

Presentación

Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas

La regeneración urbana no es hoy una opción política alternativa al ensanche o la extensión, es decir, a la transformación del suelo rural mediante obras de urbanización, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en la vigente Ley estatal de Suelo (Texto Refundido de 2008, citado en adelante como LS08) e implícito en la Constitución (arts. 45, 46 y 47). La citada Ley establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las actuaciones de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, el menos, suficientemente justificadas. Como señala el preámbulo de la citada Ley *«el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente»*. La *«Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local» (EESUL)*, aprobada en 2011, contiene directrices y medidas relacionadas con la edificación y con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos. Entre las primeras, figura el uso lo más eficiente posible del suelo y el máximo aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario existente, *«apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales»*.

La mejora y regeneración de la ciudad plantea retos mucho más difíciles de resolver que los

del ensanche. Si éste pudo ser en la segunda mitad del siglo XIX el remedio más adecuado a los problemas de salubridad y carestía de las viviendas y ha sido a lo largo del siglo XX el distintivo más evidente de las transformaciones habidas en las ciudades y en las áreas turísticas costeras, no puede seguir siéndolo en nuestros días. En la actualidad, son los legisladores autonómicos quienes deben establecer un elenco completo de técnicas urbanísticas para la regeneración urbana. Sin embargo, la legislación estatal ha mostrado en los últimos años su preocupación al respecto, incorporando un conjunto de preceptos que tratan de fomentar esas políticas. Además de la citada Ley de Suelo de 2008, con la regulación de las actuaciones de dotación, la Ley de Economía Sostenible (LES) de 2011 y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, dedicaron una serie de preceptos al impulso de la rehabilitación y la renovación urbanas, así como al fomento del alquiler. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, recopila, sistematiza y ordena las técnicas acuñadas en la legislación anterior y, al mismo tiempo, supone un paso muy importante en el cambio de orientación del urbanismo de ensanche al de mejora de la ciudad existente, que constituye su objeto. Su Preámbulo insiste en la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la mejora de los tejidos urbanos existentes, pese a su mayor complejidad tanto desde el punto de vista social como económico, asumiendo que *«el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que constituyen el objeto esencial de esta Ley»*.

La actualidad e importancia de esta reforma legal justifican que se dedique a ella buena

parte de este número de CyTET. Tras un valioso estado de la cuestión a escala europea a cargo del profesor Michael PARKINSON, una serie de artículos se dedican a comentar las principales novedades de la Ley; algunos ofrecen una visión general del contenido de la misma, mientras que otros se centran en algunos aspectos, como los tipos de actuaciones reguladas en ella, el deber de conservación, los aspectos físicos y el Informe de Evaluación de Edificios. Otro grupo de estudios refleja con carácter general el estado de la cuestión sobre la regeneración urbana integrada o se refiere a casos concretos que, por diversos motivos, constituyen referencias en la materia.

El artículo de apertura del profesor PARKINSON es una magnífica síntesis del estado de la cuestión sobre la regeneración urbana integrada en el contexto europeo y la situación en España. Es casi un memorándum. Comienza con la afirmación lapidaria de que nada hay nuevo bajo el sol para responder a la cuestión de cómo abordar la regeneración urbana integrada en un período de austeridad económica y financiera, porque esta cuestión se ha formulado muchas veces en muchos países en las dos décadas anteriores. Reconoce, sin embargo, su especial importancia en la actualidad, habida cuenta de que la Comisión Europea ha previsto un gran esfuerzo para promover la agenda urbana en el período 2014-2020, a lo que se deberían destinar, al menos, el 5% de los Fondos Estructurales. En relación a España, reconociendo la limitada capacidad del Estado para ejercer el liderazgo en la materia, habida cuenta de que la mayor parte de las responsabilidades corresponden a las Comunidades Autónomas, señala que puede jugar todavía un papel significativo a través de la legislación y la financiación de actuaciones a escala regional y local. Dado el creciente protagonismo de las Autoridades regionales, deberían reforzarse los mecanismos de coordinación con las estatales. Los Fondos Estructurales deberían ser utilizados para fomentar buenas prácticas en las relaciones interadministrativas y enfoques más integrados en los procedimientos de adopción de decisiones.

Ángela DE LA CRUZ, desde la Subdirección General de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, conoce bien el contenido de esta ley y los entresijos de su proceso de elaboración. No en vano dicho Centro Directivo fue el impulsor de la misma. Era, pues, obligado que se le encomendase la presentación general que abre el análisis detallado posterior de

cada uno de sus contenidos. Su artículo sintetiza los objetivos generales de la Ley en los siguientes: a) garantizar la calidad de vida, la habitabilidad y el confort en los hogares y en los pueblos y ciudades, contribuir a la integración de las personas con discapacidad y reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto; b) ofrecer un marco normativo único, que supere la fragmentación de la normativa estatal dedicada a este ámbito de actividad, integrando los preceptos procedentes de la Ley de Economía Sostenible y del Real Decreto-ley 8/2011, objetivo al que tienden también las modificaciones de la Ley de Suelo de 2008, la Ley de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación y la Ley de Propiedad Horizontal, «ya que, aunque dichas modificaciones se inserten en sus propias normas, no dejan de buscar un marco normativo coherente» (la autora reconoce que esta sistemática dual de la Ley «puede dificultar su manejo y entendimiento»); c) reactivar el sector inmobiliario, de la construcción y sus industrias auxiliares, ofreciendo nuevas oportunidades. «Se trata, también, por tanto, de una política económica», lo que explica que uno de los títulos competenciales utilizados por el legislador estatal –sin duda, el más importante– haya sido, precisamente, el 149.1.13ª de la Constitución, es decir, el que reconoce competencia exclusiva al Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. En cuanto a los contenidos, destaca en primer lugar el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), que «es clave para entender los objetivos de la reforma» y que sustituye a la ITE, sin desplazarla, con el propósito de mejorar la eficiencia energética de los edificios. En segundo lugar, la regulación del deber de conservación, cuyo contenido no se amplía en la nueva Ley, «pero sí regula sus mínimos con carácter uniforme, como corresponde al tratamiento de uno de los deberes exigibles a todos los españoles, en el marco del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, que compete regular al legislador estatal». En tercer lugar, la garantía de la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad. Al servicio de este objetivo, el nuevo Plan Estatal 2013-2016 ha previsto una línea específica de ayudas y la Ley que comentamos complementa la regla ya vigente (desde la LES), que permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público, para instalar ascensores o rampas, sin que dichas superficies tengan que ser necesariamente compradas por la Comunidad de Propietarios. Finalmente, la eliminación de obstáculos que impiden desarrollar las operaciones reguladas

en la Ley. En concreto, la flexibilización del cumplimiento de los deberes legales de la promoción e, incluso, su dispensa, en casos excepcionales; la rebaja del porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda de protección pública en suelo urbano y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dejen en suspenso la aplicación de estos porcentajes de reserva durante cuatro años.

Tras esta visión general, los contenidos más importantes de la Ley son objeto de trabajos específicos, como ya se avanzó. José Manuel MERELO estudia los tipos de actuaciones reguladas en la Ley. Señala que ésta no prevé un régimen diferenciado para cada uno de los dos tipos de actuaciones que establece, sino que toda la regulación se refiere a ambos, con frecuentes remisiones a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, lo que se justifica porque la distinción básica se establece en función de que las actuaciones requieran o no alterar la ordenación urbanística. Explica las reglas aplicables en ambos supuestos, la incidencia de los deberes legales (salvo el de conservación) y concluye que *«las actuaciones de rehabilitación edificatoria de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones del mismo nombre de la Ley del Suelo, o con las actuaciones de dotación de esta última Ley si implican un incremento de edificabilidad o densidad o un cambio de uso que exija más dotaciones o sea más valioso»*, mientras *«las actuaciones de regeneración y renovación urbanas de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones de reforma o renovación urbana de la Ley del Suelo, pero siempre que tengan lugar en suelo urbanizado»*.

Felipe IGLESIAS estudia *«La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles»*. El título refleja muy bien el contenido, pues este deber se regula también en la legislación autonómica, cuya reseña constituye la primera parte del trabajo, para contrastarla con la estatal y subrayar su influencia sobre ella. Dedicó atención especial al deber de conservación de los inmuebles protegidos, que considera sujeto, en términos generales, al mismo régimen del resto de inmuebles. Explica la influencia que sobre la regulación de la Ley 8/2013 ha tenido la legislación valenciana, se plantea el alcance de la obligación del propietario a realizar *«obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano»* y concluye con unas interesantes reflexiones de política legislativa sobre la procedencia o no de señalar un límite cuantitativo al deber de conservación.

El nuevo Informe de Evaluación de Edificios es objeto de un estudio redactado por Ángel MENÉNDEZ REXACH. Este informe integra el contenido de la ITE y la certificación de eficiencia energética regulada en las Directivas europeas como un instrumento de defensa de los adquirentes y usuarios de viviendas. Ahora pasa a vincularse también al deber de conservación de los propietarios de edificios, lo que plantea el problema de si, en virtud de este deber, se pueden imponer mejoras de la eficiencia energética y hasta qué límite. Para entender mejor la regulación del nuevo Informe se explica, con carácter previo, el contenido del RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En el trabajo de Luis MOYA GONZÁLEZ se pone de relieve la ambigüedad de los términos rehabilitación, regeneración y renovación, señalando que *«esta Ley hubiera sido la oportunidad para hacer un glosario de términos en relación con el tipo de intervenciones posibles (ampliando el artículo 2), y así evitar la confusión terminológica que existe hoy día, y que a veces es interesada puesto que pueden implicar ayudas oficiales»*. Da la bienvenida al nuevo texto legal porque *«abunda en una práctica constructiva poco habitual en España»*, pero subraya que sus objetivos *«no serán alcanzados adecuadamente si no se inscriben en una planificación física coherente con el bienestar de los usuarios en un entorno confortable y bello»*.

María A. CASTRILLO ROMÓN, con un título muy sugerente (*¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística*), aporta su contribución, con un enfoque antropológico, al urbanismo *«en clave de re»* que la Ley 8/2013 se propone fomentar. El trabajo, encuadrado en una investigación que la autora viene desarrollando en París (*«Investigación cualitativa aplicada a la rehabilitación urbana: perspectiva disciplinar europea y experiencias innovadoras en Francia»*), partiendo de la evidencia de que la *«ciudad existente»* es siempre, en mayor o menor medida, una ciudad habitada, se interesa por las experiencias en las que la voz de los habitantes aparece al principio de los procesos de decisión sobre la transformación de la ciudad habitada. Expone tres casos muy diferentes, en los que, sin embargo, se perciben algunas convergencias en torno a ciertas tareas especialmente significativas del proceso de concepción del mejoramiento urbano: la traducción (hacer comprensible un mensaje), el *«bricolaje»* de

Presentación

procesos (invención de herramientas, tales como las visitas de campo, maquetas de trabajo, fotos) y la pedagogía institucional. En la realización de estas tareas los urbanistas juegan un papel mediador entre los poderes públicos y los habitantes.

Valentín ALFAYA ARIAS, desde la perspectiva empresarial, formula una pregunta muy pertinente: «¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?» Partiendo de la base de que «*la rehabilitación de viviendas en nuestro país no pasa de ser anecdótica, en comparación con los volúmenes de actividad que necesitaríamos para reorientar de forma efectiva el sector de la edificación*», considera necesaria la superación de tres barreras: a) la resistencia de los propietarios y gestores de edificios a invertir en rehabilitación; b) los problemas de financiación; c) los obstáculos legales para poner en marcha proyectos de rehabilitación a gran escala. Respecto de esto último considera que la Ley 8/2013 «*derriba buena parte de las barreras legales que impedían el avance del nuevo sector de la rehabilitación*». Considera que «*la nueva Directiva sobre Eficiencia Energética constituye la mejor oportunidad para hacer eclosionar definitivamente el sector de la rehabilitación en nuestro país*» y propone que estas actuaciones se extiendan a los edificios de uso terciario y no se limiten al residencial.

Juan RUBIO DEL VAL, en su artículo «Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión», a partir de la aplicación de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada en la ciudad de Zaragoza, enmarcadas en unas políticas municipales reguladas desde el año 1989, lleva a cabo un análisis del escenario global, concluyendo la necesidad de volver la mirada a la ciudad existente, tanto a las áreas centrales e históricas, para su posible rehabilitación edificatoria y regeneración urbanística, como a otras áreas de la misma. El texto valora positivamente el nuevo marco normativo estatal sobre la materia, pero señala también algunas carencias importantes, especialmente la referida al modelo financiero todavía no resuelto para las actuaciones que se pretenden impulsar.

Ignacio GRÁVALOS & Patrizia di MONTE, con el sugestivo título. «La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en

torno al programa “estonoesunsolar”», explican, tras una serie de reflexiones sobre la funcionalidad de los espacios públicos, el objetivo de este programa experimental de uso temporal de solares en desuso inicialmente ensayado en el casco histórico zaragozano. Desarrollado principalmente en los años 2009 y 2010, y de modo menos decidido en los años posteriores, el programa ha conseguido añadir 50.000 m² de espacio público a la ciudad. Los autores señalan que «*el carácter temporal permite a las propuestas la asunción de riesgos y cierto margen de error, en que el fracaso, más allá de sus significaciones negativas, puede ser entendido como una posibilidad de ajuste y reacción*» y que «*en todas las intervenciones se establecieron procesos de participación ciudadana*». Concluyen que «*el refuerzo del sentido de lo común, y por tanto del espacio público, es básico para construir una sociedad cohesionada*».

Julio RODRÍGUEZ titula su **Observatorio Inmobiliario** de este número «2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación». El mercado de vivienda volvió a presentar en España en 2013 descensos significativos de las ventas y nuevos descensos de precios, pero fueron «*bastante más moderados al final del año que en el primer semestre*». «*La importante presencia de inversores extranjeros y el que el descenso de las hipotecas superase a la caída de las ventas de viviendas fueron aspectos destacados de dicho mercado en 2013, junto al intenso descenso de las viviendas iniciadas*». Aumentaron las ventas de viviendas situadas en zonas turísticas, mientras que en el norte e interior hubo descensos relevantes. La política de vivienda, con los dos ejes de rehabilitación y fomento del alquiler que vertebran el nuevo Plan estatal 2013-2016, «*pasaría a situarse en el primer plano en el caso de conseguirse una recuperación significativa de la economía*».

La sección de **Experiencias** se ocupa en este monográfico de distintos casos de regeneración y renovación urbanas en Europa y España. «*Ekostaden: un proyecto de regeneración urbana en el barrio de Augustenborg, Malmö*», es el título del trabajo que firma Eduardo DE SANTIAGO. Esta importante ciudad sueca, duramente castigada por la crisis en los años 80 y 90, se ha recuperado en parte «*gracias a su total reinversión como paradigma de ciudad postindustrial y sostenible mediante su apuesta por las actividades intensivas en conocimiento (universidad, nuevas tecnologías, etc.) y a serie de proyectos emblemáticos con una importante proyección internacional*», entre

ellos el aquí comentado. El barrio de Augustenborg está en la periferia sur de la ciudad, tiene 32 ha y 1.800 viviendas (densidad media de 56,2 viv/ha), de las cuales 1.600 son de alquiler público, propiedad de la Sociedad Municipal de Vivienda. El desempleo y el traslado de la población hacia otras zonas de la ciudad generaron un importante número de viviendas vacías y abandonadas, la progresiva degradación del espacio público, la aparición de problemas de inseguridad, etc. El proyecto de regeneración, en cuyo formulación y desarrollo ha habido una importante participación ciudadana, ha invertido la espiral de degradación y convertido en atractiva la zona para residentes de otras áreas de Malmö, lo que se ha traducido en un incremento de la población.

Francisco Javier GONZÁLEZ & Paul STOUTEN explican el proyecto de regeneración urbana de Poptahof, Delft. Es un barrio de 2.800 habitantes de 30 nacionalidades diferentes y 1.300 viviendas, organizadas en grandes bloques de 11 plantas, combinados con bloques más bajos de 4 plantas y edificios de 2 alturas con viviendas en hilera, con los problemas característicos de este tipo de periferias urbanas: viviendas por debajo del estándar actual (especialmente en lo que se refiere al tamaño), mal estado de conservación y degradación del espacio público del barrio. La estrategia de regeneración diseñada en el *Masterplan* se basa en la recuperación del parque central y la recomposición de la estructura urbana reconvirtiendo el tejido de bloque abierto en un espacio conformado por manzanas en torno a un patio abierto de acceso público desde el que se entra a las viviendas. La intervención ha cosechado varios premios y —lo que es más importante— ha mejorado sustancialmente la eficiencia energética de las edificaciones existentes y tenido éxito en la comercialización de las viviendas nuevas sin desplazamiento de los vecinos originarios.

Sobre la situación en España, Agustín HERNÁNDEZ AJA, Ángela MATESANZ PARELLADA, Carolina GARCÍA MADRUGA & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ presentan los resultados del «*Análisis de las políticas estatales y europeas de Regeneración Urbana y Rehabilitación de barrios*»,

desarrollado desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas. El objetivo del trabajo era determinar el marco de las políticas estatales en materia de rehabilitación de barrios y áreas urbanas, y «*realizar un diagnóstico de la cultura de intervención a partir del estudio de la evolución temporal de 20 experiencias, con el fin de comparar éstas con los objetivos de las políticas estatales*». En el trabajo aquí publicado se recogen los resultados del análisis de los planes estatales de vivienda, se explica la metodología seguida para el estudio de las 20 experiencias y se exponen dos específicas: la «Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel» de la ciudad de Málaga y la «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala».

En la sección de **Documentación**, Omar BOUAZZA dedica en esta ocasión su **Crónica jurídica** al comentario de la importante sentencia del Tribunal Supremo 3005/2013, de 14 de mayo, que confirma la anulación de la Modificación de un Plan General que iba a afectar al paisaje cultural y natural de Numancia y derechos económicos individuales, por carecer de una justificación suficiente. Esta sentencia se inserta en una línea jurisprudencial muy consolidada sobre la necesidad de motivar las decisiones del planificador, en este caso en relación con las reservas de terrenos de posible adquisición para la creación o ampliación de patrimonios públicos de suelo. Según el Alto Tribunal, no basta con prever la reserva, sino que hay que justificar los fines a que se destinarán los terrenos.

El número concluye con las habituales secciones de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros.

Ángel MENÉNDEZ REXACH
Coordinador del número

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET