



**DERECHO**

**URBANISMO**

# **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

**Guillem Cervera Pascual**

Doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona

Prólogo de  
Martín Bassols Coma  
*Catedrático de Derecho Administrativo*



# COLECCIÓN URBANISMO Y DERECHO

## TÍTULOS PUBLICADOS

**Medianería, edificaciones y propiedad horizontal**, *Cristina Mosquera Ordóñez* (2004).

**El agente urbanizador en el derecho urbanístico español**, *Alejandro Javier Criado Sánchez* (2004).

**Ruido, inmisiones y edificación**, *Carlos Cuadrado Pérez* (2005).

**Limitaciones de luces y vistas en el Código civil español**, *Carlos Rogel Vide* (2006).

**Planificación turística autonómica**, *Omar Bouazza Ariño* (2007).

**El Derecho urbanístico del siglo XXI. Tomo I: Urbanismo y Vivienda. Tomo II: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías**, *Jesús del Olmo Alonso (Coord.)* (2008).

**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**, *Guillem Cervera Pascual* (2013).

**COLECCIÓN URBANISMO Y DERECHO**

Directores:

**CARLOS ROGEL VIDE**

Catedrático de Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid

**MARTÍN BASSOLS COMA**

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá de Henares

**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**

**Guillem Cervera Pascual**

Doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona

Prólogo de

**Martín Bassols Coma**

Catedrático de Derecho Administrativo



Madrid, 2013

© Editorial Reus, S. A.  
Fernández de los Ríos, 31 – 28015 Madrid  
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 445 11 26  
E-mail: reus@editorialreus.es  
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2013)  
ISBN: 978-84-290-1723-6  
Depósito Legal: M 5574-2013  
Diseño de portada: María Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.  
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

## ABREVIATURAS

|  |  |
|--|--|
| Carta de los Derechos Fundamentales UE | Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en Niza el 7 de diciembre de 2000, Declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión, proclamada de nuevo en Lisboa el 12 de diciembre de 2007, junto con las Explicaciones de la Convención.   |
| CE                                     | Constitución Española de 1978, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978.   |
| LRJAPyPAC                              | Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.   |
| Ley del Suelo de 1956                  | Ley de 12 de mayo de 1956 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.  |
| TRLS de 1976                           | Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.   |
| TRLS de 1992                           | Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.   |
| TRLS de 2008                           | Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.  |
| LES                                    | Ley de Economía Sostenible, Ley 1/2011, de 4 de marzo.   |
| Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio | 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. |



## PRÓLOGO

1. Existe prácticamente unanimidad en la necesidad no solo de revisar, sino también de reformar los fundamentos de nuestro sistema de Derecho urbanístico y sus técnicas de planificación y de actuación urbanísticas. La irrupción de la crisis económica y financiera y el desplome inmobiliario en nuestro país a partir del año 2007 están haciendo más urgente esta necesidad. No es fácil esta renovación porque precisamente la crisis lo que ha puesto de manifiesto es que una visión puramente normativa o legislativa del sistema urbanístico no es suficiente, pues en torno al mismo han gravitado condicionamientos económicos, financieros, hipotecarios, administrativos y sociales capaces de desviar lo normativo de sus auténticos objetivos y reducir sus enunciados sociales más ambiciosos (derecho a la vivienda, cohesión social, medio ambiente urbano...) en meras declaraciones formales y retóricas. No puede, sin embargo, cundir el desánimo y en consecuencia la recuperación de fundamentos sólidos y fecundos para nuestro Derecho urbanístico es una exigencia de primer orden y que requiere la colaboración de todos los sectores implicados.

En consecuencia, debe saludarse con gran satisfacción la presente aportación de CERVERA PASCUAL cuya monografía pretende nada menos que enfrentarse con la problemática jurídica de la ciudad construida desde el enfoque de su obsolescencia y proponiendo fórmulas o técnicas para la demolición de los edificios obsoletos y su sustitución por otros nuevos, realojando a los residentes afectados de manera provisional o definida. Y hemos dicho nada menos, por cuanto esta cuestión ha constituido tradicionalmente una de las lagunas o déficits más relevantes de nuestro sistema urbanístico, a la que ahora habrá que sumar los efectos producidos por la crisis económica. Las denuncias sobre la tradicional

tensión entre Reforma Interior y Ensanche de las poblaciones en el siglo XIX; desarrollismo y ciudad heredada en el siglo XX; y en el primer decenio del presente siglo entre crecimiento urbano disperso frente y ciudad compacta son constantes en nuestra literatura jurídica y urbanística. El autor es consciente de esta tensión pero, sorteando polémicas doctrinales, entiende que la clave del problema solo puede resolverse operativamente en el marco de un modelo territorial concreto, cuyos instrumentos de configuración y prospección, respaldados por el conocimiento y análisis de los datos, permitan vincular las operaciones de renovación urbana y las del crecimiento de la ciudad, tanto desde el punto de vista urbanístico-territorial como en el financiero.

2. Términos como renovación, rehabilitación y regeneración urbanas, así como otros conceptos afines se prestan a innumerables posiciones definitorias que por su variedad de matices e incluso orígenes culturales fácilmente pueden convertirse en debates meramente teóricos como lo acredita la vasta literatura existente de la que se da debida cuenta en el texto y en su apéndice bibliográfico. El autor se inclina por el término renovación urbana y lo justifica adecuadamente, optando por destacar la causa eficiente de la misma que, a su juicio, no es otra que la obsolescencia de la ciudad. Esta idea de la obsolescencia de la ciudad existente o heredada se vincula a la de sus edificios, aunque no se identifica necesariamente con la ruina y las áreas degradadas, para indicar el deterioro o inadecuación de lo construido a las nuevas demandas sociales por lo que se hace necesario que la planificación urbanística asigne nuevos usos y edificabilidades a las viviendas, barrios y áreas urbanas. De esta acción de renovación, el autor excluye a los edificios del patrimonio histórico-artístico en atención al deber legal de conservación que es la nota constitutiva de su razón de ser; pero por el contrario incluye en la política de renovación y ello debe subrayarse por su realismo no solo a la ciudad decimonónica, sino muy específicamente las periferias urbanas construidas en los años sesenta y setenta del siglo pasado donde paradójicamente la obsolescencia presenta problemas más agudos como lo acreditaba el Observatorio de la Vulnerabilidad urbana del antiguo Ministerio de Vivienda, que a la vista de los datos censales e indicadores de vulnerabilidad detectaba los barrios vulnerables de nuestras ciudades muchos de ellos coincidentes con las referidas periferias.

Emplazada la renovación urbana en un ámbito territorial propio se pueden generar y diseñar vínculos efectivos entre las acciones de renovación urbana y el crecimiento de la ciudad. La idea de vinculación como

técnica jurídico-urbanística sustenta toda la construcción de la monografía: desde el deber de las Administraciones públicas de conservación de la ciudad construida a través de su actividad de servicio público y de regulación del uso del suelo y las construcciones hasta la verificación del principio constitucional de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística en general y la de renovación urbana en particular. De esta suerte, la propuesta de CERVERA PASCUAL es proyectar la renovación urbana sobre la base de tres técnicas jurídicas: determinación de la edificabilidad media ponderada; transferencias de aprovechamiento o traslado de techo edificable y amortización de la edificabilidad otorgada en el pasado que ha devenido obsoleta. Obviamente, la mayoría de estas técnicas en su nomenclatura están ya admitidas en la práctica urbanística, pero precisamente de lo que se trata detalladamente en el libro es de dotarlas de nuevo significado y operatividad en este marco de referencia de la renovación urbana. La amortización del aprovechamiento y la edificabilidad otorgada a la ciudad que ha devenido obsoleta se presenta como un tema crucial en el orden jurídico por la resistencia que los derechos y situaciones adquiridos oponen, pero el autor defiende su viabilidad y su contribución a la desdensificación urbana e incluso sostiene que puede contribuir a paliar las situaciones de las viviendas vacías por deudas hipotecarias.

Como prueba de la personalidad y madurez reflexiva del autor, en lo científico y en lo profesional, después de defender apasionadamente su posición en torno a las cuestiones que constituyen el eje de su planteamiento —por una parte, la relevancia de las técnicas jurídicas que vinculan la renovación urbana con el crecimiento de la ciudad y, por otra parte, la caracterización de la actividad administrativa en el urbanismo como servicio público—, en el Capítulo III nº 35 incluye un apartado bajo la rubrica de «Sobre la forma de generación de plusvalías en el sistema urbanístico español y su relación con la riqueza nacional». Efectivamente, las consideraciones que apunta, a modo de cuestionamiento crítico, están destinadas a llamar precisamente la atención sobre la dependencia de la viabilidad de la renovación urbana propuesta de la financiación, estructura económica y la práctica social del urbanismo en nuestro país. Por nuestra parte, opinamos, a la vista de la experiencia pasada, que una financiación derivada exclusivamente de las plusvalías generadas por las propias actuaciones urbanísticas puede provocar de nuevo una captura de estas plusvalías por agentes especulativos que, a la postre, frustren la necesaria renovación urbana y social de nuestras ciudades, importando las prácticas especulativas desarrolladas en las periferias expansivas.

CERVERA PASCUAL se muestra menos pesimista y cree que al amparo de la normativa europea, el sistema constitucional y de las previsiones medioambientales podrán conjurarse o incluso, de producirse estas situaciones, revertirse, pero es plenamente consciente que los axiomas del reparto equitativo de cargas y beneficios y la participación de la comunidad en las plusvalías «han agotado su virtualidad». Y para superar esta situación nos propone: «se hace necesario volver a repensar algunos fundamentos de ese sistema urbanístico. Y puesto que nos encontramos en un orden jurídico basado en la preeminencia de la Constitución, parece que lo apropiado es volver a ella para insuflar nuevo brío al alicaído sistema urbanístico español».

3. Quiero llamar también la atención sobre la relevancia que el autor concede a la sustantividad de los edificios o construcciones, sean estos aislados, en régimen de propiedad horizontal o formando conjuntos, frente a la parcela o parcelación subyacente y a la calle o malla viaria que en última instancia aquellos integran para dar forma a la ciudad. En el urbanismo tradicional, la relación entre edificio y calle era tan intensa que la segunda prácticamente absorbía al primero de tal suerte que, como nos recuerda P. COLLINS [*Los ideales de la Arquitectura Moderna: Su evolución (1750-1950)*, Barcelona, 1998, pág. 240], «antes de 1919 un edificio urbano era considerado como una parte de la calle; en otras palabras, no era un simple objeto aislado en el espacio, sino una sección de dos fachadas contiguas, frontal y posterior, separadas de los edificios adjuntos por parcelas divisorias invisibles». Ello explica que históricamente la renovación o remodelación urbanas desde el punto de vista del Derecho Urbanístico no fueran otra cosa que meras operaciones de Reforma Interior en las que el destino del edificio no era otro que su demolición o derribo y, en su caso, la indemnización por la utilización de la expropiación forzosa para facilitar la nueva reestructuración viaria. En la actualidad, reconociendo aún su interdependencia en el ámbito de la planificación urbanística, sin embargo, aquella ya no es tan absoluta y determinante, de tal modo que el edificio adquiere una sustantividad propia como objeto de derechos o sede de relaciones jurídicas, no solamente en el orden jurídico-patrimonial, sino también en el ámbito del Derecho público, constitucional y administrativo. Precisamente, en atención a esta nueva correlación, el autor estructura un interesante Capítulo, bajo la rubrica de los «Derechos de los ciudadanos afectados por actuaciones de renovación urbana», entre los que incluye, además del derecho a la vivienda (art. 47 CE), el derecho a la ciudad: a la integración social y a no ser segregado en el espacio urbano, derecho

a un medio ambiente urbano de calidad y en especial el derecho al realojamiento en actuaciones de renovación urbana.

A su vez, esta disociación a que aludimos permite a CERVERA PASCUAL articular con evidente originalidad una distinción entre el deber público de conservación de la ciudad construida y el deber privado de conservación de los edificios, planos distintos que tradicionalmente han estado confundidos bien en el marco de la Policía Urbana tradicional, las Ordenanzas municipales, y mas recientemente en las Leyes urbanísticas o en los Planes y normas urbanísticas y que son causa de abundantes conflictos jurídicos por entrecruzamiento de intereses públicos y los de carácter patrimonial privado. Al profundizar en estos distintos aspectos, se facilita una nueva visión en lo jurídico del fenómeno de la demolición y edificación en el marco de la renovación urbana, así como de las excepciones al deber de conservación que legitiman la demolición o derribo: ruina, situación de fuera de ordenación y muy especialmente, el perfil de la obsolescencia edificatoria que constituye el punto de referencia básico de su monografía. Y, paralelamente, la distinción entre demolición y «deconstrucción» (puntualizando los aspectos ambientales de este último en cuanto al reciclado y reutilización de los residuos de la demolición). Desde esta nueva perspectiva también el deber de reedificación de los solares resultantes adquiere nuevas connotaciones frente a la configuración tradicional del deber de edificar.

4. De esta síntesis de las principales cuestiones abordadas en esta monografía se desprende su interés y su carácter pionero en muchas de las cuestiones tratadas en el mismo y sobre todo en su enfoque y metodología. Considero que un autor que aborda en su iniciación una investigación científica en un marco de referencia interdisciplinar y una previa experiencia profesional, bien en el ámbito público o en el privado, dispone, en principio, de unas habilidades y posibilidades superiores en orden a los resultados, que las de los que parten de un enfoque exclusivamente académico que se ven impelidos a contrastar, finalmente, sus puntos de partida teóricos con los hechos o realidades sobre los que no han tenido experiencias concretas. CERVERA PASCUAL demuestra a lo largo de su investigación el conocimiento profundo de las cuestiones que analiza y las trata con una firmeza, pasión y convencimiento que conquista inmediatamente al lector a lo largo de toda su exposición. Desde el punto de vista del encuadramiento interdisciplinar de la sistematización y exposición de las categorías técnico-urbanísticas y estrictamente jurídicas, se percibe la acertada dirección y orientación por parte de los Profesores GIMÉNEZ

BALDRÉS de la Universidad Politécnica de Valencia y PONCE SOLÉ de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. En definitiva, estamos ante una obra que interesará tanto a los profesionales del Urbanismo y la Arquitectura como a los juristas e incluso a sociólogos y economistas.

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Presidente de la Asociación Española de  
Derecho urbanístico

## AGRADECIMIENTOS

Una obra elaborada durante tanto tiempo como esta, no es sólo el fruto del esfuerzo de una persona trabajando en la soledad. Aunque hay mucho de ello, y esto es consustancial al proceso de doctorado y algo que lo diferencia claramente de las prácticas del master. Los resultados que arrojan un procedimiento y otro son bien distintos.

Durante estos años de doctorado ha tenido un papel absolutamente relevante Enrique Giménez Baldrés, a quien conocí en el año 1996 colaborando en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana que se hizo público en 1997, y que desde entonces ha estado guiando mis pasos académicos. A él se debe la decisión de iniciar el doctorado en el año 1999, posteriormente el tema de la tesis y durante todos estos años una dedicación constante de carácter formativo al más puro estilo de los clásicos. A él le debo también su apoyo en el momento más difícil del largo proceso de doctorado: cuando desde la Universitat Politècnica de València se me invitó a que buscara mi futuro en otro lugar, lo que me llevó a recalar en la Universitat de Barcelona. Allí me acogió Juli Ponce Solé. A él le debo haber salvado del naufragio aquella ilusión y que, con su esfuerzo, el montón de ideas que había en mi cabeza haya terminado pareciéndose a un libro jurídico. Desde el año 2004, en que tuvimos nuestro primer cruce de correos, hasta la actualidad, sus recomendaciones y consejos han ido dando forma a la tesis hasta alcanzar el óptimo. Esto es mérito suyo, no dando el visto bueno para la lectura de la tesis hasta que esta no estuvo en condiciones de hacerse pública.

También quiero agradecer a los miembros del Tribunal que evaluó la tesis la atención que le prestaron, lo que se puso en evidencia con sus

comentarios tras la lectura. A Martín Bassols Coma le debo la sugerencia de un apartado nuevo en el que abordase, por así decir, «qué es lo que ha pasado», que el lector atento podrá identificar, el cual ha enriquecido notablemente el libro. Así como su puesta a disposición para que este libro se publique. A Antonio Font Arellano su observación sobre la necesidad de que se dé una reflexión previa a cualquier otra, sobre si las patologías urbanas que se puedan observar deben ser abordadas mediante programas de renovación urbana o no cabría la posibilidad de discernir, siquiera sea con bisturí, la posibilidad de aplicar programas de rehabilitación a los edificios a los que resulte más apropiado por apreciar en ellos valores arquitectónicos o urbanísticos. Porque efectivamente es así (y se trata de una apreciación de enorme calado), aunque esta sea una cuestión que resulte más fácil de entender desde la perspectiva del proyectista.

Por último, reiterar mi agradecimiento a los dos directores de tesis: Juli Ponce Solé y Enrique Giménez Baldrés; a los miembros del Tribunal que la evaluó y a las instituciones que amparan todo este quehacer (incluida la editorial que publica el libro), sin las cuales simplemente carecería de sentido.

# INTRODUCCIÓN

## I. OBJETO Y MOTIVO DE ESTE LIBRO

Este estudio parte de la hipótesis de que se cierne sobre la ciudad construida una nueva patología, que es la de la obsolescencia de lo construido, y que abordar este problema va a requerir de un tipo de intervención adaptado a las circunstancias del caso (entre las que hay que destacar el hecho de que se interviene sobre una ciudad construida carente de valores patrimoniales históricos o culturales, construida de forma masiva entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado y que está habitada en el momento de llevar a cabo la intervención renovadora). Esta forma de intervención en la ciudad construida aquejada del problema de la obsolescencia que denominamos renovación urbana, se configura así como la sustitución de los edificios siguiendo una forma de operar que cuenta con un perfil caracterizador propio que la diferencia de otras formas de transformación de la ciudad construida que se han dado históricamente. Partiendo de esta hipótesis elaborada por la urbanística, se sostiene que la viabilidad de las actuaciones de renovación urbana depende de la vinculación de este tipo de actuación con las actuaciones de crecimiento de la ciudad, y que esta vinculación es posible y preceptiva hacerla.

La vinculación entre actuaciones de renovación y actuaciones de crecimiento se convierte así en el núcleo central del régimen jurídico de las actuaciones de renovación urbana.

Tanto el régimen jurídico de la vinculación entre actuaciones de renovación y actuaciones de crecimiento, como el régimen jurídico de la renovación urbana en su conjunto, es definido a partir de los elementos

que proporciona el ordenamiento jurídico vigente, constituyendo su integración el contenido fundamental de este libro.

Definido el régimen jurídico de la renovación urbana, el Derecho urbanístico contará con un capítulo más, a añadir a los correspondientes a la rehabilitación de la ciudad con valores patrimoniales históricos o culturales, o el correspondiente a las actuaciones urbanísticas de crecimiento en terrenos en despoblado.

Entendemos que un estudio jurídico sobre los instrumentos y procedimientos para ordenar y gestionar las actuaciones de renovación urbana en la ciudad ordinaria —aquella carente de valores patrimoniales históricos o culturales—, presenta un notable interés, habida cuenta del grave problema de la obsolescencia que se cierne sobre la misma (debida a deficiencias estructurales en los edificios derivadas del empleo de cemento aluminoso; etc.), problemas que van a afectar a un elevado número de personas;<sup>1</sup> y porque la renovación urbana ofrece al sector de la construcción una oportunidad de evolución y desarrollo en un momento de crisis como el presente, cuya superación precisa de una profunda reestructuración que debe producirse en el sentido de procurar un desarrollo sostenible, estimulando las sinergias entre la dimensión económica, social y medioambiental.<sup>2</sup>

La Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, se hace eco de estas claves que definen el momento actual de encrucijada, y dedica

---

<sup>1</sup> Para darse cuenta de la envergadura del fenómeno de la obsolescencia, Rafael TEMES CORDOVEZ ofrece cifras que son por ellas mismas suficientemente expresivas. Calcula para el caso de Valencia que en el horizonte 2010-2030, unos 2.000 edificios que representan unas 12.000 viviendas repartidas en una superficie algo mayor de 50 hectáreas, habrán alcanzado un estado de obsolescencia que hará necesaria su renovación. Y para el escenario 2030-2050, calcula que algo más de 6.000 edificios (el 18% del parque residencial edificado —392.047 unidades—), que representan 110.000 viviendas, que ocupan una superficie de 242 hectáreas, se encontrarán en la misma situación [TEMES, 2007, 567-572].

Lo anterior representa un potencial de renovación de más de 13 millones de m<sup>2</sup>. Sin embargo, el potencial de edificación de nueva planta que ofrece Valencia, si por ejemplo se reclasificase como suelo urbanizable la misma superficie de suelo que se reclasificó con el último plan general de 1988 (lo que representaría hacer desaparecer un 20% de la Huerta que rodea la ciudad), esto representaría tan sólo 5 millones de m<sup>2</sup>. [TEMES, 2007, 695].

<sup>2</sup> Principio enunciado con ocasión de la incorporación de la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, en la definición de las prioridades a tener en cuenta al canalizar los recursos hacia los programas que se benefician de la política de cohesión, en el contexto de la formulación de las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial 2007-2013, adoptadas mediante Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 (2006/702/CE), D.O.U.E. L 291 de 21.10.2006.

el Capítulo IV, del Título III, «al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso de la rehabilitación y la renovación urbana» [apartado V del Preámbulo de la Ley], actualizando el TRLS de 2008 mediante la incorporación a la legislación básica de suelo de cuestiones de interés en relación con las materias citadas.

Por otro lado, hay que destacar también que el fenómeno de la obsolescencia que afecta a la ciudad ordinaria no se define únicamente por su magnitud, sino que presenta interés también porque la obsolescencia y la necesaria renovación del parque de viviendas se va a producir en un alto porcentaje de los casos por unidades urbanas incluso sectores completos, de topología y morfología variables. Esta característica de constituir unidades urbanas completas —continuas o discontinuas— constituye, antes que un problema, una oportunidad para abordar la renovación de la ciudad ordinaria de una manera planificada y sistemática, mejorándola.

## **II. ENCUADRE CIENTÍFICO. PERSPECTIVA TRANSDISCIPLINAR**

Debe tenerse en cuenta que la ordenación urbanística del territorio es, a un tiempo, un conjunto armónico de prescripciones jurídicas que regulan el proceso de construcción física del territorio y dimensionan el uso y disfrute de los bienes inmuebles en un lugar determinado, pero es también un modelo para la construcción de la ciudad que define sus trazas fundamentales y que efectúa un cálculo estimado de costes y una previsión de fuentes de financiación en función del estadio de desarrollo del sector de la construcción.

Dada esa doble naturaleza de la ordenación urbanística del territorio, jurídica por un lado y arquitectónico-urbanística por otro, es por lo que el encuadre científico de este estudio sobre la renovación urbana debe ser explicitado en relación con ambas disciplinas científicas.

Adoptamos de esta forma una visión transdisciplinar de la materia objeto de estudio,<sup>3</sup> «pues, al periodo de acumulación positivista de la especialización de la cual surgió lo interdisciplinar, le ha sucedido otro que no reconoce al conocimiento como la suma lineal de compartimientos estancos sino como la opción holística de lo transdisciplinar» [BENAVIDES, 1998, 3].

---

<sup>3</sup> BAIGORRI, Artemio: «Del urbanismo multidisciplinario, a la urbanística transdisciplinaria. Una perspectiva sociológica», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 104, 1995, págs. 315-328.

## **i. Encuadre en el área de conocimiento jurídico-público**

El encuadre científico de este estudio en el campo jurídico, y más concretamente en el área de conocimiento jurídico-administrativo (a la que el Derecho urbanístico pertenece), viene definido por la adscripción de la misma a los planteamientos expresados por el profesor Juli PONCE SOLÉ en el trabajo de investigación: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*.<sup>4</sup>

Valga a modo de resumen de las coordenadas en las que se sitúa esta reflexión científica sobre el Derecho administrativo español, las palabras del propio autor en la introducción, en la que lo describe como «un trabajo comprometido con la *calidad de la actividad administrativa* en el ejercicio de potestades, con el «buen funcionamiento de la Administración Pública», en las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero» [PONCE, 2001, 34].<sup>5</sup>

Este trabajo se encuadra a su vez, según señala el propio autor, en un marco de reflexión científica sobre el Derecho público-administrativo más amplio, conectándose en particular con el trabajo realizado, entre otros, por Ramón MARTÍN MATEO,<sup>6</sup> Alejandro NIETO<sup>7</sup> [PONCE,

---

<sup>4</sup> Juli PONCE SOLÉ: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

<sup>5</sup> Continúa el autor citado, en referencia a la calidad de la actividad administrativa como tema de su tesis: «Se sigue así una línea apuntada ya en los orígenes de nuestro Derecho Administrativo y que, quizás, ha sido objeto, tradicionalmente, de una menor atención, pese a la existencia de importantes trabajos en esa dirección. En definitiva, este estudio quiere contribuir a revitalizar la institución del procedimiento administrativo en España, finalidad que nos parece de interés para nuestra sociedad y nuestro Derecho público. Pues, por utilizar las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su punto tercero: «El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar su avance [del Estado] y, por tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración»» [PONCE, 2001, 34-35].

<sup>6</sup> Ramón MARTÍN MATEO: «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994, p. 7 y ss.; y *Manual de Derecho administrativo*, Trivium, Madrid, 17ª ed., 1995, pp. 61 y ss.

<sup>7</sup> Alejandro NIETO: «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, nº 76, 1975, págs. 9 y ss.; y la Introducción General a *34 Artículos de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, págs. 17 y ss.

2001, 34-35, en nota a pie de página] y Elisenda MALARET<sup>8</sup> [PONCE, 2001, 27].

En MALARET encontramos, entre su producción, reflexiones de enorme interés y de particular aplicación al campo del Derecho urbanístico. Se refiere la autora citada [MALARET, 1999, 10 y 11], a una cuestión que ha ocupado y preocupado mucho a la doctrina jurídico-administrativa al menos en las dos últimas décadas, cual es la cuestión de la introducción de formas jurídico-privadas en la actuación administrativa, y más concretamente, como señala la autora que comentamos, la introducción de las formas contractuales jurídico-privadas. Y respecto de esta cuestión, el planteamiento de Elisenda MALARET es, de forma muy resumida, que hay que sobreponerse al sentimiento de hecatombe en el que se ha sumido una parte importante de la doctrina jurídico-administrativa —la cual está calificando la situación, no ya como una «huida del Derecho administrativo», expresión que se ha hecho muy popular entre los administrativistas, sino incluso como de «huida del Derecho»—, y frente a estos excesos, Elisenda MALARET empieza por recordar que se está produciendo una considerable ampliación de la intervención administrativa, fundamentalmente en el sector de servicios (de manera simultánea a la privatización, que igualmente se está produciendo, fundamentalmente en el sector industrial), y para el desempeño de esa actividad administrativa en el sector de servicios —además generalmente avanzados: de información, asesoramiento o auditoría, o asistenciales de última generación: geriatría, minusvalías de distinto orden, etc.)—, no parece que case muy bien el empleo de fórmulas jurídico-públicas, sino que, antes al contrario, se trata de actividades que parecen demandar la aplicación de fórmulas jurídico-privadas.

En ese marco descrito por Elisenda MALARET, con una visión ecuánime del fenómeno de la convergencia del Derecho público y privado en la regulación de la actividad administrativa, se enmarca también este estudio. Si bien es cierto que se podría decir que casi no podía ser de otra manera, porque en el campo del Derecho urbanístico la utilización de formas jurídico-privadas ha sido, desde tiempo inmemorial, algo absolutamente normal y nada traumático.

---

<sup>8</sup> De Elisenda MALARET tomamos en consideración el trabajo: «El derecho de la Administración pública: Derecho público y Derecho privado; la relevancia de los principios constitucionales», ponencia que presentó en el Seminario sobre Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración pública, Barcelona, 7 de mayo de 1997 (ed. Institut d'Estudis Autònoms – Generalitat de Catalunya y Marcial Pons, 1999).

Por otro lado, en el ámbito más concreto del Derecho urbanístico, el presente estudio se enmarca en una línea de investigación que se viene desarrollando en los últimos años, sobre las relaciones entre el Derecho urbanístico, el derecho a la vivienda y la cohesión social y territorial, a la que se han ido incorporando un nutrido grupo de juristas, tanto españoles como de otros países de la Unión Europea, incluso de los Estados Unidos de América (cuyo Derecho urbanístico no es habitual tomar en consideración en el debate ni español ni europeo).<sup>9</sup>

Esa línea de investigación sobre las relaciones entre Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y cohesión social y territorial implica orientar la mirada hacia la ciudad construida, y por tanto con una presencia muy viva de los aspectos sociales y económicos intrínsecos a la misma.<sup>10</sup>

Forma parte también de este orden de planteamientos, la preocupación por la vivienda asequible, que es un tema abandonado tanto desde la perspectiva administrativa como desde la perspectiva de la asignación de recursos públicos. En este sentido negamos que escape al Derecho la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Nosotros aquí tomamos el tema en el punto en el que lo deja Juli PONCE,<sup>11</sup> para ponerlo en relación, no sólo con la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, sino que, yendo un paso más allá en una visión omni-comprendiva de la ciudad, habría que ponerlo en relación también con la red primaria o sistema dotacional de vivienda asistencial y para la emanci-

---

<sup>9</sup> Téngase en cuenta, por ejemplo, las Jornadas sobre cohesión social y territorial y políticas públicas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que tuvieron lugar los días 16 y 17 de diciembre de 2004 en el Parque Científico de Barcelona organizadas por el Instituto de Derecho Público. Las ponencias presentadas a aquellas Jornadas se pueden consultar en Juli PONCE SOLÉ (coord.): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, 2006.

Estas jornadas se enmarcan en el seno del proyecto de investigación «*Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los guetos urbanos*» (ref. BJU2003-09694-C02-02).

<sup>10</sup> Al respecto dice Juli PONCE: «El lugar donde se vive, esto es, el alojamiento de que se dispone y su ubicación territorial condiciona el desarrollo efectivo de diversos derechos constitucionales, puesto que la libertad de circulación, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la igualdad o el derecho a la educación (en conexión con el colegio de la red pública en que obtienen plazas los niños y la relación con su domicilio y el área urbana donde éste se ubica) tienen que ver, y mucho, con el alojamiento de las personas y su situación urbana» [Juli PONCE, 2008, 9].

<sup>11</sup> Juli PONCE: *El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada*, Realidad Urbana 1/2011, Ekiten-Thinking – Universidad del País Vasco, 2011.

pación que el planeamiento urbanístico debe definir (al menos en los casos estudiados: el de la legislación urbanística de la Comunitat Valenciana y la de Catalunya).

Por último, hay que hacer referencia a la importancia que ha tenido en la concepción de esta obra el estudio de Martín BASSOLS COMA y Rafael GÓMEZ-FERRER MORÁN: «La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos», ponencia presentada al *V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en 1975. En esa obra hemos encontrado la definición de «vinculación» en el ámbito de la ordenación urbanística: «el encadenamiento mutuo de los sujetos intervinientes en el devenir del Plan» [BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORAN, 1976, 68], concepto central en la presente obra, sobre la base del cual se han definido los instrumentos y procedimientos para la vinculación de las actuaciones de renovación urbana y las de crecimiento, mecanismo imprescindible para viabilizar aquellas.

## ii. El encuadre de este estudio en el área de conocimiento de la urbanística

Este estudio se enmarca también en el proyecto de investigación «La urbanística de la transformación», planteado por el profesor GIMÉNEZ, de la E.T.S. de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Valencia.<sup>12</sup>

Dicha investigación plantea tres líneas convergentes que indagan sobre los procesos de renovación de los conjuntos densos y compactos de nuestras ciudades y los crecimientos dispersos próximos a ellos. Su objetivo es aprovechar la ordenación de esos ámbitos y procesos de ocupación del espacio, o transformación de lo ya construido, poniéndolos en relación y vinculándolos para facilitar su gestión urbanística.

El proyecto de investigación plantea, por ello, dos indagaciones específicas relativas a cada uno de esos procesos y escenarios, uno de naturaleza estrictamente urbanística, y otra, la de los vínculos, más encuadrable en las disciplinas jurídicas que atienden a las cuestiones relativas al urbanismo y a la Administración pública.

Como desarrollo de dicho proyecto cabe destacar la tesis doctoral elaborada por Rafael TEMES CORDOVEZ: *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*, 2007, que aborda los aspectos relativos a la intervención sobre los tejidos densos residenciales sometidos a procesos de obsolescencia.

---

<sup>12</sup> Enrique J. GIMÉNEZ BALDRÉS: Memoria de Cátedra, julio 2002, inédito.

Estos trabajos, desarrollados en la Unidad Docente y de Investigación «Observatorio de Urbanismo» dirigida por el profesor GIMÉNEZ, tienen relación con los más amplios desarrollados por la red asociada de trece universidades europeas, en la que trabajan investigadores prestigiosos como Nuno Portas, Franco Indovina, Antonio Font, entre otros, cuyos trabajos han sido publicados bajo el título *La explosión de la ciudad*, objeto de una exposición en el Colegio de Arquitectos de Catalunya, en el marco del Forum Universal de las Culturas celebrado en Barcelona en 2004, la cual se pudo ver también en Bolonia en 2005, en Madrid en la Sala de Exposiciones de Alquería de Nuevos Ministerios en 2007, así como en Valencia en el MuVIM [Museu Valencià de la Il·lustració i la Modernitat], igualmente en 2007.<sup>13</sup>

Los trabajos de esta red universitaria vienen a confirmar el método de análisis urbanístico y territorial morfológico-estructural o morfogenético como el más apropiado para una ordenación urbanística de calidad que satisfaga los requerimientos de un desarrollo urbano sostenible, siendo en el seno de estas investigaciones en las que se ha puesto en evidencia las relaciones existentes entre los procesos de transformación en la ciudad densa y compacta y los que se producen en la periferia suburbana y en los paisajes de la baja densidad, pieza clave para la construcción de la tesis que sustenta la definición del régimen jurídico de la renovación urbana que se expone en este libro.

Por otro lado, hay que hacer referencia a un antecedente seminal. Se trata del trabajo de investigación desarrollado para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana de 1997, un trabajo en colaboración entre el profesor GIMÉNEZ y este autor, en el que ya se plantearon conceptos clave que ahora han sido desarrollados, como la idea de las actuaciones conjuntas como método apropiado para la ejecución de actuaciones de renovación urbana, o la amortización de la edificabilidad otorgada en el pasado.

---

<sup>13</sup> ANTONIO FONT (coord. general) y FRANCESCO INDOVINA (coord. científico): *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de la Vivienda, 2007;

— y NUNO PORTAS: *L'Esplosione della Città. Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Editrice Compositori, Bologna, 2005.

### III. PLAN DE LA OBRA

#### I

La estructura del libro parte del índice habitual en un estudio sobre la actividad urbanística, abordando las cuestiones referidas al planeamiento, su gestión y ejecución, precedido de una exposición sobre los hechos de la ciudad y el territorio, que normalmente serán generales y aquí son particulares y muy específicos, referidos a la obsolescencia de la ciudad, las actuaciones de renovación urbana para intervenir en la ciudad aquejada de obsolescencia, y las relaciones que se entablan entre este tipo de actuaciones y las de crecimiento de la ciudad.

En este sentido, la presente obra es encuadrable en la categoría de estudios monográficos sobre tipos de actuación urbanística específicos, como pueden serlo las relativas a la rehabilitación de la ciudad construida con valores patrimoniales históricos o culturales,<sup>14</sup> las actuaciones aisladas en terrenos en despoblado<sup>15</sup> (habiéndose tratado en el pasado incluso las desti-

---

<sup>14</sup> GARCÍA GARCÍA, M<sup>a</sup> Jesús: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institutió Alfons el Magnànim – Diputació de València, 1999; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

<sup>15</sup> PAREJA I LOZANO, Carles: *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Colec. Monografías Jurídicas, 1990; ARGULLOL MURGADAS, Enrique: «Régimen del suelo no urbanizable», en *Estudios de Derecho Urbanístico*, del mismo autor, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984; MONFORT FERRERO, María Jesús: «El suelo no urbanizable», en *Instituciones de Derecho Privado Valenciano*, Carmen López-Beltrán de Heredia (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, páginas 441-454; VV.AA.: *Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia*, Generalitat Valenciana, colec. Urbanística, Valencia, 1995.

En relación con la regulación del diseminado residencial, teniendo en cuenta la fuerte imbricación de esta forma de implantación en el territorio con los usos agrícolas del suelo, cada vez cobra más interés conocer las formas de gestión del uso del suelo elaboradas por el Derecho agrario. Véase al respecto: DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco: *Estudios de Derecho Agrario*, Montecorvo, 1993; REGÚLEZ DÍAZ, Sergio: *Derecho de propiedad y propiedad rústica (o rural): legislación especial*, Fundación Matritense del Notariado, colec. Cuadernos Notariales 6, 2<sup>a</sup> ed., 1998.

También interesan a este respecto, las formas de gestión de los terrenos forestales, estrechamente relacionados con los ámbitos del diseminado residencial. Véase al respecto: COLOM PIAZUELO, Eloy: *Los bienes comunales en la legislación de Régimen Local*, Tecnos – Gobierno de Aragón, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Ediciones de Librería Estudio, Santander, 1986; ESTEVE PARDO, José: *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (funcionalidad ecológica y explotación racional)*, Escola

nadas a usos comerciales<sup>16</sup>), actuaciones dotacionales, de infraestructuras y obras públicas en general,<sup>17</sup> etc. En ese contexto, de monografías específicas sobre actuaciones urbanísticas concretas se sitúa el presente estudio.

## II

El presente trabajo de investigación está centrado en dar cuenta del régimen jurídico de las actuaciones de renovación urbana, y en particular de los vínculos que hay que establecer entre actuaciones de renovación y de crecimiento, con el fin de viabilizar aquellas.

A modo de adelanto sobre qué entendemos por renovación urbana en este estudio, hay que decir que cuando hablamos de renovación urbana nos estamos refiriendo a actuaciones de sustitución de edificios carentes de valores históricos o culturales, razón por la cual no resulta preceptiva su conservación y se estima preferible proceder a su sustitución porque los mismos han devenido en estado de obsolescencia. La obsolescencia no es la ruina, por tanto podría plantearse la conservación del edificio, incluso su mejora, pero por las características de la obsolescencia, que estudiamos con detalle en el capítulo I, se entiende más eficiente desde un punto de vista social y económico proceder a la sustitución de los edificios, cambiando

---

d' Administració Pública de Catalunya – Generalitat de Catalunya y Civitas, 1995; PONCE SOLÉ, Juli: *Régimen jurídico de los caminos y derecho de acceso al medio natural*, Marcial Pons, 2003.

<sup>16</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique: «El urbanismo comercial», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico. Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998*, Enrique Gómez-Reino y Carnota (Director), Marcial Pons – Xunta de Galicia, 1998, páginas 275-309.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M.: *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo – Fundación Canaria MAPFRE Guanartene, Madrid, 2000; MORENO LÓPEZ, Juan Luis: *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social*, Montecorvo, 1999; MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción: *Redes arteriales. Travesías, tramos urbanos y circunvalaciones II*, Montecorvo, 1993; GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: *Urbanismo sectorial. Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico*, Montecorvo, 1999; ARGULLOL MURGADAS, Enrique: «Notas sobre el régimen jurídico de los equipamientos», en *Estudios de Derecho Urbanístico*, del mismo autor, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984; ARROYO GARCÍA, Juan: *Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho administrativo español*, Aranzadi, 1982; PAREJO ALFONSO, Luciano: *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Montecorvo, 1979; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: «La urbanización de las costas», en *Derecho Urbanístico Local*, José María Boquera Oliver (coord.), Civitas y Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, de Valencia, Madrid, 1992.

el paisaje urbano y ofreciendo a sus habitantes una oportunidad para que retomen sus vidas de otra forma, al tiempo que con ocasión de la sustitución de los edificios se introducen mejoras de todo orden en las infraestructuras y servicios, de eficiencia energética de los edificios, etc.

La obsolescencia de la ciudad es un fenómeno relativamente nuevo, consecuencia del distinto ritmo de desarrollo de los diversos elementos que intervienen en la construcción de la ciudad, que al no avanzar al mismo ritmo, hace que la irrupción de nuevos materiales o sistemas constructivos deje obsoletos a otros, incluso al conjunto de un barrio en relación con la totalidad de la ciudad.

El caso paradigmático de obsolescencia es el de las patologías en los edificios derivadas del empleo de cemento aluminoso. Según los especialistas,<sup>18</sup> en el momento de su introducción no se sabía que iba a traer consigo los efectos negativos que está produciendo, en relación con la solidez y seguridad del edificio, en unos términos que no cabe identificar con una situación de ruina, pero que hace ineficiente la introducción de mejoras en otros aspectos del edificio, como la mejora de su eficiencia energética, por ejemplo, cambiando carpinterías exteriores o implantando fuentes de energía renovable para agua caliente sanitaria, cuando esas mejoras habrían de llevarse a cabo sobre la base de una estructura que da signos inequívocos de estar terminando de forma precipitada el periodo de vida útil. «Conociendo las circunstancias específicas en las que se ejecutaron los hormigones armados durante dicho periodo, es razonable estimar con holgura suficiente la vida probable de estas estructuras entre

---

<sup>18</sup> Según expone Rafael TEMES, al referirse al «concepto de vida útil y probable desde una perspectiva técnica» [2007, 45-46]: «Los sistemas estructurales formados por pórticos de hormigón armado suponen de forma general, soluciones de gran estabilidad y duración en el tiempo. Los expertos en el estudio del comportamiento de los materiales de construcción y de forma específica del hormigón armado, ha llegado a la conclusión de que dependiendo de las condiciones de contexto, la calidad de su ejecución, la sollicitaciones a las que han sido sometidas las estructuras, el ambiente en el que se han desarrollado y sus condiciones de mantenimiento, los hormigones pueden llegar a tener diferencias de vida notables. Todos sabemos que la perfecta colaboración entre el hormigón y el acero, depende en buena medida de la carbonatación de los bloques de compresión y de la oxidación de las barras. Esta relación que queda condicionada por los adecuados recubrimientos, por la baja porosidad de las pastas y por las condiciones medioambientales donde se desarrollan las estructuras, hacen pensar que la vida probable de los pórticos de hormigón armado construidos en España desde los años cincuenta hasta los setenta, debe quedar notablemente menguada. En esta línea de conclusiones, para Valencia se ha realizado desde el Plan de Calidad de Vivienda y edificación de la Comunidad Valenciana, serios estudios con análisis *in situ*, que advierten de la baja calidad de las estructuras construidas durante estas fechas».

70 y 80 años. Es decir, para Valencia ciudad, podemos contabilizar casi doscientas mil viviendas construidas entre las décadas de los sesenta y los setenta que representan un 49,2% del parque de viviendas en la ciudad. De él, al menos un 75% de los casos comparten los mismos sistemas estructurales de hormigón armado, y por tanto podemos estimar su vida probable entre 70 y 80 años» [TEMES, 2007, 46].

Ya hemos apuntado antes que en relación con las actuaciones de renovación urbana se presta un especial interés a su vinculación con las actuaciones de crecimiento, con el fin de viabilizarlas. A este respecto hay que tener en cuenta que se parte de la hipótesis de que con ocasión de la ejecución de las actuaciones de renovación urbana habrá que debatir sobre el volumen edificado en estos ámbitos, ya que en muchas ocasiones fueron construidos por encima del estándar actualmente admitido como óptimo, y para el caso de que se llegue a la conclusión de que hay que reducir el volumen edificado, con la fin de viabilizar la actuación urbanística de renovación en esos términos habrá que establecer mecanismos para el traslado de techo que garantice el realojamiento de los residentes y el equilibrio económico-financiero de la actuación.

Dada la importancia de todos estos conceptos —que no son de uso habitual en la urbanística y la práctica administrativa—, para la comprensión del régimen jurídico que se explica a partir de ellos, es por lo que se dedica a su definición detallada todo el primer capítulo del libro. Reparando en particular en la naturaleza de las relaciones que se entablan entre las distintas partes de la ciudad y los procesos de transformación que se dan en cada una de ellas, cuyo reconocimiento está en la base de los vínculos que habrá de establecer el planeamiento para viabilizar las actuaciones de renovación con las exigencias que les planteamos a las mismas, en particular la previsible necesidad de proceder a la reducción del volumen edificado.

### III

Los restantes capítulos del libro, del II al VI, están centrados en cuestiones jurídicas. Aunque hay que hacer la observación de que las interrelaciones entre los capítulos en los que se concentra la exposición del régimen jurídico de la renovación urbana y el capítulo I en el que se concentra la exposición de los hechos y su conceptualización urbanística, son constantes. Como siempre en Derecho, la buena definición del supuesto de hecho ajustada al marco normativo vigente es fundamental para poder determinar con garantías de acierto cuáles son las disposiciones aplicables.

Por otro lado hay que señalar, por lo que se refiere al marco normativo tomado en consideración, al bajar al nivel autonómico de la legislación urbanística, la legislación que se ha tenido en cuenta es la de la Comunitat Valenciana, y en menor medida la adoptada por la Generalitat de Catalunya.

La explicación, por lo que se refiere a la toma en consideración de la normativa urbanística de la Comunitat Valenciana, es que ésta es la que mejor conoce el autor de la obra, ya que es la que está aplicando diariamente. Aunque entiende que el conocimiento de esta legislación tiene interés general para el conjunto de estudiosos del urbanismo del Estado español, habida cuenta de que en la Comunitat Valenciana se vienen ensayando técnicas urbanísticas nuevas que, una vez contrastada su eficacia en relación con los objetivos perseguidos, se ha generalizado su aplicación al resto de España. A este respecto se pueden citar dos hitos de importancia, como es el caso de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, aplicadas por primera vez en los planes generales municipales de Ibi, Elda y Petrer (Alicante), en la década de los años setenta del siglo pasado, técnica que posteriormente se extendería por todo el Estado español, de plan general en plan general, hasta que a consecuencia de algunas aplicaciones «patológicas» (como las ha denominado LORENTE TALLADA [1992, 241 y ss.]), se empezaron a dar recursos y Sentencias condenatorias, de especial gravedad en el caso de la aplicación efectuada en el Plan General de Madrid, anulada mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1989, y para legalizar lo hecho (entre otros motivos) se aprobó la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo [LORENTE TALLADA, 1992, 250]. Lo que vino después de esa Ley de reforma de 1990 es una historia de sobras conocida por todos.

Otro ejemplo relevante de la eficacia de las soluciones ingenizadas en la Comunitat Valenciana, lo tenemos en la formulación de un procedimiento para la atribución del título habilitante para el desarrollo de una actuación urbanística, con publicidad y concurrencia, adjudicándose a un agente urbanizador con independencia de que sea titular o no de la propiedad del suelo. Esta técnica fue implantada con la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística,<sup>19</sup> que posteriormente se extendería a otras Comunidades Autónomas para ser finalmente recepcionada en el Derecho estatal de suelo con la Ley

---

<sup>19</sup> Artículos 44 a 51, en los que se regulan los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (PAI).

6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (aunque, la recepción en el texto legal estatal si bien admite que la iniciativa para el desarrollo de una actuación urbanística la pueda adoptar alguien que no es propietario de los bienes inmuebles, pero no se dice nada sobre que se tenga que producir la atribución del título de beneficiario del ejercicio de potestades públicas mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia; véase al respecto el artículo 4.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones).<sup>20</sup> En este caso como en aquel, la batalla ante los Tribunales de Justicia para sacar adelante estas novedades ha sido dura, y en ambos casos se han resuelto con triunfos redondos (sólo empañados por el recurso al legislador en el caso del Plan General de Madrid). Por lo que se refiere al cuestionamiento del procedimiento de adjudicación de actuaciones urbanísticas por un procedimiento con publicidad y concurrencia a favor del agente urbanizador con independencia de que el mismo tenga o no la titularidad de los bienes inmuebles, cuestionado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el caso se ha resuelto a favor del Reino de España, desestimándose la demanda interpuesta por la Comisión contra la legislación urbanística de la Comunitat Valenciana, mediante Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 26 de mayo de 2011, recaída en el asunto C-306/08.

El territorio de la Comunitat Valenciana es banco de pruebas de formas de gestionar el proceso de construcción y transformación del territorio, de eficacia probada en relación con los objetivos perseguidos, y de legalidad acreditada con ocasión de los contenciosos que se han producido, por lo que su conocimiento puede resultar de interés para otros territorios de nuestro entorno geográfico y cultural.

En cuanto a la toma en consideración del Derecho urbanístico de Catalunya, tiene su razón de ser en el hecho de que este territorio constituye el segundo polo de atracción en la definición del marco conceptual transdisciplinar en el que se apoya este estudio, con un papel destacado de la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona y de la E.T.S. de Arquitectura del Vallès de la Universitat Politècnica de Catalunya. Se

---

<sup>20</sup> Artículo 4 «Acción urbanística e iniciativa privada», apartado 3: «En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo».

En la actualidad, la legislación estatal ha añadido la necesidad ineludible de que la atribución del título público que habilita para la ejecución de actuaciones urbanísticas, haciéndose beneficiario del ejercicio de potestades públicas, se efectúe por un procedimiento con publicidad y concurrencia [artículo 6, a) del TRLS de 2008].

persigue con ello además, facilitar el conocimiento y comprensión de las técnicas urbanísticas que se exponen en esta obra, contrastándolas con la legislación urbanística vigente en Catalunya. Lo cual, por otro lado, puede servir de ejemplo de cómo efectuar idéntica operación en relación con otras legislaciones urbanísticas autonómicas (que no pueden diferir en mucho en cuanto a los aspectos más relevantes en relación con la aplicación de las técnicas tratadas, habida cuenta de que son cuestiones legales intensamente afectados por el Derecho básico del Estado y el Derecho comunitario europeo de aplicación prevalente).

#### IV

Entre los temas tratados en los distintos capítulos hay que hacer una especial mención al capítulo relativo a los derechos de los ciudadanos afectados por actuaciones de renovación urbana, porque no es habitual en los estudios sobre Derecho urbanístico general o referido a un tipo de actuación urbanística específica. Las razones de la incorporación de un capítulo con este contenido, se dan en detalle en el preámbulo del mismo (Capítulo II). En este momento, simplemente destacar su presencia, y el hecho de que no es ajena al tema de este estudio, sino antes al contrario está estrechamente relacionado con el mismo, habida cuenta de que al centrar la mirada en la ciudad construida, se constata que la misma está habitada y resulta ineludible plantearse qué ocurre con los derechos del público en general en relación con una actuación urbanística de renovación. El caso de los residentes a los que se les ha reconocido el derecho al realojamiento (con independencia de que sean propietarios o no), es el caso paradigmático de la existencia de derechos de los ciudadanos considerados como tales, sin apelar a títulos específicos y en particular al de propiedad, que han de tomarse en consideración al ser afectados por las actuaciones de renovación urbana. Aunque, como es consustancial a un Estado de Derecho como es el nuestro, al tratar de este derecho, que ha sido reconocido por la ley, se ha enlazado la exposición con el enunciado de derechos en la Constitución, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los Estatutos de Autonomía —los de última generación, que incluyen declaraciones de derechos para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma correspondiente (este es el caso, al menos, de la Comunitat Valenciana y de Catalunya)—.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> En el nivel europeo nos hemos referido a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero hay que tener en cuenta también la Carta Urbana Europea, que

## V

Al tratar del marco normativo de la renovación urbana, hay que insistir en la importancia del Derecho comunitario europeo. Aunque la Unión Europea no tiene competencia en materia de urbanismo [sí que tiene en materia de ordenación territorial, *ex* artículo 192.2, b) del Tratado de Funcionamiento, en el marco de las atribuciones en materia de medio ambiente]. Sin embargo, la incidencia de las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión Europea alcanzan hasta los más pequeños detalles, como puede ser ahora mismo los documentos que debe contener un plan general municipal en virtud de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (véase al respecto el artículo 5.1, sobre el informe medioambiental, y el anexo I, sobre la información que debe contener el mismo). Apelamos a la Directiva directamente, con el fin de recordar que estamos en presencia de Derecho comunitario europeo de aplicación prevalente. Queremos evitar que la referencia a textos legales aprobados por las instituciones del Estado español nos lleven a entrar en disputas competenciales internas, eludiendo la responsabilidad principal que es la de integrar la Directiva en el Derecho interno de cada territorio, porque conviene recordar que la Directiva afecta a todos los poderes públicos del Estado español, directamente, y que en la Ley de Economía Sostenible ya se ha habilitado un procedimiento para el reparto de responsabilidades por el incumplimiento de normas de Derecho comunitario (Disposición adicional primera LES).

De tanta relevancia en el campo de la actividad urbanística como la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, lo son los Tratados constitutivos (en la actualidad el

---

incluye la Declaración del derecho a la ciudad, acogida por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, Consejo de Europa, en sesión XXVII, Estrasburgo 17-19 marzo de 1992, Resolución 234 (1992). Por lo que se refiere a los Estatutos de Autonomía, los de la Comunitat Valenciana y de Catalunya coinciden, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en el enunciado de un derecho a la buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y artículo 30.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya). El derecho a la buena administración y el derecho a la ciudad están íntimamente relacionados en el interior del nuevo paradigma del «desarrollo urbano sostenible», como pone en evidencia el hecho de que ambos hayan sido abordados conjuntamente en la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, en el artículo 4, sobre los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas, y en el artículo 107 sobre los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible, respectivamente.

Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento, según la versión dada por el Tratado de Lisboa de 27 de diciembre de 2007). A este respecto, conviene recordar que la Unión Europea se asienta sobre los pilares básicos de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y la libertad de establecimiento, lo cual tiene una notable incidencia en la actividad urbanística y de ordenación del territorio, como ha venido a poner de manifiesto la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario (2000/C 121/02), publicada en el D.O.C.E. 29.4.2000 (régimen administrativo el de la concesión, al que se equiparan las autorizaciones con aceptación de tercero típicas del Derecho urbanístico inspirado en la Ley del Suelo de 1956 y ediciones posteriores, centrado en la definición del «régimen urbanístico de la propiedad del suelo»). La citada Comunicación Interpretativa enuncia los principios de: igualdad de trato, transparencia, proporcionalidad, reconocimiento mutuo, así como las excepciones previstas en el Tratado y la protección de los derechos de los particulares. A partir de ahí, el otorgamiento de beneficios derivados del ejercicio de potestades públicas a favor de particulares para la ejecución de actuaciones urbanísticas, sean o no propietarios de los bienes inmuebles en los que se va a ejecutar la actuación, sin seguir un procedimiento con publicidad y concurrencia está en cuestión, y habrá de ser objeto de justificación en detalle.

Sólo con publicidad y concurrencia en los procedimientos de los que resulta la habilitación para la ejecución de actuaciones urbanísticas, será posible alcanzar de una manera efectiva mejores niveles de responsabilidad social en las empresas del sector, tal y como demanda el artículo 39 de la Ley de Economía Sostenible, por la competencia que promueve entre las empresas, y, tanto o más si cabe, por la contrastación de pareceres y la adquisición de compromisos entre aquéllas y la Administración.

## VI

En el último capítulo se aborda lo que en los manuales generales sobre la actividad urbanística se califica como intervención administrativa en los actos de edificación,<sup>22</sup> que en el caso de una actuación urbanística de

---

<sup>22</sup> Véase por ejemplo, el clásico de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 1981, página 645 y siguiente. Véase también LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 2005, página 157 y siguientes; o FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 16ª edición, 2001, página 189 y siguientes.

renovación es, en primer lugar, intervención administrativa en los actos de demolición de los edificios existentes.

Para abordar la definición del régimen jurídico de la actividad administrativa autorizadora de derribos sobre una base sólida, se ha empezado por definir el marco en el que se desarrolla la misma, en particular el deber de conservación de los edificios que atañe a los propietarios de los bienes inmuebles y el deber de conservación de la ciudad que atañe a la Administración urbanística. Es en el marco de esos deberes en el que se desarrolla la actividad administrativa autorizadora de los derribos, de forma que su ejercicio implica la excepción de dichos deberes, excepción que ha de estar justificada en Derecho.

Una vez se ha procedido al derribo del edificio existente, el deber de edificar proclamado con carácter general en el Derecho urbanístico adquiere en el caso de las actuaciones de renovación un significado propio, ya que se trata propiamente del deber de reedificar, que es objeto de estudio pormenorizado en este mismo capítulo.

También se hace referencia a los efectos que tiene en el medio ambiente la demolición de los edificios, tanto en el ámbito de la actuación y en su entorno más inmediato como en el territorio en general, a consecuencia en particular de la generación de escombros que han de ser objeto de un tratamiento específico.

## VII

Por último señalar que, cuando en este estudio se hace referencia a la regulación del uso del suelo —la función pública a la que se refiere el artículo 47 de la Constitución española—, se añade muchas veces «*y de los bienes inmuebles en general*», para destacar que la regulación del uso del suelo lo es, en este estudio, de un suelo edificado. Al poner énfasis en que la regulación del uso del suelo lo es de un suelo edificado, se llama la atención sobre el hecho de que el mismo cumple la función de hábitat humano. Se trata con ello de destacar que la regulación del uso del suelo es la regulación del dimensionamiento físico del uso y disfrute de los bienes inmuebles (o dicho en otros términos, la regulación del proceso de construcción y transformación de la ciudad y el territorio), proceso cargado de resonancias sociales y culturales que implican a todos.

## ÍNDICE GENERAL

|   |    |
|---|----|
| PRÓLOGO.....  | 7  |
| INTRODUCCIÓN .....  | 15 |
| I. Objeto y motivo de este libro .....  | 15 |
| II. Encuadre científico. Perspectiva transdisciplinar .....   | 17 |
| i. Encuadre en el área de conocimiento jurídico-público.....  | 18 |
| ii. El encuadre de este estudio en el área de conocimiento de la urbanística.....   | 21 |
| III. Plan de la obra.....   | 23 |
| CAPÍTULO I. LA OBSOLESCENCIA DE LA CIUDAD, LA RENOVACIÓN URBANA Y SU RELACIÓN CON LOS CRECIMIENTOS.....   | 33 |
| I. La obsolescencia de la ciudad .....  | 33 |
| 1. La incidencia del paso del tiempo en la ciudad construida .....  | 33 |
| 2. La obsolescencia de la ciudad. Definición .....  | 37 |
| <i>Una aproximación materialista o economicista</i> .....   | 37 |
| <i>Una aproximación territorial</i> .....   | 40 |
| <i>Una aproximación semántica</i> .....   | 43 |
| <i>Una aproximación técnica</i> .....   | 44 |
| 3. Recepción del concepto de obsolescencia como causa de la renovación urbana en la legislación urbanística de la Comunitat Valenciana y de Catalunya. Con referencia a la Ley de Economía Sostenible ..... | 47 |
| 4. Diferencias entre unidades urbanas obsoletas y áreas degradadas .....  | 51 |
| II. La renovación urbana contemporánea: concepto y realizaciones .....  | 55 |
| 5. Definición.....  | 55 |
| <i>La renovación urbana en la urbanística</i> .....   | 57 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>La renovación urbana en el campo jurídico</i> .....   | 61  |
| 6. Distinción entre renovación urbana y conceptos afines .....   | 63  |
| <i>La distinción entre renovación urbana y rehabilitación urbana</i> ..  | 64  |
| <i>La distinción entre renovación urbana y reforma interior</i> .....  | 74  |
| <i>Otro procedimiento de intervención en la ciudad construida que hay que distinguir de la renovación urbana: el régimen de «fuera de ordenación» sin cambio de alineaciones</i> .....               | 80  |
| <i>La distinción entre renovación urbana y regeneración urbana. En particular en el caso de actuaciones de regeneración que implican cambio de uso de actividades económicas a residencial</i> ..... | 96  |
| 7. La renovación urbana en las experiencias de planeamiento .....  | 100 |
| 8. La dimensión europea en la ordenación de las actuaciones de renovación urbana .....   | 109 |
| <i>La dimensión europea en el campo jurídico-urbanístico</i> .....   | 109 |
| <i>La dimensión europea en la práctica institucional</i> .....   | 112 |
| 9. Incidencia de las actuaciones de renovación urbana en la cultura de los habitantes de la zona afectada por la actuación .....   | 116 |
| III. Relaciones entre las actuaciones de renovación urbana y las de crecimiento de la ciudad .....   | 118 |
| 10. Las relaciones urbanísticas entre los distintos espacios que componen la ciudad .....  | 118 |
| 11. Las relaciones funcionales determinadas por factores económicos y sociales .....   | 119 |
| 12. Las relaciones urbanísticas específicas entre actuaciones de renovación urbana y de crecimiento de la ciudad .....   | 122 |
| 13. Los criterios que determinan la relación que se entabla entre operaciones de renovación y de crecimiento .....   | 126 |
| <i>A) Que la edificabilidad media ponderada o aprovechamiento tipo sea igual</i> .....   | 127 |
| <i>B) Que las funciones desempeñadas o asignadas a los distintos lugares sean intercambiables o integrables</i> .....  | 134 |
| 14. Relevancia jurídica de las relaciones que se entabla entre actuaciones de renovación y de crecimiento (remisión) .....   | 139 |
| <br>   |     |
| CAPÍTULO II. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS AFECTADOS POR ACTUACIONES DE RENOVACIÓN URBANA .....   | 141 |
| 0. ¿Por qué un capítulo sobre derechos de los ciudadanos en un estudio sobre la renovación urbana y su vinculación con los crecimientos? ...   | 141 |
| I. El derecho a la ciudad: el derecho a la integración social y a no ser segregado en el espacio urbano .....  | 144 |
| 15. El reconocimiento del derecho a la ciudad en la Carta Urbana Europea emanada del Consejo de Europa de 18 de marzo de 1992 .....  | 144 |

|  |     |
|--|-----|
| 16. El derecho a la integración social y a no ser segregado en el espacio urbano. El antecedente francés .....   | 145 |
| 17. La red primaria o sistema dotacional de vivienda al servicio de políticas asistenciales o de emancipación en la ciudad construida .....  | 148 |
| II. El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada .....  | 151 |
| 18. La regulación constitucional del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada como un deber de aplicación de medios con una doble faceta: el deber de regulación del uso del suelo y el de promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo ..... | 151 |
| 19. El estándar de reserva de vivienda de protección pública en actuaciones de renovación urbana .....   | 155 |
| <i>El cálculo de la reserva de vivienda protegida (o asequible o concertada) mediante la aplicación de la técnica de indicadores</i> .....   | 157 |
| 20. Derecho al realojamiento en actuaciones de renovación urbana.....  | 159 |
| <i>Características jurídicas del derecho al realojamiento</i> .....  | 159 |
| <i>Vicisitudes seguidas por el derecho al realojamiento en las sucesivas reformas de la legislación urbanística básica estatal</i> .....   | 164 |
| <i>Restricciones al derecho al realojamiento en el mismo momento de su reconocimiento con la Ley sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, Ley 8/1990, de 25 de julio</i> .....  | 164 |
| <i>El derecho al realojamiento de conformidad con el TRLS de 2008</i> .....  | 166 |
| <i>La regulación del derecho al realojamiento en el artículo 110.3 de la Ley de Economía Sostenible</i> .....  | 168 |
| <i>La regulación del derecho al realojamiento en la legislación urbanística autonómica. En particular de la Comunitat Valenciana y de Catalunya</i> .....  | 172 |
| III. El derecho a un medio ambiente urbano de calidad como recurso económico.....  | 174 |
| 21. Definición de medio ambiente urbano como objeto de la ordenación urbanística en la ciudad construida.....  | 174 |
| 22. Regulación del derecho a un medio ambiente urbano de calidad en la legislación urbanística.....  | 179 |
| IV. El derecho de la comunidad a participar de las plusvalías urbanísticas en actuaciones de renovación.....   | 180 |
| 23. El contenido del derecho de la comunidad a participar de las plusvalías urbanísticas en actuaciones de renovación urbana ....  | 180 |

|  |     |
|--|-----|
| 24. El titular del derecho a participar de las plusvalías urbanísticas en actuaciones de renovación urbana. En particular, la comunidad metropolitana.....   | 183 |
| V. El derecho a la buena administración y su conexión con el deber de mejorar la calidad de la regulación .....  | 185 |
| 25. El derecho a la buena administración.....  | 185 |
| 26. El deber de mejorar la calidad de la regulación.....   | 187 |
| <br>   |     |
| CAPÍTULO III. LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA: DEBERES Y OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LA CIUDAD CONSTRUIDA .....   |     |
| I. El marco normativo de la renovación urbana.....   | 191 |
| 27. El Derecho comunitario europeo con incidencia en la regulación del uso del suelo .....   | 191 |
| <i>La Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.....</i>   | 192 |
| <i>El Derecho comunitario europeo originario en materia de competencia. Su aplicación a las concesiones de obras públicas (que incluye las actuaciones urbanísticas) en los términos de la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario (2000/C 121/02), publicada en el DOCE de 29.4.2000 .....</i> | 195 |
| 28. Derecho básico estatal de suelo de aplicación a las actuaciones de renovación urbana .....   | 199 |
| <i>Los títulos competenciales del Estado para dictar normas en materia de regulación del uso del suelo .....</i>   | 199 |
| <i>La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.....</i>   | 203 |
| 29. Derecho urbanístico de las Comunidades Autónomas .....   | 206 |
| 30. El carácter prevalente de la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental de planes y programas, en su incidencia en el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico .....  | 210 |
| 31. Aplicabilidad de la concesión de obra pública a la gestión y ejecución de las actuaciones de renovación urbana.....  | 212 |
| <i>La opción de la Unión Europea por el régimen concesional para la gestión y financiación de las obras públicas, lo que incluye las actuaciones urbanísticas.....</i>   | 212 |
| <i>Incidencia de la regulación comunitaria europea sobre concesiones en el Derecho español sobre la materia, con especial referencia a las actuaciones urbanísticas .....</i>  | 215 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Aplicabilidad prevalente de la concesión de obra pública a las actuaciones de renovación urbana.....</i>  | 223 |
| <i>La aparente eliminación de la publicidad y concurrencia en la adjudicación de actuaciones de mejora (rehabilitación) y regeneración (renovación), a la vista del artículo 18 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.....</i>  | 227 |
| II. Caracterización jurídica de la actividad administrativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio como un servicio público.....  | 231 |
| 32. La actividad administrativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio tiene una faceta de servicio público.....  | 231 |
| <i>Sobre la doble faceta de la actividad administrativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio, como actividad jurídica y como actividad de servicio público.....</i>   | 231 |
| <i>El servicio público en materia de urbanismo y ordenación del territorio incluye entre sus prestaciones la definición de la ordenación urbanística del territorio .....</i>  | 235 |
| <i>Un servicio público prestado por el sector público o el sector privado. Incidencia de la posición jurídica otorgada a los agentes que construyen la ciudad en la definición del régimen jurídico del servicio público en materia de urbanismo y ordenación del territorio .....</i> | 240 |
| <i>Concepto de servicio público al que está adscrito el servicio público en materia de urbanismo y ordenación del territorio..</i>   | 252 |
| 33. El servicio público en materia de urbanismo y ordenación del territorio y el servicio público de vivienda (remisión).....  | 256 |
| 34. Un servicio público que genera plusvalías privadas, fenómeno que encuentra su punto de equilibrio en su vinculación con la riqueza nacional .....  | 257 |
| III. El deber de conservación de la ciudad construida.....   | 277 |
| 35. La separación entre el deber privado de conservación de los edificios y el deber público de conservación de la ciudad.....   | 277 |
| 36. El deber público de conservación de la ciudad .....  | 278 |
| <i>Antecedentes históricos del deber público de conservación de la ciudad.....</i>   | 278 |
| <i>El deber público de conservación de la ciudad en la actualidad.....</i>   | 281 |
| 37. Deber público de conservación de la ciudad construida y la renovación urbana por obsolescencia .....   | 283 |
| <i>El deber público de conservación de la ciudad construida es de carácter general y alcanza a toda ella .....</i>   | 283 |
| <i>El deber público de conservación de la ciudad sólo decae cuando ésta se encuentra en situación de obsolescencia y hay que proceder a su renovación .....</i>  | 284 |

|  |     |
|--|-----|
| IV. El deber de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general.....   | 286 |
| 38. El deber de la Administración urbanística de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general es un deber de cumplimiento necesario e irrenunciable .....                   | 286 |
| 39. Alcance objetivo del deber de la Administración urbanística de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general.....  | 288 |
| <i>El deber de la Administración urbanística de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general tiene un contenido objetivo preciso.....</i>                                   | 288 |
| <i>Sobre la amplia disponibilidad de instrumentos y procedimientos para cumplir con el deber de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general .....</i>                      | 292 |
| <i>El criterio para medir el cumplimiento por parte de la Administración urbanística del deber de regulación del uso del suelo: el deber de buena administración .....</i>                       | 295 |
| <i>El estándar de buena administración en materia de ordenación urbanística: el deber de seguir el método debido .....</i>   | 296 |
| 40. Alcance teleológico del deber de regulación del uso del suelo: hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada .....  | 298 |
| V. La obligación de vincular las actuaciones de renovación urbana y de crecimiento de la ciudad.....   | 299 |
| 41. El deber de regulación del uso del suelo y de los bienes inmuebles en general y la obligación de vincular las actuaciones urbanísticas.....  | 299 |
| 42. La vinculación como técnica jurídica específica para dotar de efectividad a las prescripciones del planeamiento urbanístico... ..  | 302 |
| <i>El origen del concepto de vinculación urbanística en el marco del análisis de las relaciones entre la regulación del uso del suelo y el derecho de propiedad de los bienes inmuebles.....</i> | 302 |
| <i>Las notas que caracterizan a la vinculación urbanística como técnica jurídica articuladora de las prescripciones del planeamiento.....</i>  | 305 |
| 43. La forma en que la técnica de la vinculación aflora en el Derecho urbanístico, asociada a la idea de plan urbanístico .....  | 313 |
| 44. Las distintas facetas de la vinculación .....  | 318 |
| <i>La vinculación privada y la pública .....</i>   | 318 |
| <i>La vinculación espacial y la temporal .....</i>   | 319 |
| VI. El deber de garantizar el alojamiento en vivienda .....  | 320 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO IV. LA DEFINICIÓN DEL MODELO TERRITORIAL PARA LA ORDENACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE RENOVACIÓN URBANA .....  | 325 |
| I. La institucionalización del modelo territorial como contenido y fase del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico y territorial.....   | 325 |
| 45. El origen de la institucionalización del modelo territorial como contenido y fase de la elaboración del planeamiento urbanístico y territorial: la introducción de la técnica de evaluación ambiental de planes y programas en el ordenamiento jurídico español ..... | 326 |
| <i>Diferencias entre la evaluación ambiental de planes y programas y la evaluación del impacto ambiental de proyectos</i> .....   | 326 |
| <i>El concepto de modelo territorial</i> .....  | 330 |
| <i>Otros antecedentes de la exigencia de la definición del modelo territorial como paso previo para la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico</i> .....  | 333 |
| 46. La definición del modelo territorial como fase específica del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico .....  | 335 |
| 47. Instrumentos para la articulación del modelo territorial .....  | 338 |
| <i>Los criterios de ordenación del territorio</i> .....   | 338 |
| <i>El índice máximo de ocupación de suelo</i> .....   | 340 |
| <i>¿La clasificación urbanística del suelo forma parte del modelo territorial?</i> .....  | 343 |
| <i>La toma en consideración del paisaje en la definición del modelo territorial</i> .....   | 352 |
| II. Elementos fundamentales definidores de un modelo territorial para la renovación urbana.....   | 354 |
| 48. El análisis urbanístico de la ciudad construida: el diagnóstico de obsolescencia.....   | 354 |
| 49. La determinación de la edificabilidad media ponderada para la ejecución de la actuación de renovación urbana .....  | 355 |
| <i>Características de la edificabilidad media ponderada</i> .....   | 355 |
| <i>La determinación de la edificabilidad media ponderada para actuaciones de renovación urbana, en el marco de la definición del sistema de financiación de la actuación</i> .....  | 357 |
| 50. La vinculación de las actuaciones de renovación y de crecimiento como elemento del modelo territorial para la renovación urbana.....  | 361 |
| III. Instrumentos y procedimientos para la vinculación de las actuaciones de renovación urbana y las actuaciones de crecimiento .....   | 362 |

|   |     |
|---|-----|
| 51. El traslado de techo.....   | 362 |
| <i>Concepto. Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como antecedente .....</i>   | 362 |
| <i>El traslado de techo edificable según la actuación de renovación sea simultánea, previa o posterior a la actuación de crecimiento con la que está vinculada. La reserva de techo edificable.....</i> | 369 |
| <i>Justificación jurídica de la técnica de traslado de techo .....</i>  | 370 |
| 52. La amortización de la edificabilidad otorgada en el pasado que ha devenido obsoleta.....  | 375 |
| <i>Concepto. La esperanza de vida de las personas y la amortización de un bien de capital como es la vivienda.....</i>  | 375 |
| <i>La amortización del aprovechamiento urbanístico otorgado en el pasado y devenido obsoleto, como aplicación de la cesión de aprovechamiento urbanístico destinado a la comunidad .....</i>            | 377 |
| <i>Aplicación al caso de las actuaciones de renovación urbana con desdensificación.....</i>   | 379 |
| <i>Aplicación al caso de las viviendas vacías por deudas hipotecarias .....</i>   | 379 |
| <i>Justificación jurídica de la técnica de la amortización de la edificabilidad otorgada en el pasado que ha devenido obsoleto .....</i>  | 381 |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO V. PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES DE RENOVACIÓN URBANA .....  | 383 |
| I. El planeamiento territorial supramunicipal y la renovación urbana .....  | 383 |
| II. El plan general municipal y la renovación urbana (remisión).....  | 388 |
| III. El plan de renovación urbana.....  | 389 |
| 53. Toda la legislación urbanística regula, con terminología variable, un plan para la renovación urbana.....   | 389 |
| 54. El procedimiento de elaboración y aprobación del plan de renovación urbana y su coordinación con otros procedimientos concurrentes .....  | 390 |
| <i>El papel desempeñado por los sistemas de información y participación en el procedimiento de elaboración y aprobación del plan de renovación urbana .....</i>   | 390 |
| <i>Procedimiento básico de elaboración y aprobación del plan de renovación urbana.....</i>  | 393 |
| <i>Coordinación del procedimiento de elaboración y aprobación del plan de renovación urbana y el de integración de la actuación en el modelo territorial municipal .....</i>                            | 395 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Coordinación del procedimiento de elaboración y aprobación del plan de renovación urbana y el de adjudicación de la ejecución de la actuación</i> .....   | 404 |
| <i>Esquema del procedimiento unificado</i> .....   | 405 |
| <i>El pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que habrá de regir la adjudicación de la actuación de renovación</i> .....   | 409 |
| 55. Delimitación de la unidad urbana sujeta a renovación.....  | 410 |
| <i>La delimitación de la unidad urbana sujeta a renovación según criterio urbanístico</i> .....  | 410 |
| <i>El criterio de la viabilidad social y económica de la actuación en la delimitación de la unidad urbana sujeta a renovación, o de proporcionalidad entre los beneficios y cargas de las actuaciones de renovación y las actuaciones de crecimiento</i> ..... | 411 |
| IV. El plan de realojamiento de los residentes.....  | 412 |
| 56. El realojamiento de los residentes como deber del adjudicatario de la actuación de renovación.....   | 412 |
| <i>Contenido del deber de realojamiento: la puesta a disposición de una vivienda</i> .....   | 412 |
| <i>El titular del deber de realojamiento de los residentes: el adjudicatario de la actuación de renovación urbana</i> .....  | 414 |
| 57. El plan de realojamiento .....   | 416 |
| V. El régimen de gestión de las actuaciones de renovación urbana .....   | 418 |
| 58. La distinción entre «actuaciones de mera edificación» y «actuaciones de transformación urbanística» en el TRLS de 2008.....  | 418 |
| 59. Características de las actuaciones de transformación urbanística.....  | 421 |
| 60. Las actuaciones de renovación urbana están sujetas al régimen de las actuaciones de transformación urbanística.....  | 423 |
| 61. Relación entre el procedimiento de ejecución de las actuaciones de transformación urbanística regulado en el TRLS de 2008, y la clasificación del suelo como urbano consolidado .....  | 425 |
| CAPÍTULO VI. DEMOLICIÓN DE EDIFICIOS Y REEDIFICACION ...   | 429 |
| I. La demolición de lo edificado para la ejecución de actuaciones de renovación urbana .....   | 429 |
| 62. El deber de conservación de los edificios, su alcance general y la necesidad de justificar los derribos.....   | 429 |
| <i>El deber de conservación de los edificios en la legislación urbanística</i> .....   | 430 |
| <i>El deber de conservación de los edificios en el Derecho civil</i> .....   | 431 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Crítica a las teorías que afirman que en el Derecho civil se reconocería al propietario del bien inmueble un supuesto derecho a destruir la cosa</i> .....                 | 433 |
| 63. Excepciones al deber de conservación de los edificios que legitiman su derribo .....  | 435 |
| <i>El derribo de edificios justificado en la declaración de ruina</i> .....   | 435 |
| <i>El derribo de edificios justificado en la situación de fuera de ordenación de los mismos</i> .....   | 443 |
| 64. La obsolescencia como causa y motivación específica de la ejecución de actuaciones urbanísticas de renovación .....   | 445 |
| <i>Definición de la obsolescencia (remisión)</i> .....  | 445 |
| <i>Características de la obsolescencia como causa justificadora de las actuaciones de renovación urbana</i> .....   | 446 |
| II. El deber de reedificar en los solares resultantes de un derribo .....   | 448 |
| 65. El deber de reedificar. Sus diferencias con el deber de edificar...   | 448 |
| 66. La licencia de derribo: sus características .....   | 453 |
| <i>La licencia de derribo es un acto reglado</i> .....  | 453 |
| <i>El otorgamiento de la licencia de derribo de un edificio está condicionada a su reedificación. El plazo para reedificar....</i>  | 456 |
| <i>La aplicación al procedimiento de otorgamiento de la licencia de derribo del trámite de calificación de la actividad como molesta, insalubre, nociva y peligrosa</i> ..... | 457 |
| BIBLIOGRAFÍA .....  | 461 |

