territorio y medio ambiente, incidiendo en la adopción de "modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente"; o la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco, cuyo artículo 3.3 al prever que la ordenación urbanística asuma una serie de principios orientadores del desarrollo urbano conectados con la utilización racional de los recursos, la ocupación del suelo, la regeneración de la ciudad construida y la movilidad. En fin, una vez aprobada por el legislador estatal la Ley 8/2007, pronto algunas Comunidades Autónomas adaptaron sus ordenamientos urbanísticos a las nuevas orientaciones marcadas por dicha ley estatal, como

prospectiva, avanzando los cambios normativos necesarios, con el interesante documento denominado Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español⁴⁴.

Ahora bien, además del impulso hacia la sostenibilidad urbanística que, sin duda, supuso la aprobación de la citada Ley de Suelo en 2007 por el legislador estatal, lo cierto es que en el cambio real de perspectiva en nuestro modelo urbanístico, con seguridad, ha influido de manera determinante la nueva realidad impuesta por la severa crisis económico-financiera que ha padecido el país a partir del año 2007, crisis que por sí misma, sin necesidad de alteración legislativa alguna, ya habría hecho imposible la pervivencia del modelo urbanístico expansivo que venía dominando, con mayor o menor intensidad, en toda la geografía española, por lo que, con acierto, se ha utilizado la expresión “a la sostenibilidad por la necesidad” para poner de manifiesto el que puede considerarse como fundamento real del cambio de modelo urbanístico al que el legislador de forma progresiva ha ido prestado cobertura legal⁴⁵; sostenibilidad que, como se considerará más detenidamente, también acoge como uno de sus hitos fundamentales la regeneración y la renovación de la ciudad existente, objetivo cuya recepción por el legislador estatal también ha obedecido a la abrupta caída del tradicional sector inmobiliario expansivo y de la construcción residencial que se produjo durante los años de crisis; de manera que, como expresivamente algún autor ha señalado, el impulso a la renovación del ordenamen-

señaladamente lo hizo Castilla y León mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo; y también Aragón, con la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo, que ha estado en vigor hasta el 20 de noviembre de 2014. Para una síntesis, a modo de foto fija fechada en 2010, de cómo habían calado algunos elementos cercanos a la sostenibilidad en los ordenamientos urbanísticos de las Comunidades Autónomas, vid., BERMÚDEZ PALOMAR, V.: “Urbanismo sostenible y suelo rústico”, *RUyE*, núm. 22 (2010), pp. 154 y 155.

⁴⁴ Dirigido por José Fariza Tojo y José Manuel Naredo, Ministerio de la Vivienda, abril, 2010.

⁴⁵ RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^º.: “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible. Una respuesta a la crisis económica”, *RDUyMA*, núm. 256 (2010), p.15.

to urbanístico que se inicia por parte del legislador estatal en los años 2007/2008⁴⁶ y que ha tenido continuidad en los años posteriores, según podremos ir viendo más adelante, de alguna forma ha supuesto hacer de la necesidad virtud⁴⁷ en un intento de que la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas recojan el testigo del, por unos años al menos, agotado modelo urbanístico anterior y puedan servir de motor de la recuperación del sector de la construcción⁴⁸.

Pero como se ha dejado indicado, en ese giro de nuestro Derecho urbanístico hacia la contención es imposible obviar el papel del legislador estatal al aprobar la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo⁴⁹, después integrada en el —en la actualidad ya derogado— texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR 2008), el cual, junto a sus reformas posteriores, pretendió situar a la sostenibilidad como principio de referencia del nuevo urbanismo⁵⁰.

⁴⁶ En el año 2007, como ha quedado anotado *ut supra*, se aprueba la Ley 8/2007, de Suelo y en el 2008 el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, mediante el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

⁴⁷ DÍAZ LEMA, J. M.: “Rehabilitación urbana o cómo hacer de la necesidad virtud”, RDUyMA, núm. 257 (2010), 11-15.

⁴⁸ Con todo, como apunta BAÑO LEÓN, J. M^ª: Prólogo al libro *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 15, si algún día el urbanismo de expansión vuelve a ofrecer interesantes plusvalías será difícil que los poderes públicos no sucumban ante ese modelo por mucho que ahora sea denostado, a lo que cabe añadir que ante esa eventualidad hay que estar avisados desde ahora, pues el ordenamiento jurídico, tanto el estatal como los autonómicos, aunque de forma más contenida, sigue poniendo a disposición de la sociedad los instrumentos jurídicos para facilitar la transformación urbanística del suelo rural en urbano.

⁴⁹ Tempranamente destacado por MELLADO RUIZ, L. y PÉREZ FERRER, G.: “Algunas reflexiones sobre el ‘nuevo’ Derecho urbanístico en el proyecto de Ley estatal del Suelo: Derecho urbanístico sostenible y protección penal”, RDUyMA, núm. 22 (2007), pp. 9-149. Sobre esta ley, más ampliamente, PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo... cit.*

⁵⁰ Con RAMALLO LÓPEZ, F. E.: “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación”, REDA, núm. 50 (2011), p. 438, hay que admitir que la plasmación real del principio de desarrollo urbano sostenible exige la promoción de actuaciones para la consecución de diferentes objetivos, como el desarrollo de las zonas abandonadas o deterioradas en el interior de las urbes para recuperar la actividad multifuncional de la ciudad, en perjuicio de los modelos expansivos de desarrollo urbano que requieren el consumo de los recursos naturales y paisajísticos que circundan la ciudad; la implantación de medios de transporte diferentes al privado, con el objetivo de reducir la contaminación atmosférica y acústica y fomentar el ahorro energético; la creación de espacios públicos que contribuyan a fomentar la relación, la cohesión social y la integración de los individuos en el entorno urbano; la construcción ambiental o sostenible y la participación de los ciudadanos en las decisiones que afecten, en general, al modelo de ciudad.

En esa dirección, la exposición de motivos del texto refundido de 2008 que se acaba de citar, reiterando lo que ya estaba escrito en el preámbulo de la estatal Ley de Suelo de 2007, de la que aquel traía causa, después de destacar que *“la del urbanismo español contemporáneo es una historia (sic) desarrollista, volcada sobre todo en la creación de ciudad nueva”*, manifestaba que la nueva ley debía responder *“a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”*⁵¹, dicción que el redactor reforzaba con la cita de algunos de los documentos europeos a que anteriormente se ha hecho referencia, como la Estrategia Territorial Europea o la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente, en los que ya se proponía *“un modelo de ciudad compacta y (se) advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”*, párrafo que concluye manifestando la conveniencia de abogar por la rehabilitación, la recuperación y, en consecuencia, el fomento del uso de la ciudad ya hecha.

Más allá de la voluntad del legislador estatal de 2008 que cabe deducir de las menciones de la exposición de motivos del citado texto refundido, su articulado, en coherencia con ellas, incluía principios y prescripciones normativas que daban soporte al pretendido cambio de modelo urbanístico, en aras de un tipo de ciudad compacta, social y territorialmente cohesionada, sobre el que se decantaba la exposición de motivos frente al de ciudad dispersa, modelo que desechaba por

⁵¹ Un interesante estudio dirigido a la determinación de los terrenos que integran la ciudad ya existente, como paso previo al desarrollo del nuevo modelo urbanístico basado en la renovación de la misma, es el realizado por GUERRERO MANSO, M^a. C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, prólogo de J. Bermejo Vera, Iustel, Madrid, 2011.

estar dominado por la zonificación de usos, con claro resultado de segregación, así como por la existencia de zonas residenciales insuficientemente provistas de dotaciones y, particularmente, con escasa estructura comercial, pues el comercio en este modelo predominantemente se basa en las grandes superficies comerciales alejadas de los lugares de residencia⁵².

El análisis del conjunto de principios y prescripciones propiamente normativas con las que el texto refundido de la Ley de Suelo aprobado en 2008 apuntalaba el nuevo modelo urbanístico no tiene cabida dentro de los límites que impone el sentido común a esta primera lección del curso que hoy inauguramos, por lo que me limitaré a indicar algunos de los aspectos más sobresalientes de este texto legal que, aun no estando ya en vigor, han pasado casi textualmente al actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, sobre el que después necesariamente he de volver.

Como aspectos del nuevo urbanismo sostenible impulsado por el legislador estatal mediante los citados textos legales aprobados en los años 2007 y 2008, resultan de interés a nuestros efectos los siguientes:

- (1) Las dos reglas contenidas respectivamente en las letras a) y b) del artículo 10. 1, del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 —en la actualidad reiteradas en el artículo 20, 1 a) y c) del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

⁵² A esos dos aspectos del nuevo urbanismo que pretende implantar el TRLS 2008 hace referencia también, como dos de sus objetivos, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011). En particular, sobre el modelo de ciudad compacta, ampliamente documentado, LÓPEZ PÉREZ, F.: *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009, pp. 172 y ss. También, RAMOS MEDRANO, J. A.: "El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley de Suelo en la reciente jurisprudencia", RDUyMA, núm. 297 (2015), pp. 114 y 115. Como visión alternativa al modelo de ciudad compacta, no exenta de controversia, vid., AMENÓS ÁLAMO, J.: *El mito de la ciudad compacta*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

de 2015—relativas a los criterios básicos de utilización del suelo. Ordena la primera de ellas que el paso de la situación de suelo rural a suelo urbanizado se limite al preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, con objeto de impedir la especulación y preservar de la urbanización el resto del suelo rural; mandato que pronto tuvo una trascendental repercusión jurisprudencial al limitar el ejercicio de la potestad de planeamiento al objeto de que las determinaciones de los planes urbanísticos que prevean el paso de suelo rural a suelo urbanizado se hallen justificadas en las necesidades reales de desarrollo residencial e industrial que presente el municipio, limitación legal que, como acabo de señalar, desde muy pronto contó con apoyo jurisprudencial, como podremos comprobar con especial referencia a su aplicación en Castilla y León. Fija la segunda de dichas reglas los principios siguientes a que ha de atender la ordenación que se haga de los usos del suelo: accesibilidad universal, igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente; principios que, en general, en 2007 constituyeron una novedad absoluta en el ordenamiento urbanístico español.

- (2) También desde una perspectiva predominantemente ambiental, el artículo 15 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 ordenaba, al igual que en la actualidad lo hace el artículo 22 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, así como la evaluación de impacto

ambiental de los proyectos de ejecución; lo que remite a la aplicación de la legislación de evaluación ambiental en su doble consideración de evaluación estratégica de los planes territoriales y sectoriales y de evaluación de impacto ambiental de proyectos de obras, actividades e instalaciones; evaluación que en ambos casos, con los antecedentes que supone la aplicación de la legislación precedente en la materia⁵³, en la actualidad ha de realizarse conforme a las reglas sustantivas y procedimentales previstas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁵⁴.

- (3) La sostenibilidad, como principio rector del nuevo urbanismo, además, se proyecta sobre el impacto económico que pueda generar en las haciendas públicas la ejecución de los instrumentos de ordenación que se aprueben con la finalidad de realizar actuaciones de transformación urbanística en cualquiera de sus posibilidades, es decir, de urbanización —en su doble consideración de nueva urbanización y de reforma o renovación de los espacios ya urbanizados— y de dotación para el incremento de las dotaciones públicas que requiera un ámbito de suelo ya urbanizado. En efecto, el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispuso en su artículo 15 —antes lo había hecho la Ley de Suelo de 2007— que fueran ponderados los costes que pudieran suponer la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras

⁵³ Se trata, en lo referente a la evaluación de impacto ambiental, por citar los textos legales anteriores al actual, del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero; y en lo referente a la evaluación estratégica, Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁵⁴ Con referencia a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación Ambiental, vid., AA.VV.: *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, T. Quintana López (dir) y A. Casares Marcos (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; y AA.VV.: *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, A. Ruiz de Apodaca Espinosa (dir), Thomson/Aranzadi, 2014. Específicamente sobre la evaluación estratégica o de planes y programas, MORENO MOLINA, A. M.: “La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas”, RUYE, núm. 19 (2009), pp. 73-104.

o la puesta en marcha de nuevos servicios, por su repercusión en las haciendas de las Administraciones públicas que los hayan de soportar, generalmente las municipales; una previsión que es apreciable en general, pero que resulta especialmente plausible que se incorporara a nuestro ordenamiento jurídico con motivo de la aprobación de la citada Ley de Suelo de 2007, dado que en ese momento aun solamente se habían vislumbrado los posibles efectos de la crisis económica que después habría de golpear severamente la economía mundial y, especialmente, la española, pues aunque la situación económica en general venía empeorando desde hacía algún tiempo, el aldabonazo que supuso para la economía global la quiebra de Lehman Brothers, como es conocido, no se produjo hasta el 15 de septiembre de 2008, por lo tanto más de un año después de la aprobación de la Ley 8/2007, de Suelo. Una previsión, en fin, que se considera muy acertada para limitar los compromisos económicos que el desarrollo urbanístico puede generar para las Administraciones públicas a aquellos que realmente estas puedan soportar, no solo en el momento en que se realiza la actuación urbanística, sino también en el futuro⁵⁵. En la actualidad es el artículo 22 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 el que impone esa limitación⁵⁶.

(4) En fin, la sostenibilidad del nuevo urbanismo que acoge el ordenamiento mediante los textos legales de los años 2007 y 2008 que venimos considerando no se proyectaba solo en lo ambiental

⁵⁵ Tampoco le falta razón a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un principio general en gestación”, RAP, núm. 200, 2016, pp. 445-446, cuando al referirse a esta previsión legal considera que se trata de una “*exigencia fundamental para cambiar los hábitos viciados de nuestro urbanismo*” en aras de la sostenibilidad económica de las Administraciones.

⁵⁶ Más ampliamente sobre la evaluación económica de las actuaciones urbanísticas, QUINTANA LÓPEZ, T.: “Desarrollo urbanístico sostenible: La evaluación ambiental y económica de las actuaciones urbanísticas”, RUYE, núm. 39, pp. 25-42.

y lo económico, como se ha puesto de manifiesto mediante las referencias hechas a la doble evaluación de las actuaciones urbanísticas, sino que, sobre la base de diferentes previsiones, alcanza a lo social⁵⁷, entre las que resultan destacables por su trascendencia las que obligan a que el planeamiento reserve suelo para la construcción de vivienda sometidas a alguno de los regímenes de protección pública existentes, con objeto de excluir de las reglas del libre mercado a una parte de las que se construyan para destinarla a servir de residencia a ciudadanos que disponen de renta limitada; reserva de suelo que se había de llevar a cabo en los términos que preveía el artículo 10 1. b) del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y, en la actualidad, prevé el artículo 20. 1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015⁵⁸. Particular interés desde la perspectiva social atesoran las reglas que contiene el artículo 19 de este último texto legal, reguladoras del realojamiento y el retorno de los ocupantes de viviendas afectados por actuaciones urbanísticas —con anterioridad se hallaban en la disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008—, en la medida en que constituyen una garantía del derecho a la vivienda de personas que pueden pertenecer a estratos sociales especialmente vulnerables, pues, en un caso se reconoce el derecho al realojamiento de aquellos ocupantes legales de las viviendas que constituyan su residencia habitual y deban ser desalojados a causa de actuaciones urbanísticas; y en otro, el derecho de los arrendatarios al alojamiento provisional y al retorno cuando no pudieran hacer

⁵⁷ Sobre las distintas connotaciones de la sostenibilidad en la Ley de Suelo de 2007, vid., entre otros, TEJEDOR BIELSA, J.: “El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental y financiera”, en *El nuevo régimen del suelo...cit.*, pp. 111 y ss.

⁵⁸ En ese sentido, también, DÍAZ LEMA, J. M.: “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”, RDUyMA, núm. 316 (2017), pp. 17-67.

uso de las viviendas que tuvieran arrendadas a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición que se lleven a cabo en ellas, durante el tiempo que reste hasta la finalización de los contratos de los que fueran parte, derecho de retorno que puede ser ejercitado frente al dueño de la nueva edificación que sustituya a la antigua⁵⁹.

2. Aunque el redactor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, era consciente de que el giro hacia la sostenibilidad que necesitaba el urbanismo en España tenía que basarse no solo en la contención del proceso de transformación urbanística del suelo rural, proceso que de forma tan acusada se venía produciendo y al que dicho texto legal intentaba poner freno, sino también en una mayor atención a la ciudad existente⁶⁰, lo cierto es que ni esa ley ni tampoco la redacción inicial del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 aportaron las previsiones normativas necesarias que directamente pudieran favorecer la renovación y regeneración de la ciudad existente, pese a que dicho objetivo, como se ha recordado, había sido enfatizado ya en la exposición de motivos de la propia Ley de Suelo de 2007.

Hubo que esperar algunos años desde que fuera aprobado el texto

⁵⁹ Sobre los antecedentes y el régimen jurídico de los derechos de retorno y realojamiento, vid., T. QUINTANA LÓPEZ: "Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible", RVAP, números 99-100, volumen III (2014), pp. 2479-2503.

⁶⁰ Así se dejó escrito en la exposición de motivos de la Ley de Suelo de 2007: "*Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente... Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso*". Precisamente a la exposición de motivos de esta ley se refería el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010), cit., p. 7, para hacer constar cómo se pretendía forzar un cambio de modelo en el urbanismo español, para lo que aludía a la necesidad de abordar la intervención en suelo urbano, en la ciudad ya hecha, con la finalidad de preservar su valor ambiental como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación y favorecer su rehabilitación y el fomento de su uso. En dicho documento se hacían diferentes propuestas de actuación sobre suelo urbano en el futuro, lo que permite constatar que en el momento en que se elaboraba todavía no existían previsiones específicas en el ordenamiento jurídico español que dotaran de soporte normativo suficiente para intervenir en la ciudad construida con vistas a la regeneración.

refundido de la Ley de Suelo de 2008, en su primera redacción, para que, ya en 2011, el legislador, con objeto de dotar de sostenibilidad al modelo productivo español, aprobara la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya idea de sostenibilidad quedó reflejada en tres direcciones: la económica, la ambiental y la social; y es en ese nuevo contexto normativo diseñado por la Ley de Economía Sostenible en el que se pretende impulsar la renovación y regeneración de la ciudad existente⁶¹. Así, como expresión de lo señalado, el redactor de esta ley dejó escrito en su exposición de motivos que le animaba la voluntad de favorecer la ciudad construida⁶², a cuyo objeto redactó los artículos 107 a 111, preceptos a los que, poco más tarde, pretendieron dar continuidad e, incluso, reforzar, determinadas previsiones del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio⁶³; normas de uno y otro texto legal con las que se intentó colmar una laguna hasta entonces existente en nuestro

⁶¹ Así, ALONSO IBÁÑEZ, R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, *Ciudad y Territorio*, núm. 174 (2012); y PAREJO ALFONSO, L. ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)*, Iustel, 2014, p. 23.

⁶² Textualmente, “El Capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos. Asimismo, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones anteriores, las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema informativo general coordinado”

⁶³ 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, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad en alguna de sus previsiones, recurso que fue resuelto por la STC 5/2016, de 21 de enero, pese a que la norma recurrida ya había sido derogada con anterioridad, sobre la base de que, aun habiendo sido derogada, todavía permanecía la controversia competencial al haber sido reproducidas parcialmente las previsiones que dieron lugar al planteamiento del recurso en una norma legal estatal posterior, situación que, conforme a una reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional, exige la resolución de la controversia competencial por parte de dicho órgano. La sentencia constitucional en cuestión declara la inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22, la disposición adicional tercera y las transitorias primera y segunda del citado real decreto-ley, todos ellos referidos a la inspección de edificios que regulaban, al reconocer que el legislador estatal carecía de competencias para dictarlos, con lo cual el Tribunal Constitucional mediante dicha sentencia no solo resolvió el recurso formalmente suscitado, sino que deja sentado que las posteriores normas legales estatales, en la medi-

ordenamiento jurídico al haberse prestado muy escasa atención a la ciudad construida.

Las disposiciones de la Ley de Economía Sostenible de 2011 y del Real Decreto-ley 8/2011, a que se ha hecho referencia, sin embargo, prácticamente no tuvieron tiempo de ser aplicadas pues el legislador estatal, consciente de la insuficiencia de dichas disposiciones para constituir las bases normativas sobre las que asentar la regeneración y renovación de las ciudades españolas, dos años después de su promulgación aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y, con ella, la derogación de aquellas⁶⁴. Insuficiencia a la que se refería la exposición de motivos de esta ley de 2013, en la medida en que en ella se afirmaba que su función “*estriba fundamentalmente en rellenar vacíos legales existentes*” y, con ello, tratar de dar cumplimiento a los objetivos que desde instancias europeas se venían promoviendo a través de distintos documentos, buena parte de los cuales ya han sido considerados anteriormente, y, particu-

da en que vengan a reproducir el contenido de las declaradas inconstitucionales, también adolecerán del mismo vicio. Por ello, al haber sido incorporadas a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y, después, al texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, con motivo de la regulación de la inspección técnica de edificios en el marco del más amplio informe de evaluación de edificios, la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, ha declarado la inconstitucionalidad por motivos competenciales de los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 4, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas; declaración que ha extendido, pese a no haber sido impugnados, a los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 29 y el artículo 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, a que se acaba de hacer referencia.

⁶⁴ En efecto, los artículos citados de la Ley de Economía Sostenible y los correspondientes del mencionado Real Decreto-ley 8/2011 fueron derogados, respectivamente, por las reglas 5ª y 6ª de la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, de la que nos ocuparemos más adelante. No obstante, pese al escaso tiempo en que estuvieron en vigor, no pasaron desapercibidas para la doctrina; así, pueden verse las exposiciones sistematizadas de las citadas disposiciones hoy derogadas en QUINTANA LÓPEZ, T.: “De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, cit., pp. 54-60; MENÉNDEZ REXACH, A.: “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana...”, cit., pp. 37-46; y ALONSO IBÁÑEZ, R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas...”, cit.

larmente, la Declaración de Toledo, dado que la propia exposición de motivos de dicha ley se hace eco de la importancia de la *“regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo”*, en la línea de lo expresado por la Declaración de Toledo.

Con la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, sin embargo, no solo se pretende instrumentar jurídicamente la sostenibilidad urbanística mediante la regeneración de la ciudad existente en la línea marcada por los documentos que hemos referido como llegados desde Europa y, señaladamente, por los dictados de la Declaración de Toledo, los cuales han ido dando contenido a una alternativa al prototipo de ciudad dispersa que tanto desarrollo ha tenido entre nosotros en los últimos decenios, sino que dicha ley también encuentra su justificación en la necesidad de reconvertir y reactivar el sector de la construcción ante el agotamiento en España del predominante modelo de urbanismo expansivo y, con ello, intentar promover la creación de empleo vinculado a las actuaciones de rehabilitación y renovación de las ciudades, debido al uso intensivo de mano de obra que requieren las actuaciones en suelo urbano y sobre las edificaciones existentes⁶⁵, intentando generar, en definitiva, la creación de riqueza a través de la reactivación de la construcción, teniendo en cuenta los efectos positivos que el desarrollo de este sector induce sobre otros sectores y, en general, sobre la economía; en la idea de que dicha actividad, como siempre ha sido, puede seguir siendo en el futuro un importante

⁶⁵ La idea ya había sido manejada con anterioridad por responsables de la Administración del Estado en materia de territorio y suelo, como testimonia un documento fechado en 2010, en el que se puede leer el siguiente párrafo: *“la renovación o rehabilitación urbana no consume suelo, genera actividad en las industrias auxiliares y requiere, al menos, la misma mano de obra que la nueva edificación, con lo que, además de resultar un modelo idóneo y recomendable para superar el desenfreno del anterior esquema de crecimiento urbano, puede resultar coherente con políticas económicas de absorción de buena parte del desempleo en el sector inmobiliario”*, Ángela de la Cruz Mera (Subdirectora General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda), *“La renovación urbana integral: una apuesta de futuro”*, ponencia escrita, Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Málaga, 18 de marzo, 2010.

motor de desarrollo económico, si bien sobre unas bases diferentes a las que anteriormente han venido sustentado la actividad urbanística y edificatoria.

De todo ello, en cuanto impulsos que movieron al redactor de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, se hacía eco su exposición de motivos, en la que quedaban claramente expresados los siguientes objetivos de la misma: potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; adecuar el marco normativo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción; y fomentar la sostenibilidad y competitividad, tanto de las edificaciones como del suelo, con objeto de mejorar la eficiencia, el ahorro energético y la lucha contra la pobreza energética; para todo lo cual su articulado no solo dispuso la regulación de las condiciones básicas con las que garantizar un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, con el que asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, sino que con ese mismo objeto también modifica expresamente otras leyes y normas anteriores⁶⁶ para dotar de coherencia a la acción legislativa emprendida.

Ciertamente, los ambiciosos objetivos perseguidos por el legislador estatal al dictar esta ley no se vieron acompañados de un compromiso de gasto público, si bien, también es cierto que dicha carencia se halla-

⁶⁶ Señaladamente, en lo que aquí más interesa, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal; la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; y el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en los términos establecidos por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

ba de alguna forma mitigada, ya en el momento en que fue aprobada, por las previsiones que a estos efectos contemplaba el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, que había sido aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por lo tanto casi de forma coetánea a dicha ley, pues cuatro de sus ocho programas iban dirigidos precisamente a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas⁶⁷; un plan estatal cuya ejecución se hacía descansar en la celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas de régimen común, por lo tanto excepto con la del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, así como con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, convenios que, en efecto, se fueron celebrando a lo largo del año 2014.

En aras de un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo que como desiderátum se marca la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, los poderes públicos han de formular y desarrollar sus políticas territoriales y urbanísticas propias conforme a sus respectivas competencias, de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional; para lo cual, dicha ley constituye un instrumento jurídico basilar, pero desde luego, no el único, pues el legislador estatal en nuestro modelo de Estado políticamente descentralizado no puede agotar la regulación de una

⁶⁷ En lo que aquí nos ocupa, interesa recordar el siguiente pasaje de la exposición de motivos del Real Decreto por el que se aprueba al Plan estatal de referencia, en la medida en que acoge las diferentes perspectivas que dan soporte al cambio de modelo urbanístico: *“La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles”*.

materia que incide plenamente en las competencias de que son titulares las Comunidades Autónomas, como señaladamente son la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, títulos competenciales que las habilitan para efectuar los desarrollos normativos necesarios que permitan implementar el cambio de modelo urbanístico hacia la sostenibilidad promovido por el legislador estatal mediante la aprobación de la legislación básica, de la que, en aquel momento, formaba parte la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas⁶⁸, desarrollo normativo que con diferente ritmo han ido realizando las Comunidades Autónomas y, particularmente la de Castilla y León, como veremos más adelante con algún detalle⁶⁹.

Sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

⁶⁸ En nuestro modelo de Estado políticamente descentralizado la cuestión competencial siempre está presente y, lamentablemente, con frecuencia como fuente generadora de conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, conflictividad a la que no ha escapado la implantación del cambio de modelo urbanístico hacia la sostenibilidad, de lo que es una prueba evidente la aprobación por el legislador estatal de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, cuya tramitación parlamentaria ya generó tensiones entre los grupos parlamentarios en razón de las dudas que suscitaban los títulos competenciales manejados por el Estado para promover la aprobación de dicha ley, tensiones que se repitieron una vez aprobada, en algunos casos reconducidas mediante acuerdos adoptados en el seno de las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación del Estado-Administración Autónoma del País Vasco de 31 de marzo de 2014 (BOE de 8 de abril) y de las Islas Canarias de 4 de abril de 2014 (BOE de 21 de abril), y en otros casos materializados en los diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a determinados artículos de dicha ley, como los promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña y por el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Más ampliamente, QUINTANA LÓPEZ, T.: “La cuestión competencial sobre la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades. La Ley 8/2013, de 26 de junio”, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 2609-2632; y ROZADOS OLIVA, M. J.: “Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, dir., T. Quintana López, y coord., A. Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 71 y ss.

⁶⁹ Así, por ejemplo, el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (hoy integrada en el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio); la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia; la Ley 3/2015, de 18 de julio, de Vivienda del País Vasco; la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia; la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de

de 2013, más allá de los principios y objetivos que acoge para el cambio de modelo urbanístico en la ciudad existente, como aportación principal de la misma debe ser reconocido el diseño de un marco normativo de referencia para las que denomina actuaciones sobre suelo urbano, actuaciones que define como aquellas que tengan por objeto realizar obras de rehabilitación cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; así como las de regeneración y renovación urbana a llevar a cabo tanto en edificios como en tejidos urbanos, con la inclusión de obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos, con la particularidad de que estas dos últimas actuaciones *“tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”* (art. 7.2). Son, por lo tanto, tres tipos de actuaciones en suelo urbano las que perfila el legislador estatal: la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, actuaciones que aun no quedando definidas con especial nitidez en la propia ley básica cuyo contenido estamos considerando⁷⁰, deja reconocer algunas sustanciales diferencias entre ellas, particularmente entre las actuaciones de rehabilitación por un lado, caracterizadas por suponer la

los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; y la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares; en fin, de especial interés en nuestro caso, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León, de la que nos ocuparemos más adelante.

⁷⁰ En efecto, la aproximación que realiza el legislador estatal a los diferentes tipos de actuaciones en suelo urbano en términos generales no resulta totalmente clarificadora, por ello ciertamente son atendibles los esfuerzos realizados por algunos autores para delimitar conceptualmente los términos rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, aunque hoy por hoy se trata de expresiones, sobre todo las dos últimas, que se utilizan comúnmente de forma indistinta para referirse a la transformación de la ciudad existente. Vid., los intentos clarificadores de CERVERA PASCUAL, G.: La renovación urbana y su régimen jurídico, cit., pp. 36-100; AMEZCUA ORMEÑO, E.: “La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible”, RDUyMA, núm. 285 (2013), pp. 89-123; y PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...cit.*, pp. 100-106. Más allá de esa aproximación que proporciona la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, el desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo está contribuyendo, como se verá en el caso de Castilla y León, a delimitar los tipos de actuaciones inherentes a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

intervención en edificios⁷¹, y las de regeneración y renovación, por otro, en cuanto actuaciones llamadas a proyectarse no solo sobre edificios aisladamente considerados sino también sobre tejidos urbanos completos, de carácter residencial o industrial, con la adopción de medidas de naturaleza diferente a las propiamente constructivas, como pueden ser otras de carácter económico, ambiental y social, dotando a este tipo de actuaciones en suelo urbano de una vocación integradora sobre el tejido social en su conjunto, como contribución a la satisfacción de derechos del ciudadano que integran el, todavía larvario, derecho a la ciudad⁷².

Asentado el giro del modelo estatal de desarrollo urbanístico hacia la sostenibilidad, primero, como se ha expuesto, en la Ley de Suelo de 2007 -integrada después en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008- y más tarde, además, en la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, no era difícil apreciar la fragmentación del marco normativo básico de la política territorial y urbanística en nuestro país en dos piezas legislativas diferentes⁷³, fragmentación que ha sido corregida mediante la aprobación del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR), al que me he referido ya en varias ocasiones como texto refundido de la Ley de

⁷¹ Con mayor precisión, el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, recientemente sustituido, proporcionaba una mayor aproximación al concepto de rehabilitación, que se identifica con *"la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación"*.

⁷² Vid., ampliamente sobre la regeneración urbana como medio para la satisfacción y disfrute de numerosos derechos junto al denominado derecho a la ciudad, CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico...*, cit., pp. 141-187; y PONCE SOLE, 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. 36-58.

⁷³ A ello aluden reiteradamente PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, Madrid, 2014.

Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que constituye desde su entrada en vigor la norma legal básica en la materia; cuyo objeto, explicitado por su artículo 1, está doblemente constituido por la regulación de las condiciones básicas mediante las que se pretende garantizar (1) la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo, y (2) 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; así como por la fijación de las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en esta materia.

SEGUNDA PARTE.

EL CAMINO DEL DERECHO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD.

I. Reformas normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León.

La Comunidad de Castilla y León, como la mayor parte de las Comunidades Autónomas, no ejerció sus competencias normativas en materia territorial y urbanística hasta que, una vez resuelta la disputa competencial entablada frente a la legislación dictada por el Estado en esta materia⁷⁴ mediante la STC 61/1997, de 20 de marzo, el legislador estatal aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁷⁵. Siendo, como no podía ser de otra forma, los contenidos de esta última ley estatal los que dieron fundamento a las Cortes de Castilla y León para aprobar la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (LUCyL).

El recordatorio resulta oportuno a nuestros efectos en la medida en que nos permite poner de relieve la necesaria y requerida sintonía entre ambas leyes —la estatal de 1998 y la autonómica de 1999—, sintonía que, aun a riesgo de simplificar en exceso la cuestión, permite reconocer en ambos textos legales la impronta liberalizadora del uso del suelo que aquella ley estatal imprimió a la legislación urbanística, cuya expresión más destacada se hallaba en la consideración residual del suelo urbanizable a partir de los terrenos clasificados como sue-

⁷⁴ Me refiero, como es conocido por haberme ocupado de ello anteriormente, a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, integrada después en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

⁷⁵ El retraso se hallaba especialmente justificado en el caso de nuestra Comunidad Autónoma en la medida en que la Junta de Castilla y León había sido parte en dicho proceso constitucional como recurrente frente a la legislación del Estado.

lo urbano, por hallarse ya urbanizados y construidos al menos en su mayor parte, y de los clasificados como no urbanizables, los cuales, en atención a sus especiales características naturales o de uso, eran los únicos que, en ese marco normativo liberalizador del uso del suelo, debían quedar preservados de la urbanización.

El decidido giro del modelo estatal hacia la sostenibilidad basado, como se ha señalado anteriormente, en la aprobación por el legislador estatal de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo —incorporada después al texto refundido de la Ley de Suelo de 2008—, con la consiguiente derogación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y la posterior aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas —integrada después junto al texto refundido de 2008 que se acaba de citar, en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015— se ha manifestado en nuestra Comunidad Autónoma en la aprobación de sendas y muy importantes reformas de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, reformas que se han llevado a cabo respectivamente mediante leyes autonómicas aprobadas en los años 2008 y 2014, al hilo de la aprobación por el legislador estatal de las tantas veces citadas Ley 8/2007, de Suelo, y Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Estas leyes de Castilla y León son la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, y la posterior Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, ambas de reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León⁷⁶, a las que han seguido las correspondientes

⁷⁶ En todo caso, ha de advertirse que los redactores de ambas reformas de la legislación urbanística de la Comunidad no solo han buscado la adaptación del ordenamiento urbanístico de la región a los dictados de las citadas leyes estatales aprobadas en aras de la sostenibilidad, sino que el legislador de Castilla y

reformas del Reglamento de Urbanismo de la Comunidad (RUCyL), realizadas respectivamente en los años 2009 y 2016⁷⁷.

II. Las situaciones básicas del suelo y los criterios básicos de utilización del suelo.

Aunque a ello ya me haya referido anteriormente, a nuestros efectos es conveniente insistir en que uno de los aspectos más destacables del pretendido cambio de modelo de desarrollo urbanístico en España, cuyo punto de partida se sitúa en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, consistió en intentar contener la transformación urbanística de suelo rural que había venido facilitando tradicionalmente la legislación urbanística desde mediados del siglo pasado y, de una forma más acusada, la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, pues esta ley, como quedó apuntado anteriormente, tuvo como principal objetivo aumentar la oferta de suelo para ser destinado a usos urbanísticos, en la convicción de que con ello se contribuiría a fomentar el crecimiento de la economía y a abaratar el precio de la vivienda al aumentar la oferta del suelo disponible. Con este objetivo, por imposición de dicha ley solo debían quedar excluidos del eventual proceso de transformación aquellas partes del territorio que fueran portadoras de específicos valores ambientales, paisajísticos y ecológicos, lo que, consecuentemente, suponía que el resto del territorio podría ser afectado por el planeamiento a fines urbanísticos. En definitiva, quedó implantada la consideración residual del suelo urbanizable a partir, por un lado, del suelo clasificado

León ha aprovechado ambas reformas para incorporar también, en una u otra medida, disposiciones más bien ajenas a aquel fin y, por lo tanto, ajenas también al contenido de la presente lección.

⁷⁷En efecto, la aprobación de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, por el legislador de la Comunidad, fue seguida de la reforma del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), que había sido inicialmente aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, reforma que se llevó a cabo mediante el Decreto 45/2009, de 9 de julio; y la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, fue seguida de la aprobación del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modificó nuevamente el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

como urbano y, por otro, del preservado de la urbanización o suelo no urbanizable, clase esta última de suelo que, consecuentemente, quedaba limitada a los terrenos que gozaran de especiales características naturales que aconsejaran no transformarlo urbanísticamente.

Contrariamente, a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, los redactores de la Ley de Suelo de 2007 —y, después, del TRLS 2008, al igual que los del vigente TRLSR 2015— renunciaron a regular, siquiera en lo básico, la clasificación del suelo, es decir, a regular las tradicionales tres clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable; en el entendido de que la regulación de la triple clasificación del suelo debe ser el resultado de una opción que forma parte de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, de las que, en su caso, pueden hacer uso los legisladores autonómicos para diseñar sus propios modelos territoriales. En consecuencia, la legislación estatal de suelo aprobada a partir de 2007 simplemente se ha ocupado de reflejar normativamente las dos situaciones en que sus redactores entienden que se pueden encontrar *de facto* los terrenos, es decir, como suelo rural y como suelo urbanizado, prescribiendo las condiciones que han de concurrir para que el suelo pueda tener la consideración de rural⁷⁸ o de urbanizado⁷⁹.

⁷⁸ En la misma línea que dispuso la Ley de Suelo de 2007, el actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (2015), establece que tiene la consideración de suelo rural, conforme a su artículo 21.2: *a) en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística; y b) el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente* (el suelo urbanizado).

⁷⁹ También sin variación alguna en relación con lo dispuesto por la Ley de Suelo de 2007, el actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, en su artículo 21. 3, considera como suelo urbanizado *“el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) tener*

En todo caso, de esta doble consideración que puede tener el suelo (rural y urbanizado), interesa destacar, como se deduce de la lectura de las características que han de reunir uno y otro, que los terrenos en que no concurren las condiciones para ser considerados como suelo urbanizado, deben ser tenidos por suelo rural, por lo que este implícitamente pasa a tener una consideración residual en relación con el suelo urbanizado, lo que contrasta con lo que disponía la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998⁸⁰.

Pues bien, a ese nuevo paradigma impuesto por el legislador estatal mediante la Ley de Suelo de 2008 tuvo que ajustarse la legislación de Castilla y León, en particular la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. De manera que ese fue el principal impulso que llevó al legislador de la Comunidad a aprobar la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, y con ella a incorporar al ordenamiento urbanístico de Castilla y León determinadas reglas estatales definidoras de las situaciones básicas del suelo y algunos criterios básicos de utilización del suelo, de especial trascendencia para el cambio de modelo urbanístico en la Comunidad como se podrá apreciar seguidamente.

En relación con las denominadas situaciones básicas del suelo, partiendo de que el legislador de Castilla y León, en el ejercicio de sus competencias normativas en materia urbanística, se ha decantado por

instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado. c) estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente”.

⁸⁰ Incide en la trascendencia de este cambio, la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 31 de marzo de 2014 (JUR 2014 \ 125262).

mantener la triple clasificación de los terrenos como suelo urbano, urbanizable y rústico, después de reformada la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, por la ya mencionada Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, se considera que en la Comunidad se encuentran en situación básica de suelo rural los terrenos que tengan la clasificación de suelo rústico conforme a la normativa autonómica, clase de suelo que pasa a estar integrada por los terrenos que no cuenten con la clasificación de suelo urbano ni tampoco de urbanizable; por lo que merced a esa reforma de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, el suelo rústico pasa a tener consideración residual en relación con los suelos expresamente clasificados como urbano y urbanizable.

Sobre la traslación a la legislación de la Comunidad de algunos criterios relativos a la utilización del suelo dispuestos por la Ley de Suelo de 2007, interesa recordar que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, dota de nueva redacción al artículo 13 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León, mediante la que se sustituye la condición residual que venía teniendo el suelo urbanizable, como *“terrenos que no puedan ser considerados como suelo urbano o como suelo rústico”*, por una más restringida consideración de la clase de suelo urbanizable, al vincular esa posible clasificación de los terrenos al simultáneo cumplimiento de la siguiente doble condición: (1) que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos; y (2) que los terrenos a clasificar como suelo urbanizable sean colindantes con el suelo urbano de un núcleo de población; si bien esta última condición resulta excusable con las limitaciones impuestas por vía reglamentaria en alguno de los supuestos que la ley contempla⁸¹.

⁸¹ En lo referente a la colindancia, el artículo 13. 1 b) LUCyL dispone que *“se clasificarán como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones...b) Que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población. Este requisito puede excusarse de forma justificada, y con las limitaciones que se*

Como se deduce de lo hasta aquí indicado, la reforma de la legislación de urbanismo de la Comunidad del año 2008, en la línea marcada por el legislador estatal (Ley de Suelo de 2007) a que vengo haciendo referencia, se llevó a cabo con un doble objetivo: por un lado, limitar la discrecionalidad del titular de la potestad de planeamiento para clasificar terrenos como suelo urbanizable y, por tanto, susceptibles de ser destinados a usos urbanísticos, a cuando exista una demanda real de esta clase de suelo, con lo que se pretende impedir que, mediante la clasificación como suelo urbanizable, se abra la posibilidad de transformar el suelo rural pese a que no haya necesidades reales que lo exijan; evitando con ello, además, la posible especulación con el precio del suelo por el eventual aumento de valor del mismo derivado del solo hecho de su clasificación urbanística como suelo urbanizable; y, por otro lado, con la reforma se intenta que el desarrollo urbano sea compacto al imponer la colindancia de los terrenos que se clasifiquen como suelo urbanizable con los que ya tengan la consideración de suelo urbano o, dicho con las palabras que utiliza la exposición de motivos de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, lo que se pretende es que se produzca *“la contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables”*.

Como no podría ser de otra manera, la reforma de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, operada mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiem-

señalen reglamentariamente: 1.º Cuando el uso predominante sea industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas. 2.º Cuando los terrenos estén separados del suelo urbano por otro sector de suelo urbanizable o por terrenos protegidos por la legislación sectorial. 3.º Cuando se trate de actuaciones previstas en un instrumento de ordenación del territorio”.

Como desarrollo reglamentario de lo anterior, el artículo 27.2 b) RUCyL establece que *“pueden clasificarse como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones... Que se incluyan en un sector cuyo perímetro sea colindante en al menos un 20 por ciento con el suelo urbano de un núcleo de población existente. Este requisito puede excusarse en los siguientes casos: 1.º Cuando el sector que se va a clasificar tenga uso predominante industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas, entendiendo incluida la explotación agropecuaria intensiva. 2.º Cuando el sector que se va a clasificar esté separado del suelo urbano por otro sector de suelo urbanizable, con el cual sea colindante en al menos un 20 por ciento de su perímetro. 3.º Cuando el sector que se va a clasificar esté separado del suelo urbano por terrenos protegidos por la legislación sectorial, con una distancia máxima de 2.000 metros. 4.º Cuando se trate de actuaciones previstas en un instrumento de ordenación del territorio”.*

bre, en los extremos indicados de especial interés en cuanto expresión del cambio de modelo desde un urbanismo expansivo a otro modelo más contenido, no está pasando desapercibida para los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y, particularmente para las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la medida en que las normas incorporadas mediante la reforma en cuestión les están sirviendo de pauta para resolver muchos conflictos en los que se están dirimiendo judicialmente otras tantas controversias sobre la legalidad de numerosos instrumentos de planeamiento aprobados para dirigir el desarrollo urbanístico de otros tantos municipios de la Comunidad, lo que ha supuesto que la mayor parte de los sometidos a control judicial hayan sido anulados, como podremos comprobar seguidamente.

Para ello, a efectos expositivos, distinguiremos cada uno de los dos fundamentos que, como *ratio decidendi*, están sirviendo para resolver los conflictos judiciales planteados, es decir, en unos casos la obligación de justificar la transformación urbanística prevista en el planeamiento en las necesidades que lo justifiquen y, en otros, la exigencia de que la expansión urbanística sea contigua al terreno ya urbanizado.

1. Con referencia a la necesidad de justificar la transformación urbanística en exigencias reales, a día de hoy son muchos los pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, ratificados por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que han erigido ese límite al ejercicio de la potestad de planeamiento de que dispone la Administración, en aplicación de la normativa básica del Estado, a que ya nos hemos referido⁸², y de la específica de Castilla y León⁸³; lo

⁸² Por razones temporales, el artículo 10. 1 a) Ley del Suelo de 2007 y del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008; en la actualidad artículo 20. 1 a) TRLSR 2015.

⁸³ Artículo 13. 1 a) de la Ley de Urbanismo de 1999, una vez reformado por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, como nos consta.

cual ha determinado, casi en la generalidad de los casos en que hasta el momento se han planteado controversias judiciales, la anulación de los instrumentos de planeamiento sometidos a control judicial en la medida en que, sin justificación en las necesidades reales derivadas de las previsiones de crecimiento del municipio, por la vía de la reclasificación del suelo rústico en urbanizable se habilitaba la transformación urbanística del suelo rural en urbanizado.

La relación de sentencias que se han dictado hasta ahora en la línea a que se acaba de hacer referencia son muy numerosas y, por ello, no se justificaría que hiciera una consideración individual a cada una de ellas, por lo que más allá de las citas de las fechas y los órganos judiciales que las han dictado, solamente aludiré a algunas para poner de manifiesto que esta línea jurisprudencial no solo ha servido para desautorizar la aprobación de instrumentos de planeamiento de municipios que son capitales de provincia, es decir, los que, con algunas excepciones, tienen mayores dimensiones, sino también de otros de tamaño más reducido e, incluso, de pequeños municipios de la Comunidad.

Así, abierto el camino por la STS de 5 de julio de 2012 (RJ 2013\2343), que afecta a la vecina Comunidad de La Rioja, por lo que aquí interesa, las dos Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León han venido resolviendo recursos frente a los acuerdos o resoluciones administrativas de aprobación de instrumentos de planeamiento que, sin justificación o con justificación poco o nada convincente, habilitaban la transformación urbanística de suelo rural, anulándolos mediante sentencias al apreciar que faltaba la exigida motivación, las cuales, en el caso de haber sido recurridas en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, han sido ratificadas por este alto órgano jurisdiccional.

En este sentido es oportuno recordar los ejemplos que suponen algunas sentencias que afectan a planes de diversa tipología aprobados para guiar el desarrollo urbanístico de distintos municipios de Castilla y León de diferente importancia⁸⁴.

Así, con referencia a capitales de provincia, recordemos las siguientes sentencias: (1) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 28 de mayo de 2014 (JUR 2014\189308), ratificada por la STS de 16 de marzo de 2016 (RJ 2016\1531), dictadas en relación con la revisión del PGOU de Zamora, al que anula parcialmente sobre la base de lo dispuesto en el artículo 10.1 a) texto refundido de la Ley de Suelo 2008 y el artículo 13. 1 a) Ley de Urbanismo de Castilla y León, en la redacción dada a este artículo por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, y una pertinente referencia al carácter residual que tiene en la actualidad el suelo rústico en Castilla y León, frente a lo dispuesto por la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, del Estado, como fundamento de la declaración judicial de nulidad de pleno derecho del suelo clasificado como urbanizable al no hallarse debidamente justificada la necesidad de incrementar esa clase de suelo en función de la previsible evolución de la población de la ciudad; (2) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 31 de octubre de 2013 (PROV2014\37139), confirmada por la STS de 24 de junio de 2015 (RJ\2015\3570), resolutoria en sentido estimatorio de los recursos interpuestos frente a la aprobación de la sexta modificación del Plan General

⁸⁴ No obstante, para hacerse una idea de la trascendencia que ha tenido el cambio de modelo urbanístico en la Comunidad y, particularmente, la anulación de planes urbanísticos o sus reformas al habilitar la transformación urbanística de suelo rural sin haber sido explicitadas las necesidades que con ello se pretendían satisfacer, además de las sentencias que son objeto de una consideración más detenida, hay que tener en cuenta, entre otras, las siguientes: SSTSJ de Castilla y León (sede en Valladolid) de 14 de febrero de 2013 (RJCA 2013\255), confirmada por la STS de 17 de febrero de 2015 (RJ 2015\687); de 15 de marzo de 2013 (JUR 2013\169343), confirmada por la STS de 21 de abril de 2015 (JUR 2015\114937); de 2 de mayo de 2013 (JUR 2013\157650), confirmada por la STS de 27 de mayo de 2015 (JUR 2015\156203); de 27 de marzo de 2013 (RJCL 2013\669), confirmada por STS de 7 de abril de 2015 (JUR 2015\111319); de 14 de octubre de 2014 (RJCA\983), confirmada por la STS de 18 de enero de 2016 (RJ2016\336), y SSTSJ de Castilla y León (sede en Burgos) de 20 de septiembre de 2013 (JUR 2013\309466) y de 21 de noviembre de 2014 (RJCA\2015\282).

de Ordenación Urbana de Ávila al no haberse justificado debidamente la necesidad de reclasificar suelo rústico en urbanizable mediante la modificación del plan general, dado que no quedó acreditado un previsible incremento de la población que lo demandara; (3) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 2 de mayo de 2013 (JUR 2013\157650), confirmada por la STS de 27 de mayo de 2015 (RJ 2015\3371), mediante la que se anula un acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de aprobación definitiva de un plan parcial en la ciudad de Valladolid dado que *“no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector —artículo 46.4 LUCyL— o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos —artículo 141.1.b) RUCyL— y más en particular que no se ha justificado que exista en Valladolid la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de casi nueve mil viviendas más”*; y (4) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 3 de noviembre de 2016 (RJCA 2016\1087), de estimación parcial del recurso interpuesto frente a la aprobación definitiva de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, de la que destacamos, en cuanto *ratio decidendi* que la reforma del plan general preveía la transformación urbanística para acoger la construcción de nuevas viviendas en un número *“que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos (que no es corroborado por los datos del INE), por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado*.

El fuerte correctivo que están dando los tribunales al urbanismo expansivo cuando se halla carente de justificación no solo se está produciendo frente a los instrumentos de planeamiento aprobados en grandes ciudades de nuestra la Comunidad, como hemos puesto de manifiesto con las sentencias consideradas, sino que también ha alcanzado a ins-

trumentos de planeamiento aprobados en medianos e, incluso, en pequeños municipios, cuando la expansión urbanística que habilitaban se hallaba carente de justificación, como ha ocurrido en los diferentes municipios a que se refieren otras tantas sentencias; de forma especialmente ilustrativa, las dos siguientes dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, (1) de 15 de marzo de 2013 (JUR 2013\169343), confirmada por la STS de 21 de abril de 2015 (RJ 2015\2175), que anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo por la que se aprueban definitivamente las normas urbanísticas municipales de Mucientes (Valladolid), dado que *“en el instrumento de planeamiento de que aquí se trata se contemplan nueve sectores de suelo urbanizable residencial con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y una previsión de viviendas de más de seis mil seiscientas (...) incremento que no se justifica de manera mínimamente suficiente, pues (...) nada informa sobre las necesidades del municipio y de su población, que es el objetivo al que ha de atender la ordenación urbanística”*; y (2) de 27 de diciembre de 2016 (JUR 2017\64053), mediante la que se anula el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de modificación del PGOU de Medina de Rioseco (Valladolid), *“dado que el paso de la situación del suelo rural a urbanizado que ahora se pretende no cumple con que sea un suelo preciso o necesario (como exige el artículo 34 LUCYL en relación con el 13 de la misma norma) ya que, a la vista de los datos numéricos ya expuestos con anterioridad, no existe en el municipio de Medina de Rioseco necesidad para ampliar el suelo con destino residencial, cuando está acreditado que su PGOU tiene suelo clasificado para albergar más de 5.500 viviendas”*.

En fin, la trascendencia del cambio de modelo urbanístico impulsado en España desde el año 2007, en particular para la Comunidad de Castilla y León a través de la aprobación de las leyes de que ya he dado cuenta, en lo referente a la necesidad de justificar las determina-

ciones del planeamiento que habiliten la transformación urbanística de suelo rural en urbanizado se ha manifestado no solo, como se ha señalado anteriormente, con el apoyo proporcionado por significativos pronunciamientos judiciales, en relación con aquellos instrumentos de planeamiento que *ex novo* clasifican terrenos como suelo urbanizable o promueven la transformación urbanística mediante la ordenación detallada de suelo así clasificado por el correspondiente instrumento de planeamiento general, sino que la obligación de justificar la transformación urbanística en la existencia de necesidades reales también se viene exigiendo por los tribunales para los instrumentos de planeamiento llamados a operar en suelo ya clasificado como urbanizable en tanto se halle en situación de suelo rural, es decir, mientras no haya sido urbanizado. En definitiva, se impone justificar las determinaciones del planeamiento de desarrollo en la necesidad de transformar urbanísticamente los terrenos mediante su urbanización en tanto constituyan *de facto* suelo rural, aunque su clasificación urbanística sea la de suelo urbanizable; la situación fáctica, pues, en que se halle el suelo, a estos efectos se impone sobre su clasificación urbanística⁸⁵.

2. La exigencia legal de continuidad de los desarrollos urbanísticos en relación con el suelo urbano existente, prevista de forma explícita en la legislación de urbanismo de Castilla y León, según ha

⁸⁵ En ese sentido, vid., dos interesantes sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid. La primera de 14 de octubre de 2014 (RJCA 2014\983), con la que se anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de aprobación de un plan parcial en el que se preveía el desarrollo de un área clasificada como suelo urbanizable no delimitado por el PGOU de Valladolid que se hallaba en situación real de suelo rural, para la construcción de más de 15.000 viviendas, sobre la base de que “*el paso de ese suelo a la situación de urbanizado, mediante la urbanización, ha de referirse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al suelo preciso para atender “las necesidades que lo justifiquen...es momento de subrayar que en el Acuerdo recurrido no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector — artículo 46.4 LUCyL— o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos — artículo 141.1.b) RUCyL, en la redacción entonces vigente— y más en particular que no se ha justificado que exista en Valladolid la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de 15.687 viviendas más.”*. Y la segunda de 14 de julio de 2016 (JUR 2016\204359), mediante la que se estima el recurso interpuesto frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Medio

quedado acreditado anteriormente, como expresión del objetivo de avanzar en el ideal de ciudad compacta, también está teniendo reflejo jurisprudencial en las consiguientes anulaciones de determinados instrumentos de planeamiento que contemplan la transformación de suelo rural habilitando desarrollos urbanísticos dispersos en contra del modelo de ciudad concentrada.

En este sentido, para hacernos una idea de la aplicación de ese principio —acogido por la legalidad urbanística de la Comunidad como he advertido anteriormente— por parte de los tribunales y las consecuencias que está teniendo en el ejercicio de la potestad de planeamiento, también resulta oportuno recordar algunas significativas sentencias que se han dictado a partir de las impugnaciones de los correspondientes planes urbanísticos aprobados para dirigir el desarrollo urbanístico en municipios de diferentes tamaños⁸⁶. En concreto, (1) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 15 de febrero de 2013 (RJCA \256), confirmada por la STS de 20 de febrero de 2015 (RJ 2015 \1401), en la que con referencia a la modificación del PGOU de Burgos, se mantiene que *“se trata de valorar si esa modificación respeta los principios que definen un urbanismo sostenible y si respeta el modelo de ciudad compacta y no dispersa ni desordenada. Y la Sala no tiene ninguna duda de que dicha modificación no respeta claramente estos principios del*

Ambiente y Urbanismo de aprobación definitiva de unas normas urbanísticas municipales, anulando la clasificación de suelo urbanizable de un sector del término municipal de Miranda de Azán (Salamanca) *“al no estar justificada en la Memoria esa clasificación, pues no basta con la indicación de que ya estaba clasificado ese suelo como urbanizable en las anteriores NSPM de 1995, con una normativa diferente a la contemplada en el citado TRLS08. Además, no se justifica ese nuevo suelo urbanizable en función de la población del municipio, que contaba en el año 2009 con 447 habitantes — véase el apartado de población que figura en el punto 3.3 de la Memoria informativa — y que ha pasado a 427 en el año 2014 y a 423 en el año 2015, según consta en el certificado de la Delegación Provincial de Salamanca del Instituto Nacional de Estadística, emitido en el periodo de prueba del proceso”*.

⁸⁶ No obstante, pueden consultarse también las SSTSJ de Castilla y León, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, de 13 de julio de 2012 (RJCA 2013 \832), confirmada por la STS de 10 de diciembre de 2014 (RJ 2015 \43); de 21 de diciembre de 2012 (JUR 2013 \288331), confirmada por la STS de 5 de febrero de 2015 (RJ 2015 \772); de 31 octubre de 2013 (JUR 2014 \37139), confirmada por la STS de 24 junio 2015 (RJ 2015 \3570); y de 10 de noviembre de 2015, sede en Valladolid (JUR 2015 \294133).

urbanismo español, que ya se encontraban en vigor desde el año 2007 y que debieron ser tenidos en cuenta y aplicados al aprobar dicha modificación. Y al no respetar dichos principios y facilitar dicha modificación la creación de un núcleo de población de unas 6.000 personas en un entorno natural singular, totalmente aislado no solo del núcleo de la ciudad sino también de otros sectores de suelo urbano, y separado además del resto de la ciudad por la circunvalación norte, es por lo que considera la Sala no solo que se han vulnerado dichos principios, como denuncia la parte actora, sino que además en el presente caso no se ha acreditado la conveniencia de dicha modificación, y menos aún el interés público de la misma”; (2) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 20 septiembre de 2013 (JUR 2013\309640) estima el recurso interpuesto frente a la modificación del PGOU de Ávila, sobre la base, en lo que aquí interesa, de que los terrenos que se pretenden clasificar como suelo urbanizable no cumplen la exigencia de colindancia con el suelo urbano prevista en la legislación de Castilla y León en aras del crecimiento compacto de la ciudad; (3) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 1 octubre de 2015 (JUR 2015\240041), en la que se anulan las determinaciones del PGOU de Toro (Zamora) porque *“la clasificación del terreno que comprende como suelo urbanizable de uso residencial vulnera el art. 13.1.a) de la LUCyL y 27.2.a) del RUCyL, dado que en la Memoria vinculante del PGOU no se justifica su clasificación porque sea precisa para atender a demandas de suelo residencial sino porque la Corporación municipal ha considerado interesante su mantenimiento como «acicate para la mejora y asentamiento definitivo de esa urbanización», lo que va en contra del propio modelo territorial que se adopta por el planificador, acorde con los principios que inspiran la legislación estatal y autonómica en esta materia, que aboga por una ciudad compacta”;* (4) la STSJ de Castilla y León de 3 de noviembre de 2016, sede en Burgos, (RJCA 2016\1087), con la que anula parcialmente la revisión y adaptación del PGOU de Burgos,

dado que *“la creación de esos cuatro nuevos sectores no responde verdaderamente a un modelo de ciudad compacta por cuanto que si bien es verdad que esos nuevos cuatro sectores se ubican en huecos existentes dejados por la construcción de las rondas, también lo es que esos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable generaría un crecimiento mucho más hacia los extremos, como lo corrobora su situación geográfica, lo que no concuerda bien con el concepto de ciudad compacta”*; y (5) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 27 de diciembre de 2016 (JUR 2017\64053), por la que se anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de aprobación de la modificación del PGOU de Medina de Rioseco, en la medida en que preveía la construcción de *“casi cuatrocientas viviendas completamente desconectadas del núcleo urbano de Medina de Rioseco”*.

III. Rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades en la legislación de Castilla y León.

Levantado el segundo pilar sobre el que el legislador estatal asentó el pretendido cambio de modelo urbanístico hacia la sostenibilidad, es decir, aprobada la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, el legislador de la Comunidad de Castilla y León llevó a cabo otra importante modificación de la Ley de Urbanismo de la Comunidad mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, a la que ya he aludido anteriormente, cuyo objeto principal es la regulación de la rehabilitación, la regeneración y la renovación de la ciudad construida en la Comunidad, aunque no sea el único, como fácilmente se deduce de su explícita denominación⁸⁷.

⁸⁷ En efecto, la ley de referencia tiene unos contenidos que no solo exceden de lo que sería propiamente la regulación de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sino que también superan lo que po-

Para apreciar el alcance de la Ley 7/2014, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de la Comunidad resulta oportuno reparar en las apreciaciones que contiene su exposición de motivos sobre el devenir de las ciudades de Castilla y León⁸⁸, así como sobre la justificación de la necesidad de intervenir en ellas, pues unas y otra son difíciles de poner en cuestión.

En efecto, el preámbulo hace especial hincapié en que la red de ciudades medias de la Comunidad, organizadas en torno a centros históricos valiosos, permite distinguir en los últimos sesenta años tres etapas de especial transcendencia en su desarrollo: una primera que se inicia en los años cincuenta del pasado siglo, caracterizada por la construcción residencial densa y de baja calidad en la periferia; una posterior que se sitúa en los años ochenta, en la que surgen nuevos barrios mejor equipados que los construidos en procesos de expansión urbana anteriores; y una última, coincidiendo con los postreros años del pasado siglo y los primeros del presente, caracterizada por el notable desarrollo de un tipo de urbanización dispersa en los entornos de las ciudades construidas, que ha generado la difusión de límites entre los espacios urbanizados y el suelo rural. Pues bien, las ciudades que se han ido conformando en un proceso cuyos hitos se han indicado requieren en la actualidad de

dría ser la atención a la sostenibilidad urbanística; así, la modificación de la Ley de Urbanismo de Castilla y León supone dotar de una nueva regulación al control del uso del suelo (licencia urbanística y declaración responsable), así como la reforma de otras leyes, tales como la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, y las Leyes 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda, y 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda, aunque ciertamente en la reforma de estas últimas también se contemplan previsiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

⁸⁸ El diagnóstico se fundamenta en el denominado “Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León”, accesible en <http://www3.uva.es/iuu/T40.htm>. El plan citado constituye el antecedente de la posterior Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, aprobada por el Consejo de Gobierno el 23 de junio de 2016 (BOCyL de 27 de junio de 2016), que constituye un documento estratégico o guía para que sirva de orientación en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas, y con ello facilitar a los Ayuntamientos de Castilla y León la elaboración de sus propios Inventarios municipales de áreas vulnerables y estrategias municipales de rehabilitación (se puede consultar en <http://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf>).

intervenciones destinadas a la rehabilitación de los edificios y de los espacios urbanos que han devenido obsoletos, con medidas que contribuyan a la accesibilidad, a la mejora de las infraestructuras, a la eficiencia energética de las construcciones residenciales o dotacionales e, incluso, a la urbanización de los espacios que, fruto del desarrollo disperso de los últimos tiempos, no se justifica que sigan carentes de uso e, incluso, sometidos a un proceso de degradación. En definitiva, más allá de los tipos de actuaciones de rehabilitación aislada e integrada que se han llevado a cabo en los últimos años en el marco de las políticas de fomento, y que han permitido la rehabilitación de más de 15.000 viviendas en Castilla y León solo en los últimos diez años, se considera necesaria la regeneración y renovación de las ciudades en su integridad como parte fundamental de ese modelo de urbanismo sostenible que se halla en la base de la moderna legislación urbanística.

El articulado de la Ley 7/2014, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de Castilla y León tiene una estructura compleja debido a que modifica diferentes textos legales y afronta diferentes objetivos, si bien es a la Ley de Urbanismo de la Comunidad a la que afecta en mayor medida y su objetivo principal es contribuir al cambio de modelo urbanístico en la Comunidad. No obstante, consecuentemente con el objeto de esta lección, exclusivamente realizaré una síntesis de las aportaciones más destacables de la Ley 7/2014 a la sostenibilidad urbanística. En concreto:

- Su artículo 4 añade un apartado f) al artículo 4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, mediante el que a los tradicionales objetivos de la actividad urbanística pública incorpora como novedad el impulso de la rehabilitación, de la regeneración y renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables, es decir, de aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abando-

no, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social; con lo cual incorpora a los objetivos de la actividad urbanística, debidamente conectados, dos destacados fundamentos de la sostenibilidad urbanística: la atención a la ciudad construida y la vertiente social de la sostenibilidad, lo que implícitamente constituye un mandato dirigido a las Administraciones responsables de elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento y, en general, a los poderes públicos de la Comunidad, para que tengan en cuenta no solo las características del espacio sino también a las personas y sus circunstancias socioeconómicas en el momento de proyectar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁸⁹.

- Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 introducen importantes reformas en los regímenes reguladores que contiene la Ley de Urbanismo de Castilla y León en materia de suelo, planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo e intervención en el mercado del suelo, en todos los casos para modificar los regímenes precedentes e implantar un modelo de urbanismo sostenible en la Comunidad.
- Los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 modifican algunas disposiciones de la Ley de Urbanismo de la Comunidad o, en su caso, introducen nuevos artículos en dicho texto legal, con objeto de que las

⁸⁹ De forma crítica ha observado PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: La Ley 7/2014, de 12 de septiembre”; RUYE, núm. 33 (2015), p. 85, que en la delimitación legal de lo que constituyen los objetos de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana, conforme establecen los artículos 151, 152 y 153 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, después de ser reformada en 2014, solo se contemplan expresamente intervenciones sobre elementos materiales y no otras de tipo social.

previsiones a que se refieren sean tenidas en cuenta en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, por lo que su contenido supone una limitación al ejercicio de la potestad de planeamiento en aras de la sostenibilidad urbanística, en su doble consideración ambiental y social. En concreto, con ellas el legislador ha pretendido los siguientes objetivos: (1) fortalecer el urbanismo compacto en la línea de lo que constituye una de las máximas en que se asienta la sostenibilidad del desarrollo urbanístico; (2) proteger el medio ambiente a través de la recuperación de los cauces fluviales; (3) la depuración de aguas, el tratamiento de residuos y la prevención y reducción de la contaminación producida por distintas fuentes; (4) la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público; (5) la provisión de plazas de aparcamiento en función de la clase y categoría de suelo, así como su posible reducción en las actuaciones de regeneración y renovación urbanas; (6) la mejora de la eficiencia energética [espacios públicos de bajo coste (uso de flora local, estrategias de ahorro de agua de riego y en coste de mantenimiento), aumentos de volumen o superficie construida para la realización de obras de mejora energética, orientación de las nuevas construcciones, sistemas colectivos de calefacción] y el uso de energías renovables; (7) la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos, con particular consideración de los producidos por inundaciones; y (8) la mejora de la accesibilidad en construcciones y espacios públicos, mediante la supresión de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes.

- El artículo 5 dota de un nuevo Título VIII a la Ley de Urbanismo de Castilla y León, cuyo rötulo "Actuaciones de rehabilitación, re-

generación y renovación urbana” es suficientemente expresivo de su contenido. En dicho título, integrado por los artículos 151 a 157, se regulan estos tres tipos de actuaciones urbanísticas⁹⁰, del que resultan destacables a nuestros efectos las siguientes prescripciones referidas al objeto de dichas actuaciones, a los sujetos que intervienen en ellas, a la planificación y a la gestión de las mismas.

a) En cuanto al objeto, sobre la base de las pautas que ofrece la legislación estatal, pero con mayor precisión, los artículos 151, 152 y 153 respectivamente determinan el objeto de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, vinculando cada una de ellas a alguna de las categorías de suelo urbano que contempla la legislación de la Comunidad y, a efectos de la gestión, a alguno de los modos de actuación previstos en la misma, con lo cual se pretende, como es obvio, no tanto la delimitación conceptual de cada uno de esos tipos de actuación sino incorporar dichas actuaciones a las categorías y técnicas de la legislación urbanística de Castilla y León, para que sean llevadas a cabo conforme a este marco normativo.

A las actuaciones de rehabilitación, cuyo objeto se identifica con la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad, les será aplicable el régimen del suelo urbano consolidado⁹¹ y a los efectos de su

⁹⁰ Esta regulación encuentra su complemento normativo en el Título VIII del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, integrado por los artículos 441 a 461, título que fue introducido en dicho reglamento mediante el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

⁹¹ “Suelo urbano consolidado, constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas” [art. 12. 1 a) Ley de Urbanismo de Castilla y León].

gestión tendrán la consideración de actuaciones aisladas⁹² sobre ámbitos delimitados como unidades de rehabilitación.

Las actuaciones de regeneración urbana tendrán por objeto, además de la rehabilitación de edificios, la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, incluidos los espacios libres, servicios urbanos e infraestructuras, cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas o situaciones graves de pobreza energética. Se les aplicará el régimen del suelo urbano consolidado o no consolidado⁹³ según las características y, consecuentemente con el régimen del suelo que se les aplique, a efectos de su gestión tendrán la consideración de actuaciones aisladas o integradas⁹⁴ sobre ámbitos delimitados como unidades de regeneración.

Finalmente, las actuaciones de renovación urbana se prevé que tengan, además de los objetos propios de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, la renovación y mejora de los equipamientos y demás dotaciones urbanísticas cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios o conjuntos urbanos homogéneos, o converjan circunstancias singulares de deterioro físico o ambiental que hagan necesarias acciones de demolición, sustitución o realojo de residentes. A las actuaciones de renovación urbana se les aplicará el régimen de

⁹² Según el artículo 69.1 a) Ley de Urbanismo de Castilla y León, entre los objetos que pueden tener las actuaciones aisladas se halla *“completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, o bien edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos”*.

⁹³ El suelo urbano no consolidado tiene una consideración residual en relación con el suelo urbano consolidado y, en general, podría decirse que se caracteriza por requerir una urbanización diferente a la existente conforme a las determinaciones del planeamiento [art. 12. 1 b) Ley de Urbanismo de Castilla y León]

⁹⁴ Según el artículo 72. 1 Ley de Urbanismo de Castilla y León *“las actuaciones integradas tienen por objeto la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar, cumpliendo los deberes urbanísticos establecidos en el Título Primero”*.

suelo urbano no consolidado y, consecuentemente, a efectos de su gestión tendrán siempre la consideración de actuaciones integradas sobre ámbitos definidos como unidades de renovación.

- b)** La relación de sujetos intervinientes, así denominados por el artículo 155 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en los diferentes tipos de actuaciones, se basa en la distinción entre aquellos obligados a participar en ellas y los que lo pueden hacer de forma voluntaria.

Como sujetos obligados a participar en estas actuaciones⁹⁵ se encuentran los propietarios de los terrenos, construcciones, edificios y fincas urbanas incluidos en el ámbito de la actuación; los titulares de derechos de uso otorgados por los propietarios en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación; las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de viviendas, y, finalmente, las Administraciones públicas en los casos expresamente previstos en el artículo 155. 1 d) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León⁹⁶.

Potestativamente se hallan legitimados para participar en los diferentes tipos de actuaciones los siguientes sujetos: las Administraciones públicas, aunque no se hallen obligadas a participar al no concurrir las circunstancias que, conforme se ha indicado, lo exijan; otros titulares de derechos de aprovechamiento que no estén obligados a participar y otros titulares de derechos reales;

⁹⁵ La relación de sujetos obligados coincide con la que contiene el artículo 17. 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación de 2015.

⁹⁶ En relación con los sujetos obligados a que se ha hecho referencia ha de advertirse que dicha obligación se sitúa dentro de los límites del deber de conservación, indicación que alcanza directamente a los propietarios de los inmuebles e indirectamente también a estos como partícipes de las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades y cooperativas; e, incluso, alcanza a los titulares de derechos de uso otorgados por los propietarios.

así como las empresas, entidades o sociedades que puedan participar en las actuaciones mediante cualquier título.

Las formas en que deben o pueden participar en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana los distintos sujetos considerados son muy variadas, especialmente lo harán o podrán hacerlo en la elaboración del planeamiento y en la ejecución del mismo⁹⁷; pero también parece oportuno llamar la atención sobre la posibilidad abierta a la participación privada ajena a la propiedad de los inmuebles en estas actuaciones de diferentes formas, especialmente con la finalidad de promover las actuaciones de rehabilitación, lo que remite a una figura empresarial que viene siendo reconocida como agente rehabilitador.

- c) Las actuaciones de referencia se habrán de planificar a través de alguno de los instrumentos del planeamiento general o mediante el tipo de plan especial de reforma interior⁹⁸, siendo de particular interés las siguientes reglas referidas a la planificación de estas actuaciones.

Sin perjuicio de la aplicación de las normas generales que regulan el ejercicio de la potestad de planeamiento conforme a las disposiciones que integran el Título II de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, las cuales también han sido afectadas por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilita-

⁹⁷ Vid., artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015.

⁹⁸ Incluso con referencia a las actuaciones de rehabilitación aisladamente consideradas, es decir, no como parte de actuaciones de regeneración o renovación urbanas, la disposición adicional octava de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, redactada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, establece que *“los planes, programas e instrumentos de rehabilitación que no hayan sido incluidos o previstos en el planeamiento urbanístico no podrán ser aprobados en ausencia de planeamiento general, ni establecer determinaciones de planeamiento urbanístico, ni modificar las que estuvieran vigentes”*.

ción, Regeneración y Renovación Urbana, para hacer viable la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁹⁹, como previsiones específicas a esa finalidad, el artículo 156. 1 a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, también redactado por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, ordena que en cualquiera de estos tipos de actuaciones se dé prioridad a la rehabilitación frente a las que impliquen la sustitución de edificios y, con referencia precisamente a las de rehabilitación, a aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente.

Se identifican los objetivos cuya consecución — todos o algunos de ellos — se han de abordar mediante las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que sean objeto de planificación a través de cualquiera de los instrumentos del planeamiento general o especial de reforma interior; objetivos cuya mayor parte son aceptados sin discusión como integrantes del nuevo urbanismo sostenible, como son la colmatación de espacios para compactar la ciudad y evitar la urbanización de nuevos espacios, la eficiencia energética, la supresión de barreras arquitectónicas, la accesibilidad y movilidad, la mezcla de usos del suelo, la mejora de los espacios libres de bajo coste, y

⁹⁹ Especialmente son destacables los artículos 34. 4 y 49. 1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en su nueva redacción, en la medida en que incorporan la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana entre los objetos de los instrumentos de planeamiento general y de los planes especiales de reforma interior. El artículo 34, dedicado a determinar los objetivos del planeamiento general, además de referirse, también como novedad, al fomento del crecimiento compacto en su apartado 3, en el apartado 4 alude al objetivo de *“favorecer la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrutilizados”*. El artículo 49.1 al referirse a los planes especiales de reforma interior señala que *“tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma interior para la regeneración o renovación urbana, la mejora de las condiciones ambientales o de habitabilidad, la rehabilitación, la obtención de dotaciones urbanísticas u otros fines análogos. Con tal fin pueden aplicarse en cualquier clase de suelo”*.

otros como la recuperación de valores tangibles que representen la identidad de la ciudad, la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, la implantación de infraestructuras relativas a la informática y comunicaciones e, incluso, la integración de la perspectiva de género y de edad [artículo 156. 1 b) de la Ley de Urbanismo de la Comunidad].

En fin, también se ordena que los instrumentos de planeamiento adecuados a la planificación de las actuaciones que nos ocupan incluyan en la memoria una serie de especificaciones relativas a la idoneidad técnica y viabilidad económica de la actuación planificada, de las que destacaremos las relativas a la sostenibilidad económica impuesta por el artículo 22. 4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, la viabilidad económica prevista por el artículo 22. 5 del mismo texto legal, y el plan para garantizar los derechos de realojo y retorno de los residentes, aspectos vinculados al nuevo urbanismo a los que me referiré más adelante.

- d) La integración de la gestión de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación en el ordenamiento urbanístico de Castilla y León se ha realizado también mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y se ha hecho por varias vías, siendo de especial interés el contenido del artículo 157 de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, al que ha dado redacción la ley anterior, por lo que requiere cierta atención.

Las determinaciones de gestión de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y de renovación urbana podrán ser parte de los instrumentos de planeamiento que prevean dicha actuación, por lo tanto, podrán incluirse bien en alguno de los instrumen-

tos de planeamiento general o en el plan especial de reforma interior; o bien, podrán establecerse fuera del planeamiento, en unos instrumentos de gestión específicos que, según sus respectivos objetos, se denominan, proyecto de rehabilitación para las actuaciones de esta naturaleza, proyecto de regeneración si se trata de este tipo de actuaciones, y proyecto de renovación cuando ese sea el objeto de la actuación.

Haciendo uso de la correspondiente habilitación que realiza el artículo 157. 2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León en favor de la potestad reglamentaria, mediante la reforma del Reglamento de esta ley, por medio del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, se han establecido las reglas que permiten delimitar las unidades territoriales sobre las que se pretendan llevar a cabo los distintos tipos de actuaciones, así como las determinaciones de gestión que habrán de incluir los instrumentos de planeamiento habilitados para planificar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana¹⁰⁰ o, en su caso, los instrumentos de gestión, así como el procedimiento de aprobación de estos, en la medida en que, como se ha señalado, también se hallan habilitados para incluir determinaciones correspondientes a estos tipos de actuaciones (artículo 157.1 de la Ley de Urbanismo de la Comunidad)¹⁰¹. La delimitación de las unidades de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas producirán los efectos previstos por la legislación del Estado¹⁰²; efectos a los que

¹⁰⁰ Recuérdese que, como se dejó anotado anteriormente, podrán ser los instrumentos de planeamiento general y los planes especiales de reforma interior (artículo 156. 1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León).

¹⁰¹ Para mayores precisiones, vid., los artículos 446, 452 y 460 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, introducidos en él por Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁰² Artículo 24 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015.

se suman los descritos por el artículo 77 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León en relación con la aprobación de los denominados proyectos de actuación¹⁰³. La lectura de ambos artículos, respectivamente, de la legislación estatal y autonómica, permite advertir que, en general, se ha operado la traslación de técnicas jurídicas y previsiones propias de la gestión del urbanismo tradicional al ámbito de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas con objeto de facilitar su materialización.

Como cláusula de cierre y garantía de la realización de las actuaciones planificadas y del cumplimiento de las determinaciones previstas en los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de gestión indicados, el apartado 6 del citado artículo 157 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León dispone que *“en caso de no ejecución de las obras planificadas en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los plazos previstos en el planeamiento que haya establecido la ordenación detallada del ámbito, el Ayuntamiento estará habilitado para proceder a su ejecución subsidiaria, a costa de los obligados, o para someter los inmuebles afectados a venta o sustitución forzosa”*.

Por último, con referencia al contenido de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, de la que me vengo ocupando, he de referirme a su disposición transitoria tercera pues contiene un mandato cuyo objetivo último es limitar los terrenos clasificados como suelo urbanizable en la Comunidad a aquellos que realmente sea factible su transformación urbanística, en la idea de devolver a su primitiva condición de suelo rústico el resto de terrenos pese a que hubieran sido clasificados en el pasado como urbanizables. Para ello, establece tres plazos a partir de

¹⁰³ Así lo prevé el artículo 157. 2 *in fine* de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

la entrada en vigor de dicha ley, en los que, en función de cuándo hubieran sido clasificados como suelo urbanizable, los terrenos que carecieran de ordenación detallada habrán de ser dotados de la misma¹⁰⁴, transcurridos los cuales sin que eso de produzca, los terrenos en cuestión quedarán clasificados como suelo rústico común. El contenido de la considerada disposición resulta sumamente apreciable, pues impone la reversión a la clase de suelo rústico de los terrenos clasificados como suelo urbanizable cuando no fueran dotados de ordenación detallada en determinados plazos, terrenos que, de ser así, seguramente nunca debieron haber sido clasificados como suelo urbanizable, por lo que la previsión legal considerada supone un paso importante hacia la contención del crecimiento de la ciudad a límites razonables y de forma ajustada a los nuevos principios del desarrollo urbano.

¹⁰⁴ Los plazos son los siguientes: dos años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley de Urbanismo de Castilla y León (1999); cuatro años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado estando en vigor dicha ley; y ocho años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable delimitado estando ya vigente la misma ley.

TERCERA PARTE.

PROBLEMAS DE LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSTRUIDA Y APORTACIONES LEGISLATIVAS PARA PALIARLOS.

I. Dificultades jurídicas, materiales y económicas para actuar en suelo urbanizado y construido.

Identificados conceptualmente los tipos de actuaciones sobre el suelo urbanizado y construido como rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, creo que todos participaremos de la idea de que las intervenciones en la ciudad construida está plagada de dificultades, en general mayores que las que normalmente surgen en los procesos de transformación urbanística del suelo rural, pues en estos últimos la experiencia ha demostrado durante decenios que la existencia de demanda solvente sobre el producto final que resulta del proceso, es decir, las viviendas u otro tipo de construcciones destinadas a la actividad productiva, al comercio o a servicios, allana todas las dificultades cuando se opera en suelo urbanizable.

Las causas de las dificultades para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas son muchas¹⁰⁵ y algunas de ellas evidentes, de manera que de forma sintética pueden fácilmente resumirse en dos: por un lado, la variedad y complejidad de relaciones jurídicas trabadas sobre el suelo urbano y las construcciones existentes que hacen difícil operar sobre el mismo al tratarse de un espacio desarrollado desde el punto de vista urbanístico, un espacio “socialmente vivo” podríamos decir; y, por otro, las menores

¹⁰⁵ Vid., una apreciable sistematización de las mismas bajo la denominación de barreras urbanísticas, económicas y culturales que, sobre la base de otras aportaciones doctrinales precedentes, realiza TEJEDOR BIELSA, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas...*, cit., 2013, pp. 38-40.

plusvalías que normalmente genera la acción urbanística en esta clase de suelo, pues el punto de partida lo constituye un terreno ya dotado de urbanización y edificado, por lo tanto desde el primer momento con un valor acorde con un aprovechamiento superior al primario del suelo, lo que hace que las actuaciones en él puedan resultar menos atractivas desde el punto de vista económico para quienes estuvieran interesados en promoverlas, salvo que los precios finales de los productos resultantes, por su ubicación en la ciudad y la calidad de la construcción, alcancen en el mercado unos precios que compensen al promotor de la actuación y al resto de sujetos que tengan intereses en ella¹⁰⁶.

De estas dificultades para operar en suelo urbano ha sido consciente el legislador, de manera que la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, primero, y después el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, han abierto el camino para poder superarlas mediante la previsión de algunas reglas llamadas a ser aplicadas en las actuaciones sobre suelo ya transformado urbanísticamente, reglas sobre las que, por su interés para lo que constituye el tema expuesto en esta lección, realizaré algunas consideraciones, llamando además la atención sobre el hecho de que las Comunidades Autónomas, en la labor que les corresponde al regular este tipo de actuaciones en sus respectivos territorios, en ejercicio de sus competencias en materia urbanística, han contribuido al desarrollo de esas reglas o aportado otras que abundan en ese mismo objetivo.

¹⁰⁶ Vid., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas", RUYE, núm. 28 (2013), pp. 14-15, donde se puede leer lo siguiente: "(...) a nadie se le oculta que regenerar el tejido urbano existente es bastante más difícil que urbanizar ex novo...en las nuevas urbanizaciones de la periferia. En estas últimas está sobradamente compensado por la importante plusvalía que genera la transformación en urbano de un suelo materialmente rústico que, además, puede percibirse de forma casi inmediata. No ocurre lo mismo, como es notorio, con el aumento de valor que también experimenta, sin duda, un área urbana del casco histórico de la ciudad, que es siempre menos y que normalmente tarda en materializarse".

Dentro de los límites que razonablemente entiendo que deben tener estas páginas, la primera de las reglas a que quiero referirme es la renovada regulación del tradicional deber de conservación que proporciona el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, deber que ha venido atribuyéndose al propietario de las construcciones en nuestro Derecho urbanístico, pero que en la actualidad el artículo 15 de este texto legal amplía notablemente en relación con su antigua configuración, pues ya no se limita a la obras que la Administración ordene realizar a los propietarios de las construcciones por razones de seguridad, salubridad, ornato público y por motivos turísticos o culturales, como ha venido siendo durante decenios, sino que en la actualidad, merced a la nueva regulación estatal del suelo, alcanza a aquellas otras que tengan como objeto mejorar la calidad o sostenibilidad del medio ambiente urbano¹⁰⁷.

Por lo tanto, ese deber se puede vincular estrechamente a las actuaciones que el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 prevé que puedan realizarse sobre el suelo urbanizado y construido, sobrepasando lo que es la conservación del edificio en sentido estricto, alusiva a la seguridad, seguridad u ornato público del mismo, para proyectarse incluso sobre el entorno de la edificación¹⁰⁸, de manera que los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones pueden verse inmersos en operaciones de gran alcance, que tengan por objeto, no solo la conservación de la propiedad, sino la rehabilitación del edificio e, incluso, la regeneración y renovación de la ciudad dentro de lo que supone la mejora de la calidad y sostenibilidad

¹⁰⁷ El nuevo régimen del deber de conservación ha sido estudiado por MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.: *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014; e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179 (2014).

¹⁰⁸ Sobre el “estiramiento del deber de conservación” a que conduce la nueva regulación del mismo, GARCÍA ÁLVAREZ, G.: “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España...cit.*, pp. 78-79.

del medio urbano¹⁰⁹; siempre dentro de los límites del deber de conservación, que el legislador estatal ha fijado con carácter general en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta de las mismas características que el afectado por la orden de ejecución; pudiéndose elevar hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o del edificio correspondiente en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, penalización que solo resultará viable en el caso de que las obras proyectadas tengan un coste superior al límite del deber de conservación, pues en caso contrario no se podría materializar ese incremento del veinticinco por ciento impuesto a los propietarios que no cumplieren la orden de ejecución¹¹⁰.

Además, el sometimiento de los propietarios en las actuaciones que se promuevan en suelo urbanizado al cumplimiento del deber de conservación de los inmuebles de que sean titulares, regulado en los términos señalados, mediante el propio artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, en relación con el artículo 49 del mismo texto legal, ha sido vigorosamente reforzado en la medida en que la ley ha abierto el camino para que al incumplimiento del deber de conservación le pueda seguir no solo la ejecución subsidiaria por la Administración, a costa del propietario obligado, sino otras formas más intensas de reacción administrativa, como son la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad,

¹⁰⁹ Críticamente sobre esa posibilidad que abrió en su reforma del deber de conservación la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y mantiene el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, MARTÍN VALDIVIA, S. M.: “La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda”, RUYE, núm. 30, p. 192.

¹¹⁰ En el mismo sentido, MUÑOZ GUIJOSA, M. A.: *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Thomson/Aranzadi, 2015, p. 56, cuando afirma que “si realmente cabe o puede hablarse en determinado supuesto de tal incremento del deber de conservación, es precisamente porque el coste de la obra ordenada supera el 50% del coste de reposición, puesto que de lo contrario no tendría sentido hablar de aumento alguno del tope cuantitativo a cargo del propietario. Obra ordenada, en consecuencia, por motivos que van más allá del estricto deber de conservación, y que remite a casos como los de rehabilitación forzosa, con improcedencia de declaración de ruina, supuesta la especial protección del inmueble en cuestión., así como, desde la reforma operada por virtud de la Ley 8/2013, a los supuestos de obras ordenadas para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”.

la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa u otras consecuencias que puedan prever las Comunidades Autónomas en la legislación de ordenación territorial y urbanística que dicten¹¹¹, técnicas todas ellas que pueden resultar en exceso rigurosas dependiendo de la capacidad económica de las personas que integren los colectivos que puedan verse afectados¹¹²; y todo ello sin que el legislador haya promovido una reforma integral del deber de conservación acorde con las nuevas obligaciones que genera su cumplimiento para los propietarios en el moderno urbanismo sostenible promovido por el legislador estatal¹¹³.

Pero la nueva regulación del deber de conservación en los términos que sumariamente han quedado anotados es una más del arsenal de medidas que pretenden facilitar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, pues con ese mismo objetivo hay que hacer mención de la reforma del sistema de mayorías conforme al que las comunidades de propietarios han de tomar las decisiones relativas a la gestión de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, toma de decisiones a cuya flexibilización pretende contribuir la disposición final primera de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, con objeto de facilitar la realización de actuaciones en suelo urbano en las que se hallen implicados edificios en ese régimen, que en la actualidad, bien sabemos que son la mayoría en nuestras ciudades¹¹⁴.

¹¹¹ Vid., DÍAZ LEMA, J. M.: "Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)", RDUyMA, núm. 191 (2014), pp. 79-81.

¹¹² De ahí que razonablemente se haya abogado por la consideración de las circunstancias socioeconómicas de los sujetos sometidos al deber de conservación en la formulación de la memoria de viabilidad económica, TEJEDOR BIELSA, J.: "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana...", cit., p. 59.

¹¹³ En ese sentido, vid., GARCÍA ÁLVAREZ, G.: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España...* cit. p. 73.

¹¹⁴ Sobre el sentido de esta reforma de la Ley de Propiedad Horizontal en relación con la rehabilitación urbana, vid., SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M^a PAZ: "La rehabilitación urbana y propiedad horizontal", en

De esa misma idea de facilitar la realización de actuaciones en la ciudad existente es tributaria la incorporación de lo que difusamente se ha dado en llamar en nuestra doctrina el agente rehabilitador¹¹⁵ como figura empresarial que, además de las Administraciones públicas, entidades dependientes de ellas y los propietarios y otros sujetos, también puede tomar la iniciativa adoptando diferentes formas jurídicas para promover actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y participar en la ejecución de estos tipos de actuaciones, a lo que proporcionan cobertura jurídica los artículos 8 y 9 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015.

Además, teniendo en cuenta la situación de partida en que se halla el suelo urbano, no resulta sencillo actuar sobre el mismo, como se ha demostrado a lo largo de los años en que la regulación de la rehabilitación urbanística, en su doble proyección de actuación aislada e integrada, ha podido ser aplicada en España. Por ello, para solventar las dificultades derivadas de operar en suelo construido y afectado por relaciones jurídicas complejas que afectan en la generalidad de los casos a las personas, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 abrió el camino a la aplicación en la ciudad construida de técnicas en su mayor parte ya previstas y de amplia aplicación en nuestro tradicional Derecho urbanístico expansivo para la transformación del suelo rural¹¹⁶, como son, por ejemplo,

Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 227-280.

¹¹⁵ Vid., sobre la figura, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El agente rehabilitador", en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson/Aranzadi, 2005, pp. 15-51, del mismo autor, "El agente rehabilitador", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291 (2003); también, SORIANO GARCÍA, J. E.: "Agente urbanístico rehabilitador: transición urbanística e identidad cultural, económica y turística", *RUyE*, núm. 21 (2010), pp. 49-62.

¹¹⁶ TEJEDOR BIELSA, J.: "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana", *cit.*, p. 48.

la posible delimitación de los espacios sobre los que se proyectan las actuaciones urbanísticas de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, con efectos determinantes para la viabilidad de las mismas por las consecuencias jurídicas que se derivan de esas delimitaciones, pues como se deducía de la citada ley y ahora impone el artículo 42.3 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, la delimitación de los espacios sobre los que se proyecten las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana lleva implícita la declaración de utilidad pública o el interés social a los efectos de la aplicación de la expropiación forzosa o la venta o sustitución forzosa de los bienes necesarios para la ejecución de aquellas, y la sujeción de los mismos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración actuante; o la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de un complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras, afección real que se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, como consecuencia de la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera de las actuaciones sobre el medio urbano; previsión que es semejante a la que dispone el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, relativo a la garantía real del cumplimiento del deber de conservación a partir del momento en que la Administración dicte la orden de ejecución, lo que da una idea del rigor con que se hallan concebidas las cargas y obligaciones que acompañan a las actuaciones sobre suelo urbanizado en la actualidad¹¹⁷.

¹¹⁷ Sobre la conveniencia de que las afecciones de referencia debieran estar acompañadas de medidas de apoyo a las familias con pocos recursos, en la línea de lo que preveía la Ley de Economía Sostenible para evitar el desplazamiento forzoso de los moradores de los centros urbanos que no pueden hacer frente a los costes de las actuaciones previstas en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas o

En esa misma línea, tratando de hacer factibles estas actuaciones, merece ser destacada la llamada del legislador a la técnica convencional que tanta aplicación ha tenido en el pasado, aunque en algunas ocasiones albergando fines espurios, para la transformación urbanística del suelo, con objeto de que ahora los pactos y acuerdos, en definitiva, los convenios urbanísticos, también sirvan para realizar las actuaciones que precise la ciudad existente. Como muestra de la asunción de esta práctica por el legislador al servicio del nuevo urbanismo, ha de tenerse en cuenta lo previsto por el artículo 33 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 sobre los convenios que pueden celebrar entre sí los diferentes sujetos legitimados para intervenir en las actuaciones en suelo urbano para la financiación de las mismas; o los que pueden celebrar las Administraciones con el resto de sujetos a que se refiere el artículo 32 del mismo texto legal sobre los asuntos relacionados en este mismo precepto.

Más aun, para evitar las posibles iniquidades resultantes de estos tipos de actuaciones, el artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 alude al reparto equitativo de los costes y de los beneficios que puedan derivarse de la actuación entre quienes, por cualquier título, estén llamados participar en la misma, cuyo avance ya ha de existir y darse formalmente a conocer desde el momento mismo en que se hubiera puesto en marcha la actuación.

En fin, como decía, el legislador, consciente de las dificultades para actuar en suelo construido, ha trasladado a la ciudad existente, debidamente moduladas, una parte importante de las técnicas y categorías jurídicas que durante más de cincuenta años han integrado el arsenal de instrumentos que han servido de forma tan eficaz al urbanismo de-

al cumplimiento del deber de conservación, vid., ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*, cit., pp. 45-46. En todo caso, a la hora de valorar la crítica de este autor es conveniente tener en cuenta la regulación de los derechos de realojo y retorno.

sarrollista. Confiemos en que esas mismas técnicas, como decía, adaptadas como han sido por el legislador, sirvan a ese nuevo urbanismo tributario del principio de sostenibilidad que todo lo impregna.

Más allá de lo señalado, por su especial trascendencia, mención aparte merece el asunto relativo a los ocupantes de los inmuebles afectados por las actuaciones urbanísticas en suelo construido, lo que remite a los derechos de realojo y retorno de los ocupantes de las viviendas, asunto de trascendental importancia, pues, como resulta evidente, las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se proyectan sobre espacios normalmente habitados, hasta el punto de que, con seguridad, la ausencia de una solución legislativa adecuada para los residentes en la legislación precedente ha supuesto un serio obstáculo para que hayan podido llevarse a cabo actuaciones sobre el espacio urbano a gran escala. En ello, sin duda, ha influido la declaración de inconstitucionalidad de parte de la regulación de estos derechos que contenía el texto refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992, por la STC 61/1997, de 20 de marzo, al dejar en manos de las Comunidades Autónomas la determinación del régimen del derecho de realojo en las operaciones urbanísticas no expropiatorias, lo que a la postre se ha traducido en una dilatada y perniciosa ausencia de regulación en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, ausencia de regulación que posiblemente ha podido obedecer a que las importantes plusvalías generadas por la actuación urbanística en muchos casos permitían satisfacer, mediante acuerdos privados, las expectativas de los ocupantes de las viviendas que hubieran de ser desalojados a causa de la intervención que se pretendiera realizar, por lo que muchos legisladores autonómicos no consideraron estrictamente necesario regular el derecho de realojo¹¹⁸;

¹¹⁸ MARTÍNEZ BOROBIÓ, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 2006, p. 41.

aunque, ciertamente, en aquellos casos en que algunas Comunidades Autónomas han optado por regularlo, dichas regulaciones han dado lugar a diferencias sustanciales entre la posición de los ocupantes de las viviendas según la Comunidad Autónoma en la que residieran¹¹⁹, lo que se ha reconocido como una deficiencia del sistema que en alguna medida trató de ser paliado por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, cuyo artículo 10. 2 b) disponía, más allá del genérico deber de que sea garantizado el realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual cuando tengan que ser desalojados en las actuaciones de reforma o renovación que por entonces contemplaba el artículo 16.1 e) del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, que el acuerdo administrativo mediante el que se delimitaran los ámbitos de actuación conjunta o se autorizaran las actuaciones que debieran ejecutarse de manera aislada, habría de contener, entre otros extremos, el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno; previsión que en la actualidad ha pasado al artículo 24.2 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015; pero sobre todo mediante el artículo 14, también de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Rehabilitación Urbanas de 2013, en el que se regulaban estos derechos en una norma precisamente dirigida a dotar de cobertura a las actuaciones en suelo urbanizado y construido, regulación estatal que hoy se halla en el artículo 19 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación de 2015¹²⁰.

¹¹⁹ FEIJÓO MIRANDA, A.: "Realojamiento y retorno de los ocupantes de viviendas: incidencia en la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico", *RUyE*, núm. 22 (2010), pp. 171-172.

¹²⁰ Con referencia a la regulación que contenía sobre los derechos de realojo y retorno la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, pero con validez para lo dispuesto en la actualidad por el artículo 19 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, *vid.*, QUINTANA LÓPEZ, T.: "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). En particular sobre el derecho de realojo, RODRÍGUEZ TOYOS, P.: "Vivienda y derecho de realojo", *Revista Vasca de*

Pero a las dificultades para operar en suelo construido, a que me he referido, se suma otra dificultad, esta de orden económico y que ya ha sido apuntada anteriormente; porque, en efecto, estas actuaciones suelen generar menores rendimientos que, en general, los que produce, sobre todo en ciclos económicos expansivos, la transformación urbanística de suelo rústico con destino a usos constructivos. Aspecto del nuevo urbanismo que, conviene advertir, no fue ajena al redactor de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, como se deduce de algún pasaje de su exposición de motivos, en el que se alude a las cargas que deben ser soportadas en las actuaciones en suelo urbano¹²¹, cuestión a lo que después me referiré.

Relacionado, siquiera sea indirectamente con lo anterior, con objeto de ajustar desde el punto de vista económico las actuaciones en suelo urbanizado y construido que se proyecten, el artículo 11 de esta ley aprobada en 2013 imponía la previa redacción de una memoria que pusiera de manifiesto su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, teniendo en cuenta los límites del deber de conservación, fijados hasta su derogación por el artículo 9.1 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, así como un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la actuación para los propietarios de los bienes incluidos en el ámbito de la actuación, con los contenidos que el propio artículo establecía; memoria de viabilidad económica que en los mismos términos ha pasado a ser regulada por el artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, y de la

Administración Pública, núm. 101 (2015).

¹²¹ En efecto, con referencia a la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 que realiza, su exposición de motivos señala que: *"Otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. (Pues) Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística"*, eliminación que, aun expresada por la exposición de motivos en los términos que anteceden, no tuvo lugar con tanta rotundidad en el texto finalmente aprobado como ley, tal como hace notar ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*, cit., p. 50.

que solo es necesario conocer, a nuestros efectos, que se trata de un documento prospectivo de carácter económico ajustado en su contenido a la finalidad de la actuación en suelo urbano que se pretenda llevar a cabo¹²², cuya función es diferente a la que cumple el informe o memoria de sostenibilidad económica en los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, a que también me he referido, dentro de los límites de la presente lección, *ut supra*.

Pero sobre todo, tomado en consideración que los rendimientos que generan las actuaciones en la ciudad construida puedan llegar a ser tan reducidos que pudieran desincentivar no solo la participación de los propietarios, aunque se hallen vinculados a estas actuaciones en los límites del deber de conservación, sino, sobre todo, no atraer la inversión del capital necesario para llevarlas a cabo¹²³, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 ya contemplaba algunas medidas para que sirvieran de incentivo a la realización de dichas actuaciones, medidas que han pasado íntegramente al actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015.

La primera a tener en cuenta está relacionada con la reserva de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a alguno de los regímenes de protección pública existentes y halla dos manifestaciones, una estable y otra más coyuntural, aunque ambas se considera que indirectamente pueden contribuir a animar el desarrollo de actuaciones en suelo urbano.

¹²² Sobre la metodología para su formulación, vid., PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*cit., pp. 136-149. Ampliamente, ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 27-76.

¹²³ Resultan ilustrativos de lo escasamente atractivas que pueden resultar las actuaciones objeto de regulación por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas los hechos que dieron lugar al conflicto judicial finalmente resuelto por la STS de 15 de marzo de 2013, en la medida en que se pone de manifiesto cómo la renuncia al aprovechamiento urbanístico que corresponde al Ayuntamiento en esas operaciones se presenta como un estímulo necesario para “animar a que hubiera empresas interesadas en la promoción inmobiliaria, y que éstas acudieran al concurso convocado para revitalizar los espacios urbanos”.

Así, la que he considerado como medida más estable, dispuesta mediante la reforma del artículo 10.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y que ahora obra como artículo 20.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, consistente en reducir la reserva de terrenos necesarios para realizar la edificabilidad residencial de vivienda protegida hasta un mínimo de un 10% en el suelo urbano que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización frente al anterior 30%, porcentaje este último que, sin embargo, se mantiene para la transformación urbanística del suelo rural; reducción de la citada reserva que la exposición de motivos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 justificaba en *“la idea de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación”*¹²⁴.

Con un carácter más coyuntural, vinculada a las condiciones que han venido predominando en los últimos años en el mercado de la vivienda, pero en la misma dirección que la previsión anterior, la disposición transitoria segunda de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 habilitaba, al igual que hoy lo hace la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, a las Comunidades Autónomas para que puedan dejar en suspenso durante el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013¹²⁵ la aplicación de la reserva de terrenos para la construcción de vivienda protegida prevista en la actualidad en el

¹²⁴ No obstante, a juicio de ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*, cit., pp. 55-56, esta razón resulta contradictoria con la previsión de reducir el porcentaje de reserva de suelo urbano para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública.

¹²⁵ El vencimiento del plazo de cuatro años previsto en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 ya se produjo, por tanto, el 27 de junio de 2017.

citado artículo 20.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015¹²⁶, habilitación que también trata de justificar la exposición de motivos de la ley de 2013, en particular por lo que aquí interesa, en que dicha reserva está *“rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano...tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario”*.

A la vista de las medidas indicadas, cabe deducir, pues, que para el redactor de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas —en la actualidad del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015— las reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pueden condicionar negativamente el desarrollo de las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación en suelo urbanizado y ya construido.

En ese afán de hacer viables estos tipos de actuaciones, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, en la reforma que realizó sobre el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, como segunda medida a considerar, propició un ajuste de las cargas urbanísticas que han de soportar los propietarios y promotores de dichas actuaciones en función de la situación del suelo sobre el que se pretenda actuar, en la idea de que la similitud de cargas en el suelo urbanizado y el suelo rural cuando en uno y otro se proyecten las actuaciones que para cada uno de esos tipos de suelo son propias, podría dificultar llevar a la práctica la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹²⁷. Con esa base argumental se justificaba la reforma del

¹²⁶ En contra del sentido de esta previsión, ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*, cit., pp. 62 y 63.

¹²⁷ Críticamente también, vid., ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*, cit., pp. 50-52.

artículo 16 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, con objeto de precisar los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y, abundando en los objetivos que informan dicha ley¹²⁸, la adición de un apartado 4 al citado artículo 16 mediante el que permitía la exención de los deberes de entrega de suelo que imponía dicho artículo en aquellas actuaciones que afecten a zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato o en los casos en que los aumentos de la densidad o edificabilidad fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación. Exención que en los mismos términos se prevé en la actualidad en el artículo 18.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015¹²⁹ y que, como fácilmente se advierte, supone una posible exención de las cargas en las actuaciones en suelo urbanizado y construido con objeto de incentivar su realización.

En la misma línea que las medidas ya consideradas, el artículo 18 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 contemplaba, por una parte, la ayuda económica del Estado para financiar las diferentes actuaciones que relacionaba su apartado 1¹³⁰

¹²⁸ Textualmente, "(...) se incluyen también normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre zonas muy degradadas de las ciudades, o con un porcentaje de infravivienda muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria, que es superar tales situaciones. En tales casos, la regla excepcional se justifica por la necesidad de priorizar entre los diversos intereses públicos en presencia".

¹²⁹ Textualmente: "Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación".

¹³⁰ Así, la conservación, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas tal y como se conciben en los correspondientes planes estatales; la elaboración y aprobación de los instrumentos

cuando gozaran de la cobertura de los planes estatales, ayuda que podía ser de importancia determinante para la realización de este tipo de actuaciones en función de las condiciones económicas de quienes estuvieran llamados a participar en ellas como propietarios de las viviendas que habrían de ser objeto de las actuaciones correspondientes; y, por otra, admitía expresamente la suscripción de convenios interadministrativos para el fomento conjunto de la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial. Ninguna novedad aporta a lo previsto por el citado artículo 18 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 el contenido del artículo 31 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, vigente en la actualidad, dado que viene a reproducir lo dispuesto en aquel, por lo que dichas previsiones siguen estando presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, la previsión de ayudas públicas se basan en el reconocimiento de que las actuaciones en suelo urbanizado y construido requieren una financiación adicional a la que puedan aportar los sujetos legitimados o llamados a participar en las mismas, como destacadamente es el caso de los propietarios vinculados por el deber de conservación; o, dicho de otra forma, sin perjuicio de la vertiente social de muchas de las ayudas previstas, el legislador parece aceptar que estas actuaciones en suelo urbano no aseguran la generación de plusvalías suficientes para contribuir a financiarlas, por lo que considera necesaria la participación de las Administraciones públicas en su financiación sobre la base de diferentes causas, entre las que debe destacarse la

necesarios para la ordenación y la gestión de las actuaciones reguladas por la misma ley y, en especial, de aquellos que tengan por finalidad actuar sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemas de naturaleza análoga que combinen variables económicas, ambientales y sociales; y aquellas otras actuaciones que tengan como objeto actuar en ámbitos de gestión aislada o conjunta, con la finalidad de eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios.

importancia que tiene la intervención en la ciudad consolidada desde la perspectiva social, así como la atracción que la mejora de la ciudad existente puede ejercer sobre quienes residen en zonas periféricas o metropolitanas de la misma, con las repercusiones positivas que ello necesariamente ha de suponer en términos de generación de riqueza en la propia ciudad¹³¹; incluso, como factor que puede contribuir a hacer a la ciudad más competitiva y, con ello, atraer más población e inversiones.

Pues bien, en relación con lo dispuesto por artículo 18.1 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana de 2013, primero, y, en la actualidad, por el artículo 31 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 sobre las ayudas públicas, una vez destacada su importancia para que puedan realizarse este tipo de actuaciones, hay que recordar que meses antes de la entrada en vigor de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, fue aprobado el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, mediante Real Decreto 233/2013, de 5 de abril¹³², con un horizonte temporal de cuatro años de vigencia, en el que, en lo que aquí interesa, se preveían ayudas a la rehabilitación de edificios, a la regeneración y renovación de zonas urbanas, a la implantación del informe de evaluación de edificios, al fomento de ciudades sostenibles

¹³¹ Son muy atinadas, en este sentido, las observaciones que realiza CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico...*cit., pp. 121, 122 y 125, cuando razona que "(...) las relaciones entre las distintas partes de la ciudad y el territorio no es solo una relación funcional, sino que lo es también de mercado. Para darse cuenta de ello no hay más que observar la publicidad de las urbanizaciones que se construyen a las afueras de la ciudad... Esa relación de mercado viene a poner en evidencia también una relación de dependencia más profunda aún, ya que esos productos inmobiliarios no tendrían razón de ser ni serían viables sin la existencia de la ciudad construida en el pasado (...). Todo ello no viene más que a confirmar la idea de que las actuaciones de crecimiento están en deuda con la ciudad construida y su renovación, y es necesario hacerlo patente, de la misma forma que en el pasado se tuvo que poner en evidencia la relación existente entre el edificio y la calle con la que confronta, y los beneficios que la una reporta al otro, motivo por el cual quien edifica debe contribuir a la urbanización de la calle".

¹³² En general sobre su contenido, FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: "La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio", RUYE núm. 30 (2014).

y competitivas; y cuyo objeto más novedoso era la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las líneas estratégicas temáticas que el propio plan identificaba como: mejora de barrios, centros y cascos históricos, renovación de áreas funcionales obsoletas y para la sustitución de infraviviendas, ecobarrios y zonas turísticas¹³³.

Todas las actuaciones que contemplaba dicho plan plurianual se estructuraban en ocho programas, de los cuales cuatro giraban en torno a la rehabilitación, la regeneración y la rehabilitación¹³⁴, lo cual da una idea del lugar preferente que ha ocupado el Plan Estatal 2013-2016 como instrumento que ha proporcionado cobertura a las ayudas públicas para el fomento de las actuaciones en suelo urbano; así como, también, a los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Fomento, por un lado, y cada una de las Comunidades Autónomas —excepto el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, en razón de su particular forma de financiación— y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por otro, a lo largo del último trimestre del año 2014 para la financiación conjunta, en los términos acordados, de las actuaciones relativas a seis programas del plan, de los cuales cuatro, como se ha señalado, se referían a actuaciones que tenían que ver directamente con la rehabilitación, la regeneración y la rehabilitación urbanas¹³⁵.

¹³³ Artículo 37. 2 del citado Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbanas.

¹³⁴ Sobre los programas del plan, aclaraba la exposición de motivos del real decreto mediante el que fue aprobado que *“se diseñan con el objetivo de permitir a las ayudas que incorpora salir de los estrictos límites de las viviendas, para entrar en el contexto de los edificios, de los barrios y de la propia ciudad considerada en su conjunto, lo que tiene repercusiones importantes en relación con los potenciales beneficiarios de aquéllas, que dejan de ser los propietarios, individualmente considerados en su condición de propietarios de las viviendas, para ceder ese papel a las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y otros agentes de similares características, algo que, sin duda, agilizará la gestión”*.

¹³⁵ Téngase en cuenta que el artículo 18.2 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 ordenaba a las Administraciones públicas fomentar de manera conjunta la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial, para lo que podrían asignar fondos de sus

La finalización del periodo cuatrienal para el que fue aprobado el Plan Estatal 2013-2016 hacía necesaria, en la línea de lo que ha sido habitual desde el inicio de los años ochenta del pasado siglo, la aprobación de un nuevo plan para los años 2017 y siguientes, algo que no fue posible por hallarse el Gobierno en funciones cuando expiró el cuatrienio, de ahí que aquel fuera prorrogado durante un año¹³⁶.

Formado el nuevo Gobierno después de las elecciones celebradas el 26 de junio de 2016, el 4 de mayo de 2017 el Ministro de Fomento presentó el documento marco que contenía el borrador del nuevo plan cuatrienal, que finalmente ha sido aprobado mediante Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, plan que aunque incide fundamentalmente en el fomento del alquiler como medio de acceso a la vivienda, da continuidad al decidido impulso promovido en 2013 hacia la reactivación del sector inmobiliario mediante la rehabilitación, de viviendas y edificios, y la regeneración y renovación urbanas; incorporando como novedad la extensión de algunos tradicionales mecanismos de fomento al medio rural, dirigidos particularmente a favorecer la adquisición y rehabilitación de viviendas por jóvenes en municipios de menos de 5.000 habitantes, en lo que se reconoce como una medida que trata de contribuir a atajar la preocupante despoblación de nuestros pueblos.

II. Una última consideración: la reversión de los excesos.

Para finalizar una última consideración de *lege ferenda*, porque si bien es cierto que sobre la base del influyente Informe Brundtland

presupuestos mediante la suscripción de convenios interadministrativos, lo cual tuvo su traducción en la actividad convencional de que se ha dado noticia.

¹³⁶ Mediante Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

(1987) la sostenibilidad ambiental y, en lo que aquí me ha ocupado, su variante en materia urbanística con diversas denominaciones —urbanismo sostenible o ecourbanismo, entre otras— ha ido tomando forma a través de múltiples documentos dotados de mayor o menor impacto en función de su eficacia normativa y, particularmente, en España esa nueva corriente de pensamiento, unida a la crisis económica, cuyos efectos ya comenzaron a percibirse en el año 2007, han llevado al legislador español a impulsar un nuevo Derecho urbanístico, mediante el que, en síntesis, se pretende ajustar, por una parte, la transformación de suelo rural a lo que requieran las necesidades que justifiquen la urbanización *ex novo* de terrenos y, por otra, posibilitar la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad construida; no es menos cierto que la intervención sobre la ciudad construida en sentido amplio tiene otro frente que no puede ser obviado en la actualidad y que seguramente necesite de actuaciones que no se hallan directa y totalmente pautadas por los textos legales alzados en aras de la sostenibilidad urbanística, pero que, sin embargo, también resultan necesarias para consumir los objetivos consistentes en dar al urbanismo el giro hacia la sostenibilidad iniciado con la aprobación de la Ley de Suelo de 2007.

En efecto, la ciudad expansiva, dispersa y fragmentada, que resulta difícilmente sostenible en términos económicos debido, por un lado, a los elevados costes que supone a las Administraciones la prestación de los servicios públicos, así como, por otro, a consecuencia de los continuos desplazamientos intraurbanos que han de realizar los ciudadanos, también por estas mismas razones puede ser escasamente competitiva como polo de atracción de inversiones; a lo cual, ha de añadirse, en descrédito de este modelo de ciudad dispersa y fragmentada, la acumulación de amplios espacios destinados a ser objeto de transformación urbanística, con proliferación, incluso, de terrenos interzona-

les con ese mismo destino, pero que no han llegado a ser urbanizados y construidos como consecuencia de la crisis económica.

Además, las expectativas urbanísticas que en otro tiempo se percibía que podían tener esos terrenos destinados a la expansión de lo urbano erróneamente han llevado al abandono de los usos tradicionales en que venían siendo ocupados, con la esperanza de que llegarían a ser finalmente afectados a usos considerados más lucrativos que los primarios del suelo, aunque todo parece indicar que la espera va a ser muy larga e, incluso, es muy posible que una parte de esos terrenos nunca se lleguen a urbanizar o, en su caso, a completar la urbanización y construcción; ni tampoco, lo que es peor, vayan a recuperar de forma espontánea sus destinos y valores primigenios, por lo que la regeneración de la ciudad en su conjunto y la idea de sostenibilidad urbanística exigen también que se lleven a cabo actuaciones urgentes sobre los entornos periurbanos en peligro de degradación o ya degradados, situación que, aunque a día de hoy escasamente ha ocupado la atención de los poderes públicos¹³⁷, parece evidente que estaría más que justificada la adopción de las medidas legislativas necesarias para hacer factible la reclasificación formal de esos terrenos como suelo no urbanizable a fin de preservarlos de la degradación que puede suponer la espera a que se produzca su transformación urbanística.

En otro caso, en la medida en que esos espacios, a menudo interzonales, pueden hallarse en estado de abandono, sin estar concluida la urbanización o ya concluida, pero sin que se haya llegado a materializar la edificación o, incluso, con edificios cuya construcción en estado más o menos avanzada se halle paralizada, allí donde se den estas situaciones y exista una demanda sostenida de vivienda de nueva cons-

¹³⁷ Vid., FARIÑA TOJO, J.: "Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana...", cit., pp. 18-20.

trucción, de forma prioritaria habría de ser encauzada esa demanda, incluso mediante medidas de fomento, hacia aquellas actuaciones paralizadas; sin perjuicio de que en otros muchos casos sea necesario actuar cuanto antes con medidas que vayan dirigidas a la regeneración de esos terrenos fallidamente destinados para usos urbanísticos, aunque ello requiera de intervenciones costosas desde el punto de vista económico, pero que a mi juicio resultan estrictamente necesarias para que el paso del tiempo no degrade esos espacios de forma irreversible.

Los problemas apuntados, aunque no hayan sido considerados de forma prioritaria por la renovada legislación estatal como parte de la sostenibilidad urbanística, deberían ser abordados sin demora, incluso promoviendo los cambios normativos necesarios, para clasificar los terrenos conforme a su estado original¹³⁸ y, en su caso, impulsando la transformaciones urbanísticas proyectadas tiempo atrás y pendientes de finalización¹³⁹.

Y ya debo dar por finalizada esta disertación, aun siendo consciente de que la exposición no agota el tema, pues aunque ustedes hayan hecho gala de una generosidad infinita al escucharme con inmerecida atención, no quiero poner a prueba su paciencia pues, como nos enseña el mito de Tántalo, esta tiene un límite y, aunque no llegaran

¹³⁸ En esta línea, se considera acertada, como se ha señalado en páginas precedentes, la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, de Castilla y León, al establecer que la ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable a la entrada en vigor de esta ley deberá aprobarse definitivamente antes de que transcurran una serie de plazos contados a partir de esa fecha, incumplidos los cuales los terrenos quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común a todos los efectos.

¹³⁹ Me parece de interés anotar que el reciente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por el Real decreto 106/2018, de 9 de marzo, al regular el programa de fomento del parque de viviendas en alquiler, prevé que puedan obtener financiación, con cargo a las ayudas de este programa, las viviendas o promociones de viviendas con obras en curso paralizadas y que reanuden las mismas hasta su completa finalización, siempre y cuando se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento durante un plazo mínimo, en ambos casos, de 25 años, lo que, sin duda, constituye un estímulo a la conclusión de esas actuaciones inacabadas que, a mi juicio, debe ser aplaudido.

a ser tan severos en su juicio como los dioses lo fueron con ese mitológico personaje, a quien por haber agotado su paciencia al cometer tres acciones pecaminosas condenaron al sufrimiento eterno, tampoco quisiera yo que esta lección inaugural del curso 2018/2019 en la Universidad de León, que también consta de tres partes, fuera recordada por todos ustedes como la más tediosa que se ha impartido desde esta Tribuna.

He dicho.

Muchas gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, T. Quintana López (dir.), y A. Casares Marcos (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- AA.VV.: *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, J. Castelao Rodríguez (coord.), La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.
- AA.VV.: *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, A. Ruiz de Apodaca Espinosa (coord.), Thomson/Aranzadi, 2014.
- ALONSO IBAÑEZ, M^a. R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, *Ciudad y Territorio*, núm. 174 (2012).
- ALONSO IBAÑEZ, M^a. R.: “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, *RDUyMA*, núm. 277 (2012).
- AMENÓS ÁLAMO, J.: *El mito de la ciudad compacta*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.
- AMEZCUA ORMEÑO, E.: “La renovación urbana como manifestación del paradigma sostenible”, *RDUyMA*, núm. 285 (2013).
- ARENAS CABELLO, F. J.: “Urbanismo y edificación sostenible”, en *El Derecho urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registradores de España, Madrid, 2008.
- BAÑO LEÓN, J. M^a.: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
- BAÑO LEÓN, J. M^a.: Prólogo al libro *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- BASSOLS COMA, M.: “La contribución del Derecho Comunitario Europeo a la transformación del Derecho Urbanístico español”, *La Administración pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.
- BERMÚDEZ PALOMAR, V.: “Urbanismo sostenible y suelo rústico”, *RUyE*, núm. 22 (2010).
- CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico*, prólogo de Bassols Coma, M., Reus, Madrid, 2013.

- CRUZ ALLÍ ARANGUREN, J.C.: “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, RDUyMA, núm. 257, 2010.
- DE LA CRUZ MERA, A.: “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 179 (2014).
- DÍAZ LEMA, J. M.: “Rehabilitación urbana o cómo hacer de la necesidad virtud”, RDUyMA, núm. 257 (2010).
- DÍAZ LEMA, J. M.: “Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”, RDUyMA, núm. 191 (2014).
- DÍAZ LEMA, J. M.: “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”, RDUyMA, núm. 316 (2017).
- FARIÑA TOJO, J.: “Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas* (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- FEIJÓO MIRANDA, A.: “Realojamiento y retorno de los ocupantes de viviendas: incidencia en la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico”, RUyE, núm, 22 (2010).
- FEIJOO MIRANDA, A.: “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, en BUSTILLO BOLADO, R. y GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Desarrollo sostenible: un análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo”, RDUyMA, núm. 235 (2007).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, RUyE, núm. 28 (2013).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, RUyE, núm. 16 (2007).
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio”, RUyE núm. 30 (2014).
- GALERA RODRIGO, S.: “Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución”, en *El nuevo régimen del suelo*, G. García-Álvarez (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007.

- GALERA RODRIGO, S.: "Urbanismo sostenible: La política europea del medio ambiente urbano", RDUyMA, núm. 224 (2006).
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- GARCÍA GARCÍA, M^a. J.: "Desarrollo urbano sostenible *versus* crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbanística", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 33 (2008).
- GARCÍA GARCÍA, M^a. J.: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural", REDA, núm. 39 (1983).
- GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: "Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada", RUyE, núm. 30 (2014).
- GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: "El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso administrativa"; en BUSTILLO BOLADO, R. y GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Desarrollo sostenible: un análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson, Madrid, 2015.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, obra colectiva, T. Quintana López (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Suelo*, 3^a edición, Thomson/Civitas, 2015.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El agente rehabilitador", en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson/Aranzadi, 2005.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El agente rehabilitador", Revista de Estudios de la Administración Local", núm. 291 (2003).
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro", RDUyMA, núm. 172 (1999).

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- GUERRERO MANSO, M^a. C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, prólogo de J. Bermejo Vera, Iustel, Madrid, 2011.
- HUMERO MARTÍN, A.E.: “Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definatorio del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, *RUyE* núm. 30 (2014).
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179 (2014).
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- LEAL MALDONADO, J. y SORANDO ORTÍN, D.: “Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- LÓPEZ PÉREZ, F.: *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana”, *REDA* núm. 43 (1984)”.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”, *RUyE*, núm. 9 (2004).
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo de 2007”, *RUyE*, núm. 16 (2007).
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, tercera edición, Madrid, 2009, pág. 30.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. M.: *Derecho urbanístico y medio ambiente, Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006.
- MARTÍN VALDIVIA, S.M.: “La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda”, *RUyE*, núm. 30.
- MARTÍNEZ BOROBO, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 2006.

- MELLADO RUIZ, L. y PÉREZ FERRER, G.: “Algunas reflexiones sobre el ‘nuevo’ Derecho urbanístico en el proyecto de Ley estatal del Suelo: Derecho urbanístico sostenible y protección penal”, RDUyMA, núm. 22 (2007).
- MENÉNDEZ REXACH, Á.: “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 179 (2014).
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, RDUyMA, núm. 270 (2011).
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDUyMA, núm. 200, (2003).
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.: *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014.
- MORENO MOLINA, A. M.: “La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas”, RUyE, núm. 19 (2009).
- MORENO MOLINA, Á. M.: *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- MUÑOZ GUIJOSA, M. A.: *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Thomson/Aranzadi, 2015.
- PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, RUyE, núm. 33 (2015).
- PAREJO ALFONSO, L.: *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Montecorvo, Madrid, 1979.
- PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado; reflexión a propósito del proyecto de ley de economía sostenible”, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 14 (2010).
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo. Estudio preliminar de M. Vaquer Caballería*, Iustel, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo (Texto refundido aprobado por RDL 2/2008, de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas)*. Estudio preliminar de M. Vaquer Caballería, Tirant lo Blanch, segunda edición (primera en esta editorial), Valencia, 2014.

- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, Madrid, 2014.
- PAREJO NAVAJAS, T.: *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- PONCE SOLE, 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).
- PONCE SOLÉ, J.: "Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registadores de España, Madrid, 2008.
- PORTO REY, E.: "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano", *RDU* núm. 109 (1988).
- QUINTANA LÓPEZ, T.: "De la conservación de las edificaciones existentes a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *RUyE*, núm. 24 (2011).
- QUINTANA LÓPEZ, T.: "Las clases de suelo", en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, T. Quintana López (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: "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).
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1989.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: "Hacia un modelo de urbanismo sostenible" en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: "La cuestión competencial sobre la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades. La Ley 8/2013, de 26 de junio", *Memorial para la reforma del Estado*, tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E.: "El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación", *REDA*, núm. 50 (2011).
- RAMALLO LÓPEZ, F. E.: *La planificación territorial sostenible*, prólogo de L. Parejo Alfonso, Thomson/Aranzadi, 2014.

- RAMALLO LÓPEZ, F. E.: "Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de las técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible", en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, F. A. Castillo Blanco (dir.) y F. Ramallo López (coord.), Thomson/Aranzadi, 2014.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^a.: "Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible. Una respuesta a la crisis económica", RDUyMA, núm. 256 (2010).
- RAMOS MEDRANO, J. A.: "El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia", RDUyMA, núm. 297 (2015).
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A.: "La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42 (2006).
- ROCA ROCA, E.: "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos", RDU núm. 90 (1984).
- ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- RODRÍGUEZ TOYOS, P.: "Vivienda y derecho de realojo", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101 (2015).
- ROZADOS OLIVA, M. J.: "Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas", en *Urbanismo sostenible, Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, dir. T. Quintana López, y coord. A. Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- SALOM PARETS, A.: "Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico. La importancia del factor poblacional. Referencia al *urban sprawl* en el marco del Derecho urbanístico de los Estados Unidos de Norteamérica", RUyE, núm. 25 (2012).
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M^a PAZ: "La rehabilitación urbana y propiedad horizontal", en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 227 a 280.
- SORIANO GARCÍA, J. E.: "Agente urbanístico rehabilitador: transición urbanística e identidad cultural, económica y turística", RUyE, núm. 21 (2010).
- TEJEDOR BIELSA, J. C.: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, (1999).

- TEJEDOR BIELSA, J. C.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.: “El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental y financiera”, en *El nuevo régimen del suelo*, G. García-Álvarez García (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: “Estudio introductorio”, en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, 2007.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: “Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español”, RDUyMA, núm. 294 (2014).
- VERA JURADO, D. J.: “Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano”, en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, F. A. Castillo Blanco (dir.) y F. Ramallo López (coord.), Thomson/Aranzadi, 2014.

Lección Inaugural del Curso Académico
2018-2019
Campus de León



universidad
de león
■ Área de Publicaciones

ISBN: 978-84-9773-928-3

