

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AFRONTAR LA REGENERACIÓN URBANA DE BARRIOS DEGRADADOS. UNA VISIÓN INTEGRADA DESDE EL DERECHO (\*) (\*\*)**

JULI PONCE SOLÉ (\*\*\*)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. REGENERACIÓN URBANA Y MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA.– II. REGENERACIÓN, REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE PODER Y NUEVOS DESARROLLOS NORMATIVOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS. EN ESPECIAL, LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE Y EL REAL DECRETO LEY 8/2011 EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA URBANA.– III. DERECHOS Y REGENERACIÓN URBANA: 1. Derechos en la ciudad, derecho a la ciudad y medio urbano sostenible. ¿Le pedimos demasiado a la regeneración urbana? 2. Regeneración urbana y derecho a la vivienda. 3. Regeneración urbana y derecho a la igualdad. En especial, gentrification y mezcla social en pos de la cohesión social. 4. Regeneración urbana derecho a la educación y segregación escolar. 5. Regeneración urbana, lugares de culto y derecho a la libertad religiosa. 6. Regeneración urbana y seguridad pública. La prevención situacional de la delincuencia y el incivismo. 7. Regeneración urbana y derecho al medio ambiente.– IV. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, LA VIVIENDA ASEQUIBLE Y LA REGENERACIÓN URBANA.– V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.– VI. BIBLIOGRAFÍA

**RESUMEN:** La regeneración urbana en España no se desarrollará sin una infraestructura legal de calidad que oriente y limite la actividad pública, que proteja los derechos de los ciudadanos y que establezca cuáles son sus obligaciones jurídicas. Este trabajo ofrece algunas reflexiones sobre cuál es el Derecho objetivo vigente en España en materia de rehabilitación, teniendo en cuenta la Ley de Economía Sostenible y otras normas jurídicas dictadas recientemente. Asimismo, considera el reparto de competencias en este ámbito en el marco de la gobernanza urbana y estudia como se va abriendo paso una visión sistemática de los derechos implicados en la ciudad, aludiendo a algunos derechos involucrados en el ámbito de la regeneración a los que tradicionalmente no se ha dedicado específica atención.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 19 de noviembre de 2012 y evaluado favorablemente para su publicación el 1 de diciembre de 2012.

(\*\*) El contenido de este estudio corresponde a la ponencia presentada en la I Jornada Nacional Cátedra Zaragoza Vivienda en diciembre de 2012. Quiero agradecer al profesor Julio César Tejedor Bielsa su amable invitación a participar en dicha actividad. Un primer análisis de la cuestión fue presentado como ponencia titulada «Ciudad, personas, derechos y regeneración urbana» durante el «Congreso de Rehabilitación y Sostenibilidad. El futuro es posible», que, organizado por el Colegio de Aparejadores de Barcelona, tuvo lugar durante octubre de 2010 en la Ciudad Condal.

(\*\*\*) jponce@ub.edu.  
www.urcosos.net.

*Palabras clave:* rehabilitación; regeneración urbana; renovación urbana; vivienda; derechos; urbanismo; colaboración público privada.

*ABSTRACT:* Urban renewal in Spain will not be developed without a quality legal infrastructure that guides and limits public activity and protects citizens' rights and obligations. The study deals with current Spanish law taking into account the Sustainable Economy Act and other recent regulations. Moreover, the research considers the distribution of powers in that field in accordance with urban governance. It analyzes the new systemic view of rights in the cities. Several rights involved in the urban renewal which are usually forgotten are considered here.

*Key words:* restoration; urban renewal; urban regeneration; housing; rights; land use law; public private partnership.

## **I. INTRODUCCIÓN. REGENERACIÓN URBANA Y MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA**

La finalidad de estas páginas es presentar algunas reflexiones sobre las relaciones entre el Derecho objetivo, esto es el conjunto de normas jurídicas aplicables, y los derechos subjetivos implicados en la rehabilitación o regeneración urbana (1).

La estructura de este documento es como sigue. En primer lugar, en esta misma sección que ahora se inicia, analizaremos cómo el Derecho (objetivo, esto es el conjunto de normas de aplicación) es relevante para la regeneración urbana, procediendo ante todo a definir ésta de acuerdo con el Derecho vigente (I).

En segundo lugar, abordaremos los niveles de poder con capacidad de incidir en la regulación y/o gestión de la regeneración urbana, prestando atención a la Ley de Economía Sostenible y otras recientes normas estatales y a modernos desarrollos autonómicos, como la ley «de barrios» catalana y la ley del derecho a la vivienda de Cataluña, así como a su interacción (II) (2).

---

(1) Quien tenga interés en obtener precisiones o una mayor profundización sobre parte de lo aquí expuesto puede acudir a la bibliografía incluida en el apartado VI.

(2) En el momento de proceder a la corrección de las pruebas de imprenta se publica en el BOE de 5 de abril de 2013 el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 y en el BOE de 27 de junio de 2013 la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Por tal razón, estas normas no pueden ser objeto de análisis en este trabajo, si bien se hará puntualmente alguna referencia a la mismas.

Un análisis del proyecto de ley que ha dado lugar a esta norma aprobada puede encontrarse en ROGER FERNÁNDEZ, G., «Acotaciones al texto del Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 281, abril 2013, pp. 83 a 108.

Luego, intentaremos argumentar cómo el Derecho, a nivel internacional y también el español, parece estar en fase de reconocimiento de la expresión territorial de diversos derechos, que se hacen efectivos en la ciudad, y haremos referencias al derecho a la vivienda, al derecho a la igualdad, con su corolario de la mezcla social en las áreas urbanas sometidas a regeneración, del derecho a la educación no segregada (apuntando las conexiones entre alojamiento, equipamientos escolares y espacios urbanos), al papel de los equipamientos religiosos en relación con el art. 16 de la Constitución, a la seguridad urbana y a su papel en la regeneración urbana, así como la conexión entre la rehabilitación y la regeneración con el derecho a un medio ambiente (urbano) adecuado (III).

La consecución del derecho a la ciudad mediante la regeneración urbana deberá explorar las vías de colaboración público-privado precisas, a las que se alude en el estudio (IV)

Finalmente, terminaremos el trabajo planteando algunas cuestiones abiertas para propiciar el debate y la discusión (V).

Empecemos pues, con la relación entre Derecho y regeneración urbana. Una primera cuestión es la terminológica. En el ámbito jurídico, la expresión empleada históricamente en nuestro Derecho ha sido la de «rehabilitación» (3). Es el caso, por ejemplo, del art. 9.1 del Texto Refundido de la Ley de suelo estatal (4) o de los arts. 107 y ss. de la ley de economía sostenible, a los que luego nos referiremos.

---

(3) En la legislación autonómica, por ejemplo, véase el art. 3, apartados g y h, de la Ley del derecho a la vivienda de Cataluña, que define lo que entiende por rehabilitación y gran rehabilitación, a los efectos de esta ley:

«g) Rehabilitación: el conjunto de obras de carácter general que, sin modificar la configuración arquitectónica global de un edificio de viviendas o una vivienda, mejoran su calidad en cuanto a las condiciones de seguridad, funcionalidad, accesibilidad y eficiencia energética.

h) Gran rehabilitación: el conjunto de obras que consisten en el derribo de un edificio salvando únicamente sus fachadas o constituyen una actuación global que afecta a la estructura o al uso general del edificio o vivienda rehabilitados.»

De acuerdo con PONS, M. y DEL ARCO, M.A., *Diccionario de Derecho urbanístico y de la construcción*, Comares, 4ta. Edición, 2006, voz rehabilitación urbana, Pág. 423, se entiende por rehabilitación urbana el «conjunto de actuaciones realizadas sobre edificios, monumentos, barrios o ciudades, encaminadas a reestablecerlos en su inicial estado y uso», señalando que «se trata, pues de reequipar y adecuar la ciudad con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población residente en la misma mediante medidas para la mejora de las condiciones del soporte físico existente».

(4) «Art. 9 LS 2008 1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general»

Sin embargo, el concepto de regeneración va ganando carta de naturaleza también en nuestro Derecho, como lo demuestra el art. 17 del 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 (5). En todo caso, como pone de relieve TEJEDOR BIELSA (2011, 236), la legislación estatal existente «mantiene (...) una indeseable imprecisión conceptual que puede determinar regímenes jurídicos diferentes y genera, por ello, inseguridad jurídica».

A los efectos de este trabajo, de acuerdo con estas definiciones legales, cuando nos referimos a la regeneración, lo hacemos a las actuaciones que se refieren a la rehabilitación de edificios y a las que incluyen áreas urbanas, *pero nuestro interés se centra en éstas últimas y en referencia no sólo a aspectos físicos, vinculados a la piedra, sino a ámbitos económicos, sociales y ambientales, conectándola pues con la moderna idea de regeneración urbana* (6).

---

(5) «Artículo 17. *Actuaciones de rehabilitación.*

1. A los efectos de este Real Decreto-ley, el término rehabilitación engloba las siguientes actuaciones:

a) Las de conservación, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable.

b) Las de mejora, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e intrusiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

c) *Las de regeneración urbana, entendiéndose por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior.*

*Tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico.*

2. Las actuaciones de rehabilitación que afecten solamente a edificios podrán incluir también los espacios comunes privativos vinculados a los mismos.»

(6) En palabras de ROBERT P. y SYKES, H., *Urban Regeneration*, Sage, Londres, 2006, p. 17, cabe entender la regeneración como una visión y una acción comprensiva y integrada que conduce a la resolución de los problemas urbanos y pretende conseguir mejoras en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que está siendo transformada.

El papel del Derecho objetivo en relación con la regeneración es, aunque limitado, nada despreciable. Como es conocido, en el marco de un Estado de Derecho (art. 1 CE) y en virtud del principio de legalidad (art. 9.3 CE), toda actuación pública requerirá de un marco normativo previo, sea ley, en caso de incidencia, por ejemplo sobre derechos cuya regulación requiera una norma aprobada por los Parlamentos, plan o/y reglamento (en su caso, ordenanza local).

En este sentido, igual que es posible hablar de calidad de la edificación o de calidad arquitectónica, es posible referirse, y crecientemente se viene haciendo así a nivel europeo, a la calidad normativa o regulatoria y a su mejora (*better regulation*) (7). No cabe duda de que mejores normas ayudarán a mejores políticas públicas de regeneración y a la protección y efectividad de los diferentes derechos subjetivos implicados, a los que luego aludiremos.

Los juristas estudiosos de los temas de rehabilitación urbana han venido reivindicando desde hace tiempo un mayor cuidado normativo para los temas de rehabilitación así como políticas públicas más decididas en este ámbito (8). La visión expansionista del urbanismo y las enormes plusvalías generadas en el pasado inmediato son explicaciones, quizás, para no haber cuidado más la calidad normativa en referencia a la rehabilitación y no haber explorado y desarrollado instrumentos nuevos o en todo caso haber perfeccionado los existentes, a la vista de la realización de una auténtica evaluación normativa *ex post*.

Quizás ahora, consigamos hacer de la necesidad virtud, a tenor de la crisis en la que nos encontramos. Aunque, por el momento, la crisis económica en que estamos inmersos desde 2008 muestra como también se está frenando la actividad de rehabilitación, de acuerdo con los datos proporcionados por el Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (9). Así, de abril de 2011 a abril de 2012 se concedieron 8179 licencias de rehabilitación, frente a las 67.345 de nueva planta, lo que representa un 12,1%, siendo el primer trimestre de 2012 los meses con menos licencias de rehabilitación (menos de 600 viviendas). En el mismo período, se visaron direcciones de obra para 29.218 ampliaciones y reformas, 31 por cada 100 visados de obra nueva. En mayo

---

(7) PONCE SOLÉ, J. «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, pp. 201 y ss.

(8) Entre las investigaciones jurídicas sobre el tema, puede consultarse ARROYO, L., *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Thomson Civitas, Madrid, 2006, GONZÁLEZ-VARAS, S., *La Rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998 o GARCÍA GARCÍA, M.J., *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institució Alfons el Magnànim, 1999 y «Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana», en esta REVISTA, 2008, 33. pp. 217-247, TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y Burbuja Inmobiliaria*, La Ley, 2012, pp. 211 y ss. o ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 155 y ss.

(9) Boletín núm.2 de 2012, consultable en: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESTADISTICAS\\_Y\\_PUBLICACIONES/PUBLICACIONES/PUB\\_OF\\_LINEA/ARQ-VIV-SUE/VIVIENDA/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/PUBLICACIONES/PUB_OF_LINEA/ARQ-VIV-SUE/VIVIENDA/)

de 2012 se registró un decrecimiento del -14,6%. En cuanto a la información de los visados de dirección de obra, de mayo de 2011 a mayo de 2012 se visaron obras de ampliación y reforma presupuestadas en 2.531 millones de euros, un 22,4% del total de obra visadas por los COAT, con caídas de entre más del 20% y más del 30% de febrero a mayo de 2012.

En contraste, en 2011 se produjeron 77.854 ejecuciones hipotecarias (con un acumulado total desde 2007 de casi 350.000) mientras se llevaron a cabo 58.241 lanzamientos (superando en más de 10.000 al año anterior y con un acumulado de 166.716 desde 2008, de acuerdo con datos del CGPJ). Esta difícil situación social, que ha venido acompañada de diversos suicidios relacionados con los lanzamientos, ha motivado el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que paraliza los lanzamientos durante dos años, siempre que concurren una serie de circunstancias familiares y económicas previstas en el mismo. La timidez de la medida y la arbitrariedad en la delimitación de las mencionadas circunstancias han despertado ya las críticas respecto a la efectividad real del mismo en la protección de los deudores hipotecarios.

## **II. REGENERACIÓN, REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE PODER Y NUEVOS DESARROLLOS NORMATIVOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS. EN ESPECIAL, LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE Y EL REAL DECRETO LEY 8/2011 EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA URBANA**

*Junto al concepto y a la mejora de la calidad normativa en el ámbito de la regeneración, surge la cuestión de quién debe ser responsable de la misma, o, en otras palabras, qué nivel de poder es competente para regular la regeneración urbana (así como para ejecutar la normativa existente).*

Ante todo, debe tenerse en cuenta que la actuación en el ámbito de la regeneración urbana no puede permanecer al margen del proceso de globalización, también jurídica. De ahí, que incidan, de un modo u otro, a veces mediante *soft law* (Derecho *débil*, de difícil exigencia ante tribunales de justicia), organizaciones de ámbito supranacional (10), entre las que destaca, obviamente, la Unión Europea.

En cuanto a la Unión Europea, a pesar de que no exista un otorgamiento normativo específico de funciones en este ámbito, diversos elementos derivados del Derecho originario europeo hacen augurar un creciente papel de la Unión Europea. Los objetivos de desarrollo sostenible y de cohesión social y económica presentes en diversos textos europeos conducen a una dinámica de creciente

---

(10) Téngase en cuenta, por ejemplo, en el ámbito de Naciones Unidas, el Informe elaborado por el Relator especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, visita a España: [http://www.urcosos.net/articulos/000\\_onuvivienda/informe\\_final\\_onu\\_vivienda\\_esp.pdf](http://www.urcosos.net/articulos/000_onuvivienda/informe_final_onu_vivienda_esp.pdf)

implicación comunitaria en este ámbito (11), sobre todo si se conectan con las competencias europeas en materia de medio ambiente (en este sentido, TEJEDOR BIELSA, 2010, pp. 92 y ss) y de otras políticas con impacto territorial (transportes, por ejemplo). Por otro lado, el importante papel de la financiación europea en operaciones de regeneración es bien conocido.

Desde la perspectiva del Derecho y los derechos, no debe olvidarse que la Carta de derechos fundamentales de la unión europea consagra, ahora ya con efectos jurídicos, una serie de derechos con impacto territorial y si bien su aplicación se limita a las instituciones europeas en principio, la jurisprudencia nacional ya está aplicándola en ámbitos domésticos, en un proceso de retroalimentación imparabable entre los niveles nacional y europeo (12).

Centrándonos en el ámbito español, dado que la regeneración afecta a ámbitos urbanos, las competencias en juego, principalmente, son las de urbanismo y vivienda. Como es sabido, ambas están en las exclusivas manos de las CC.AA y de los entes locales, en virtud de lo que señale la legislación de las primeras. Sin embargo, es también conocido como el Estado tiene diversas vías de entrada en el urbanismo y en la vivienda, y por tanto en la rehabilitación, aceptadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando se han suscitado conflictos jurídicos, especialmente la competencia vinculada a la relevancia económica del urbanismo y la vivienda en la economía (art. 191.1.13 CE), aunque no únicamente.

De ahí que el Estado haya regulado en materia de regeneración y continúe haciéndolo en el futuro. En este sentido, cabe tener en cuenta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), cuyos arts. 107 y ss. contienen, en opinión de algún comentarista, un «auténtico y completo estatuto de la rehabilitación urbana» (13); sin embargo, como a continuación se argumentará, es posible entender que no tan completo como sería posible. Como es sabido, la LES ha sido completada por los arts. 17 y siguientes del Real Decreto Ley 8/2011, a los que también se hará referencia. Un análisis de la LES y sus implicaciones para la renovación urbana puede encontrarse en el estudio resultado de la tesis doctoral de CERVERA (CERVERA PASCUAL, 2013, con prólogo del profesor Martín Bassols Coma).

Entre el conjunto de artículos de estas normas referidos a regeneración, sin ánimo de exhaustividad, podemos destacar algunas regulaciones específicas, dejando de lado ahora los aspectos fiscales. Así:

---

(11) En este sentido, CHITI, M.P.: «Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio», en Civitarese, S.; Ferrari, E.; Urbani, P.: *Il gobierno del territorio*, Giuffrè editore, Milán, 2003, p. 162 y ss.

(12) PONCE SOLÉ, J., «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2010 (en prensa).

(13) DÍAZ LEMA, J.M., «Rehabilitación urbana, o como hacer de la necesidad virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, abril-mayo, 2010, pp. 11 y ss.

- a. Por lo que se refiere a principios orientadores de la actividad pública, el art. 107, contiene una serie de principios y mandatos a los poderes públicos, en la línea de los primeros artículos de la Ley de Suelo vigente y en conexión con el incipiente derecho a la ciudad que está conformándose en nuestro ordenamiento, al aludir en su art. 107 al «medio urbano sostenible» (véase *infra*).

En todo caso, y teniendo en cuenta el art. 47 de la CE (y los respectivos de los Estatutos de Autonomía, así art. 26 del catalán), *llama la atención que no exista un mandato claro para la protección, promoción y efectividad del derecho a la vivienda, estableciendo el deber de generar vivienda asequible para satisfacer a éste siempre que sea posible*. De hecho, la palabra vivienda sólo aparece una vez, de forma tangencial, en el apartado a, con lo que se confirma la debilidad tradicional de estas perspectivas en las operaciones de regeneración (vid *Infra*). Por tanto, es difícil hablar de un estatuto completo de la rehabilitación cuando la perspectiva adoptada parece olvidar la sostenibilidad social y el papel de la vivienda asequible en la satisfacción del derecho a la vivienda, a tenor de lo que señala la Exposición de motivos (lo que podría ser explicado por el elemento competencial antes expuesto):

«El Título III de la Ley recoge disposiciones relativas a distintos ámbitos de la sostenibilidad ambiental, desde la que se abordan algunas reformas globales de los sectores afectados. Estos ámbitos son el modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible y, en especial por su importancia en el modelo económico español, la rehabilitación y la vivienda».

Asimismo, el art. 3 relativo a principios, tampoco hace alusión a la vivienda asequible y la regeneración, aunque sí a las necesidades de la población, en su apartado 7:

«Racionalización de la construcción residencial. Las Administraciones Públicas adoptarán políticas que favorezcan la racionalización de la construcción residencial para conciliar la atención a las necesidades de la población, la rehabilitación de las viviendas y de los núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos.»

- b. En cuanto a técnicas concretas, a lo largo de la exposición haremos referencia a algunas de ellas (convenios de rehabilitación, expropiación a favor de las comunidades de propietarios, etc). En este momento nos gustaría detenernos en el establecimiento de un sistema informativo general e integrado (art. 108) (14), la exigencia de preferencia de

---

(14) Téngase en cuenta al respecto, el desarrollo del *Sistema de Información Urbana (SIU)*, a que se refiere la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por parte del Ministerio de Fomento mediante el Portal de Suelo y Políticas Urbanas



instrumentos jurídicos integrales (art. 119 b), el derecho de los usuarios de viviendas o locales a realojo durante la realización de las obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que impidan su uso (o a su sustitución por una compensación económica, art. 110.3), la posibilidad de que los instrumentos ordenadores de la rehabilitación además de contenerse en planes puedan aprobarse de forma independiente, aplicando el procedimiento de elaboración de reglamentos (art. 110.4) y la regulación de las obras e instalaciones necesarias (art. 111), que supone la precisión del concepto de obras necesarias de la LPH.

Dada la relevancia de este último punto, le dedicaremos más espacio a continuación, en un apartado específico

- c. La rehabilitación y conservación del parque inmobiliario residencial está muy condicionada por el régimen de ocupación. La LPH, al regular en el artículo 10 las obras necesarias de conservación y de accesibilidad, ya tiene en cuenta que éstas pueden hacerse por iniciativa propia de la comunidad o por orden de la administraciones públicas, al establecer que los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa.

Pues bien, el art. 111 de la LES se refiere a la realización de obras de mejora previstas en un programa, plan u otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas, aprobado y en vigor, siempre que se trate de obras «que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por Ley a las personas, especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía».

En estos casos, la aprobación de estos instrumentos comporta la declaración de utilidad pública o interés social a efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos precisos para su ejecución. Además,

---

([http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=92&lang=es](http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=92&lang=es)) que incluye un *Observatorio de la Vulnerabilidad urbana*

([http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=75&lang=es](http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=75&lang=es)) que contiene un *Atlas de la vulnerabilidad urbana* con información relativa a barrios vulnerables en España. Se entiende por Barrio Vulnerable (BV) un conjunto urbano de cierta homogeneidad y continuidad urbanística, vinculado siempre a un Área Estadística Vulnerable (AEV), que pretende establecer una delimitación urbanística que se corresponda con una realidad física y morfológica. Por AEV se entiende una agrupación de secciones censales colindantes y de cierta homogeneidad urbanística, de entre 3.500 y 15.000 habitantes en las que al menos uno de los tres Indicadores de Vulnerabilidad considerados (índice de estudios, de paro o de carencias en las viviendas—sin agua corriente, sin wc dentro de la vivienda, o sin baño o ducha—) del conjunto supere el valor establecido como referencia

estas obras tienen el carácter de necesarias, de acuerdo con lo previsto en la LPH (15), debiéndose ser obligatoriamente costeadas por los propietarios, no siéndoles de aplicación el art. 17 LPH (16) y debiendo

---

(15) Artículo 10 LPH

«1. Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

2. Asimismo, la comunidad, a instancia de los propietarios en cuya vivienda vivan, trabajen o presten sus servicios altruistas o voluntarios personas con discapacidad, o mayores de setenta años, vendrá obligada a realizar las obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso adecuado a su discapacidad de los elementos comunes, o para la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, cuyo importe total no exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

3. Los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa.

4. En caso de discrepancia sobre la naturaleza de las obras a realizar resolverá lo procedente la junta de propietarios. También podrán los interesados solicitar arbitraje o dictamen técnico en los términos establecidos en la Ley.

5. Al pago de los gastos derivados de la realización de las obras de conservación y accesibilidad a que se refiere el presente artículo estará afecto el piso o local en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el artículo 9 para los gastos generales».

(16) El artículo 17 LPH señala lo siguiente:

«Los acuerdos de la Junta de propietarios se sujetarán a las siguientes normas:

1. La unanimidad sólo será exigible para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad.

El establecimiento o supresión de los servicios de ascensor, portería, conserjería, vigilancia u otros servicios comunes de interés general, incluso cuando supongan la modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. El arrendamiento de elementos comunes que no tenga asignado un uso específico en el inmueble requerirá igualmente el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, así como el consentimiento del propietario directamente afectado, si lo hubiere.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de esta Ley, la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación.

A los efectos establecidos en los párrafos anteriores de esta norma, se computarán como votos favorables los de aquellos propietarios ausentes de la Junta, debidamente citados, quienes una vez informados del acuerdo adoptado por los presentes, conforme al procedimiento establecido en el artículo 9, no manifiesten su discrepancia por comunicación a quien ejerza las funciones de secretario de la comunidad en el plazo de 30 días naturales, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción.

Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a lo dispuesto en esta norma obligan a todos los propietarios.

la Junta limitarse a acordar la derrama pertinente y los términos de su pago. El proyecto de ley establece limitaciones y precisiones en la realización de estas obras, excluyendo el carácter de necesarias en el caso de que exista alguna unidad familiar de la comunidad con ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el IPREM (excepto en caso de que las ayudas públicas a las que se puedan acceder impidan que el coste anual repercutido de las obras supere el 33% de sus ingresos anuales) y previendo la afección real de las viviendas al cumplimiento del deber de costear las obras a partir de la autorización administrativa o de la

---

2. La instalación de las infraestructuras comunes para el acceso a los servicios de telecomunicación regulados en el Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, o la adaptación de los existentes, las como la instalación de sistemas comunes o privativos, de aprovechamiento de la energía solar, o bien de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos colectivos, podrá ser acordada, a petición de cualquier propietario, por un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación.

La comunidad no podrá repercutir el coste de la instalación o adaptación de dichas infraestructuras comunes, ni los derivados de su conservación y mantenimiento posterior, sobre aquellos propietarios que no hubieren votado expresamente en la Junta a favor del acuerdo. No obstante, si con posterioridad solicitasen el acceso a los servicios de telecomunicaciones o a los suministros energéticos, y ello requiera aprovechar las nuevas infraestructuras o las adaptaciones realizadas en las preexistentes, podrá autorizárseles siempre que abonen el importe que les hubiera correspondido, debidamente actualizado, aplicando el correspondiente interés legal.

Sin perjuicio de lo establecido anteriormente respecto a los gastos de conservación y mantenimiento, la nueva infraestructura instalada tendrá la consideración, a los efectos establecidos en esta Ley, de elemento común.

3. El establecimiento o supresión de equipos o sistemas distintos de los mencionados en el apartado anterior que tengan por finalidad mejorar la eficiencia energética o hídrica del inmueble, incluso cuando supongan la modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a esta norma obligan a todos los propietarios.

No obstante, si los equipos o sistemas tienen un aprovechamiento privativo, para la adopción del acuerdo bastará el voto favorable de un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación, aplicándose, en este caso, el sistema de repercusión de costes establecido en el apartado anterior.

Si se tratara de instalar en el aparcamiento del edificio un punto de recarga de vehículos eléctricos para uso privado, siempre que éste se ubicara en una plaza individual de garaje, sólo se requerirá la comunicación previa a la comunidad de que se procederá a su instalación. El coste de dicha instalación será asumido íntegramente por el o los interesados directos en la misma.

4. Para la validez de los demás acuerdos bastará el voto de la mayoría del total de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación. En segunda convocatoria serán válidos los acuerdos adoptados por la mayoría de los asistentes, siempre que ésta represente, a su vez, más de la mitad del valor de las cuotas de los presentes.

Cuando la mayoría no se pudiese lograr por los procedimientos establecidos en los párrafos anteriores, el Juez, a instancia de parte deducida en el mes siguiente a la fecha de la segunda Junta, y oyendo en comparecencia los contradictores previamente citados, resolverá en equidad lo que proceda dentro de veinte días, contados desde la petición, haciendo pronunciamiento sobre el pago de costas.»

orden de ejecución de las mismas, que se hará constar en el Registro de la propiedad (111. 2 y 3, respectivamente).

En fin, desde la perspectiva competencial en que ahora nos movemos, la Disposición Final Primera de la Ley de Economía Sostenible señala como el capítulo IV del Título III, el que nos interesa a nosotros, se elabora apoyándose el Estado en el art. 149.1.13 CE con carácter general (*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*), si bien se especifican preceptos amparados por otros títulos competenciales, como el art. 111.5 (vinculado al art. 149.1.18, al estar vinculado a la expropiación en beneficio de la comunidad de propietarios, como veremos), 110. 2 y 4 y 111.2 y 4 (vinculados a los arts. 149.1.6 y 8, competencia estatal sobre legislación mercantil y civil).

Sin necesidad ahora de efectuar un análisis exhaustivo de esta cuestión (17), cabe señalar, a nivel general, que la utilización del art. 149.1.13 CE ha podido resultar en ocasiones excesiva (pues *no todo* el urbanismo y vivienda son economía ni puede emplearse esta materia como comodín sin violentar las reglas constitucionales, que establecen, no lo olvidemos, que el urbanismo y la vivienda son competencia exclusiva autonómica), mientras que puede sorprender que la entrada en juego de diversos derechos constitucionales (pues el urbanismo y la vivienda *no afectan sólo* a la economía), como veremos, y no únicamente el derecho de propiedad, art. 33 CE, en el ámbito del urbanismo y la vivienda y específicamente la rehabilitación, no provoque una reflexión renovada sobre el papel del art. 149.1.1 CE y sus posibilidades y límites, por ejemplo en conexión con el derecho a la vivienda (art. 47 CE). Debe notarse, por ejemplo, que en el caso del capítulo IV del Real Decreto-Ley 8/2011, la Disposición Final Primera vincula el mismo con los arts. 149.8, 13 y 23, pero también con el mencionado art. 149.1.1 CE, esto es con el establecimiento de una «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», en este caso, cabe entender, en relación con el derecho a la vivienda. Consideramos que, sin vulnerar las competencias autonómicas en la materia, esta vía puede ser desarrollada en el futuro.

Un ejemplo de lo que estamos planteando, aplicado a una técnica concreta, puede ser el de la regulación referida a los derechos de retorno y realojamiento, tan conectados en un plano concreto y nacional con las, en ocasiones, abstractas elucubraciones sobre la *gentrificación* o, más ampliamente, la mezcla social urbana, a la que luego nos referiremos.

En nuestra opinión, debería evaluarse y mejorarse la existente regulación de los *derechos de retorno y realojamiento* tanto por parte del legislador estatal como por parte del ámbito autonómico.

---

(17) PONCE SOLÉ, J., «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», *REAF*, núm. 7, octubre 2008, p. 145-195

Inexistentes hasta la ley 8/1990 (momento hasta el que sólo existía la extinción del contrato de arrendamiento y el pago del correspondiente justiprecio, insuficiente para la obtención de un nuevo alojamiento en el mercado, o el reconocimiento de aprovechamientos y las indemnizaciones por demoliciones para propietarios), los derecho de realojamiento y retorno, aunque son cruciales, están mal y poco regulados, débilmente estudiados y oscuramente tratados por la jurisprudencia (18).

En el caso del derecho de realojo y por lo que se refiere al *legislador estatal*, la Ley de suelo de 2007 sólo aludió a la cuestión en su art. 16.1, apartado e, como un deber en las actuaciones de transformación urbanística («Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente»), mientras que el Texto Refundido de 2008 repite, sin alterar, la DA 4 de la ley del suelo de 1992, en su Disposición Adicional Undécima.

De tal manera que el legislador estatal, pese a que la STC 61/1997, FJ 41, letra c, dejaba expresamente abierta la puerta a una cierta regulación estatal (19), no regula en la LS el derecho de realojo, *en el caso de transformación urbanística en suelo urbano no consolidado mediante sistemas de gestión privada, diferentes de la expropiación*. Ahora la LS, en su art. 110.3 añade una precisión a la LS señalando que los usuarios de viviendas o locales por cualquier título en edificios donde se lleven a cabo obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que les impidan el uso tendrán derecho al realojo en otra vivienda o el uso de otro local en el mismo edificio, si disponible, o en edificios colindantes o cercanos o a una compensación económica que cubra el daño causado si no fuera posible.

Por lo que se refiere a las leyes de las CCAA, en el caso de la gestión del planeamiento que no sea por expropiación, la legislación autonómica, con excepciones, no exige directamente el derecho de realojamiento, sino que se remite a una legislación inespecífica. Efectivamente, cabe notar que tampoco existe legislación autonómica cubriendo este supuesto, existiendo ahora una laguna ahora tras la STC citada, salvo excepciones (ej. Cataluña, art. 114 Ley de suelo y Decreto 80/2009, considerándolo una carga urbanística para el privado).

Por otro lado, nada dice tampoco la legislación estatal sobre el derecho de realojamiento y la lucha contra excesiva gentrificación por expulsión del área de antiguos ocupantes [como sí hace, por ejemplo, Cataluña en el Decreto

---

(18) En este sentido, véase MARTÍNEZ BOROBIO, D., *Derechos de Realojo y Retorno en la Gestión Urbanística*, Editorial Montecorvo, 2006, pág. 21

(19) FJ 41, letra c: «El Estado podría, en su caso, establecer como norma básica una garantía mínima de carácter compensatorio, para aquellos supuestos en los que si bien no se actúa por expropiación los ocupantes ilegales se ven privados de sus viviendas»

80/2009, en Exposición de Motivos y al introducir el art. 219 quinquies del Reglamento de la Ley de Suelo [20]).

Por lo que se refiere al derecho de retorno, no se contempla éste en caso de ruina, debido a la redacción de la LAU de 1994 y su interpretación por la doctrina y la jurisprudencia (pero sí lo hace Cataluña en art. 34 de la Ley del Derecho a la Vivienda, como luego veremos). Efectivamente, en el caso del derecho de retorno, la DA 8 de la LAU de 1994 exige que sea el planeamiento quien demande el derribo total o la rehabilitación total de la finca para dar lugar al nacimiento del derecho de retorno (21): debería suprimirse tal exigencia en la LAU, que imposibilita el nacimiento del derecho en los casos de pura ruina.

En definitiva, en la regulación estatal actual, y en el texto de la la STC 61/2007, de la que aquélla trae causa, parece carecerse de una preocupación por fijar una garantía mínima del derecho a la vivienda y del derecho a la igualdad mediante éstas técnicas, que podría estar justificada mediante el art. 149.1.1 CE.

¿Cabría plantear pues una norma específica y global estatal en materia de regeneración a tenor de lo visto en relación con el marco competencial? Dejando de lado ahora si sería una buena opción legislativa desgajar esta materia de la Ley de suelo vigente, o sería preferible incluir ese «estatuto de la rehabilitación» en ella, es posible sostener que, de hecho, el Estado, de la mano de la Ley de suelo, como hemos visto, de los sucesivos Planes de Vivienda que ha ido aprobando, de la Ley de Propiedad Horizontal, de Ley de Arrendamientos

---

[20] Véase su exposición de motivos:

«Les actuacions urbanístiques, tant les executades pel sistema de reparcel·lació com les dutes a terme pel sistema d'expropiació, poden afectar especialment, i més enllà dels béns i drets indemnitzables econòmicament, el dret a l'habitatge de les persones que viuen i destinen a residència habitual i permanent els habitatges afectats per l'actuació.

Per aquest motiu, històricament la normativa urbanística i la d'expropiació forçosa han reconegut als ocupants legals d'habitatges afectats per actuacions urbanístiques, que constitueixen la seva residència habitual, l'anomenat dret de real·lotjament com un dret independent a la indemnització que els pogués correspondre pels seus drets o béns afectats. Aquest dret garanteix a la persona afectada l'accés a un nou habitatge dins el mateix àmbit d'actuació, llevat dels supòsits en què no sigui possible; en aquest cas regeix el criteri de major proximitat a la ubicació originària.»

Y téngase en cuenta la modificación que opera del art. 219 (quinquies ahora) del reglamento de la ley urbanística:

«Els habitatges de substitució han de complir les condicions següents:

«a) Han de tenir la superfície adequada a les necessitats dels titulars del dret de real·lotjament, dins dels límits de superfície propis de la legislació sobre habitatges de protecció pública.

«b) Poden ser de nova construcció o de segona mà en condicions d'ús immediat.

«c) Han de trobar-se en el mateix àmbit d'actuació, llevat que no sigui possible per raó de les tipologies edificatòries o dels usos previstos o, excepcionalment, per altres causes degudament justificades. En aquests casos, regeix el criteri de major proximitat a la ubicació originària.»

[21] Véase MARTÍNEZ BOROBIO, D., *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, 2006, pp. 175 y ss. Téngase en cuenta la STS de 25 de enero de 1999 y la sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona de 2 de septiembre de 1998 (jurisdicción civil).

Urbanos, de la LES o de la legislación de Patrimonio Histórico ya tiene un corpus normativo afectando a la regeneración.

*Sería recomendable pensar en una ampliación, reunificación y modernización de estos elementos normativos, opción que podría tener indudables efectos de seguridad jurídica al agrupar todos los preceptos pero que, en todo caso, debería respetar el reparto competencial constitucional y estatutario de acuerdo con la apuntada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* En esta línea se sitúa la recién aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuya Disposición Adicional decimonovena señala que la misma «tiene el carácter de legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.13.º de la Constitución» y que se ampara en otros títulos constitucionales, entre los que se encuentra, por cierto, el mencionado art. 149.1.1 CE.

Pero, desde luego, son las Comunidades Autónomas las que en desarrollo del marco básico estatal y en ejecución de sus competencias, actores cruciales en este ámbito, con independencia de lo que luego se dirá sobre el nivel local.

No es éste el momento ni el lugar de analizar exhaustivamente los desarrollos autonómicos en esta materia, aunque sí quisiera hacer referencia ahora a alguno de ellos, a modo de ejemplo, provenientes de la Comunidad Autónoma catalana, donde la Ley 2/2004, de 4 de junio, conocida popularmente como «de barrios» y la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, suponen dos hitos a nivel autonómico y, quizás estatal, por cuanto ya existen iniciativas normativas de otras comunidades autónomas en parecidas direcciones (22).

— La Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial., una auténtica ley anti-gueto, que actúa como una *Unidad de Vigilancia Intensiva* de ámbitos urbanos que ya se encuentran en dificultad. La Memoria del anteproyecto de ley que se convirtió posteriormente en la norma citada señalaba que de acuerdo con los datos disponibles, de las 39.110 ha destinadas a usos residenciales en la Región Metropolitana de Barcelona, 21.669 están afectadas en diversos grados por déficits de calidad urbana (el 55% del suelo residencial metropolitano, donde vive la mitad de la población de Cataluña), acompañados frecuentemente por «una acusada problemática social: envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales». Esta problemática parece más grave en una serie de barrios que representan unas 180.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes.

---

(22) Respecto a la ley de barrios, téngase en cuenta la ley balear 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Islas Baleares, estableciendo un marco similar a la ley de barrios catalana. Por lo que se refiere a la ley del derecho a la vivienda, considérese, por ejemplo, la 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que declara la actividad de vivienda social como servicio de interés general, al igual que lo hace la catalana en su art. 4.

Desde un punto de vista jurídico, la Ley articula el despliegue de una actividad de fomento sobre esas áreas urbanas. Mediante su breve articulado (12 preceptos) esta norma establece un sistema basado en las solicitudes municipales de ayudas para proyectos integrales de recuperación de aquellas áreas urbanas que merecen una atención especial, por concurrir en ellas diversos problemas, entre ellos los demográficos y entre éstos un alto porcentaje de inmigración extracomunitaria (23).

Las solicitudes municipales son evaluadas por una comisión formada por una mayoría de representantes de la Generalitat de Cataluña, por representantes del mundo local y de los sectores afectados (art. 9). Esta comisión evalúa las solicitudes teniendo en cuenta el principio de equidad territorial (art. 9) y eleva una propuesta de resolución al consejero competente en la materia, quien es el órgano competente para adoptar la resolución final (debiendo motivar cualquier variación respecto de la propuesta de la comisión). En caso de concesión de la ayuda, la Generalitat cubrirá un mínimo del 50% del coste previsto, hasta un máximo del 75%, debiendo el resto ser aportado por el Ayuntamiento (art. 10). Las ayudas permiten la intervención sobre el medio ambiente urbano de estas áreas, pero no sobre los elementos privativos de las viviendas (sean libres o protegidas; y en ningún caso sobre elemento alguno del parque público de vivienda, art. 5.3 del Reglamento de la Ley).

Asimismo, la Ley diseña un sistema de evaluación *ex post* del grado de cumplimiento de los proyectos que obtuvieron las ayudas, mediante la creación de una comisión ad hoc, formada por representantes de la Generalitat, por representantes del mundo municipal, vecinal y de la sociedad civil (art. 12).

El Dictamen del Comité de las Regiones de 2007 sobre Política de vivienda y política regional, antes citado, ha incluido este programa entre los ejemplos de buenas prácticas europeas (24). Desde su puesta en marcha, se ha comprometido un total de 1300 millones de euros.

Desde un punto de vista jurídico se trata de una ley corta, cuya evaluación «*ex post*» podría conducir a introducir algunas evoluciones jurídicas en la misma a la vista de las experiencias desarrolladas (25). Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de perfeccionar la transversalidad de las políticas públicas (que afectan a diversos derechos, como veremos) implicadas en la regeneración urbana. Un ejemplo en este sentido podría ser el de las políticas públicas de

---

(23) Véase el art. 6 del Decreto 396/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla esta ley, que, por ejemplo, cita la existencia de un alto porcentaje de inmigración como una circunstancia específica de tales áreas a considerar singularmente para poder recibir las ayudas.

(24) Los datos concretos de las convocatorias resueltas pueden consultarse en: <http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/arees/ciutat/barris/index.jsp>

(25) Véase el trabajo de MARTÍ COSTA, M. y PARÉS, M. (coords): *Llei de barris: cap a una política de regeneración urbana participada i integral*, Barcelona, 2009, Generalitat de Catalunya, consultable en <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm>, así como la publicación del Departamento de Política Territorial Titulada *La Ley de Barrios*



vivienda. En este sentido, por ejemplo, se ha señalado que «sin embargo su propia transversalidad y la exclusión de las inversiones sobre vivienda como subvencionables, no le permiten actuar como vía de solución para algunos casos en los que el problema profundo se centra, especialmente, en el tejido residencial: en su configuración impenetrable y en su baja calidad aliada con una alta ocupación. Dar respuesta a situaciones de este tipo es, hoy, una asignatura pendiente. Hasta ahora hemos reaccionado ante requerimientos una vez producidos los mismos. Reaccionar preventivamente es más difícil» (26).

Por otro lado, y en conexión con el derecho a la igualdad en la ciudad al que luego se aludirá, podría avanzarse en el objetivo de mantener y potenciar la mezcla social sobre las áreas en las que se actúa, introduciendo, por ejemplo, una referencia en los criterios de evaluación de los proyectos municipales. Se produciría así, la tan necesaria interconexión entre diversas políticas públicas y la protección y promoción de los diversos derechos implicados en la ciudad.

En todo caso, la crisis económica vigente paralizó la convocatoria de nuevas ayudas al amparo de esta ley de barrios durante 2011, por lo que la virtualidad futura posible de la ley ha quedado, por el momento congelada.

— Por lo que se refiere a la ley del derecho a la vivienda catalana, ésta presta especial atención a las cuestiones de conservación y rehabilitación, introduciendo diversas técnicas en parte novedosas, que están todavía, por desarrollar en la gestión concreta, quizás debido a que la ley es reciente y a una falta de conocimiento sobre la misma. Asimismo, *la ley considera la rehabilitación no únicamente en zonas ya degradadas, sino en el conjunto de la ciudad, esto es áreas todavía no degradadas. Lo que pone encima de la mesa una idea interesante: es mejor (más eficiente, más eficaz socialmente) conservar que rehabilitar (hablemos de edificios o de barrios) y es mejor rehabilitar preventivamente para evitar la degradación que reaccionar cuando ésta ya se ha producido.*

Así, podemos destacar ahora algunos aspectos de la ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, vinculados con la regeneración, de forma inevitablemente rápida, deteniéndonos algo más, sin embargo, en las dos primeras, por su novedad y su salto a la legislación estatal y remitiéndonos a posteriores reflexiones en el caso de algunas de ellas:

*a) La expropiación o la ocupación temporal en edificios en régimen de propiedad horizontal*

Como ya hemos visto, la rehabilitación y conservación del parque inmobiliario residencial está muy condicionada por el régimen de ocupación. Pero,

---

(26) SERRA I AMENGUAL, P., «Actuaciones sobre barrios de especial interés. Programas de intervención en Cataluña», ponencia entregada por escrito en el seminario *Renovación urbana y cohesión social en un contexto de crisis*, San Sebastián, julio de 2010, organizado por Ekiten Thinking (<http://www.ekitenthinking.org/entrada.html>) en el marco de los cursos de verano de la Universidad de San Sebastián.

como señala SIBINA, a quien citaremos continuamente en este ámbito (27), «ello no resuelve la cuestión de la imposibilidad de dar cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación establecido en la legislación, cuando las obras o instalaciones precisas exigen eliminar, ocupar parcialmente o modificar la vivienda o local que conforma el espacio de propiedad singular y exclusiva de cada comunero o de las instalaciones generales de la comunidad u otros elementos comunes de las que tiene atribuido el uso privativo».

La anterior circunstancia no se resuelve siempre, de acuerdo con SIBINA, con la obligación, prevista en el artículo 9.1.c) LPH, de los propietarios de consentir en su vivienda o local las reparaciones que exija el servicio del inmueble y permitir en él las servidumbres imprescindibles requeridas para la creación de servicios comunes de interés general acordados conforme a lo establecido en el artículo 17, teniendo derecho a que la comunidad le resarza de los daños y perjuicios ocasionados. Los tribunales, al aplicar esta obligación, han afirmado que no puede convertirse en una expropiación privada de carácter forzoso en el sentido de que los acuerdos adoptados al amparo del artículo 17 LPH puedan imponer un *menoscabo que inutilice total o parcialmente el elemento privativo*. (28)

Cuando al artículo 32 Ley catalana derecho a la vivienda prevé la expropiación o la ocupación temporal en edificios en régimen de propiedad horizontal, no lo realiza para hacer imponer el acuerdo de una determinada mayoría de propietarios, que permita que adquieran para el común de la comunidad forzosamente los elementos privativos de un tercero. Se trata de garantizar el cumplimiento del deber legal de conservación y rehabilitación, que para ser exigido no exige mayoría alguna (el apartado 1 del precepto establece que «si las obras, instalaciones o implantación de usos que deben realizarse en inmuebles en régimen de propiedad horizontal para cumplir el deber de conservación y rehabilitación hacen necesaria la expropiación o la ocupación temporal de elementos privativos o comunes de uso privativo, los interesados pueden instar a la Administración competente a incoar un expediente a tal fin») (29).

---

(27) SIBINA, D., «La conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial», en PONCE y SIBINA coords. (2008), pp. 387 y ss.

(28) Véase, por ejemplo, la sentencia 52/2002, de 1 de febrero, de la Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 5ª)

(29) Incumplir ese deber tiene graves consecuencias. Así, por ejemplo, la ley del derecho a la vivienda de Cataluña tipifica como infracción muy grave de la conducta «incumplir el deber de conservación y rehabilitación, si supone un riesgo para la seguridad de las personas». O la tipificación como grave de «incumplir el deber de conservación y rehabilitación, si supone una afectación grave de las condiciones de habitabilidad de los edificios». La responsabilidad y la sanción que pueda imponerse por estas conductas no queda enervada por la inexistencia de quórum comunitario, por no ser una cuestión de decisión privada y convencional, sino una decisión propia o consecuencia de una orden que se dicta por las administraciones públicas para hacer cumplir un deber legal

En esta línea, véase ahora la ley de Economía Sostenible, en el que el art. 111.5 y 6 prevén la expropiación en beneficio de la correspondiente comunidad de propietarios o agrupaciones de éstas (30)

*b) Los convenios de rehabilitación*

De nuevo siguiendo a SIBINA, éste expone como el artículo 39 Ley catalana derecho a la vivienda regula los convenios de rehabilitación, que «pretenden superar el planteamiento del fomento de la rehabilitación a golpe de convocatoria periódica de subvenciones y ayudas, para sustituirlo por una acción concertada y que se desarrolla en el tiempo en función de las necesidades y posibilidades de las administraciones públicas y de los interesados».

El apartado 2 del artículo 39 establece que «el convenio de rehabilitación debe incluir el programa de actuaciones de conservación y rehabilitación que deben ejecutarse, especificando si son subvencionadas o a fondo perdido, y las obligaciones concretas que asume cada una de las partes. En todo caso, el propietario o propietaria debe comprometerse a ejecutar inmediatamente las obras dirigidas a garantizar las condiciones básicas de seguridad», y el apartado 3, que «los planes de rehabilitación de viviendas que apruebe el Gobierno deben establecer una línea específica de ayudas para atender a los convenios de rehabilitación». A su vez, la declaración de las áreas de conservación y rehabilitación, a las que luego nos referiremos puede conllevar dotarlas de un

---

(30) «5. La ocupación de aquellas partes de pisos o locales de edificios destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal que sea indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara necesaria para su expropiación en beneficio de la correspondiente comunidad de propietarios o agrupación de éstas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución.

b. Quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

6. La ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, que sea indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara, causa suficiente para su desclasificación y, en su caso, desafectación y enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución.

b. Quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para espacios libres y dotaciones públicas, así como la funcionalidad del dominio público, en los casos en que se trate de la ocupación de cualquiera de los espacios citados.

La ocupación de suelo por las instalaciones del ascensor, tales como vestíbulos, descansillos y acceso a viviendas derivados de la instalación, así como del subsuelo y vuelo correspondientes, objeto de la desclasificación como espacio libre y, en su caso, desafectación del dominio público a que se refiere el párrafo anterior, no es computable en ningún caso a efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o la vía pública».

fondo específico para realizar convenios de rehabilitación [artículo 37.f) Ley derecho a la vivienda].

La mención al carácter de las ayudas de si son o no a fondo perdido se concreta en el apartado 4, en el que se precisa que «pueden fijarse mecanismos de recuperación de las ayudas para el supuesto de que se produzca una transmisión onerosa del inmueble, de acuerdo con lo establecido por los planes de rehabilitación».

SIBINA señala como el contenido del convenio es por tanto complejo y abierto. Los mecanismos de garantía que establece la ley catalana son: a) el contenido del convenio de rehabilitación debe ser una condición especial de la correspondiente licencia de obras; b) los pactos con trascendencia real deben inscribirse en el Registro de la Propiedad; c) la resolución del convenio no deja sin efectos, en ningún caso, el destino de las viviendas de protección oficial previstas, y d) el incumplimiento del convenio de rehabilitación da lugar a su resolución y puede suponer la prohibición temporal del uso residencial, multas coercitivas, la ejecución subsidiaria a cargo de los obligados y la inscripción en el Registro Municipal de Solares sin Edificar.

Estos convenios están sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y están excluidos del ámbito de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, en virtud de su artículo 4 d). En cuanto el convenio incluya ayudas que puedan ser calificadas como subvenciones debe aplicarse la LGS, supletoriamente a las reglas específicas previstas en la legislación de vivienda y en los planes de vivienda y rehabilitación.

Ahora en la Ley de Economía Sostenible sigue la senda de la legislación catalana en su art. 110.5 (31)

### *c) Derechos de tanteo y retracto*

Como es sabido, desde la perspectiva del sujeto pasivo obligado por estos derechos, en general, el tanteo es la obligación que tiene el propietario de un bien o derecho de comunicar al titular del derecho la enajenación proyectada y las condiciones de la misma, con el fin de que éste pueda hacer uso de su derecho y adquirirlo, si lo desea, con preferencia sobre los demás posibles adquirentes, lo que supone una limitación al derecho de propiedad, concretamente a la facultad de disponer. Y el retracto es la obligación que tiene el adquirente

---

(31) «La Administración o Administraciones actuantes, los consorcios por ellas constituidos o las entidades o sociedades que los gestionen pueden convenir los términos y condiciones de su ejecución con los propietarios de edificios, pisos o locales, las comunidades de propietarios y agrupaciones de éstas. Los convenios pueden incluir las ayudas públicas previstas.

En los supuestos en que se den las condiciones necesarias al efecto, para edificios concretos y también mediante convenio, puede establecerse la ejecución privada de la rehabilitación por empresas que, individualmente o agrupadas y sustituyendo a la propiedad del inmueble, asuman la realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado.»

del bien o derecho de comunicar la adquisición al titular del derecho, con el fin de que éste pueda comprobar la coincidencia entre la transmisión proyectada y la efectivamente realizada. (32)

En el caso de los derechos de tanteo y retracto del artículo 15 de la Ley del derecho a la vivienda, el primero supone una potestad establecida a favor de un sujeto público que le permite, en un perímetro previamente establecido, subrogarse en el lugar del adquirente en aquellas transmisiones onerosas que se pretendan realizar sobre los bienes y derechos previamente determinados. Mientras el retracto constituye un mecanismo de garantía que permite la subrogación en el lugar del adquirente del bien o derecho cuando se hubiese omitido o falseado la obligación de realizar la comunicación de la citada transmisión.

Esta técnica puede tener mucho sentido en áreas degradadas para evitar que la degradación se traspase al precio y se perpetúe. En el marco de estas reflexiones generales sobre el concepto de tales derechos, cabe plantear su utilidad como instrumento de gestión pública, cuestión asociada, como veremos, a la concreta regulación legal existente.

En particular, es razonable plantearse la eficacia real de estos derechos en el desarrollo de políticas públicas, teniendo en cuenta que, si bien no directamente en el ámbito de la vivienda hasta la Ley del derecho a la vivienda, hace ya décadas que se encuentran regulados en la legislación urbanística, siendo su uso, por decirlo suavemente, escaso.

¿Por qué ocurre tal cosa? ¿Sucederá lo mismo con la aplicación futura del artículo 15 de la Ley del derecho a la vivienda?

Respecto a la primera cuestión, la respuesta a la misma no debería olvidar el hecho de que, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos como es el caso del francés, (33) la regulación existente hasta la fecha de estos derechos ha supuesto una transposición mimética de la civil, *dejando en manos de los propietarios la fijación de los precios objeto de tanteo*, lo que, como es obvio, afecta a la

---

(32) RAMOS MEDRANO, J.A. (1995): *Los derechos de tanteo y retracto en la legislación urbanística*, Dykinson, p. 23.

(33) En ocasiones, se ensalza el mecanismo jurídico equivalente francés (*droit de préemption*) y, sobre todo, su efectiva y no inusual utilización por las administraciones galas, que se pretendería fuera similar en España y Cataluña. Sin embargo, se olvida un aspecto crucial del sistema francés: la Administración no tiene por qué aceptar el precio de venta, pudiendo acudir, si lo considera excesivo, a la intervención de la jurisdicción competente en materia expropiatoria, la cual fijará el precio (no se trata de una indemnización) vinculante. Naturalmente, este *pequeño* detalle jurídico condiciona la eficacia de la institución y su uso al servicio de políticas públicas activas de protección de una serie de intereses generales, incluido la generación de vivienda asequible no segregada. Sobre el sistema francés, puede consultarse MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2006): *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7ª edición, p. 70-77. Debo agradecer al señor Manuel Monfort Pastor la iluminación sobre este punto, mediante la lectura de su trabajo «El patrimoni municipal de sòl i habitatge. L'experiència de Mataró», elaborado durante el Curso de Postgrado en Gobierno Local de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, en su 5ª edición.

operatividad práctica de la institución. (34) Cuando la situación económica es boyante y los precios de los inmuebles altos, tales derechos serán raramente ejercidos por las administraciones urbanísticas, ante los precios a pagar. Por el contrario, en momentos de recesión, como el actual, si bien ocurrirá lo contrario, lo cierto es que la marcha económica también afectará a los ingresos públicos y, en consecuencia, a la disponibilidad presupuestaria para adquirir inmuebles.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, en relación específica con el artículo 15 de la Ley, debe tenerse en cuenta, en referencia a lo anteriormente expuesto, la existencia de una particularidad en la ley. Efectivamente, ahora el artículo 15.4 de la Ley señala que:

«Los derechos de tanteo y retracto pueden ser ejercidos por la Administración pública ya sea por cuenta propia, ya sea en favor de los promotores a los que se refiere el artículo 51, ya sea en favor de los sujetos a los que se refiere el artículo 87.3.» (35)

Ahora bien, es este caso, el artículo 15.5 señala que la Administración «puede», más bien debe, pues ese es el sentido de que terceros se beneficien del ejercicio de tales derechos:

«Fijar unas condiciones respecto al uso y la dedicación del inmueble que aseguren que su destino esté vinculado a las políticas sociales de vivienda del municipio. Estas condiciones pueden consistir en exigir que una parte del inmueble se destine a viviendas de protección oficial o vinculadas a políticas sociales, más allá de los porcentajes máximos de reserva establecidos por el artículo 17 y por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.»

#### *d) Ruina, responsabilidad y retorno*

En cuanto a los supuestos de ruina, la conocida desconexión entre el resultado, la ruina, y la causa de la misma, puede llegar a hacer atractivo el incum-

---

(34) Como es sabido, la jurisprudencia civil insiste en que el ejercicio de tales derechos implica el pago del precio real de la cosa (por ejemplo, STS de 30 de marzo de 1995, Sala Civil). Salvando, naturalmente, el supuesto de viviendas sujetas a régimen de protección pública y, por tanto, con precio limitado, en que el tanteo y retracto no puede ejercitarse por un precio superior al fijado en la normativa (artículo 228 Reglamento Ley urbanismo de Cataluña), aspecto no recogido explícitamente en el artículo 15 de la Ley.

(35) El artículo 51 se refiere a los promotores sociales de vivienda. El artículo 87.3 se refiere a los siguientes sujetos: La Administración de la Generalitat ejerce los derechos de adquisición en beneficio propio, del municipio o de los promotores públicos a que se refiere el artículo 80.2, así como en favor de entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea el alojamiento de colectivos vulnerables que necesitan una tutela especial, o en favor de personas físicas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, que deben subrogarse en la posición de la Administración. En este último caso, la persona beneficiaria del derecho de adquisición es la que sea seleccionada en el proceso de adjudicación establecido por la presente ley para la adjudicación de viviendas de protección oficial.

plimiento del deber de conservación por parte de los propietarios, pues éste termina con la ruina y es conocido el efecto de la misma sobre los ocupantes del inmueble.

Para la Ley catalana, el elemento causal ha adquirido, sin embargo, gran relevancia, como acredita su artículo 31 y expone SIBINA, a quien volvemos a seguir en este punto. Este precepto establece que las declaraciones de ruina deben contener un pronunciamiento respecto a si la situación ha podido derivarse o no de un incumplimiento previo del deber de conservación del edificio, y añade que si la situación de ruina se deriva de un incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, debe incoarse el expediente sancionador correspondiente, de acuerdo con lo establecido por los artículos 123 y 124. Y concluye que una vez transcurridos dos años desde el momento de la resolución administrativa de declaración de ruina sin que se haya sustituido o rehabilitado el edificio, sin causa justificada, la Administración competente puede incluirlo en el Registro Municipal de Solares sin Edificar. (36) *A su vez, el artículo 34.2 establece que los ocupantes legales que tengan su residencia habitual en edificios objeto de conservación y rehabilitación o en edificios declarados en ruina por una resolución administrativa, si no son responsables del deterioro, tienen el derecho de retorno, que corre a cargo del propietario o propietaria del inmueble, alterando así el régimen general del que hablamos en su momento.*

Como señala SIBINA, «al valorarse necesariamente en el procedimiento de declaración de ruina el incumplimiento del deber de conservación, al margen de si fue o no requerido el propietario por el arrendador (aspecto muy relevante en la jurisprudencia civil), y las consecuencias sobre los ocupantes legales de la declaración de ruina, la Ley catalana derecho a la vivienda posibilita una defensa mucho más precisa e intensa de los intereses de éstos. En concreto podrán: a) recabar de la Administración un pronunciamiento expreso sobre el derecho de retorno, si se declara la ruina, o b) solicitar ayudas directas para el pago del alquiler, (37) para poder hacer frente a los incrementos de renta que se deriven de la repercusión del coste del cumplimiento de las órdenes de ejecución de obras de conservación, si no se declara la ruina o aun declarada se realizan las obras de conservación y rehabilitación. También los propietarios del parque privado de viviendas en alquiler con baja rentabilidad a causa de la existencia de contratos anteriores a 9 de mayo de 1985, de prórroga forzosa, podrán solicitar el establecimiento de convenios entre la Administración competente que establezcan ayudas para compensar los diferenciales entre los

---

(36) Artículos 171 a 176 Ley de urbanismo de Cataluña.

(37) El artículo 72 Ley del derecho a la vivienda de Cataluña, que regula el sistema de prestaciones para el pago del alquiler, establece en su primer apartado que el departamento competente en materia de vivienda debe establecer un sistema de prestaciones para el pago del alquiler para las personas y las unidades de convivencia residentes en Cataluña con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión social residencial o dificultar el proceso de inserción social.

alquileres percibidos y los alquileres que asegurarían el equilibrio económico (artículo 35.3 Ley catalana derecho a la vivienda), a la vista del coste de las obras de conservación y rehabilitación» (38).

*e) Acoso inmobiliario, viviendas desocupadas, infravivienda, sobreocupación*

El análisis del acoso inmobiliario (vid. *infra*, a propósito de la igualdad de las viviendas desocupadas, de la infravivienda y de la sobreocupación nos llevaría demasiado lejos y excede de las posibilidades de este documento. Sin embargo conviene señalar que la regeneración urbana no puede prescindir de estas realidades, que deben ser detectadas y afrontadas en el marco de la misma.

En cuanto a las viviendas desocupadas, la infravivienda y la sobreocupación, en el caso catalán, la ley del derecho a la vivienda contiene la regulación más completa sobre estos aspectos en el panorama estatal. El art. 41 de la ley señala como utilizations anómalas de las viviendas la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda, definidas respectivamente por los artículos 3, d, 3, e i 3 f (39), considerando a las dos primeras como un incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas, de acuerdo con el art. 5.2 apartados b y c (40).

---

(38) SIBINA, *op. cit.*, pp. 406 y 407.

(39) Que contiene las siguientes definiciones a los efectos de la ley:

«d) Vivienda vacía: la vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A tal efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución.

e) Vivienda sobreocupada: la vivienda en la que se alojan un número excesivo de personas, en consideración a los servicios de la vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad. Se exceptúan las unidades de convivencia vinculadas por lazos de parentesco, si el exceso de ocupación no supone incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene ni genera problemas graves de convivencia con el entorno.

f) Infravivienda: el inmueble que, aun careciendo de cédula de habitabilidad y no cumpliendo las condiciones para su obtención, se destina a vivienda».

(40) «Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:

a) Los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se les haya garantizado, si demuestran su necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda.

b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas por el artículo 42.6.

c) La vivienda esté sobreocupada. «



Por razones de espacio no podemos detenernos en el análisis de las tres figuras aludidas (41), aunque más adelante algo se dirá a propósito del cuarto aspecto mencionado, el acoso inmobiliario, en relación con el derecho a la igualdad y la regeneración urbana.

*f) Inspecciones Técnicas de Viviendas*

En cuanto al deber de conservación del propietario, la ley catalana prevé las inspecciones técnicas de viviendas, pero no la impone directamente, sino que difiere a su imposición a programas de inspecciones autonómicos o locales u ordenanzas (art. 28). Las soluciones en otras legislaciones autonómicas son dispares, en algunos casos parecidos a la catalana, en otros casos estableciendo directamente por ley la obligación y el plazo para la primera inspección.

Sin embargo, establecer la obligación de mantener las construcciones y edificaciones en las condiciones de uso efectivo parece que conlleva la necesidad de una inspección periódica. Sin embargo, no podemos olvidar que si la primera inspección, sea ya por el plazo fijado por el legislador (cuando debe realizarse a los cincuenta años), ya por el hecho de que la primera se realizará en edificaciones que nunca han sido inspeccionadas (y que su construcción puede remontarse a muchísimos años), debe tenerse un especial cautela frente a la irrupción de un gran número de declaraciones de ruina, por todos los efectos que ya hemos comentado. Quizás este extremo explique las soluciones diversas y que en algunos casos se habilite a los municipios para determinar el alcance concreto.

Ahora, el art. 21 del Real Decreto Ley 8/2011 ha establecido la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las CCAA fijen una distinta, cuando estén destinados «preferentemente» a uso residencial si están situados en municipios con población superior a 25.000 habitantes (salvo que las CCAA fijen otros estándares poblacionales o disponga la aplicación de la inspección a otros municipios distintos con las excepciones precisas «cuando las circunstancias lo aconsejen») y en municipios que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten (Disposición adicional Tercera). Asimismo, corresponde a las CCAA y los municipios (éstos dentro de los mínimos estatales y autonómicos) determinar la forma, plazos y condiciones de las inspecciones. Parece que éste es un ámbito donde las Entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas pueden llegar a tener un papel relevante, ante la falta de medios propios de las Administraciones para realizar tales inspecciones.

*g) Declaración de áreas de conservación y rehabilitación*

Finalmente, hacer notar que la ley del derecho a la vivienda (art. 37) incorpora la visión integral de la rehabilitación mediante la regulación que efectúa de la declaración de áreas de conservación y rehabilitación, en las cuales las

---

(41) Véase PONCE y SIBINA, Coords. (2008), pp. 463 y ss.

técnicas antes vistas (derechos de tanteo y retracto, por ejemplo) entran en acción para afrontar problemas aludidos antes (por ejemplo, sobreocupación).

Por último, pero no con menor relevancia, el nivel local debe ser también aludido, poder local competente, art. 25.2 d LBRL, de acuerdo con lo que señalen las leyes autonómicas correspondientes. En este ámbito, también debe tenerse en cuenta el potencial regulador de la mano de planes y ordenanzas locales (42) y la importancia de contar con las capacidades y recursos precisos (*know how*, vinculada a la formación, inspección, etc). Reflexión que nos llevaría demasiado lejos en estos momentos.

Conviene terminar este apartado apelando al concepto de gobernanza. (43) Probablemente sea la necesidad de construir en el futuro redes con elementos públicos y privados (pero donde el papel de ambos no puede ser idéntico debido a la responsabilidad pública en el ejercicio de sus competencias encomendadas y en el servicio al interés general, arts. 103.1 CE, art. 12 Ley 30/1992), en las que los intereses generales (entendidos como intereses no trascendentes a los de los ciudadanos y compuestos por intereses públicos y privados, aunque no por mera adición) sea uno de los temas relevantes en éste y otros ámbitos. Porque, en definitiva, a las personas y familias les preocupa que la regeneración urbana mejore su calidad de vida y proteja y promocióne sus derechos, no tanto el nivel específico de poder o la fórmula (pública, privada, público-privada) de garantizarle la efectividad de los mismos. Urge, pues, una actuación, decidida de todos los niveles de poder (de acuerdo con el principio de solidaridad y de lealtad institucional (44), en colaboración con el sector privado cuando sea posible (véase *Infra*), sin renunciar a las competencias y responsabilidades que el ordenamiento le entrega y exige ejercer), pero eso sí, no a *pesar* del sistema vigente de distribución competencial, sino *mediante* su respeto.

### III. DERECHOS Y REGENERACIÓN URBANA

Desde la perspectiva aquí adoptada, como se ha dicho, la regeneración urbana no es sólo la rehabilitación física de un edificio o la renovación física de un área urbana. Rehabilitar, renovar, regenerar no supone sólo activar la

---

(42) Un ejemplo referido a las inspecciones Técnicas de Viviendas en el caso catalán se ha expuesto antes, al citar el art. 28.2 de la ley del derecho a la vivienda.

(43) CERRILLO, A. (coord.) (2007): *Governança i bona administració*, EAPC (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf> ).

(44) A este principio jurídico de actuación pública, derivado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Texto Fundamental y recogido en el nivel legal por los arts. 4 y ss. de la Ley 30/1992, se refiere el art. 111.6 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible:

«Todas las Administraciones Públicas deben cooperar para asegurar la efectiva ejecución de las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, especialmente la aplicación coordinada de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, que sean aplicables por razón de los objetivos perseguidos.

economía de un país (sostenibilidad económica), avanzar hacia la sostenibilidad ambiental de edificios, áreas urbanas y ciudades o mantener el «orden público» conteniendo procesos de degradación con posibles efectos explosivos en áreas concretas (sólo hace falta recordar la situación de las *banlieus* francesas). Rehabilitar, renovar, regenerar, *también* implica:

- a) Tener una idea sistémica de ciudad, a la que ha aludido, desde una perspectiva jurídica, el Tribunal Supremo español. Desde el entendimiento de las ciudades como sistemas, tal y como señala la STS de 19 de julio de 1988 (Ar. 6084), la existencia de áreas urbanas enfermas no es un problema que pueda circunscribirse territorialmente, conectarse con una clase de personas marginales y ser olvidado. Desde la perspectiva de las ciudades como un todo interconectado, las áreas urbanas enfermas también enferman al resto de la ciudad (cfr. JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967).
- b) Respetar y hacer efectivos diversos derechos constitucionales implicados, tarea que está incluida en la búsqueda del interés general mediante la regeneración.

Esta última reflexión nos conduce derechamente a la parte final de la exposición, que se concentrará en el impacto de la rehabilitación en los derechos constitucionales con expresión territorial, en la ciudad.

## **1. Derechos en la ciudad, derecho a la ciudad y medio urbano sostenible. ¿Le pedimos demasiado a la regeneración urbana?**

En este sentido, como se avanzó, no hay que concentrarse exclusivamente en el impacto de la regeneración urbana en los derechos de propiedad. Existen diversos derechos que también se ejercen en la ciudad y que están afectados, de un modo u otro, por las políticas públicas existentes (o, en su caso, inexistentes, esto es, por acciones u omisiones) en materia de urbanismo y vivienda en general y de rehabilitación en particular (45)

Lentamente, parece caminar hacia un reconocimiento técnico-jurídico futuro de un *derecho a la ciudad* y de sus consecuencias concretas en la gestión pública y en la colaboración privada. Aunque debe advertirse, como se notará, que nos encontramos en una fase aún temprana, *en process*, por así decirlo, de «invención» del derecho a la ciudad, como en el pasado han sido «inventados» otros derechos en la historia (HUNT, 2009) (46).

La íntima relación de las funciones urbanas debe matizar toda distinción tajante entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y llevar al enten-

---

(45) Lo que sigue en el texto se basa en diferentes trabajos nuestros, aludidos en la bibliografía final, aunque se han adaptado al objeto específico de este documento y se han actualizado diversas referencias.

(46) HUNT, L., *La invención de los derechos humanos*, Tusquets, 2009.

dimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta, como ha puesto de relieve, por ejemplo, BASSOLS (1983, pp. 167 y ss.). Para dar cuenta de este sentido amplio de vivienda, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *hábitat*, que corresponde a la vivienda en su entorno urbano y social (DESCHAMPS, 1998, página 23). En ese sentido, también la legislación francesa alude a la existencia de un derecho a la ciudad (art.1 de la Ley nº 91-662, de 13 de julio, *d'orientation pour la ville*), el cual es también reconocido por la reciente Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de 2000, suscrita por diversas ciudades españolas, en la que se indica en su art. 1 que la ciudad.

«es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad» (47).

Las profundas relaciones entre urbanismo y vivienda y ordenación del territorio, y los derechos en ellos involucrados, están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación autonómica en España. Ésta ha recogido diversos principios y directrices de actuación pública que conectan a la vivienda con su entorno. La legislación autonómica más reciente también ha conectado la ordenación del territorio con el urbanismo y la vivienda específicamente (por ejemplo, Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de vivienda, cuyos artículos 26 y ss y 73 y ss. aluden a los Planes insulares de Ordenación y a los Planes de Vivienda como instrumento de ordenación supramunicipal de la vivienda o ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, que crea el Plan Territorial Sectorial de Vivienda) y ha impulsado mecanismos de lucha contra la segregación y la exclusión. Es el caso de la previsión de medidas de fomento específicas para ciertos barrios en dificultades (Ley catalana 2/2004, de 4 de junio de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, ya citada) o de la previsión legal de reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida a incluir en el planeamiento urbanístico, técnica ya común en numerosas legislaciones urbanísticas autonómicas, a la que luego nos referiremos con algo más detalle.

La actividad urbanística en general y la vinculada con la regeneración en particular –en desarrollo de todos los derechos constitucionales aludidos y de las regulaciones legales existentes– parece que debe, pues, garantizar un *medio ambiente urbano adecuado*, que, en lo que ahora nos interesa, permita la cohesión social y territorial y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo que incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los ya mencionados colectivos vulnerables.

---

(47) Como es sabido, numerosas ciudades españolas han firmado la Carta. Pero, simplificando ahora, los derechos recogidos en la misma no son exigibles judicialmente, puesto que la Carta no obliga a los firmantes más que a recoger en sus normas (éstas sí, exigibles) sus previsiones.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en adelante TR de 2008, parece ofrecer otro enfoque distinto al más limitado y tradicional, desde las competencias estatales, que se continúa en el proyecto de ley de Economía sostenible, al aludir en su art. 108 al «medio urbano sostenible». En este sentido, es interesante la lectura de la Exposición de Motivos de la mencionada ley de suelo estatal, especialmente de su apartado II, que resume tales características esenciales. Se insiste repetidamente en el papel de la ordenación territorial y urbanística en garantía efectiva del desarrollo urbanístico y territorial sostenible (ambiental, económico y social), de la igualdad y de la cohesión social, como integrante del mismo (véase el art. 2 en general y el art. 10 en relación con la vivienda asequible). Como señala el apartado III de la Exposición de Motivos la ley define tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres títulos concéntricos: el de ciudadanía, el régimen de la iniciativa privada para la actividad económica y el estatuto de la propiedad. A nuestros efectos, nos interesa singularmente el primero, que la citada Exposición caracteriza de este modo:

*«en general, en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona, con independencia de cuáles sean su actividad o patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad de un medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y la cohesión del mismo»*

Desde la perspectiva, pues, del derecho a la ciudad y del hábitat o medio ambiente urbano, se constata que la ciudad (y la vivienda que forma parte de ella) está condicionando una serie de derechos que precisan de un espacio físico para ser ejercidos.

Desde el ámbito jurídico, la superación de los viejos paradigmas anclados en la protección judicial del derecho a la propiedad como centro de atención del Derecho viene de la mano del paulatino descubrimiento de la relación existente entre éste y una serie de derechos constitucionales, notablemente condicionados por el tipo de ordenación urbanística y territorial que pueda realizarse. Asimismo, desde un punto de vista urbanístico, algunos de estos derechos (así, educación, libertad religiosa, los vinculados con la seguridad o vivienda, como luego veremos) deben forzar a una reflexión más profunda sobre el papel de los sistemas urbanísticos y las dotaciones, en general, y, en particular, de los equipamientos comunitarios (ASCHER, 2004, 76-77, por ejemplo, aboga por un replanteamiento del papel y tipo de equipamientos en la actualidad, desde una perspectiva urbanística más amplia).

En definitiva, la conocida aportación de LEFEBVRE respecto al derecho a la ciudad, situada todavía en una aproximación teórica general, empieza a ser tecnificada ya por diversas normas jurídicas, sobre la base de reconocer las conexiones entre los diversos niveles de regulación del uso del suelo y, como veremos, de la

conexión entre diversos derechos constitucionales, reconociendo la importancia del espacio urbano en la vida de las personas (insistiendo en el componente de la evitación de la segregación urbana de este derecho, DUKE, 2009).

No cabe duda que en los específicos programas de regeneración urbana, todas estas perspectivas deberán ser consideradas. Alguien podría aludir que esto supone sobrecargar a la actividad de rehabilitación con excesivas exigencias que exceden su molestia. Sin embargo creemos que las exigencias no son excesivas, sino las que se derivan del marco constitucional vigente y de derechos básicos de las personas; que sólo existirá sobrecarga si se siguiera considerando la regeneración como pura operación física, que incide sobre la piedra y, en consecuencia, se articularan los saberes y capacidades de gestión sólo en torno a esta idea. Por el contrario, la progresiva asunción de los derechos en la ciudad y del impacto de la regeneración sobre los mismos debería conducir a reforzar la transversalidad de las políticas públicas urbanas, la coordinación y colaboración entre niveles de poder y administraciones públicas y el diseño de los órganos y procedimientos precisos para dar la respuesta adecuada a unas necesidades que no son inventadas ni excesivas, aunque tampoco simples ni fáciles de gestionar en el territorio.

## 2. Regeneración urbana y derecho a la vivienda

Si comenzamos un breve repaso de alguno de los derechos aludidos, con impacto territorial y afectados por la regeneración, es inevitable aludir al derecho a la vivienda.

¿Ha sido la relación entre vivienda asequible suficiente y no segregada y regeneración una relación débil, más allá del puro realojamiento?

A la vista de la experiencia, puede ser ésta una pregunta lícita que debiera hacernos reflexionar.

*Por ello, las oportunidades que abren las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano consolidado y las de dotación en suelo urbano consolidado debieran aprovecharse para generar no sólo vivienda en mejores condiciones físicas, sino más vivienda asequible. Su generación en suelo urbano consolidado y no consolidado mediante las actuaciones de transformación urbanística (48) pertinentes [en el primer caso, de dotación, precisamente (49)] parece*

---

(48) El art. 110.1 de la LS y el art. 18.1 del Real Decreto-Ley 8/2011 consideran a las actuaciones de renovación, rehabilitación urbana y regeneración urbana como actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con el art. 14.1 LS, siéndoles aplicables el régimen legal de las actuaciones de urbanización o dotación, según cuál sea su objeto.

(49) Los propietarios de suelo urbano afectados estarán obligados a ceder terrenos dotacionales y a entregar el porcentaje público de plusvalías en proporción al incremento de aprovechamiento que determine la legislación además de los costes de urbanización, cuando se produzca un incremento de la edificabilidad existente y/o se cambie el uso por otro más lucrativo, como señala la doctrina (ROGER, 2012, 151, MENÉNDEZ REIXACH, 2011, 36, TEJEDOR, 225).

*necesaria para afrontar el grave problema español de vivienda asequible no segregada. Esto es, en caso de regeneración vinculada a la reforma interior en suelo urbano no consolidado o actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado, existen diversos mecanismos para inyectar más vivienda asequible, mediante las técnicas de la reserva de techo para vivienda protegida o la generación de viviendas dotacionales.*

— En cuanto a las reservas para viviendas protegidas, técnicas parecidas se han desarrollado ya en otros ordenamientos jurídicos (*inclusionary zoning* en EE.UU, *planning obligations* en el Reino Unido, obligaciones derivadas del art. 55 de la Ley sobre solidaridad y renovación urbana, de 2000, en Francia) y han empezado a explorarse en España, sobre todo de la mano de reciente legislación autonómica.

El desarrollo sostenible en su vertiente social conecta con el derecho a la vivienda del art. 47 CE (y 26 y 47 del Estatuto de Autonomía catalán, por ejemplo). El TR de 2008 contiene diversas previsiones referidas al derecho a la vivienda, en sus arts. 2.3, *in fine*, 4,a, 10 b, 16.1,b, 19 (referido a la declaración de obra nueva) ó 38 y ss (referidos a los patrimonios públicos de suelo y al derecho de superficie, que no serán considerados aquí).

En especial, una técnica legislativa interesante para el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales antes aludidos es el establecimiento de reservas de suelo donde se construyan viviendas asequibles, esto es, de acuerdo con nuestro sistema, viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Estamos, en definitiva, ante estándares urbanísticos, esto es, criterios materiales de ordenación que necesariamente han de ser atendidos en el plan, introducidos en nuestro ordenamiento jurídico, por inspiración del italiano, en la Ley de 1975 y que, obviamente, limitan la discrecionalidad urbanística municipal, sin que quepa por ello, *a priori*, sostener una vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Conviene plantearse, ahora desde una perspectiva económica, si se trata de una técnica útil para generar vivienda asequible no segregada. Lo cierto es que, como hemos tenido ocasión de exponer en otros momentos, diversos ordenamientos jurídicos de nuestro entorno utilizan técnicas parecidas. Algunas voces han planteado la inadecuación de esta técnica desde un punto de vista económico, dado que, se sostiene, no resuelven el problema de la asequibilidad de la vivienda y, además, encarecen las viviendas no sometidas a protección pública (las «libres»), dado que los beneficios empresariales no obtenidos en unas se cargarán en las otras. Debe notarse, sin embargo, que tales opiniones carecen de base en estudio empírico alguno. Bien al contrario, alguna experiencia española, como es el caso de la ciudad de Vitoria, parece demostrar que tal técnica, usada en cantidades significativas (en el caso de Vitoria por encima del 50% de la oferta inmobiliaria, superando a la privada) no encarece el precio de las viviendas «libres», bien al contrario, presiona para su estancamiento y permite aumentar el parque de viviendas protegidas (BURÓN, 2006). Además, desde una

perspectiva global, ROCA ha demostrado empíricamente como «*La construcción de viviendas protegidas no sólo facilita el acceso al mercado de los sectores más desfavorecidos sino que, a su vez, contribuye a mejorar la accesibilidad del conjunto de la población ya que incide moderando los precios residenciales de la vivienda libre.*» (ROCA, 2008).

Prescindiendo ahora de otros interesantes antecedentes en normas estatales, el TR de 2008 establece una reserva de ámbito estatal para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, conteniendo una regulación material en su art. 10 b y un régimen transitorio.

La regulación material exige una reserva para vivienda con un régimen de protección pública que al menos permita establecer su precio máximo de venta o alquiler, que se cifra en un estándar mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización (art. 10 b). La Ley prevé también que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo pueda aumentar o reducir tal reserva, siempre, en el segundo caso, que se califica de excepcional, respetando diversos límites, entre los que se halla que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social.

Fuera del ámbito de la legislación estatal, la técnica de la reserva de suelo para viviendas protegidas está siendo impulsada por las modernas legislaciones autonómicas, que desde los años noventa del pasado siglo la están contemplando en sus leyes urbanísticas. Si algún rasgo caracteriza la legislación urbanística autonómica referida a reservas de vivienda protegida es la *identidad* de su finalidad (el logro del derecho del art. 47 CE y de la cohesión social) y la *heterogeneidad* de las regulaciones concretas y de las técnicas legales empleadas: previsión como facultad o como obligación municipal, y aún dentro de este supuesto, como potestad reglada o como potestad con ámbitos valorativos referidos, por ejemplo, a la cuantía de la reserva; exigencia de porcentajes distintos cuando éstos vienen detallados; inclusión o exclusión de clases de suelo, etc (PONCE, 2002).

El caso vasco es especialmente significativo, dada su temprana regulación sobre esta materia, contenida ahora en el art. 80 y en el art.82 de la Ley 2/2006, de 30 de julio, de suelo y urbanismo. En el caso catalán, debe tenerse en cuenta, sobre todo, el art. 57.3 de la Ley de urbanismo vigente, y los preceptos concordantes, los cuales cifran ahora, tras la modificación operada por el Decreto Ley 1/2007, en un 30% el estándar genérico establecido para los POUM (del cual un 20% se tiene que destinar a viviendas con protección oficial de régimen general y de régimen especial y un 10% a viviendas con protección oficial de precio concertado, de conformidad con la DA 4ª de la Ley del derecho a la vivienda), que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca. En el caso de las denominadas *Áreas Residenciales Estratégicas*, el estándar de reserva de suelo para viviendas protegidas alcanza el 50%.



*En el ámbito de las áreas urbanas ya construidas, esto es en suelo urbano consolidado, particular importancia tiene la posibilidad de inyectar vivienda protegida, por lo que cobran relevancia preceptos como el art. 66.4 del Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, que desarrolla la ley de urbanismo catalana, que prevé que el planeamiento pueda establecer calificaciones relativas a vivienda protegida en suelo urbano consolidado, tanto en caso de nuevas construcciones como de gran rehabilitación de las existentes, destinando total o parcialmente la edificación a vivienda protegida. Ahora, el art. 17.3 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, reitera tal habilitación, con rango legal (50), con ciertas limitaciones (51). Sin duda, tales previsiones habrán de permitir políticas públicas dirigidas al logro de la sostenibilidad y la mezcla social, a la que luego nos referiremos, también en las áreas urbanas ya construidas y no sometidas a operaciones de reforma interior.*

Un aspecto importante conectado con la mezcla social sobre el territorio como antidoto a la segregación urbana es *la distribución de la reserva sobre el territorio, puesto que las reservas de viviendas protegidas, para dar lugar a un hábitat digno y adecuado, deben evitar concentraciones espaciales y ser repartidas equilibradamente por el territorio. En este sentido, lo mejor parece, en principio, una distribución uniforme por todos los sectores, aunque a falta de orientación legal explícita, quedará en manos de la discrecionalidad planificadora, en el marco de los principios generales antes mencionados, la decisión sobre la concreta ubicación (un ejemplo al respecto puede hallarse en la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 2005, RJCA 2005\815, a la que aludiremos luego). El legislador puede orientar dicha discrecionalidad directamente, a favor de la mezcla y la cohesión social. Un buen ejemplo en esta línea lo constituyen el art. 10.1 A) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en la redacción dada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre), que prevé la necesidad de que el Plan General de Ordenación Urbanística asegure «la distribución equilibrada de estos tipos de vivienda en el conjunto de la ciudad», el art. 80.4 de la Ley vasca*

---

(50) «La calificación urbanística de suelo que efectúe el planeamiento general puede establecer que la edificación de uso residencial se destine total o parcialmente a vivienda de protección oficial, tanto en el caso de nuevas construcciones como en el de gran rehabilitación de los edificios existentes, pero debe respetar el régimen jurídico de las viviendas preexistentes en los casos en que el derribo de un edificio sea debido a una operación de sustitución con realojamiento de los mismos residentes. Los planes que contengan dichas determinaciones deben incorporar un aplazamiento de la entrada en vigor, por un plazo de dos años, para garantizar la viabilidad económica de las operaciones en suelo urbano consolidado que se hayan concretado previamente a la aprobación del plan.»

(51) Mientras que el art. 17.4, derogado ahora por la Ley 9/2011, consagraba la habilitación legal para que el planeamiento territorial *estableciera como obligatorias* calificaciones urbanísticas para viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado en caso de nueva construcción o gran rehabilitación (de acuerdo con ciertos límites y orientaciones legales, entre ellos sólo la destinación parcial de edificios con más de 5.000 metros cuadrados de techo total edificable, hasta no más de un máximo del 20% del mismo).

2/2006, el cual señala el objetivo de «*garantizar una calificación equilibrada de las reservas que evite los riesgos de la segregación socio espacial*» o el art. 57.4 del Decreto Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, el cual señala que «Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se han de emplazar evitando la concentración excesiva de viviendas de este tipo, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.2, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta».

Ahora, el ya mencionado art. 10, del TR de 2008 señala que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo puede prever una reducción de la reserva prevista de terrenos para ubicar del 30% de la edificabilidad residencial prevista siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice el cumplimiento íntegro de la reserva dentro del ámbito territorial de aplicación por el planeamiento y «una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social».

Finalmente, señalar que tales reservas urbanísticas nada aclaran sobre el régimen jurídico de las viviendas de protección pública que vayan a construirse sobre tales suelos, el cual viene determinado por la normativa estatal (en la actualidad, Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) y autonómica en materia de vivienda. Al respecto, conviene tener en cuenta la STS de 25 de mayo de 2004, que ha negado la posibilidad municipal de establecer tipos específicos de vivienda protegida, ante la falta de cobertura legal que le otorgue tal competencia (se trataba de un supuesto en La Rioja). En el País Vasco, la Ley 2/2006 (Disposición Adicional Octava) ha previsto expresamente la posibilidad municipal de diseñar tipos de vivienda de protección pública (Viviendas Tasadas Municipales), aunque con sujeción a los parámetros y límites establecidos legalmente (FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, 2008).

— Por lo que se refiere a las viviendas dotacionales, es evidente que la consideración de la vivienda social como servicio público o servicio de interés general conlleva importantes consecuencias conceptuales y políticas. Pero también, y eso es lo que nos interesa, técnico-jurídicas. A parte de aproximar a la actividad pública en materia de vivienda asequible a otros sectores donde la misma está más desarrollada y poder aplicar soluciones y técnicas ya ensayadas, permite entender mejor el papel del sector privado en la provisión de vivienda asequible (e incluso poder operar con categorías como la de obligaciones de servicio público, que podrían completar el marco ya ofrecido por la función social de la propiedad en el ámbito de las reservas de suelo para vivienda protegida, por ejemplo).

De otro lado, en el nivel del ordenamiento jurídico europeo, la consideración de una actividad pública como servicio de interés general puede comportar la modulación de la aplicación de las reglas de competencia, de acuerdo con el art. 86.2 del TCE, lo que tiene una importancia notable y permite entender

aceptables supuestos, por ejemplo, de cesión de suelo por un Ayuntamiento a sociedades anónimas mercantiles de capital municipal para la construcción de vivienda protegida, que el TS ha aceptado aunque con una argumentación algo vacilante (por ejemplo, STS de 26 de febrero de 2002, RJ 2002\2625, ponente Xiol Ríos) (52).

Por otro lado, esa creciente conciencia de la vivienda como servicio público o servicio de interés general (plasmada, por ejemplo en el art. 4 de la ley del derecho a la vivienda en Cataluña) lleva también a diversa legislación autonómica a prever reservas de terrenos para la construcción de viviendas de titularidad pública con el carácter de dotaciones integrantes de sistemas. Así, el art. 34 del Decreto Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico prevea como sistemas urbanísticos reservas de terrenos para viviendas *dotacionales* públicas dirigidas a satisfacer las necesidades temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia y emancipación. El art. 18 de la ley catalana del derecho a la vivienda exige su existencia, ahora sólo en ciertos municipios tras la ley 9/2011, en función de las necesidades detectadas mediante la memoria social del planeamiento (53).

### **3. Regeneración urbana y derecho a la igualdad. En especial, *gentrification* y mezcla social en pos de la cohesión social**

Pasando ahora al derecho a la igualdad, ya mencionado, en conexión con la regeneración, hay que tener en cuenta que el concepto de inclusión o integración social aludido conduce derechamente al papel del Derecho urbanístico y de la vivienda en relación con ciertos colectivos vulnerables (jóvenes, gente mayor, familias monoparentales, inmigrantes extracomunitarios sin recursos...) y al papel del derecho a la igualdad en el disfrute de la ciudad. Determinadas prácticas urbanísticas pueden suponer discriminación en el uso del suelo, sea por activa o por pasiva, entorpeciendo la igualdad, como ha notado ALVES CORREIA (2001) en la doctrina portuguesa.

---

(52) Téngase en cuenta la Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del art. 86.2 citado a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios públicos de interés económico general, que alude a las empresas encargadas de vivienda de protección oficial, señalando que deben beneficiarse de la exención de la notificación, dado que se considera que las compensaciones económicas que reciban constituyen una ayuda estatal compatible. Con anterioridad, téngase en cuenta la decisión de la Comisión de junio de 2004, que consideró que las ayudas concedidas por un Ministerio Irlandés a un Organismo público de financiación de Vivienda social no eran ayudas estatales en el sentido del art. 87 del TCE y eran compatibles de acuerdo con el art. 86.2.

(53) Otras legislaciones autonómicas también se refieren a esta figura. La Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, por ejemplo, crea un trasunto de *servicio mínimo obligatorio* para municipios de 20.000 o más habitantes, los cuales deberán calificar en sus planes suelo con destino a alojamientos dotacionales siempre por encima de un estándar fijado en la propia ley

En el ámbito británico, el informe oficial inglés *Diversity and Equality in Planning* (Office of the Deputy Prime Minister, 2005) es del mayor interés, al hacer un análisis de la situación existente, exponer buenas prácticas de planeamiento urbanístico promotor de la igualdad y sugerir medidas de lucha contra la *discriminación* y de *acción positiva* a favor de la igualdad real y efectiva, incluyendo la posibilidad de reclutar en los equipos elaboradores del planeamiento a miembros de minorías étnicas que ayuden a ponderar todos los puntos de vista relevantes en la toma de decisiones sobre el uso del suelo.

En este sentido, es destacable la previsión contenida en el art. 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, El planeamiento urbanístico —en desarrollo de diversos derechos y principios constitucionales, ya aludidos, y de las regulaciones legales existentes— parece que debe también en España, pues, garantizar un medio ambiente urbano adecuado, que, en lo que ahora nos interesa, permita la cohesión social y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo que incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los ya mencionados colectivos vulnerables.

Efectivamente, en la planificación urbanística se puede hacer realidad tanto el derecho a la vivienda, como el derecho a la igualdad ya aludido (arts. 9.2 y 14 CE, arts 27 y ss. de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han realizado una interesante transposición de las directivas comunitarias efectúa la transposición de las directivas comunitarias antidiscriminación 2000/43/CE y 2000/78/CE) así como otros derechos que necesitan de una expresión territorial, y a los que luego nos referiremos.

Ahora, el TR de 2008, insiste repetidamente en ese papel de la ordenación territorial y urbanística en garantía efectiva del derecho a la igualdad, que es esgrimido como título competencial en que basar la ley (art. 149.1.1 CE). Éste derecho es mencionado en los arts. 2.2, vinculando la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, 2.3, mandando a los poderes públicos a que adopten las medidas de ordenación territorial que procedan para promover las condiciones en que los derechos incluido el de igualdad sean reales y efectivos, art. 2.3 también, refiriéndose al «resultado equilibrado» de la ordenación que no es otra cosa que la cohesión territorial unida a la igualdad espacial, 4, b, como el derecho de todos a no ser discriminados en la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, 8.1 c, a propósito del clásico principio de equidistribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados por la ejecución urbanística en proporción a su aportación, 9.3, en idéntico sentido respecto al suelo rústico, 10.1.c, obligando a la ordenación de los usos del suelo al principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, o 35, b, a propósito del clásico supuesto de indemnización por vinculación y limitación singular del planeamiento.

Ahora, el proyecto de ley de economía sostenible, en su art. 108, se refiere a los siguientes principios orientadores de la actividad pública en el ámbito de la rehabilitación:

«e) Garantice el *acceso equitativo de los ciudadanos* a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando al efecto los medios de transporte, especialmente los de uso público, más eficientes energéticamente y menos contaminantes.

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, tras alguna vacilación inicial (STS de 19 de mayo de 1987, Ar. 5815), también se controla la discrecionalidad del planeamiento urbanístico mediante el principio de igualdad (SSTS de 7 de diciembre de 1993, Ar. 9544 y de 8 de junio de 1998, Ar. 4390).

Por otro lado, el art. 47 CE debe también interpretarse sistemáticamente con el art. 9.2 CE, que establece el mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo a tal fin los obstáculos existentes. Este precepto, pues, abre la puerta a la, mal llamada, «discriminación positiva», recogida en las directivas comunitarias ya expuestas con la terminología de «acción positiva», la cual ha pasado al ordenamiento jurídico español mediante la mencionada Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

Para finalizar con este análisis entre igualdad y urbanismo, cabe mencionar la aprobación de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, cuyos arts. 45 a 48 se ocupan de esta cuestión por primera vez en el panorama español.

Hay que señalar que el texto legal se sitúa en la línea de las regulaciones europeas y españolas mencionadas, con un enfoque específico en el nivel del urbanismo y la vivienda. Estos preceptos aclaran explícitamente que la prohibición de que *todas las personas* (nacionales o no, por tanto) sufran discriminaciones, directas o indirectas, y acoso debe ser respetada por todas las personas y todos los agentes, *tanto del sector público como privado* (art. 45.1 y 2). Para garantizar el respeto de tal prohibición, la ley manda a las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda que adopten «las medidas pertinentes» (art. 45.2). Estas medidas de protección frente a discriminaciones, directas o indirectas, acosos (considerados como discriminaciones) y cualquier forma de ocupaciones anómalas de viviendas (como infravivienda o sobreocupación, por ejemplo) pueden consistir «en la adopción de acciones positivas a favor de colectivos y personas vulnerables» (una aplicación en este sector de los arts. 9.2 CE y 4 EAC, así como de la Ley 62/2003, ya expuesta), la «prohibición de conductas discriminatorias» y «la exigencia de ajustes razonables para garantizar el derecho a la vivienda» (art. 46). Finalmente, hay que destacar que la Ley tipifica específicamente la discriminación y el acoso inmobiliario, por acción u omisión, como infracción administrativa muy grave (art. 123.2, a), con una sanción prevista que puede

llegar hasta los 900.000 euros (art. 118.1), al margen de las posibles acciones civiles o penales (54).

Una expresión de la igualdad y la no discriminación en la ciudad tiene que ver con los fenómenos de segregación urbana debido a la actividad o pasividad pública y, más específicamente, de de *gentrificación* en las operaciones de renovación urbana. La *gentrificación* es un «anglicismo que designa la reocupación de algunos centros urbanos por las clases más pudientes (*gentry*) después de su rehabilitación urbanística y arquitectónica». Como señala DE GUERRERO, «las transformaciones urbanas no deben basarse en el establecimiento de ciudadanos con alto poder adquisitivo en las zonas degradadas, expulsando a las clases que las habitaban tradicionalmente, ya que si bien es cierto que de esta manera se logra un enoblecimiento de dichas zonas, al mismo tiempo se produce un difícil equilibrio entre la regeneración del marco urbano y la conservación de sus habitantes de siempre» (55). Y para ello, las políticas de vivienda asequible son determinantes (56).

En el marco de todo lo expuesto, diversos Derechos urbanísticos de países de nuestro entorno están diseñando técnicas para lograr vivienda asequible suficiente e integrada y favorecer de este modo la mezcla social y la convivencia ciudadana, previniendo los peligros de segregación urbana, *gentrificación* y fractura social (un análisis de la situación en los Estado Unidos de América, en adelante, EE.UU, Francia, Inglaterra e Italia puede hallarse en PONCE, 2006).

Estas regulaciones se basan en estudios ya disponibles que muestran que frente a la segregación urbana y el riesgo de *guetización* el mejor antídoto es favorecer desde la intervención pública la real libertad de residencia y la posibilidad de variedad social urbana (en el ámbito británico, BURTON, 2000, pp. 1969 y ss., en el ámbito holandés, UITERMARK, 2003, pp. 531 y ss., y en el ámbito norteamericano, IHLANDFELDT, K. y SCAFIDI, B.P., 2002, pp. 619 y ss.). Sin embargo, debe señalarse la existencia de voces discordantes (DELGADO 2006, MARTÍ-COSTA y PARÉS, 2009, p. 41) en el ámbito español, con argumentos, sin embargo, que no se basan en estudios empíricos concretos y son, ciertamente

---

(54) PONCE SOLÉ, J. «Housing Discrimination and Minorities in European Cities: The Catalan Right to Housing Act 2007», *International Journal of Law in the Built Environment*, Vol. 2, Núm.2, 2010, pp. 138 y ss. Téngase en cuenta que el actual Código Penal señala respecto al delito de coacciones (art. 172.1 párrafo tercero) que «También se impondrán las penas en su mitad superior cuando la coacción ejercida tuviera por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda». Cabría sostener la inexistencia de *bis in idem* por sanción administrativa en aplicación de la ley y condena penal por una misma conducta de un mismo sujeto, puesto que el fundamento de ambas reacciones es diferente: la protección del derecho a la vivienda en el primer caso y la protección del bien jurídico libertad en el segundo.

(55) DE GUERRERO MANSO, C., *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos*, Aranzadi, 2012, pág. 21.

(56) GREENBLATT, A., «Downtown Renaissance», en *Urban Issues*, CQ Researcher, 2009, pág. 248

discutibles (como, por ejemplo, la de tratarse de una mera dispersión de pobres que obstaculiza la revolución social). Sin embargo los datos disponibles a nivel internacional muestran como la promoción pública de comunidades equilibradas, mixtas, con topología variada de vivienda (libre y social, en régimen de tenencia diverso, combinando propiedad, alquiler y otras fórmulas) y con inteligentes procedimientos de adjudicación de la vivienda social, favorece el ejercicio efectivo de diversos derechos (a la vivienda, igualdad, a una educación no segregada, véase *infra*) y la sostenibilidad de la ciudad (57).

La legislación urbanística española aborda el logro de la cohesión social y la lucha contra la segregación urbana mediante la fijación de ciertos *principios generales del Derecho* a respetar por el planeamiento y mediante *diversas técnicas específicas*.

*Por lo que hace referencia a los principios generales del Derecho*, hay que remitirse a lo dicho a propósito de las legislaciones autonómicas que establecen como directrices de la actuación pública urbanística el desarrollo sostenible urbano, la cohesión social, la lucha contra la segregación y la exclusión social y a favor de la integración. Además, el principio de mezcla social sobre el territorio está previsto específicamente en diversas normas (art. 55.3 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en referencia a actuaciones de rehabilitación; art. 48.3 Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre o art. 38.2 de la Ley de Castilla León 5/1999, de 8 de abril, que señala que a fin de fomentar la cohesión social el planeamiento procurará la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.). El Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, de desarrollo de la ley de urbanismo catalana, define ahora el principio orientador de *cohesión social*, integrante del *desarrollo urbanístico sostenible*, como «la regulación del uso del suelo de forma que se fomente la *mezcla* equilibrada de grupos sociales, usos y actividades y se garantice el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a gozar de una vivienda digna y adecuada» (art. 3, c). De igual modo, la ley del derecho a la vivienda de Cataluña insiste repetidamente en la mezcla social como un componente de un medio urbano sostenible.

Ahora, el art. 2.2 del TR de 2008 se refiere a la cohesión social como componente del desarrollo urbanístico sostenible y el proyecto de ley de economía sostenible incluye entre sus principios del art. 3 el mandato de que la rehabilitación:

«f) Integre en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios».

Estos principios no son irrelevantes y tienen las funciones propias de los principios generales del Derecho (art. 1.4 del Código Civil), entre las que se

---

(57) PONCE SOLÉ, J. «Affordable Housing and Social Mix: Comparative Approach», *Journal of legal affairs and dispute resolution in engineering and construction*, Febrero 2010, pp. 31 y ss.

encuentra permitir un hipotético control judicial de actuaciones contrarias a los mismos.

*En cuanto a las técnicas específicas para garantizar el equilibrio y la mezcla social, ya hemos hecho alusión a algunas de ellas antes, como la fijación legal de estándares referidos a viviendas protegidas (y la importancia de qué tipo de vivienda protegida se construya, utilizando la combinación de diversas tipologías y regímenes de tenencia como factor de variedad, mezcla y garantía efectiva de la igualdad), que se imponen a la discrecionalidad del planeamiento urbanístico o la correcta regulación de los derechos de retorno y realojamiento. Asimismo, una adecuada regulación de los derechos de realojamiento y retorno, inexistente ahora en España a nivel estatal, puede proteger el derecho a la vivienda y a la ciudad de propietarios y arrendatarios en operaciones de renovación, evitando su expulsión de las áreas urbanas regeneradas.*

A ellas cabe añadir ahora, por ejemplo, el diseño de procedimientos de adjudicación de vivienda de protección oficial dirigidos a ponderar elementos relevantes para la cohesión social y a justificar su toma en consideración.

Así, por ejemplo, la ley del derecho a la vivienda promueve la mezcla social en el ámbito urbano a través de los procedimientos de adjudicación de vivienda de protección oficial, mediante diversas técnicas asociadas a los cupos generales (sorteo teniendo en cuenta elementos específicos) y a la existencia de cupos especiales (vid. art. 100 y ss.) (58).

---

(58) Art. 100.3 y 4 de la ley catalana de la vivienda:

«3. Para garantizar una mixtura social efectiva en las promociones de viviendas de protección oficial, las condiciones de adjudicación concretas en cada promoción deben establecer sistemas que aseguren que la composición final de los adjudicatarios sea la más parecida a la de la estructura social del municipio, distrito o zona, tanto en lo que se refiere al nivel de ingresos como al lugar de nacimiento, y que eviten la concentración excesiva de colectivos que puedan poner la promoción en riesgo de aislamiento social.

4. La antigüedad mínima de empadronamiento exigible a los solicitantes de viviendas en alquiler no puede superar los tres años.»

Art. 101.5 de la misma ley:

«5. El sistema de selección de los adjudicatarios es el siguiente:

a) Las viviendas incluidas en el cupo general que establece el artículo 100 deben adjudicarse mediante sorteo público. El sorteo puede dividirse en bloques formados por solicitantes situados en varios tramos de ingresos o en varios grupos de interés, para asegurar la mixtura social que establece el artículo 100.3, o bien puede tenerse en cuenta el tiempo que llevan inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial.

b) Las viviendas incluidas en los cupos especiales de reserva que establece el artículo 99 deben adjudicarse de acuerdo con las circunstancias personales y de la unidad de convivencia.»

Sobre los cupos especiales, art. 99 de dicha ley:

«1. Para garantizar a las personas con movilidad reducida el acceso a una vivienda, en todas las promociones debe reservarse un porcentaje no inferior al 3% del volumen total para destinarlo a satisfacer la demanda de vivienda para dicho colectivo.

2. Las resoluciones de inicio de los procedimientos de adjudicación en promociones de iniciativa pública deben establecer una reserva sobre el número total de viviendas de las promociones para



Aunque España está todavía atrasada en la gestión de estos aspectos, a diferencia, por ejemplo del caso francés, donde la *mixité sociale* tiene notable relevancia urbanística, los municipios catalanes, por ejemplo, empiezan a plantearse ya el uso de algunas de estas técnicas en el marco de operaciones de regeneración; el caso de Manlleu en relación con la ubicación y adjudicación de las viviendas destinadas al realojo de los ocupantes de Can García, operación desarrollada en el marco de la aludida «ley de barrios», y otros posibles usuarios de vivienda asequible, que ya ha sido objeto de estudio académico, puede ser un ejemplo de lo dicho (59).

#### 4. Regeneración urbana derecho a la educación y segregación escolar

En cuanto al *derecho a la educación*, el problema de la segregación escolar y su relación con el urbanismo y la vivienda, estas cuestiones ya han sido ya objeto de consideración empírica en nuestro ámbito por el *Síndic de greuges* catalán (2008). En otros países, tanto la investigación universitaria como el debate público ya ha descubierto tales vínculos entre urbanismo y educación, como, señaladamente ocurre en el caso francés, donde ya se cuenta con diversos trabajos sobre el tema, a los que iremos haciendo referencia, y existe un vivo debate en el momento de redactar estas líneas sobre la llamada «carta escolar», mecanismo de relación entre domicilio y escuela (véase sobre todo MAURIN, 2004 y FELOUZIS, LIOT y PERROTON, 2005).

Es preciso aclarar que segregación urbana y segregación escolar son fenómenos profundamente imbricados: la existencia de guetos urbanos da lugar a

---

destinarla a cupos especiales y llevar a cabo acciones positivas respecto a las personas y colectivos vulnerables con riesgo de exclusión social.

3. La resolución administrativa que inicia el procedimiento de adjudicación debe fijar el porcentaje concreto de los cupos especiales de reserva de vivienda para necesidades específicas, previa ponderación objetiva de las circunstancias de la promoción concreta y con la motivación de las razones que fundamentan la decisión.

4. El porcentaje de los cupos especiales de reserva en promociones de iniciativa pública, incluido el correspondiente a las personas con movilidad reducida, no puede ser inferior al 10% del total de viviendas de la promoción, a pesar de que, si se comprueba que dicho porcentaje excede de la demanda, el diferencial sobrante debe incorporarse al cupo general.

5. En el establecimiento de los cupos especiales de reserva, debe velarse para garantizar el acceso a la vivienda a las mujeres que se hallan en una situación de violencia o que están saliendo de la misma y a las que se hallan en situación de precariedad económica a causa de esta violencia o necesitan una vivienda para salir de dicha situación.

6. En un mismo municipio, la reserva de cada promoción, justificadamente, puede sustituirse por un programa de actuación que destine un número equivalente de viviendas a los colectivos a los que se refieren los apartados 1, 2 y 5.»

(59) HOBERG, C., MARTORI, J.C., PONCE, J y SIBINA, D., *Habitatge assequible i segregació residencial: el cas de Manlleu*, 2010, Institut de Desenvolupament de l'Erm de l'Ajuntament de Manlleu.

la existencia de escuelas-gueto. Ambos son fenómenos negativos (al evitar la interacción entre niños y niñas, afectar al rendimiento escolar y a las actitudes xenófobas), que ponen en riesgo la cohesión social y territorial, el derecho a la ciudad (47 Constitución Española), el derecho a la igualdad (arts. 9.2 y 14 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE).

La Constitución española de 1978 y la legislación vigente, tanto transversal como específica en materia de urbanismo, vivienda y educación (en especial, la Ley Orgánica 2/2006, de educación), obligan a los poderes públicos a adoptar una actitud activa diligente de prevención y lucha contra la segregación urbana y la segregación escolar, en garantía del derecho a la educación, sin olvidar la libertad de elección de centro. La necesaria intervención pública contra la segregación urbana y escolar debe ser de tipo preventivo y reactivo (PONCE, 2007).

Preventivo, en el sentido de que es necesario considerar la vinculación entre las políticas públicas urbanísticas y de vivienda y la educación (diseño de áreas de influencia, peso de la cercanía del domicilio en la casación de oferta de escuelas en la red pública y demanda de las mismas, lo que genera un problema cuando éste está en barrios segregados...). Diversas técnicas jurídicas de promoción de la mezcla social urbana pueden favorecer también la diversidad en la composición escolar.

Reactivo, porque allí donde ya exista segregación urbana y escolar, sin dejar de utilizar políticas públicas urbanísticas y de vivienda, en el marco de operaciones de regeneración urbana, para luchar contra ambas, es posible y necesario actuar para atenuar éstas y garantizar el derecho a la educación, mediante diversas vías conectadas con el régimen de admisión en centros sufragados con fondos públicos y la distribución equilibrada de los alumnos entre éstos, recurriendo, si es preciso, a su reparto geográfico en garantía de la cohesión social y territorial, en el marco de *acciones positivas específicas sobre territorios y/o personas* (PONCE, 2010).

## **5. Regeneración urbana, lugares de culto y derecho a la libertad religiosa**

De igual modo, en cuanto al *derecho a la libertad religiosa*, los problemas relativos a la *construcción de lugares de culto* surgidos no infrecuentemente en las modernas sociedades pluriculturales tienen una vinculación con las políticas urbanas y el Derecho urbanístico, así como con la ubicación de tales centros en relación con las viviendas existentes (PONCE, 2010) (60).

Sin ánimo de profundizar ahora en un tema de notable complejidad, puede quedar apuntado aquí que la expresión territorial del derecho a la libertad reli-

---

(60) PONCE SOLÉ, J. (2010), *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Pi i Sunyer, 2010.

giosa del art. 16 CE tiene una relevancia destacable. Asimismo, este derecho debe interpretarse sistemáticamente con otros derechos constitucionales (señaladamente, el derecho a la igualdad). También puede señalarse que la técnica legislativa en este ámbito puede depurarse más, orientando la necesaria discrecionalidad local mediante el uso de diversas técnicas jurídicas, algunas de las cuales han sido incorporadas en la reciente Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto (DOGC de 30 de julio de 2009, BOE de 17 de agosto de 2009), partiendo de la concepción de los lugares de culto como elementos del sistema de equipamientos y a la vez como un uso urbanístico posible en función de la calificación existente en el planeamiento (61).

## **6. Regeneración urbana y seguridad pública. La prevención situacional de la delincuencia y el incivismo**

También el medio ambiente urbano y la existencia y ubicación de los distintos tipos de vivienda tienen conexión *directa con la prevención de la delincuencia en las ciudades*, aproximación que es conocida por el acrónimo inglés de *CPTED* (iniciales de *Crime Prevention Through Enviromental Design*), como ha sido puesto de relieve en diversos documentos internacionales, y que ha inspirado diversas políticas públicas urbanas de seguridad, reguladas en parte por el Derecho urbanístico, en países como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos.

Entre los Estados Miembros de la Unión Europea, el Reino Unido y, en menor medida, Francia, son dos ejemplos de países que han aplicado esta idea en el desarrollo concreto de políticas públicas de seguridad, dando lugar a cambios normativos y/o variación de prácticas administrativas. En el caso británico, la sección 17 de la *Crime and Disorder Act* de 1998 contiene la competencia pública para la prevención del crimen y el desorden, que en el ámbito urbanístico ha sido concretada en el *Planning Policy Statement I: Delivering Sustainable Development*, de 2005. En el caso francés, los conocidos problemas urbanos que sufre este país también han llevado a reflexionar sobre el urbanismo como herramienta de prevención de la delincuencia y la violencia urbana, existiendo, como en el caso británico, informes oficiales en esta línea. Además, desde 1995, el ordenamiento jurídico urbanístico francés incorpora lo que podríamos definir como una evaluación del impacto criminal de determinadas construcciones (Artículo L111-3-1 del *Code del urbanisme*, modificado por la ley 2007-297, de 5 de marzo de 2007, relativa a la prevención de la delincuencia).

---

(61) Para más detalles sobre la situación en España de esta cuestión, puede consultarse PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, A., *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2011, consultable en: [http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias\\_para\\_la\\_gestion\\_publica\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/lugares\\_de\\_culto\\_ciudades\\_y\\_urbanismo\\_guia\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_gestion\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/](http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/lugares_de_culto_ciudades_y_urbanismo_guia_de_apoyo_a_la_gestion_de_la_diversidad_religiosa/)

En nuestro entorno, estos enfoques empiezan a ser tomados en cuenta (ORTIZ DE URBINA y PONCE, 2008) y han encontrado reflejo recientemente en la Memoria Social del planeamiento urbanístico, mediante la regulación establecida ahora por el Reglamento de 2006 de desarrollo de la Ley de urbanismo de Cataluña, cuyo art. 69. 5 señala que también debe formar parte de la Memoria Social «una evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta» en lo que concierne en especial a diversos parámetros, entre ellos, los de «seguridad y uso del tejido urbano» (PONCE, 2006).

## **7. Regeneración urbana y derecho al medio ambiente**

Como es sabido, la perspectiva ambiental del urbanismo ha estado ausente, hasta hace bien poco, de la legislación urbanística. Desde luego, no estaba incorporada en la LS de 1956, obviamente, dado el momento histórico de su promulgación. Como es conocido, a raíz de la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se iniciaron diversas iniciativas en relación con el binomio desarrollo-medio ambiente. Entre ellas, la creación por la ONU de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el seno de la cual se adoptaría el conocido Informe Brundtlan «Nuestro futuro común», de 1987, que elabora el concepto de desarrollo sostenible «como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de generaciones futuras para satisfacer las suyas».

Sin embargo, las sucesivas legislaciones urbanísticas estatales (y autonómicas) hasta fechas muy recientes no han incorporado esta perspectiva, como ha puesto de relieve la doctrina jurídica (BASSOLS COMA, 1998, 78).

La evidente consideración del suelo como un recurso natural esencial, escaso y no renovable (STC 102/1995, de 26 de junio), ha llevado a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a reconocer la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 para intervenir en el urbanismo. Por otro lado, no cabe olvidar que esta es una perspectiva típicamente europea (recuérdese la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo Sobre una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano [COM (2005) 718 final], debiendo tener presente las competencias de la Unión Europea para intervenir en la utilización del suelo, de acuerdo con el art. 175 del Tratado de la Comunidad Europea).

En consecuencia, la perspectiva ambiental es fundamental en el urbanismo actual, actuando además, como un título «cuña» de intervención europea y estatal en el ámbito urbanístico.

Sólo cumple en este momento recordar que en una década, de 1990 a 2000 se estima que se ha urbanizado en España de media un 24,45% de lo que ya ocupaban nuestras ciudades, porcentaje que se sitúa entorno al 50% en la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid o la Comunidad Foral de Navarra, según datos del programa europeo *Corine Land*

Cover (62). Mientras la urbanización crecía al 24,45% de media, la población lo hacía al 3,6% y los hogares al 20,4%. Crecimiento de la urbanización asociado a fenómenos de dispersión urbana con bajas densidades (*urban sprawl*), que en el caso de Cataluña y concretamente del ámbito del área metropolitana de Barcelona ha recibido por parte del geógrafo Francesc MUÑOZ la denominación de «Urbanalización» (63), con los costes generados de destrucción de paisajes, consumo de recursos escasos como suelo o agua, etc).

La vertiente ambiental del desarrollo sostenible territorial y urbanístico está también muy presente en la ley de suelo estatal. No sólo en el nivel de los principios jurídicos, sino a lo largo de la ley, tanto en referencia al procedimiento de elaboración de los instrumentos ordenadores como respecto a determinaciones legales de directa aplicación que se imponen a los mismos.

La Exposición de Motivos de la LS es contundente en sus apreciaciones:

*«En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. 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. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. 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».*

(62) VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): pág. 30.

(63) Véase su Tesis Doctoral «urBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona 1985-2001»; consúltese:

[http://www.tesisenred.net/TDX-0119106-191845/index\\_cs.html#documents](http://www.tesisenred.net/TDX-0119106-191845/index_cs.html#documents) (última consulta efectuada: 12 de septiembre de 2007).

La apuesta legal aparece clara. Frente a la liberalización del suelo pretendida por la Ley de 1998, la LS 2007 muestra un claro cambio de rumbo. Como es sabido, el art. 9 de la norma de 1998, en su versión original, establecía los criterios para clasificar suelo como no urbanizable y sostenía la política pública liberalizadora en materia de urbanismo, con la esperanza, expresada en su Exposición de motivos, de que el aumento de oferta de suelo urbanizable permitiría responder a la demanda y contendría los precios de la vivienda. Dicha versión fue objeto de control de constitucionalidad, desde una perspectiva competencial, por la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 13, la cual, si bien no la declaró inconstitucional, dejó claro que la interpretación correcta de tal precepto que le permitía ampararse en el art. 149.1.1 CE consistía en entenderlo de tal modo que posibilitaba a las CC.AA un amplio margen para establecer los criterios legales de clasificación del suelo como urbanizable o no urbanizable.

Mientras que la versión dada al art. 9 de la norma de 1998 por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, no enjuiciada por la referida STC, parecía difícilmente compatible con esta doctrina del TC, la versión vigente hasta la entrada en vigor de la LS 2007 parecía en cambio respetuosa con la misma, al remitirse a los criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa autonómica, puesto que de acuerdo con el FJ 15 de la STC 164/2001 «la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma». En el caso catalán, por ejemplo, los arts. 32 y 33 de la Ley de urbanismo vigente otorgan a la discrecionalidad urbanística planificadora la decisión de qué suelos deben ser urbanizables o no urbanizables, teniendo en cuenta, entre otros criterios, el principio de desarrollo sostenible ya aludido.

Tras la constatación del fracaso de la pretendida liberalización del suelo respecto de los precios de la vivienda [habiendo aumentado el precio del suelo urbano un 500% bajo la vigencia de la norma de 1998, según el Banco de España, y el precio de la vivienda un 150% (64)], la LS abandona el enfoque anterior y, pese a no regular ya las clases de suelo urbanizable o no urbanizable, como destaca la Exposición de Motivos, refiriéndose a las situaciones básicas de suelo (suelo rural o suelo urbanizado), reconoce la posibilidad autonómica de preservar la transformación del suelo (rural) (art. 12,2, a, *in fine*), «innecesario o idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (art. 2.b), como objetivo a procurar por las políticas públicas de ordenación del territorio y de urbanismo en cumplimiento del principio de desarrollo sostenible.

Por ello, creemos que MENÉNDEZ REIXACH señala muy acertadamente que la regeneración urbana no es hoy una opción política, alternativa al ensanche o a la extensión, es decir a los nuevos desarrollos con nuevas ocupaciones de suelo,

---

(64) VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): «La nueva ley de suelo y la especulación urbanística», *Claves de Razón Práctica*, núm. 168, pág. 30.

sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible», por lo que las primeras transformaciones de suelo rural «en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas» (MENÉNDEZ REIXACH, 2011, 14 y 15).

El derecho a la vivienda del artículo 47 CE y el derecho al medio ambiente del artículo 45 CE están íntimamente vinculados, conexión que se pone de relieve en el concepto ya aludido de hábitat o medio ambiente urbano. Esa conexión, en ocasiones, puede llegar a generar una contraposición entre ambos derechos. Efectivamente, las obligaciones jurídicas de medios derivadas del artículo 47 CE pueden llegar a ser contrapuestas, en ocasiones, a la protección del medio ambiente. Piénsese en aquellos casos en que para dar cumplimiento al derecho a la vivienda es preciso actuar sobre el suelo, recurso natural, procediendo a la urbanización de éste. Un supuesto típico es aquel en que las necesidades de vivienda pueden conducir a la necesidad de clasificar suficiente suelo como urbanizable. Esta relación ha sido puesta de relieve en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25 de junio de 2001 (RJCA 2001\1004), que al anular una clasificación como suelo no urbanizable resaltó la importancia de la *ponderación de las necesidades de vivienda* antes de la adopción de la decisión discrecional sobre la clasificación de un suelo como urbanizable o no urbanizable. En este caso, el derecho a la vivienda puede suponer un límite al derecho al medio ambiente.

De igual modo, puede suceder en otras ocasiones que el derecho al medio ambiente suponga un límite al derecho a la vivienda, en el sentido de que la protección del primero se imponga a la posible generación de vivienda asequible mediante la urbanización y construcción del suelo. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en aquellos casos en que la legislación aplicable protege singularmente ciertos suelos por sus valores ambientales (véase ahora la referencia contenida en el artículo 13.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo).

En definitiva, se trata de conjugar las diferentes vertientes del ya aludido principio de desarrollo sostenible (económico, social y ambiental). Como ya declaró la conocida STC 64/1982, de 4 de noviembre, se trata de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador (y la Administración, en caso de existencia de ámbitos de valoración discrecional de ésta) la protección de bienes constitucionales como el medio ambiente y el desarrollo económico (y social, en la vertiente que ahora interesa, de existencia de suficiente vivienda asequible) (65).

---

(65) Así, por ejemplo, la Ley del derecho a la vivienda de Cataluña muestra una preocupación por cohonestar las exigencias del derecho a la vivienda con el medio ambiente en diversos preceptos [así, artículo 2.c), 10.1, en relación con la planificación territorial en el ámbito de la vivienda que debe buscar un desarrollo sostenible económico, ambiental y social, artículo 16.2.a), con directrices al planeamiento urbanístico en relación con la vivienda y el medio ambiente, o artículos 23 y ss., con referencia a la ecoeficiencia en el proceso de edificación, conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial].

Nos movemos en este ámbito en el campo de las ponderaciones de bienes e intereses, en el que el papel del procedimiento de toma de decisiones (por ejemplo, en el ámbito de la planificación urbanística y territorial) deviene clave, como ya expusimos *supra*. De ahí que la legislación en vigor exija la toma en consideración de las tres vertientes del desarrollo sostenible y la ponderación diligente de las exigencias respectivas. (66) Ponderación que debe plasmarse en concretos documentos, como la evaluación de impacto ambiental (véase ahora el artículo 15.1 de la Ley de suelo), la sostenibilidad económica de los desarrollos urbanísticos, incluidos, claro está, los residenciales (véase ahora el artículo 15.4 de la mencionada Ley, con su referencia al informe o memoria de sostenibilidad económica como documento de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización) y la cohesión social (recuérdese el instrumento de la memoria social en la legislación urbanística catalana, y en la Ley del derecho a la vivienda con sus referencias a la vivienda). TEJEDOR BIELSA destaca como «la motivación de las decisiones de ordenación debe conectar el estado de la ciudad existente, su estado de conservación y su grado de ocupación efectiva con la determinación de clasificación de nuevos suelos» (TEJEDOR BIELSA, 2012, 214).

En este sentido, la regeneración urbana puede responder al reto de garantizar la sostenibilidad social (generando vivienda asequible) mediante el impulso de la sostenibilidad económica (al dar lugar a un desarrollo económico privado en esta área) cuidando a la vez la sostenibilidad ambiental (evitando la *colonización* de nuevo suelo rural y mejorando la *ecoeficiencia* de los edificios, de partes de ciudades y de las ciudades en su conjunto, avanzando hacia lo que ha sido dado en llamar la *smart city*, una denominación todavía difusa, que parece basarse en la aplicación de la mejor tecnología disponible a los ámbitos urbanos (67).

#### IV. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, LA VIVIENDA ASEQUIBLE Y LA REGENERACIÓN URBANA

Como ya hemos argumentado repetidamente, la promoción del derecho a la vivienda no se hace únicamente, ni a veces prioritariamente, con inversión de capitales públicos. Son posibles y deseables políticas públicas regulatorias, basadas en la función social de la propiedad privada, que permitan desarrollos urbanísticos (en nuevo trozos de ciudad y, sobre todo ahora, en la ciudad ya construida, es decir, en suelo urbano consolidado o no consolidado) y a la vez generación de viviendas asequible para hacer efectivo el derecho a la ciudad y

---

(66) Sobre la ponderación en la toma de decisiones públicas, puede consultarse, en general, RODRIGUEZ SANTIAGO, José María (2000): *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons.

(67) ARNAL, J.C., «Smart cities», *Economía aragonesa*, N.º. 48, 2012, pág. 79-94.



el derecho a la vivienda. Ahora bien, hay que conocer las posibilidades jurídicas y aplicar una voluntad decidida por el desarrollo de estas políticas públicas.

Además, estas políticas públicas, mediante el planeamiento urbanístico, pueden ser completadas con la exploración de las posibilidades de la colaboración público-privada para regenerar áreas urbanas y construir y gestionar vivienda asequible. Parece haber una rara unanimidad en la importancia de esta colaboración, como expresión del nuevo paradigma de la gobernanza ya aludido, de la necesidad de controlar el déficit público y atraer capital y *know how* privado y relanzar el sector inmobiliario (68). En esa línea se sitúan las propuestas referidas al impulso de la figura del «Agente Rehabilitador», trasunto del Agente Urbanizador popularizado por la legislación valenciana en el ámbito del suelo urbanizable, esto es, potenciar la regeneración mediante la actuación de sujetos privados que, a cambio claro del correspondiente lucro, invirtieran y

---

(68) Desde la perspectiva europea, la postura del Comité de las Regiones es totalmente favorable a esta colaboración, como se puede comprobar a su dictamen de 2007 sobre «política de vivienda y política regional» [Consultable:

<http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=OJ:C:2007:146:0010:0018:SE:PDF>].

También es de interés su dictamen de 2012 «Hacia una agenda europea de vivienda social» (consultable: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=OJ:C:2012:009:0004:0007:SE:PDF>).

En el ámbito político, se destacable la proposición no de ley al congreso del grupo parlamentario catalán en 2009 sobre «para impulsar la creación de una grande parque de viviendas de alquiler a precios asequibles, mediante sistemas de colaboración públicoprivada», que dio lugar a un acuerdo del Congreso de los Diputados, consultable en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/l9/cong/bocg/d/d\\_260.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/l9/cong/bocg/d/d_260.pdf).

De igual manera, tanto el Pacto Nacional de la Vivienda de Cataluña (ver pág. 47, consultable en: <http://www20.gencat.cat/docs/habitatge/home/secretaria%20dhabitatge/Planos%20y%20actuaciones/Pacto%20nacional%20por%20a%20habitatge%202007-2016/docs/Pacte%20Catala.pdf>) como el Plan de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 2011-2014, eje 6.7, pág. 60 («Colaborar con la iniciativa privada para facilitar la construcción de un parque de viviendas de alquiler a precio reducido.») destacan la necesidad de esta colaboración público-privada y, por lo tanto, el posible papel de las viviendas dotacionales.

Asimismo, téngase en cuenta ahora el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, cuyo art. 4 señala que:

«Artículo 4. Colaboración Público-Privada.

1. De acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y con el objetivo de atraer financiación privada a la ejecución del Plan, por las Administraciones competentes para su implantación y gestión se procurará en la mayor medida posible actuar mediante entidades colaboradoras, o mediante otras formas de colaboración público-privada.

2. En los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, se valorarán especialmente aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantice su mayor viabilidad económica. Los mecanismos mediante los que podrán asociarse las Administraciones públicas y las personas físicas o jurídicas privadas para la articulación de su cooperación en estos ámbitos serán los contemplados, específicamente, en el Capítulo VII de este Real Decreto».

dinamizaran la misma (69). ROGER considera que en entre la «caja de instrumentos» jurídico-urbanísticos existente para varias el modelo expansionista urbano tradicional en España se sitúa la «ejecución substitutoria» (art. 110.5 LS, 19.1 Real Decreto-Ley 8/2011 ahora, en conexión con los arts. 31 y 32 LS) por parte de empresas privadas de propietarios incumplidores de sus deberes de conservación (elegidas mediante procedimientos administrativos con publicidad y concurrencia). Algunas legislaciones autonómicas han regulado la figura del agente edificador o rehabilitador (por ejemplo Ley de urbanismo de Aragón de 2009, arts. 255.2 y 221 a 228).

Por lo que se refiere a la generación de más vivienda asequible en general, también se sitúan en esta línea de colaboración público privada el interés por la figura de la propiedad compartida, como figura incluida dentro de las llamadas tenencias intermedias (junto con la propiedad temporal), ya prevista en el art. 71 de la ley del derecho a la vivienda de Cataluña, modificado ahora, y que no es otra cosa que la puesta en juego de la regulación históricamente existente de las comunidades de bienes (art. 392 y ss Código Civil).

Dicho esto, en términos generales, queremos, para acabar, avanzar una paso más y ofrecer algunas sugerencias técnicas sobre como articular las políticas públicas regulatorias y de colaboración público-privada para generar vivienda asequible estable y avanzar en la buena administración del servicio público de vivienda.

Con respecto al ámbito regulatorio, la utilización del planeamiento urbanístico tiene que permitir obtener suelo y techo edificable para viviendas asequibles, bien sean de protección oficial, bien sean dotacionales, en el marco de las operaciones de regeneración, como ya se dijo.

En el primer caso, la legislación puede dar cobertura normativa para que el planeamiento urbanístico establezca una proporción de suelo edificable para vivienda de protección oficial en operaciones urbanas en suelo consolidado (así, art. 17.3 de la ley catalana del derecho a la vivienda). En este caso, la limitación de la discrecionalidad municipal en razón de intereses supralocales (como disponer de vivienda asequible suficiente y no segregado), la potenciación del régimen de tenencia temporal de los usuarios del viviendas (por ejemplo, alquiler), el mantenimiento estable de la calificación de la vivienda como protegida en vinculación al servicio de interés general de vivienda y de los varios usuarios

---

(69) Así, GONZÁLEZ-VARAS, S. (coord.), *El Agente Rehabilitador. Notas sobre gestión en Suelo Urbano Consolidado*, Thomson-Aranzadi, 2005. Véase art. 6 a Ley estatal de suelo vigente. Téngase en cuenta el art. 11 del proyecto de ley de economía sostenible;

«En los supuestos en que se den las condiciones necesarias al efecto, para edificios concretos y también mediante convenio, puede establecerse la ejecución privada de la rehabilitación por empresas que, individualmente o agrupadas y sustituyendo a la propiedad del inmueble, asuman la realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado.»

presentes y futuros que la utilicen y el enfoque de las adjudicaciones en quienes realmente tenga una necesidad de vivienda asequible, son elementos cruciales de una adecuada política pública (70).

En el segundo caso, la legislación también puede dar cobertura a las precisas reservas de suelo con este objeto [por ejemplo, art. 18 de la ley catalana del derecho a la vivienda, modificado en 2011 para reducir la obligación a sólo ciertos municipios (71), los obligados a reservar suelo para vivienda asequible, que también han sido reducidos (72)].

La potenciación mediante la regulación de los planes de urbanismo —delimitando el derecho de propiedad en razón de la función social de la propiedad al servicio del derecho a la vivienda— de las reservas de vivienda asequible en conexión con la renovación urbana, a la que ahora aluden varias normas estatales como hemos visto, *tendría que permitir ir incrementando un parque estable de vivienda asequible vinculada al servicio de vivienda y a los usuarios del mismo*. El ya mencionado Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre,

---

(70) Desgraciadamente, la regulación existente en Cataluña en la actualidad no parece avanzar en la dirección propuesta, al haberse modificado la ley de vivienda de Cataluña a finales de 2011 (mediante ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica) para retirar las limitaciones municipales, potenciar la compra de viviendas, tender a reducir la calificación como vivienda de protección oficial y pretender permitir la compra de una vivienda cuando ya se disfruta de una protegida.

(71) «Los municipios que están obligados según la legislación urbanística a hacer reservas para la construcción de viviendas de protección pública también deben calificar terrenos y prever reservas destinadas al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas que establece dicha legislación, para satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de acogida, de asistencia residencial o de emancipación que resulten de la memoria social».

(72) Art. 57.3 de la ley de urbanismo de Cataluña:

«Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones han de reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable, un 20% del cual, como mínimo, ha de destinarse a viviendas de protección oficial de régimen general, de régimen especial, o de ambos regímenes, o los regímenes que determine como equivalentes la normativa en materia de vivienda, destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso. Quedan exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal siguientes, salvo que el planeamiento territorial o director urbanístico determine otra cosa:

- a. Los de los municipios que, por su escasa complejidad urbanística, solo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable.
- b. Los de los municipios de menos de cinco mil habitantes, que no son capitales de comarca y que cumplen los siguientes requisitos:
  - o Primero. Si en los dos años anteriores a la aprobación inicial del plan, la dinámica de otorgamiento de licencias ha sido inferior a cinco viviendas por cada mil habitantes y año.
  - o Segundo. Si el plan no permite más de doscientas viviendas de nueva implantación para el conjunto de los ámbitos de actuación urbanística en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable a que se refiere el apartado 4».

da un tímido paso en esa dirección, al señalar en su Disposición Adicional Primera que:

«Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas las circunstancias previstas en el artículo 1 del presente real decreto-ley. Este fondo social de viviendas tendrá como objetivo facilitar el acceso de estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban».

Este precepto presenta diversas cuestiones que ahora sólo podemos apuntar. En primer lugar, la cobertura competencial del Estado para dictarlo: la Disposición Adicional Primera del real decreto-ley cita los apartados 6, 8, 11 13 y 14 del art. 149.1 CE como cobertura. Dudamos que alguno de estos preceptos otorgue competencia al Estado para adoptar tal decisión y política pública. Se echa en falta, de nuevo, como dijimos, un uso del apartado 1 del art. 149 CE, que, en todo caso, sólo cubriría la regulación de las condiciones básicas para garantizar el derecho a la vivienda de tales colectivos, no la gestión de la política. En segundo lugar, tal fondo social sería «de propiedad de las entidades de crédito» y el Estado «promovería» su constitución. ¿Y que ocurre con la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., (más conocido por su acrónimo, Sareb, y por su nombre informal de «banco malo», configurada en el Real Decreto-ley 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito)? ¿debe ésta constituir un porcentaje de viviendas para el fondo social?

*Ahora bien, obtenidas las reservas para vivienda asequible, en su caso, hay que construir y gestionar éstas.* En el primer caso expuesto, viviendas de protección oficial, la construcción corresponderá al promotor privado y la gestión es asumible por la Administración, bien sea directa o indirectamente. En el segundo caso, viviendas dotacionales, es cuando tiene especial sentido la colaboración público-privada, ensayada ya en relación con otras dotaciones vinculadas a servicios públicos (carreteras, hospitales, etc) pero no todavía en España en relación a vivienda asequible (73). En esta línea, parece que la utilización de

---

(73) Véase el trabajo de PONCE, J. «Las viviendas dotacionales públicas en Cataluña. La normativa de vivienda», presentado en la jornada organizada por la Diputación de Barcelona el 27 de enero de 2009 (<http://www.diba.cat/cjs/jornada.asp?id=248> ) sobre viviendas dotacionales (el texto completo es consultable, en catalán, en: <http://www.urcosos.net/articulos/i30septembre09/els%20viviendas%20dotacionals%20publics%20a%20Cataluña.pdf>).

Con respecto al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (arte. 11), la previsión de l'art. 11.2 («Sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 134, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas») y la existencia de las otras formulas explicadas hacen de difícil aplicación este contrato.

los contratos administrativos de concesión de obra pública y de derecho de superficie (perfectamente posible sobre bienes demaniales, a tenor, por ejemplo, del art. 18 de la ley del derecho a la vivienda de Cataluña), previstos ahora en el Real decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público podrían articular perfectamente esta colaboración (74). En la elaboración de estos contratos, habrá que estar atento a la distribución adecuada de riesgos entre la administración y el privado (para evitar la consideración de la inversión a efectos del sistema de cómputo del déficit público establecido por el sistema de contabilidad europeo SEC-95 (75) ) y a que la operación en términos económicos permita un *project finance* que posibilite al privado obtener la rentabilidad necesaria para obtener necesario apoyo financiero, a lo que puede ayudar lo que ROGER denomina las «superficies superpuestas» o complejos inmobiliarios, esto es, aprovechar la posibilidad de coexistencia de usos públicos con otros usos o construcciones de dominio privado, bajo o sobre rasante, que generen producto lucrativo que atraiga al capital privado (76) .

---

(74) El primero, en los arts. 7 y concordantes, como contrato administrativo típico (ver un ejemplo en el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares del contrato de concesión de obra pública para la construcción y posterior explotación de un edificio de 60 viviendas dotacionales en el municipio catalán de Viladecans, consultable en: [http://www.viladecans.cat/plantilles/licitacio/\\_btmjzn3512-zk1mkskzysaix2dhikyffkr52org3b8ihnrmrufatrea](http://www.viladecans.cat/plantilles/licitacio/_btmjzn3512-zk1mkskzysaix2dhikyffkr52org3b8ihnrmrufatrea) ); el segundo, como contrato administrativo atípico, previsto en l'art. 19.1, letra b (ver un ejemplo concreto en el pliego de cláusulas administrativas para la adjudicación de la constitución de derechos de superficie sobre fincas de titularidad pública, como base para la subsiguiente construcción, gestión y explotación de viviendas dotacionales públicas, en los términos municipales catalanes de Prats de Lluçanès y Sant Hipòlit de Voltregà, consultable en: [http://www.ccosona.net/admin/uploads/htmlarea/plec\\_habtatges\\_pr\\_st.pdf](http://www.ccosona.net/admin/uploads/htmlarea/plec_habtatges_pr_st.pdf) )

(75) El Eurostat (oficina estadística de la Comisión Europea) ha ido delimitando los supuestos en que una determinada operación computa o no a efectos del déficit público de acuerdo con los criterios de contabilidad pública recogidos en el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad Europea (Reglamento CE 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, conocido como SEC-95). Téngase en cuenta el Manual SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública (edición de 2002) elaborado por Eurostat.

(76) La cesión de la gestión de locales comerciales o del subsuelo (por ejemplo, aparcamientos) puede ser de interés para que le salgan los números al contratista privado. En este ámbito, se pueden tener en cuenta en Cataluña el art. 39 LUC, en general, y más específicamente el art. 34 RLUC referido al subsuelo en el caso de sistemas urbanísticos de titularidad pública. Este último precepto señala que el planeamiento puede prever que el subsuelo de los sistemas de titularidad pública se destine a usos diferentes de los atribuidos al suelo, siempre que sean compatibles con la funcionalidad del sistema. Establece además que en suelo urbano, en ámbitos incluidos en polígonos de actuación o planes de mejora urbana, el planeamiento puede decidir que el subsuelo del suelo que se destine a sistemas de titularidad pública sea susceptible de aprovechamiento de titularidad privada (destinado a uso de aparcamiento, de almacén, a usos propios de los equipamientos o a otros usos admitidos por el planeamiento al subsuelo) siempre que sea necesario para «garantizar el equilibrio de beneficios y cargas derivado de la cesión gratuita del suelo destinado a nuevos sistemas de titularidad pública». Estas previsiones pueden facilitar el proceso de generación de las viviendas dotacionales y la articulación de colaboraciones público-privado para su construcción y gestión.

En fin, hay, pues que potenciar la colaboración público privada en el ámbito del servicio de interés general de la vivienda, mediante figuras como la propiedad compartida y la construcción y gestión de parques de viviendas asequibles mediante contratos administrativos celebrados entre Administraciones y privados que permitan a aquellas realizar inversiones sin que computen como déficit público, atraer capital y *know how* privado y relanzar el sector inmobiliario, especialmente en operaciones de regeneración y que posibiliten a los privados obtener rentabilidad de la operación mediante financiación del proyecto.

## V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos visto como el Derecho (objetivo) es relevante para la regeneración urbana y ésta es relevante para la efectividad de diversos derechos subjetivos, incluyendo, pero no únicamente, al derecho de propiedad.

Hemos repasado brevemente los niveles con capacidad de incidir en la regulación y/o gestión de la regeneración urbana, enfatizando la necesidad de considerar el concepto de gobernanza urbana, pero sin diluir en ésta las responsabilidades públicas ineludibles y enlazándola, por lo que a los actores públicos se refiere, con el principio constitucional de lealtad institucional y los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

Al hilo del anterior análisis, hemos expuesto y considerado algunas técnicas-jurídicas de corte moderno y su relación con la regeneración urbana y también hemos prestado atención a la Ley de Economía sostenible y otras normas estatales y autonómicas. Hemos efectuado reflexiones sobre el art. 149.1.1 CE y la defectuosa regulación de los derechos de realojamiento y retorno y su impacto sobre la segregación urbana y la gentrificación en los procesos de regeneración urbana.

Asimismo, hemos intentado argumentar cómo el Derecho a nivel internacional e incluso español parece estar en fase de reconocimiento de la expresión territorial de diversos derechos, que se hace efectivos (o se vulneran) en la ciudad. En este sentido, sin ánimo de exhaustividad, hemos hecho algunas referencias al derecho a la vivienda, al derecho a la igualdad, con su corolario de la mezcla social en las áreas urbanas sometidas a regeneración, del derecho a la educación no segregada (apuntando las conexiones entre alojamiento y escuela), al papel de los equipamientos religiosos en relación con el art. 16 de la Constitución y hemos aludido, finalmente, a la seguridad urbana y a su papel en la regeneración urbana, así como a alguna técnica concreta para potenciarla.

Por último, hemos sostenido la necesidad de la colaboración público privada para generar vivienda asequible en las operaciones de regeneración urbana y hacer realidad el derecho a la ciudad, sugiriendo algunas técnicas a tal fin.

Terminaremos ahora este documento con algunas preguntas finales para intentar ayudar a incitar el debate y la discusión (pluridisciplinar):

- a) ¿Están nuestras organizaciones públicas diseñadas para afrontar una visión sistémica de la ciudad, de las políticas públicas urbanas y de los derechos implicados?
- b) ¿Tenemos suficientes «puestos de observación» de la realidad urbana e indicadores para percibir la evolución de las áreas urbanas y el estado de efectividad de los derechos? ¿podemos detectar, y actuar por tanto, sobre áreas todavía no degradadas pero en fase de transición? ¿Evaluamos *ex post* los procesos de regeneración urbana emprendidos y su impacto sobre los derechos?
- c) ¿Son nuestros gestores públicos conscientes del entramado de derechos implicados en la regeneración?
- d) ¿Se entiende de forma generalizada desde la gestión pública la extraordinaria relevancia, para la entera ciudad, de garantizar suficiente vivienda asequible y mezcla social en las operaciones de regeneración?
- e) ¿Tenemos el suficiente *know how* y recursos para afrontar todos los retos a la vez?
- f) ¿La iniciativa privada encontrará atractiva la implicación en la regeneración urbana para la creación de vivienda asequible?
- g) ¿Qué ocurrirá si no lo hacemos o lo hacemos mal?

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARNAL, J.C.: «Smart cities», *Economía aragonesa*, N°. 48, 2012, págs. 79-94
- ARROYO, L.: *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Thomson Civitas, Madrid, 2006,
- ASCHER, F.: (2004) *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid
- AA.VV. (2009), *El control de la legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado público. III Congreso de la AEPDA*, Junta de Andalucía.
- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2002.
- ALLI ARANGUREN, J.C.: «Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda», *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 219, julio-agosto 2005.
- BASSOLS COMA, M.: «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2ª ed., 2006.
- «La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003.

- «Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *RDU*, 85, 1983.
- BAUMAN, Z. (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets.
- BOSCH I MEDA, J. y GIBAJA I ESTEBAN, O.: *Habitatge i immigració*, Barcelona, Nous Horitzons, 2005.
- BURTON, E.: «The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Análisis», *Urban Studies*, vol. 37, núm. 11, 2000.
- CALVO GARCÍA, M.: «Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista», en AÑÓN, M.J., BERGALLI, R., CALVO, M. y CASANOVAS, P.: *Derecho y sociedad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.
- CANOSA ZAMORA, E.: «Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134) 2002.
- CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Reus, Madrid, 2013, con prólogo de Martín Bassols Coma.
- CONSEJO DE EUROPA, 2000, Marco para las políticas de integración, documento de trabajo.
- DE GUERRERO MANSO, C.: *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos*, Aranzadi, 2012
- DELGADO, M. (2006): «Morfología urbana y conflicto social. Las medidas anti-gueto como medidas de dispersión de pobres», en BERGALLI, R. y RIVERA, I., *Emergencias urbanas*, Anthropos
- DESCHAMPS, E.: *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998.
- DÍAZ LEMA, J.M.: «Rehabilitación urbana, o como hacer de la necesidad virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2010, abril-mayo, pp. 11 y ss.
- ELY, J.: *Democracia and Distrust. A theory of judicial review*, Harvard University Press, 1980.
- FELOUZIS, G., LIOT, F. y PERROTON, J. (2005): *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil
- FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, G.: «La capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales: especial referencia a la regulación de la vivienda tasada municipal mediante ordenanzas municipales en la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo de la CAPV», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80, 2008, pp. 111-143.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, 2002, 3º ed.



- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1981.
- GARCÍA GARCÍA, M.J., GARCÍA GARCÍA, M.J.: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institució Alfons el Magnànim, 1999
- «Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana», en esta REVISTA, 2008, 33. pp. 217-247.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (coord.): *El Agente Rehabilitador. Notas sobre gestión en Suelo Urbano Consolidado*, Thomson-Aranzadi, 2005.
- *La Rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998
- GREENBLATT, A.: «Downtown Renaissance», en *Urban Issues*, CQ Researcher, 2009
- GRUPO ADUAR, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, 2000.
- HOBERG, C., MARTORI, J.C., PONCE, J y SIBINA, D.: *Habitatge assequible i segregació residencial: el cas de Manlleu*, 2010, Institut de Desenvolupament de l'Erm de l'Ajuntament de Manlleu.
- HUNT, L.: *La invención de los derechos humanos*, Tusquets, 2009.
- IHLANDFELDT, K. y SCAFIDI, B.P.: «The Neighbourhood Contact Hipótesis: Evidence From the Multicity Study of Urban Inequality», *Urban Studies*, vol. 39, núm. 4, 2002.
- JACOBS, J.: *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967.
- JACQUOT, H. y PRIET, F.: *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, París, 5ª ed., 2004.
- JÉGOUZO, Y.: «Les niveaux territoriaux de décision et de compétence pour l'habitat social et pour la ville», en *L'Europe et l'habitat social*, Les Cahiers du Gridauh, núm. 5, 2001.
- MANDELKER, D.: «Derecho urbanístico y ordenación urbanística excluyente en los Estados Unidos de América», *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2003.
- MARTÍ COSTA, M. y PARÉS, M. (coords.): *Llei de barris: cap a una política de regeneración urbana participada i integral*, Barcelona, 2009, Generalitat de Catalunya, consultable en <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm>
- MARTÍNEZ BOROPIO, D.: *Derechos de Realajo y Retorno en la Gestión Urbanística*, Editorial Montecorvo, 2006.
- MAURIN, E.: *Le ghetto français*, Seuil, la Republique des idees, 2004.
- MENÉNDEZ REIXACH, A.: «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», *RDUyMA*, 200, marzo 2003.

- «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *RDUyMA*, 270, diciembre 2011, pp. 13-50.
- MINISTERIO DE FOMENTO: *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/>).
- MODERNE, F.: «Problemas actuales del urbanismo en Francia», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas internacionales de Derecho urbanístico*, Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998, Marcial Pons, 1998.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2005): *Diversity and Equality in Planning: a good practice guide* (consultable en: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/324051.pdf>).
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU): Informe elaborado por el Relator especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, visita a España: [http://www.urcosos.net/articulos/000\\_onuvivienda/informe\\_final\\_onu\\_vivienda\\_esp.pdf](http://www.urcosos.net/articulos/000_onuvivienda/informe_final_onu_vivienda_esp.pdf).
- ORTEGO GIL, P.: *Las casas baratas*, Iustel, 2006.
- PARADA, R.: *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJA, M., PONCE, J. y GARCÍA, L.: *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.
- PONCE SOLÉ, J. y CABANILLAS, A.: *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2011, consultable en: [http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias\\_para\\_la\\_gestion\\_publica\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/lugares\\_de\\_culto\\_ciudades\\_y\\_urbanismo\\_guia\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_gestion\\_de\\_la\\_diversidad\\_religiosa/](http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/lugares_de_culto_ciudades_y_urbanismo_guia_de_apoyo_a_la_gestion_de_la_diversidad_religiosa/).
- PONCE SOLÉ, J.: «Inmigración, escuela y segregación: el papel del Derecho público», en DÍAZ, S. (coord.), *Inmigración y Gobiernos Locales*, Marcial Pons, 2010.
- «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2010 (en prensa).
- *Ciudades, Derecho urbanístico y libertad religiosa. Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*, Fundació Pi i Sunyer, 2010.
- «Housing Discrimination and Minorities in European Cities: The Catalan Right to Housing Act 2007», *International Journal of Law in the Built Environment*, Vol. 2, Núm.2, 2010, pp. 138 y ss.
- «Affordable Housing and Social Mix: Comparative Approach», *Journal of legal affairs and dispute resolution in engineering and construction*, Febrero 2010, pp. 31 y ss.
- «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, pp. 201 y ss.

- «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», *REAF*, núm. 7, octubre 2008, p. 145-195
  - *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, Madrid, CEPC, 2007, p. 32.
  - (Coord. con D. Sibina) *El Derecho de la Vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, 2008.
  - (Coord.) *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
  - (Ed), *Land Use Law, Housing and Social and Territorial Cohesion*, RMLUI, University of Denver, 2006.
  - «El Derecho a la Vivienda de las Personas sin Hogar y el Tercer Sector en España: Derecho y Lobbying», *Milhistorias*, núm. 17, abril, 2009, pp. 30-36 (consultable en: <http://www.fundacionrais.org/ficheros/ficheros/308/Milhistorias%20Derecho%20a%20la%20Vivienda.pdf>).
  - «Sociedades pluriculturales y Administraciones Locales: inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 11, 2006.
  - «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005.
  - «Solidaridad, cohesión social y Derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», en AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona, 2004.
  - *Poder Local y Guetos Urbanos*, INAP-Fundació Pi i Sunyer, Madrid, 2002.
  - *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
  - *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-Escola de Administració Pública de Catalunya, 1996.
- PONS, M. y DEL ARCO, M.A.: *Diccionario de Derecho urbanístico y de la construcción*, Comares, 4ª Edición, 2006,
- REAL FERRER, G.: «La solidaridad en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, número 161, 2003.
- ROBERT P. y SYKES, H. *Urban regeneration*, Sage, Londres, 2006,
- ROCA CLADERA, J. (2008): «El marco urbanístico», ponencia presentada en el marco del seminario sobre «Planeamiento y vivienda social», EGAP, Santiago de Compostela, 25 de septiembre de 2008.

- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, lustel, Madrid, 2012.
- «Acotaciones al texto del Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 281, abril 2013, pp. 83 a 108.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D.: *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- SCHMIDT-ASSMAN, E.: *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons-INAP, 2003.
- SINDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2008): *La segregación escolar en Cataluña* (consultable en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio\\_escolar\\_web.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio_escolar_web.pdf)).
- TEJEDOR BIELSA, J.: «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», *Revista de Administración Pública*, núm. 181, enero-abril 2010, pp. 83 y ss.
- *Derecho a la vivienda y Burbuja Inmobiliaria*, La Ley, 2012.
- UITERMARK, J.: «“Social Mixing” and The Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited», *Urban Studies*, vol. 40, núm. 3, 2003.
- VAQUER, M.: *La acción social*, Tirant Lo Blanch-Institut de Dret Públic, Valencia 2002.
- ZAPATA-BARRERO, R.: «Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia», en GUILLOT, J. (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB, 2003.