
Cambios necesarios para la viabilidad de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana*

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-1380-6738

RESUMEN

Se propone distinguir entre rehabilitación y regeneración de la ciudad. Las actuaciones de regeneración urbana deberían tener un régimen jurídico diferenciado para que fueran viables. Se establecen los caracteres jurídicos básicos que deberían tener los agentes regeneradores.

Palabras clave: urbanismo; rehabilitación; regeneración urbana; actuaciones de regeneración urbana; agente regenerador; derecho de realojo.

Necessary changes for the viability of urban regeneration planning actions

ABSTRACT

It is proposed in this article to distinguish between rehabilitation and regeneration of the city. Urban regeneration actions should have a differentiated legal regime to be viable. The basic legal characteristics that regenerative agents should have are established in the present study.

Keywords: town planning; rehabilitation; urban regeneration; urban regeneration actions; regenerating agent; right of relocation.

* Fecha de finalización del trabajo: 28 de abril de 2022.

Abreviaturas: TRLS/15: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

SUMARIO: 1. REGENERACIÓN DE LA CIUDAD *VERSUS* REHABILITACIÓN DE LA EDIFICACIÓN.—2. LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN URBANA COMO MODALIDAD DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO.—3. DIFERENCIAS ENTRE LA REHABILITACIÓN Y LA REGENERACIÓN URBANA.—4. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DE LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN URBANA: 4.1. Regeneración urbana y actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. 4.2. Deberes urbanísticos en las operaciones de regeneración con incremento de edificabilidad. 4.3. El deber de realojo: 4.3.1. En los supuestos de propiedad. 4.3.2. En los supuestos de arrendamiento.—5. LOS ACTORES DE LA REGENERACIÓN URBANA. LA ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL AGENTE REGENERADOR.—6. GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN.—7. PROPUESTAS FINALES PARA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA REGENERACIÓN URBANA.—8. BIBLIOGRAFÍA.

1. REGENERACIÓN DE LA CIUDAD *VERSUS* REHABILITACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

El debate sobre la necesidad de orientar las políticas de vivienda y el urbanismo hacia la ciudad existente y evitar el sistemático consumo de suelo no es nuevo. Pero lo cierto es que la regulación de la vivienda y del suelo continúan volcadas en la construcción de nuevas viviendas y en la urbanización de nuevo suelo. Sin embargo, como contundentemente advierte MENÉNDEZ REXACH (2011: 14), la regeneración urbana no es hoy una opción política alternativa al ensanche, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de forma que «las transformaciones de suelo rural deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas».

Más allá de la regulación, resulta evidente que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia va a significar un revulsivo en la rehabilitación de viviendas, siendo clave al respecto el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su desarrollo autonómico.

Pero como se expondrá en el presente estudio, no es suficiente con la rehabilitación de viviendas, aunque sea a escala de barrio. En muchos ámbitos urbanos degradados, será necesario reciclar la ciudad, eliminando edificios que contienen infravivienda y regenerando la ciudad. Y esta regeneración de la ciudad a escala de barrio únicamente se podrá articular mediante mecanismos de colaboración público-privada¹ y podrá ser financiada con incrementos de edificabilidad en aquellos barrios que soporten incrementos de densidad². El citado Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, prevé, en su art. 8, la figura del agente rehabilitador para liderar las actuaciones de rehabilitación a escala de barrio; para las actuaciones de regeneración, habrá que contar con un agente regenerador, como se defiende en las siguientes páginas.

¹ Ejemplos de esta colaboración pública-privada en actuaciones de regeneración urbana en otros países se pueden encontrar en APARICIO MOURELO y DI NANNI (2011: 26).

² *Vid.*, en este sentido, VELASCO CABALLERO (2016: 1).

2. LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN URBANA COMO MODALIDAD DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, introdujo el concepto de «actuaciones sobre el medio urbano» que ha pasado al actual TRLS/15. La definición legal de actuaciones sobre el medio urbano se contiene en el art. 2 TRLS/15, que establece:

«¹. Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el art. 7».

No puede negarse que la configuración como categoría jurídica de las actuaciones sobre el medio urbano pretende focalizar la atención del urbanismo sobre la ciudad existente, después de siglos de atención al urbanismo de ensanche, aunque, como advertía DÍAZ LEMA (2010: 14), la actual regulación del derecho de propiedad no es el más adecuado para las actuaciones sobre la ciudad existente, puesto que sigue lastrado por su origen en la regulación de la transformación del suelo urbanizable.

Pero una mera lectura de su definición legal basta para darse cuenta que las actuaciones sobre el medio urbano conviven desde las obras de rehabilitación edificatoria, hasta las actuaciones de regeneración urbana de carácter integrado.

La mejor prueba para demostrar la ausencia de un régimen jurídico propio de las actuaciones sobre el medio urbano se encuentra en el segundo párrafo de la definición legal en el que, a la hora de establecer el régimen estatutario de deberes y cargas, no tiene más remedio que remitir a las actuaciones de transformación urbanística o edificatoria recogidas en el art. 7 TRLS/15. Este reenvío significa, ni más ni menos, que puede resultar aplicable el régimen jurídico de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (*vid.* art. 18.1 TRLS/15), de las actuaciones de dotación (*vid.* art. 18.2 TRLS/15) o de las actuaciones edificatorias (*vid.* art. 18.3 TRLS/15); esto es, que pueden resultar aplicables todas las categorías jurídicas definidas en el art. 7 TRLS/15, salvo (razonablemente) las actuaciones de nueva urbanización.

Más allá de la inexistencia de un régimen jurídico unívoco de derechos y deberes de estas actuaciones, podría parecer que, al menos, se unifica el régimen de los actores de estas actuaciones y del alcance de sus competencias, pero basta un repaso somero de los listados de los arts. 9.4 TRLS/15 (sobre actores de las actuaciones sobre el medio

urbano) y 9.5 TRLS/15 (sobre competencias de estos actores) para darse cuenta de la amplitud de su regulación, quizá excesivamente ampulosa para resultar eficaz.

Ni tan siquiera la regulación de estas actuaciones está unificada en un mismo título o capítulo, sino que se encuentra desperdigada en el TRLS/15, obligando a los operadores jurídicos a prestar máxima atención interpretativa para no obviar el art. 24 TRLS/15, relativo a reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano, o los arts. 32 y 33 TRLS/15 que, a pesar de no referirse expresamente a las actuaciones sobre el medio urbano, únicamente se entienden como desarrollo de las actuaciones sobre el medio urbano.

En definitiva, a pesar de ser en origen una magnífica idea, las actuaciones sobre el medio urbano no han sido suficientes para establecer un cambio de paradigma en el urbanismo y conseguir centrar la atención en la actuación sobre la ciudad existente. La mejor prueba de este fracaso se encuentra en la mínima recepción de las actuaciones sobre el medio urbano en la legislación urbanística autonómica. Si el legislador estatal se autocontiene para evitar invadir las competencias autonómicas y las normas autonómicas no desarrollan las actuaciones sobre el medio urbano, será imposible salir del urbanismo centrado, prácticamente en exclusiva, en la creación de nueva ciudad.

Únicamente, las legislaciones urbanísticas de Canarias³ y de Galicia⁴ han desarrollado el concepto de actuaciones sobre el medio urbano, aunque ciertamente no aportan innovaciones espectaculares, más allá de la previsión de herramientas de planeamiento urbanístico *ad hoc*, en el caso de Canarias los programas de actuación sobre el medio urbano⁵ y en el de Galicia los planes especiales⁶. Por su parte, la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana se limita, en lo básico, a referenciar esta modalidad de actuaciones⁷.

En el fondo, el problema de las actuaciones sobre el medio urbano reside en la incapacidad para establecer un régimen diferenciado y específico de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que se confunden con las actuaciones generales (reforma o renovación de la urbanización/dotación/edificatorias) cuando precisan un régimen jurídico diferenciado y adaptado a sus necesidades. Por ejemplo, y como tendremos ocasión de analizar más adelante, no es razonable que convivan en

³ Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, arts. 302 y ss.

⁴ Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia.

⁵ *Vid.* art. 307 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

⁶ *Vid.* art. 15.5 de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia.

⁷ El art. 65.4 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, establece: «Las actuaciones sobre el medio urbano son aquellas definidas por la legislación del Estado sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, delimitadas como tales en la ordenación pormenorizada de los instrumentos de planeamiento urbanístico previstos en la presente ley o en el programa de actuación aislada o integrada que las desarrolle. Las actuaciones sobre el medio urbano tendrán la consideración de actuación integrada o actuación aislada de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y con los criterios de elección entre una y otra regulados en los apartados siguientes».

las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización operaciones de recualificación de la ciudad en suelo urbano no consolidado (p. ej., operación Mahou-Calderón o Madrid Nuevo Norte en el Municipio de Madrid) con operaciones de renovación de la ciudad residencial en la que se mantienen algunos edificios, pero se reciclan otros.

3. DIFERENCIAS ENTRE LA REHABILITACIÓN Y LA REGENERACIÓN URBANA

Cualquier ciudad necesita mantener activas políticas de rehabilitación, para actualizar su parque edificatorio. La rehabilitación se produce en diversas escalas, desde la reforma de una vivienda, hasta la actuación integral en un edificio, pasando por la actuación de barrio.

En nuestro país, contamos con programas y planes de ayudas económicas a la rehabilitación de viviendas y edificios al menos desde el Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo, que establecía que «la protección oficial en materia de vivienda» se extendía a la «rehabilitación de viviendas existentes»⁸.

De forma paralela a las actuaciones sobre el medio urbano, los planes estatales de vivienda vienen subvencionando actuaciones de escala de barrio, contemplando expresamente la eliminación de la infravivienda y el chabolismo⁹. Por ejemplo, el vigente Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, aprobado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, prevé un programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda que tiene por objeto (art. 118) la «financiación de la realización conjunta de actuaciones de rehabilitación de viviendas, de renovación y nueva edificación de viviendas, de urbanización o reurbanización de los entornos de las viviendas rehabilitadas, renovadas o edificadas, de realojos y de gastos profesionales y de gestión inherentes a la erradicación de áreas abandonadas, obsoletas o en declive y, en todo caso, en aquellas en que exista chabolismo y/o infravivienda, con el fin último de contribuir a la inclusión social de las personas y unidades de convivencia afectadas a través del disfrute de una vivienda digna y adecuada en un contexto integrador»¹⁰.

Uno de los requisitos de este programa consiste en la previa delimitación por las comunidades autónomas de las correspondientes «zonas degradadas o áreas en las que exista chabolismo y/o infravivienda área de regeneración y renovación», que fija el ámbito en el que se pueden solicitar las ayudas económicas previstas; una vez delimita-

⁸ *Vid.*, al respecto, IGLESIAS GONZÁLEZ (2013: 148).

⁹ Un resumen de la evolución de los planes estatales con contenido en materia de rehabilitación se puede encontrar en HERNÁNDEZ AJA *et al.* (2015: 1).

¹⁰ Similar redacción se puede encontrar en el art. 47 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 relativo al «Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural».

do el ámbito y aportada por la comunidad autónoma determinada documentación se produce un Acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento que permite iniciar el procedimiento administrativo de otorgamiento de subvenciones. Es habitual que, una vez aprobada la actuación de regeneración y renovación, se suscriba un convenio entre el Estado, la correspondiente comunidad autónoma y el ayuntamiento en el que se localiza el barrio beneficiario, convenio en el que se fija como entidad gestora al ayuntamiento correspondiente. Y, con posterioridad, se suele abrir un plazo para que las comunidades de propietarios u otras entidades puedan acceder a la subvención correspondiente.

A pesar de que este programa prevé expresamente la demolición de viviendas, en gran medida en convocatorias de planes estatales anteriores, ha servido para financiar actuaciones de rehabilitación y en mucha menor medida actuaciones de renovación.

Estas actuaciones de rehabilitación se van a incrementar a buen seguro gracias a fondos europeos a través del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Real Decreto 853/2021 acoge el denominado «Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio» (arts. 9 y ss.) que actúa sobre «entornos residenciales de rehabilitación programada (ERRP)» y financia, entre otras, las actuaciones de urbanización, reurbanización o mejora del entorno físico en el ámbito delimitado por el ERRP complementarias al desarrollo de las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en los edificios residenciales (art. 14.1). Se prevé expresamente la figura del agente o gestor de la rehabilitación (art. 13), que puede actuar en nombre de los beneficiarios últimos de las ayudas¹¹. Esta norma estatal ha sido desarrollada por normativa autonómica estableciendo programada específicos de ayudas, entre los que pueden citarse, por ejemplo, la Resolución DSO/477/2022, de 24 de febrero, de Cataluña, por la que se aprueba las condiciones de acceso para la selección de propuestas de actuaciones en Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada para la financiación del Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio que prevé el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o la Resolución de 8 de abril de 2022, de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio del Plan de recuperación, transformación y resiliencia 2021-2026 y se procede a su convocatoria para el año 2022.

Sin duda, estas ayudas económicas significarán un salto cualitativo en la adecuación del envejecido parque de viviendas español y su adaptación a los requisitos de accesi-

¹¹ A estos efectos, el art. 8 del Real Decreto 853/2021, establece que «se entenderá por agente o gestor de la rehabilitación la persona física o jurídica, o entidad pública o privada que pueda realizar actuaciones de impulso, seguimiento, gestión y percepción de ayudas públicas, mediante mecanismos de cesión de derecho de cobro o similares, acceso a la financiación, elaboración de documentación o proyectos técnicos u otras actuaciones necesarias para el desarrollo de las actuaciones de rehabilitación o mejora que puedan ser objeto de financiación a través de alguno de los programas recogidos en este real decreto».

bilidad, habitabilidad y eficiencia energética. También permitirán reurbanizar muchos espacios públicos.

Pero estos programas de rehabilitación de barrios resultan manifiestamente insuficientes para barrios degradados, por ejemplo, con edificaciones de calidad técnica insuficiente, con viviendas de superficie inadecuada para cumplir sus fines o en los que el porcentaje de infraviviendas es elevado.

Nótese que estos programas de rehabilitación de barrio no van acompañados de modificaciones de planeamiento, por lo que mantienen íntegramente la morfología urbana existente. Y este mantenimiento de la estructura urbana existente será razonable para muchas actuaciones, pero muchos barrios necesitarán actuaciones de mayor calado en los que, mediante las correspondientes modificaciones de planeamiento urbanístico, se actúe de forma integral, rehabilitando algunos edificios, pero reciclando otros, garantizando siempre el derecho/deber de realojo de los afectados.

Desde otra perspectiva, no tiene ningún sentido subvencionar la rehabilitación de edificios que cuentan con infraviviendas o con viviendas inadecuadas. Para eliminar estas infraviviendas, será preciso actuar desde una perspectiva integral de barrio, modificar el planeamiento y, probablemente, financiar estas actuaciones a través de incrementos de edificabilidad.

La definición de infravivienda que se recoge en el TRLS/15 (art. 2) es extremadamente amplia, entendiéndose por tales: *i)* las que incumplen los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables; *ii)* las que presentan deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas, y *iii)* las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.

Naturalmente, se trata de una definición legal que ha sido concretada bien por el legislador urbanístico autonómico, bien por el planeamiento urbanístico. Un ejemplo de concreción del concepto de infravivienda en la legislación autonómica se puede encontrar en el art. 21 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, que define la infravivienda como «la parte de una construcción que se destina a uso residencial, pero que carece de las condiciones legales para ello por no cumplir las condiciones mínimas de estabilidad y superficie igual o superior a la establecida como mínima por la normativa reguladora sobre condiciones mínimas de habitabilidad». Un ejemplo de desarrollo del concepto infravivienda en el planeamiento urbanístico se puede encontrar en el art. 4.12.2 de las normas urbanísticas del Plan General de Madrid, en la redacción dada por la modificación puntual entendida aprobada definitivamente mediante acuerdo del Ayuntamiento de Madrid de 15 de diciembre de 2010¹², que establece que podrá ser declarada como infravivienda toda vivienda que resulte inadecuada al uso residencial por presentar condiciones de inhabilitación por

¹² Vid. BOCM de 14 de enero de 2011.

razones de: *i*) accesibilidad; *ii*) seguridad; *iii*) superficie y altura; *iv*) ventilación e iluminación, o *v*) dotación de instalaciones¹³.

Parte de estos criterios sirven para definir situaciones de vulnerabilidad residencial y, a su vez, la vulneración residencial es uno de los factores determinantes de las situaciones de vulnerabilidad urbana que se manejan en el Atlas de vulnerabilidad urbana que mantiene el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Nos puede servir como ejemplo concreto del alcance de la vulnerabilidad social como base para la articulación de políticas de vivienda la delimitación en el municipio de Madrid de Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU), cuyo mapa fue aprobado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 24 de mayo de 2017¹⁴.

Nos parece que no es casual que muchos de los barrios del municipio de Madrid que se integraban en un APIRU y que aparecen en el Atlas de Vulnerabilidad Urbana sean barrios de viviendas de promoción pública, magistralmente estudiados por MOYA GONZÁLEZ (1983: 1) en su trabajo de 1983, recientemente ampliado y actualizado¹⁵.

Desde mi perspectiva, muchos de estos barrios no deben ser rehabilitados, sino regenerados y parcial o totalmente demolidos. Muchos de ellos fueron construidos con malas calidades y deficientes modelos de planeamiento. Seguro que su planificación es mejorable y muchos de ellos admiten mayor densidad. Otros merecen ser conservados por suponer ejemplos representativos y originales de nuestra arquitectura, pero sin que esta conservación pueda justificar condenar a algunos ciudadanos a vivir en condiciones de vida deficitaria.

En definitiva, además de la financiación de actuaciones de rehabilitación, que son necesarias, resulta indispensable perfeccionar otras herramientas jurídicas que permitan actuar sobre los barrios más degradados que cuentan con un número elevado de infraviviendas y que necesitan un nuevo modelo de ciudad. En estas actuaciones de barrio, la modificación del planeamiento para establecer una nueva morfología urbana es tan necesaria como su financiación y la definición de actores adecuados. Lo analizamos a continuación.

¹³ Estos criterios se concretan, entre otros, en los siguientes términos en el planeamiento madrileño: a) Inadecuación por condiciones de accesibilidad: Cuando la vivienda esté situada sobre rasante en planta superior a la cuarta (baja más tres), y careciendo de ascensor este no pueda ser instalado en hueco de escalera o patio. b) Inadecuación por condiciones de superficie y altura libre: Cuando la vivienda tenga una superficie útil inferior a veinticinco (25) metros cuadrados, y cuando en al menos veinte (20) metros cuadrados de su superficie no cuenten con una altura libre mínima de doscientos cincuenta (250) centímetros. No incluyéndose en el cómputo de la misma las terrazas, balcones, balconadas, miradores, tendedores, ni espacios con altura libre de piso inferior a doscientos veinte (220) centímetros.

¹⁴ Vid. BOCM de 29 de mayo de 2017.

¹⁵ Vid. MOYA GONZÁLEZ, FERNÁNDEZ SALGADO y ESCAMILLA VALENCIA (2021: 1).

4. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL DE LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN URBANA

Como hemos puesto de manifiesto, los planes de vivienda y de rehabilitación viven a espaldas del urbanismo. No necesitan cambios de planeamiento. No conllevan actuaciones de transformación urbanística, como mucho actuaciones de edificación.

Pero cuando se quiere actuar con profundidad sobre la ciudad existente, resulta inevitable actuar sobre el planeamiento y entonces entran en carga las actuaciones de transformación urbanística y otros actores distintos de las administraciones local y autonómica, puesto que ya no se trata simplemente de rehabilitar, que no es poco.

En nuestro país, contamos con numerosas y exitosas actuaciones de rehabilitación integral de barrios. Pero no tenemos ejemplos de auténtica regeneración urbana, más allá del liderado por la mercantil Larcovi en el barrio de Beurko en Baracaldo¹⁶.

A continuación analizamos la interacción entre las actuaciones de regeneración urbana y la Ley del suelo estatal, anticipando desde este instante que es necesaria su actualización para permitir este tipo de actuaciones en la ciudad existente.

4.1. Regeneración urbana y actuaciones de reforma o renovación de la urbanización

Como hemos anticipado, dentro del macroconcepto de actuaciones sobre el medio urbano se incluyen las actuaciones de regeneración urbana, pero les resultará aplicable el régimen de derechos y deberes de las actuaciones de transformación o edificación recogidos en el art. 7 TRLS/15. Y, recordemos, únicamente se establecen tres actuaciones de transformación urbanística (art. 7 TRLS/15), que son: *i*) actuaciones de nueva urbanización; *ii*) actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, y *iii*) actuaciones de dotación.

En línea de principio, cabe excluir las actuaciones de nueva urbanización para vehicular operaciones de regeneración urbana, puesto que estas últimas siempre se producen en el suelo urbano consolidado, mientras que las actuaciones de nueva urbanización tienen por objeto la transformación del suelo rural en suelo urbanizado.

Asimismo, nos parece claro que una auténtica regeneración urbana no puede articularse a través de una actuación de dotación, puesto que, debe recordarse, las actuaciones de dotación tienen como límite la ejecución de obras de reforma o renovación de la urbanización (art. 7 TRLS/15) y, tenga el alcance que tenga esta reforma o renovación de la urbanización, parece razonable pensar que si de verdad la regeneración urbana tiene recorrido urbanístico precisará actuar sobre la urbanización preexistente y reformarla o renovarla.

¹⁶ *Vid.* una completa explicación de esta actuación en MARTÍN DE PRADO (2005: 157).

Por tanto, tipológicamente las operaciones de regeneración urbana se encuadran en las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en los términos recogidos en el art. 7 TRLS/15, con las dificultades (no menores) que analizamos a continuación.

4.2. Deberes urbanísticos en las operaciones de regeneración con incremento de edificabilidad

Partiendo de la base de que las operaciones de regeneración urbana se enmarcan en las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, puede parecer sorprendente que los deberes que se definen para las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización sean exactamente los mismos que se prevén para las actuaciones de nueva urbanización, hasta el punto de que se recogen en el mismo precepto, el art. 18.2 TRLS/15.

Este mismo régimen de deberes tiene sentido cuando la actuación de reforma o renovación significa un cambio radical de la morfología urbana, normalmente acompañado por un cambio de uso, y estamos ante la creación de nueva ciudad. Por ejemplo, y por utilizar ejemplos jurisprudenciales, tiene perfecta lógica que actuaciones urbanísticas como Mahou-Calderón o Madrid Nuevo Norte en el municipio de Madrid¹⁷, auténticas actuaciones de reforma o renovación de la urbanización que comportan una recualificación de la ciudad existente en suelo urbano no consolidado en las que desaparecen todas o muchas de las edificaciones existentes, tengan deberes urbanísticos equivalentes a las actuaciones de nueva urbanización¹⁸. Se crea nueva ciudad, ya se parta de suelo urbanizado o de suelo rural, y su nivel y régimen de deberes urbanísticos tiene sentido que sea equivalente al de actuaciones de nueva urbanización, con la particularidad de que la reserva de suelo para vivienda protegida es razonablemente inferior en las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Pero, en las actuaciones de regeneración urbana sobre uso residencial, será habitual combinar el mantenimiento de parte de la edificación existente objeto de rehabilitación, con la demolición de otras edificaciones, normalmente los edificios más inadecuados, con déficits constructivos o con infraviviendas. Los solares de edificios demolidos normalmente servirán para realizar nuevos edificios residenciales que servirán para: *i*) re-alojar a los anteriores habitantes de los edificios demolidos; *ii*) incrementar las dotaciones existentes, y *iii*) aumentar la edificabilidad del barrio y financiar la actuación de regeneración urbana¹⁹.

¹⁷ La consideración pacífica de estas dos actuaciones urbanísticas como de reforma o renovación de la urbanización se puede encontrar en la STS de 16 de febrero de 2021 (rec. núm. 8388/2019).

¹⁸ Aunque, al no estar adaptado el Plan General de Madrid a la legislación urbanística vigente, no resulta aplicable la cesión de redes generales por aplicación automática y mecánica de la DT 4.^a de la Ley 9/2001, de 17 de julio.

¹⁹ Propone CERVERA PASCUAL (2013: 369) un modelo bien distinto vinculando las actuaciones de regeneración urbana con las actuaciones de crecimiento, reduciendo el volumen edificado en la ciudad existente y trasladando esta edificabilidad, mediante transferencias de aprovechamiento, a nuevos desarrollos. Más de

Esta actuación híbrida de mantenimiento de parte de la edificación existente (que es objeto de rehabilitación) y demolición de otros edificios no encaja sencillamente en los deberes urbanísticos previstos para las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Por ejemplo, ¿las cesiones urbanísticas en estas actuaciones de mantenimiento parcial de la edificación han de realizarse por el total de la edificabilidad de la actuación final o únicamente por el incremento de la edificabilidad? La respuesta es clave, puesto que no es lo mismo calcular las cesiones dotacionales y de aprovechamiento urbanístico sobre el total de la edificabilidad final (incluyendo la que se mantiene) que descontando la edificabilidad de los edificios que se mantienen y calcular las cesiones únicamente sobre el incremento de edificabilidad realizado, criterio este último que parece el más razonable. Nada dice al respecto el art. 18.1 TRLS/15, puesto que asume la desaparición (total o relevante) de los edificios existentes. Por cierto, el art. 18.2 TRLS/15 sí contempla un régimen específico para las actuaciones de dotación, estableciendo que únicamente se tendrá en cuenta para el cálculo de las cesiones de aprovechamiento el incremento de la edificabilidad.

Tampoco se establece, para las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en el art. 18.1 TRLS/15, una regla especial en relación con la posibilidad de monetizar las cesiones de dotaciones públicas cuando sea necesario (la posibilidad de monetización de las cesiones de aprovechamiento no plantea ninguna duda). Dado que no se prevé la posibilidad de monetizar las cesiones dotacionales en las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, cabría concluir que no son posibles jurídicamente. Pero, en las actuaciones de regeneración híbridas que analizamos, más que probablemente no haya suelo físico disponible para poder localizar nuevas cesiones dotacionales (téngase en cuenta que los solares disponibles se dedicarán a nuevas construcciones residenciales), por lo que, para que sean técnicamente viables, será indispensable que se permita expresamente la posibilidad de monetizar las cesiones dotacionales o, al menos, que se prevea su localización en complejo inmobiliario. De nuevo, para las actuaciones de dotación (art. 18.2 TRLS/15) sí se prevé expresamente, en determinados supuestos, la posibilidad de monetizar las cesiones dotacionales o localizarlas en complejos inmobiliarios.

Es cierto que el art. 18.4 TRLS/15 permite rebajar las cesiones dotacionales en determinados supuestos, estableciendo:

«4. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen,

allá del carácter innovador de la propuesta, nos parece difícilmente ejecutable y contrario al modelo de ciudad concentrada al que debemos tender; menos viable todavía nos parece la propuesta de CERVERA PASCUAL (2013: 377) relativa a la «amortización del aprovechamiento urbanístico otorgado en el pasado», de clara naturaleza expropiatoria.

a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación».

Nótese la concatenación de límites a la aplicación de esta exención de cesiones de nuevas entregas de suelo. Únicamente, se puede aplicar esta exención cuando: *i*) se trate de un supuesto excepcional; *ii*) no quepa ninguna otra solución técnica o económicamente viable; *iii*) se trate de actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación, y *iv*) no exista materialmente suelos disponibles en su entorno inmediato.

Se trata de requisitos que deben concurrir cumulativamente, lo que dificulta extraordinariamente la aplicación real de esta excepción del régimen general. En práctica, será difícil justificar que no existe otra solución técnica o económicamente viable, puesto que casi siempre la habrá reduciendo la intensidad de la actuación (esto es, renunciando a demoler edificios y a incrementar la densidad) o no siempre será sencillo justificar que nos encontramos ante una zona con «alto grado de degradación», por mucho que haya indicadores, por cierto no siempre muy precisos²⁰. En fin, hubiera sido conveniente una excepción menos exigente, que confiara más en la decisión final del proyecto de regeneración que siempre habrá de contar con la aprobación de una Administración pública que debe perseguir siempre el cumplimiento del interés general, sin perjuicio de control de los tribunales.

Visto que el régimen de deberes urbanísticos de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización se compadece mal con las actuaciones de regeneración urbana en las que se mantienen parte de las edificaciones existentes, pero que, sin embargo, encajarían perfectamente con el régimen de deberes de las actuaciones de dotación (pero no encajan en su definición legal), proponemos crear una nueva modalidad de actuación de transformación urbanística, que podríamos denominar actuaciones de regeneración urbana.

Estas actuaciones de regeneración urbana consistirían en una tercera modalidad de actuación de urbanización, además de las de nueva urbanización y de las de reforma o renovación de la urbanización, y tendrían por objeto la reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, pero, y esta sería su diferencia con las otras modalidades vigentes, se definiría por el mantenimiento de más de la mitad (por ejemplo) de la edificabilidad de las edificaciones existentes²¹, pudiendo (o no) reciclarse

²⁰ Ya analizamos esta excepción al régimen general de nuevas entregas de suelo en IGLESIAS GONZÁLEZ (2017: 235).

²¹ Utiliza, por ejemplo, este porcentaje la legislación urbanística de Castilla y León. En efecto, el art. 154.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, establece que «el ámbito de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana puede [...] a) Incluir intervenciones justificadas de demolición,

el resto de la edificación existente. Si se actuase sobre más de la mitad de la edificabilidad existente tiene sentido que se trate de una actuación de reforma o renovación de la urbanización y resulte aplicable su régimen jurídico, insistimos, idéntico al de las actuaciones de nueva urbanización.

En cuanto a los deberes urbanísticos, se podrían aplicar perfectamente las especialidades que el art. 18.2 TRLS/15 prevé para las actuaciones de dotación, relativas al cálculo de las cesiones dotacionales y de aprovechamiento y su posible monetización en ambos supuestos; una alternativa consistiría en que las cesiones a realizar se acomoden a las necesidades reales de cada actuación de regeneración, caso por caso, no siendo razonable que se apliquen mecánicamente los estándares de cesiones para las actuaciones de nueva urbanización, pero esto es ya una competencia netamente autonómica, con base en el modelo actual.

De esta forma, proponemos crear una nueva modalidad de actuación de transformación urbanística, las actuaciones de regeneración urbana, caracterizada por un mantenimiento de más de la mitad de las edificaciones existentes, resultando aplicables las especialidades que, en la actualidad, se aplican a las actuaciones de dotación.

Aunque no es necesario reflejarlo en la definición legal, estas actuaciones de regeneración urbana normalmente vendrán acompañadas de un incremento de edificabilidad que permitirá financiar la actuación urbanística, además de la posible existencia de ayudas económicas. Esto es, será necesaria una modificación de planeamiento (bien a través del planeamiento general, bien a través del planeamiento de desarrollo) para establecer un nuevo modelo de ciudad para mejorar las dotacionales públicas y para incrementar la edificabilidad que financie (o ayude a financiar) la actuación de regeneración urbana.

En esta línea se encuentran, precisamente, las modificaciones legales que han propuesto el Grupo Parlamentario Plural y el Grupo Parlamentario Popular en la tramitación del Proyecto de Ley de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (procedente del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre)²². En la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Plural²³ se propone la modificación del art. 7.1 TRLS/15, redactando el siguiente contenido:

«Art. 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes

renovación integral o sustitución de viviendas o de edificios completos, siempre que no afecten a más del 50 por 100 de las viviendas o los edificios existentes, o de la edificabilidad total del ámbito».

²² Vid. *BOCG*, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 73-1, de 29 de octubre de 2021.

²³ Vid. *BOCG*, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 73-2, de 17 de febrero de 2022, pp. 32 y ss.

infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

3) Las que tengan por objeto actuaciones de regeneración y renovación urbanas».

Asimismo, se propone la modificación de los apartados 1 y 2 del art. 18 TRLS/15 con los siguientes cambios:

«Art. 18. Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias.

1. Las actuaciones de nueva urbanización y de reforma o renovación de la urbanización a que se refiere el art. 7.1 comportan los siguientes deberes legales:
[...]

2. Cuando se trate de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas a que se refiere el art. 7.1 y de las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b) y, los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:
[...].».

Cabe destacar la justificación de esta enmienda, que suscribimos plenamente:

«Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, definidas en el art. 2 TRLS/15, no conviven bien dentro de la regulación actual de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización se caracterizan, en la práctica, por la sustitución integral (o prácticamente integral) de las edificaciones existentes y la previsión de nuevas edificaciones. Tiene toda la lógica que los deberes urbanísticos de las actuaciones de reforma o renovación tengan los mismos deberes que las actuaciones de nueva urbanización, tal y como se recoge en el art. 18.1 TRLS/15, que las identifica a estos efectos. Pero en las actuaciones de regeneración urbana, en las que muchas edificaciones preexistentes se mantienen, no tiene sentido exigir los mismos deberes urbanísticos que para actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Habida cuenta lo anterior, resulta razonable crear una nueva categoría de actuación urbanística, la actuación de regeneración y renovación urbana que cuenta con la ventaja de encontrarse ya definida normativamente. La definición de deberes urbanísticos también resulta sencilla puesto que basta con identificarlas con las especialidades previstas en la actualidad para las actuaciones de dotación en el art. 18.2 TRLS/15, que permite la monetización de cesiones dotacionales y que referencia las cesiones urbanísticas de aprovechamiento al incremento de aprovechamiento.

Estas dos sencillas modificaciones significarán una bocanada de aire fresco para las actuaciones de regeneración urbana que contarán con unos deberes urbanísticos ajustados a sus necesidades».

Idéntico contenido se prevé en la enmienda núm. 45 presentada por el Grupo Parlamentario Popular.

4.3. El deber de realojo

En las actuaciones de regeneración urbana que proponemos, la realización de realojos es básica, puesto que uno de sus objetivos primarios es reciclar las edificaciones inadecuadas y erradicar la infravivienda. De forma que, finalmente, el realojo de parte de los habitantes de una actuación de regeneración urbana consiste en el fin último de la actuación.

No hay duda de que, con base en lo previsto en la letra *e*) del art. 18.1 TRLS/15, el realojo de uno de los deberes de los promotores de las actuaciones de nueva urbanización y de las de reforma o renovación de la urbanización y lo debería ser en nuestra propuesta de las nuevas actuaciones de regeneración urbana.

Pero este deber de realojo tan contundentemente enunciado en el art. 18.1 TRLS/15 se desinfla irremediamente en su concreción en el art. 19 TRLS/15 que, para las actuaciones de transformación urbanística (que incluiría la nueva modalidad de regeneración urbana puesto que se trata característicamente de actuaciones de gestión conjunta mediante procedimientos no expropiatorios) se limita a establecer que «el promotor deberá garantizar el realojamiento, en las condiciones que establezca la legislación aplicable» [art. 19.1. *b*) TRLS/15].

En nuestra opinión, se debería modificar este precepto para regular, con mayor densidad normativa, el derecho/deber de realojo.

Los derechos (y deberes) de realojo y retorno son determinantes para garantizar el derecho a la vivienda reconocido en el art. 47 de nuestra Constitución²⁴, puesto que, al fin y al cabo, ambas herramientas tratan de mantener los derechos de los ocupantes legales de viviendas y evitar que actuaciones urbanísticas o edificatorias, siempre basadas en el interés público (faltaría más), afecten negativamente a los ciudadanos con vivienda. En última instancia, se trata de evitar que una actuación urbanística, obviamente autorizada por la Administración competente, afecte negativamente a los derechos de los ciudadanos propietarios de una vivienda o titulares de un contrato de arrendamiento sobre una vivienda; desde esta perspectiva, nos parece que existe cierto paralelismo con el instituto de la responsabilidad patrimonial o de la expropiación forzosa, puesto que, en definitiva, los derechos de realojo y retorno pretenden mantener indemne a los propietarios y arrendatarios en sus derechos²⁵; en idéntico sentido, RODRÍGUEZ TOYOS (2015: 201) afirma que el realojo se ha «conformado como un derecho asociado a la

²⁴ Enfatizan esta vinculación de los derechos de realojo y retorno con el derecho a la vivienda GIFREU FONT y FERNÁNDEZ BAUTISTA (2008: 255).

²⁵ En similar sentido, MARTÍNEZ BOROBIO (2006: 18) afirma que el derecho de realojo es «una justa compensación al afectado por una actuación urbanística singular en su derecho constitucional a una vivienda. Es decir, se le entrega el uso de una vivienda por otra vivienda afectada singularmente, y así se posibilita la actuación urbanística». *Vid.* también GIFREU FONT y FERNÁNDEZ BAUTISTA (2008: 271), que concluyen que «el derecho de realojo debe contemplar el mantenimiento incólume de la posición del realojado».

desposesión forzosa de la ocupación del inmueble, de la que surge la garantía de indemnidad patrimonial establecida en el art. 33 de la Constitución española de 1978».

En última instancia, no tiene mucho sentido que la regulación estatal para el cumplimiento del deber de realojo tenga mayor densidad normativa para las actuaciones expropiatorias y las actuaciones aisladas no expropiatorias que para las actuaciones sistemáticas no expropiatorias (p. ej., a través de los sistemas de compensación, cooperación...), que son las más utilizadas en la práctica y se remita su regulación al legislador autonómico con una lacónica llamada a las condiciones que establezca la legislación aplicable.

Y, en nuestra opinión, la definición estatal básica del deber de realojo podría llegar perfectamente a establecer: *i)* qué personas tienen derecho a ser realojados (p. ej., ocupantes legales con residencia habitual, salvo que sus derechos urbanísticos derivados de la aportación de suelo sea suficiente para conseguir el realojo); *ii)* qué condiciones mínimas superficiales deben tener las viviendas en las que se produzca el realojo; *iii)* la obligación del realojo provisional; *iv)* el carácter personal e intransferible del derecho; *v)* las normas comunes del procedimiento administrativo para el realojamiento, y *vi)* quién tiene la obligación de asumir el coste económico del realojamiento (normalmente, el promotor, ya sea público o privado, ya sea en una actuación expropiatoria, de compensación o de cooperación).

Todos estos elementos pueden ser perfectamente comunes para el conjunto de las actuaciones de transformación urbanística. Y ya se encuentran en la legislación vigente estatal, de forma más o menos acabada, pero desperdigados y a veces regulados de forma contradictoria en cada una de las modalidades urbanísticas definidas, salvo, precisamente, en la actuación más habitual y que, por tanto, necesitaría mayor precisión jurídica.

El art. 19 TRLS/15 es bastante ambiguo a la hora de concretar las condiciones y régimen que ha de tener la vivienda en la que se produce el realojo.

Para los supuestos de expropiaciones sistemáticas, se establece que la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario «deberán poner a disposición» de los afectados viviendas «sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades» [art. 19.1.a) TRLS/15]. En las actuaciones aisladas no expropiatorias para hacer efectivo el derecho de retorno, el propietario de la finca deberá «proporcionar» una nueva vivienda «que no sea inferior al 50 por 100 de la anterior» si al menos tenía 90 metros cuadrados, o «no inferior a la que tuviere», si era inferior a 90 metros cuadrados o, al menos, de «características análogas» (art. 19.2 TRLS/15). Finalmente, en términos generales, se establece que, para hacer efectivo el derecho de realojamiento, será necesario «ofrecer» una vivienda por cada una de las viviendas afectadas (art. 19.5 TRLS/15).

Poner a disposición, proporcionar, ofrecer... son verbos ampulosos, nada concretos. La pregunta es obvia, ¿el realojo es gratuito para el afectado con derecho a realojo?

Y la respuesta, en nuestra opinión, es clara: El realojo debe ser gratuito cuando se mantengan las condiciones superficiales de la vivienda de origen. Para ser precisos, será adecuado distinguir si el afectado por el realojo era propietario o arrendatario.

4.3.1. En los supuestos de propiedad

Si el titular del derecho de realojo era propietario de una vivienda, el obligado al realojo (Administración en supuestos de expropiación sistemática, promotor sujeto a actuación de transformación o propietario de edificio en actuación aislada no expropiatoria) debe entregar al titular del derecho de realojo una vivienda con las mismas condiciones de superficie que la vivienda afectada, salvo (obvio es) que la vivienda de origen sea una infravivienda, en cuyo caso la vivienda deberá tener (razonablemente) las condiciones mínimas exigidas a una vivienda por el planeamiento²⁶ o norma que resulte aplicable. En la hipótesis de que se produzca esta coincidencia superficial, la entrega será a título no lucrativo (donación).

En contra de este criterio se manifiestan FERNÁNDEZ GARCÍA (2016: 1), para quien «el realojo no implica una cesión gratuita de la vivienda de sustitución, salvo que aquel, por ejemplo, pudiese plasmarse mediante el correspondiente acuerdo de voluntades»²⁷, o FEIJOO MIRANDA (2011: 180), quien considera que una reubicación gratuita significaría un enriquecimiento injusto.

Puede ocurrir que el titular del derecho al realojo y el obligado al realojo pacten la entrega de una vivienda con mayor superficie a la originaria, supuesto en el que el titular del derecho de realojo deberá pagar el valor del incremento de la superficie, razonablemente tomando como referencia el precio máximo de la vivienda protegida. No creo que pueda entenderse cumplido el deber de realojo si la vivienda en la que se produce el realojo tiene condiciones superficiales menores a la vivienda de origen, ni que se pueda obligar al titular del realojo a comprar una vivienda con mayor superficie.

Este criterio tan sencillo de indemnidad, de mantenimiento de los derechos preexistentes, de mantenimiento de *statu quo*, no se encuentra en la norma que analizamos que, en cambio, sí utiliza en dos ocasiones el criterio de que la vivienda en que se produce el realojamiento debe tener una «superficie adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento» [art. 19.1.a) y 19.5 TRLS/15]. Pero ¿quién decide cuáles son las necesidades del titular de derecho de realojo? ¿Puede exigir el propietario afectado la entrega gratuita de una vivienda de 90 metros cuadrados habida cuenta su composición familiar cuando la vivienda de origen tenía 50 metros cuadrados? Nos parece que la respuesta es claramente negativa.

²⁶ *Vid.*, por ejemplo, el art. 7.3.4 (programa de vivienda) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid de 1997, que establece las superficies mínimas de las viviendas y de sus estancias.

²⁷ En idéntico sentido se manifiesta la STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2007 (rec. núm. 165/2006), que afirma, en su FJ 4.º: «Desde luego, como bien dice el ayuntamiento, el realojo no implica una cesión gratuita de una vivienda, sino en las condiciones de venta o alquiler vigentes para el régimen de las de protección pública; y tampoco se tiene derecho a una vivienda análoga a la expropiada sino a otra de “superficie adecuada” a las necesidades del/de los ocupante/s desalojado/s; en cuanto a la ubicación habrá que estar en cada caso a la disponibilidad de viviendas de tal clase».

4.3.2. *En los supuestos de arrendamiento*

Si el titular del derecho de realojo es arrendatario, esta regla de indemnidad o mantenimiento del *statu quo* deberá traducirse en el mantenimiento del uso y disfrute de otra vivienda de condiciones físicas, económicas y jurídicas equivalentes. Esto es, es proporcional, en nuestra opinión, que se mantengan las condiciones físicas, económicas y jurídicas derivadas del contrato de arrendamiento, sin que el obligado a garantizar el derecho de realojo pueda estar obligado a convertir un derecho de arrendamiento en propiedad. En la hipótesis de que fuera posible el realojo inmediato, el deber realojo se cumpliría manteniendo, en sus términos, el contrato de arrendamiento por el tiempo que restase de vigencia del contrato²⁸ en otra localización equivalente. Si no es posible este realojo inmediato, podría acordarse una suspensión de los efectos del contrato mientras se produzca este realojo, aunque debe tenerse en cuenta que la LAU no contempla el ejercicio del realojo como causa legal de suspensión contractual, aunque el supuesto del art. 26 LAU plantea un supuesto parecido, pero como derecho del arrendatario, no del arrendador. En muchos supuestos, cambiará el titular del contrato de arrendamiento, puesto que será habitual que el propietario originario y el obligado al realojo no coincidan (p. ej., propietario de un inmueble que debe demolerse que se integra en una Junta de Compensación, siendo el deber de realojo de la Junta de Compensación). Naturalmente, todo lo anterior sin perjuicio de que el obligado a garantizar el realojo ofrezca voluntariamente mejores condiciones, por ejemplo, con ofertas de transmisión de viviendas en condiciones ventajosas a las del mercado.

Más allá de las diferencias en los supuestos de propiedad o arrendamiento, como cualquier otro derecho, el titular del derecho de realojo puede renunciar a él, normalmente a cambio de una compensación económica que, razonablemente, será objeto de pacto entre las partes.

Otro supuesto, bien distinto al anterior, se produce cuando, conforme al tenor literal del apartado 5 del art. 19 TRLS/15, «no sea materialmente posible ofrecer» la vivienda en la que se realiza el realojo. Se trata de una previsión extraña, puesto que la imposibilidad material de llevar a cabo el realojo es aparentemente incompatible con la obligación general de realojo comprendida en el art. 18.2.e) TRLS/15, con la posibilidad de eximir de ciertos deberes urbanísticos precisamente para garantizar el cumplimiento del deber del realojo (*vid.* art. 18.4 *in fine* TRLS/15) y la previsión de un plan de realojo temporal y definitivo que se recogía en el art. 24.2 TRLS/15 relativo a reglas específicas de las

²⁸ Esta previsión de limitación temporal en función del contrato de arrendamiento vigente se encuentra, por ejemplo, en el art. 200 del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la actividad de ejecución de ordenación territorial y urbanística de Castilla-La Mancha, que establece «en el supuesto de que la persona titular del derecho de realojo lo sea en virtud de un arrendamiento o de otro derecho personal de uso de la vivienda, el realojo se realizará por el mismo título, con una duración igual al plazo que quede de vigencia de su título originario y en las condiciones de renta vigentes para las viviendas sujetas a régimen con protección pública».

actuaciones sobre el medio urbano y que ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

Por otra parte, resulta difícil que sea «materialmente» imposible ofrecer el realojo, habida cuenta que el planeamiento tendrá, normalmente, la capacidad de generar la edificabilidad necesaria para garantizar el realojo e, incluso, se pueden utilizar herramientas jurídicas como el complejo inmobiliario para lograr este objetivo. Es más, algunas normas autonómicas prevén expresamente que las unidades de gestión urbanística deben garantizar económicamente el ejercicio del derecho de realojo; por ejemplo, el art. 99.2.d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, establece, como requisito para la constitución de las unidades de ejecución, que se asegure «su idoneidad técnica y viabilidad económica, así como su capacidad para garantizar el realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan derecho legalmente al mismo».

Pero, sea como fuere, la normativa estatal prevé expresamente que, en estos supuestos, se compense a los titulares del derecho de realojamiento con su «equivalente económico». Ahora bien, nada dice la norma acerca de cómo se debe calcular su equivalente económico. Parece razonable defender que esta compensación debería ser el valor de mercado de la vivienda que pierde el titular del derecho de realojo; no nos parece que quepa aplicar los valores de las viviendas protegidas, que parecen más pensados para el cálculo de las viviendas en las que se produce el realojo.

5. LOS ACTORES DE LA REGENERACIÓN URBANA. LA ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL AGENTE REGENERADOR

El TRLS/15 recoge una amplia nómina de actores de la «ejecución» de las actuaciones sobre el medio urbano, que son los siguientes:

- a) Las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios.
- b) Las cooperativas de viviendas.
- c) Los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento.
- d) Las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones.
- e) Las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Si se tiene en cuenta que el propio TRLS/15 dedica su art. 10 a la regulación de las asociaciones administrativas, puede deducirse, sin dificultad, que la normativa urbanística estatal apuesta claramente por las asociaciones administrativas como vehículo para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano.

La apuesta es razonable, siendo evidente que toma como referencia a las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación, reguladas en los arts. 191 a 193 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto

3288/1978, de 25 de agosto. La gran virtud de esta asociación administrativa reside en que, pudiendo tener como base social los propietarios y arrendatarios (y las correspondientes comunidades o mancomunidades de propietarios, de existir) afectados por una actuación sobre el medio urbano, ostenta poderes muy amplios para liderar las actuaciones sobre el medio urbano y, por ello, para liderar las actuaciones de regeneración urbana. Nótese en las potentes competencias que se contemplan expresamente para las asociaciones administrativas (al igual que para el resto de actores de estas actuaciones) en el art. 9.5 TRLS/15:

a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

[...]

c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras».

Desde esta perspectiva, las asociaciones administrativas en la regulación del TRLS/15 se parecen más a una Junta de Compensación que a una asociación administrativa de propietarios en el sistema de cooperación. De esta forma, nos parece claro que el legislador estatal quiere superar expresamente las limitadas competencias de las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación. En el sistema de cooperación, los propietarios tienen un papel de supervisión, no de liderazgo, de forma que, por ejemplo, no pueden asumir la ejecución de las obras de urbanización, que corresponde a la Administración actuante (normalmente, ayuntamiento), limitándose los propietarios a supervisar la corrección de la actuación pública. Sin embargo, el legislador estatal ha querido ir mucho más allá al contemplar expresamente que, al menos en el ámbito de las actuaciones sobre el medio urbano, las asociaciones administrativas pueden participar «en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en la de regeneración y renovación y renovación urbanas que correspondan» [letra *a*) del art. 9.5 TRLS/15] y «asumir, por sí mismos o en asociación de otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras», de urbanización, entre otras, se puede entender.

Debe recordarse que la legislación estatal se aplica automáticamente desde su entrada en vigor, sin necesidad de previa adaptación de la normativa autonómica, de forma que ningún problema existe, en nuestra opinión, para que una asociación administrativa pueda liderar una actuación de regeneración urbana con las amplias competencias recogidas en la legislación estatal que estamos analizando.

Pero, como hemos enunciado, además de las asociaciones administrativas, el art. 9.5 TRLS/15 también recoge otros actores posibles para las actuaciones sobre el medio urbano, entre las que, insistimos, se encuentran las actuaciones de regeneración que propugnamos. Entre otros, también pueden liderar las actuaciones sobre el medio urbano,

las «empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones» [letra *d*) TRLS/15]. El legislador estatal no ha querido utilizar la expresión, pero en nuestra opinión esta referencia a las empresas que intervengan por cualquier título en las operaciones sobre el medio urbano se puede identificar perfectamente con lo que, en el argot inmobiliario, se conoce como agente rehabilitador²⁹ o, mejor cuando se trata de actuaciones de verdadera regeneración urbana, «agente regenerador»; aunque no puede dejar de tenerse en cuenta que, hoy por hoy, la regeneración urbana es un ámbito extraño al sector inmobiliario³⁰.

Esto es, en nuestra opinión, el legislador estatal ampara expresamente que las empresas (no necesariamente propietarias) lideren una actuación sobre el medio urbano no solo ejecutando obras de urbanización [recogidas en las letras *a*) y *c*) del art. 9.5 TRLS/15, en los términos que acabamos de recoger para las asociaciones administrativas], sino también para poder «elaborar, por propia iniciativa [...] los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondiente a la actuación»; esto es, las atribuciones que pueden caracterizar al agente regenerador.

Debe enfatizarse la potente competencia de estas empresas (agente regenerador) para elaborar tanto planes³¹ como proyectos de ejecución. La competencia de estas empresas/agente regenerador para formular planeamiento queda clara en el segundo párrafo del art. 8.1 TRLS/15, que establece:

«Cuando se trate de actuaciones sobre el medio urbano, la iniciativa en la ordenación de las actuaciones podrá partir, además, [...] de [...] las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. Todos ellos serán considerados propietarios a los efectos de ejercer dicha iniciativa».

Naturalmente, la competencia de aprobación corresponderá, tanto de los planes como de los proyectos, a la Administración actuante, pero su redacción/formulación corresponde a estas empresas/agente regenerador. Y debe enfatizarse porque la competencia para la redacción y presentación de propuestas de planificación urbana en el

²⁹ Fue pionero en la regulación del «agente rehabilitador» el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana (norma ya derogada), cuyo art. 11.4 establecía que «el agente rehabilitador podrá actuar para la mejora de los núcleos históricos o para la rehabilitación de espacios degradados mediante operaciones de conservación o sustitución». También se referencia, por ejemplo, la figura del agente rehabilitador en el art. 203.4 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, o en la Orden de 5 de junio de 2013, por la que se regula el régimen y funcionamiento de los agentes rehabilitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

³⁰ En idénticos términos, *vid.* TEJEDOR BIELSA (2013: 54).

³¹ Podría parecer que la expresión «planes o proyectos de gestión» es equívoca y que se refiere a planes de gestión, pero en realidad no existen tales en argot urbanístico. Se refiere en nuestra opinión a instrumentos de planificación urbana, a planes urbanísticos. Es evidente que hubiera sido más clara las expresiones «planes de ordenación urbanística» (utilizada en el art. 24.1 TRLS) o «planes y demás instrumentos de ordenación» (art. 22.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en la redacción dada por la DA 9.^a del TRLS/15). Pero, con mejor o peor expresión, nos parece claro que se refiere a planes urbanísticos, como corrobora con toda nitidez el segundo párrafo del art. 8.1 TRLS/15.

supuesto de agente urbanizador (esto es, particular no necesariamente propietario) parece más limitada, restringiéndose a los supuestos de iniciativas públicas adjudicadas a la participación privada (en la redacción recogida en el art. 9.7 TRLS/15 en congruencia con el art. 9.2 TRLS/15).

Esto es, para las actuaciones sobre el medio urbano las empresas que actúen como agente regenerador pueden presentar propuestas de nuevo planeamiento en cualquier hipótesis, sin que deba limitarse a supuestos de previa iniciativa pública. Aunque también debe tenerse en cuenta que el segundo párrafo del art. 8 TRLS/15 que la iniciativa de las empresas deberá realizarse «en nombre» de comunidades de propietarios, cooperativas de viviendas, propietarios, etc., lo que conlleva la existencia de un previo acuerdo con alguno de los anteriores.

6. GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN

Los tradicionales sistemas de actuación están diseñados para actuaciones de ensanche de la ciudad, de crecimiento, y se compadecen mal con las necesidades que surgen para actuar en la ciudad existente.

No parece que una Junta de Compensación sea una herramienta idónea para actuar sobre la ciudad existente, ni tampoco el sistema de actuación por expropiación. Tampoco el sistema de cooperación está pensado para estas actuaciones.

Al final, el correspondiente operador actúa como puede y, por ejemplo, la ejemplar actuación urbanística del «Barrio do Cura» en Vigo³² se gestiona a través del sistema de compensación³³. La actuación de regeneración urbana del ámbito «Paseo de la Dirección» en el Municipio de Madrid se gestionó a través del sistema de actuación por expropiación con gestión indirecta a través de correspondiente concurso público de la concesión administrativa³⁴, pero no parece que haya tenido buen resultado a la vista de que la concesión acabó siendo rescindida de mutuo acuerdo.

Como hemos anticipado, existe un evidente vínculo entre la asociación administrativa de propietarios que lidera el sistema de actuación de cooperación y la asociación administrativa que, con base en lo previsto en el art. 10 TRLS/15, lidera las actuaciones sobre el medio urbano. Una buena alternativa puede consistir en la integración de estas dos modalidades asociativas en una única entidad que integre estas dos perspectivas.

³² Actuación de regeneración urbana prevista en la modificación puntual del Plan General de Vigo aprobada definitivamente mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo con fecha 23 de julio de 2021 (*DOG* de 20 de agosto de 2021).

³³ *Vid.* ficha urbanística en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* de 11 de noviembre de 2021.

³⁴ El Convenio urbanístico para la formalización de la concesión administrativa de la gestión, desarrollo y ejecución por el sistema de expropiación del Plan Parcial de Reforma Interior 0.6.02 Tetuán «Paseo de la Dirección» se suscribió con fecha 14 de marzo de 2007.

Un buen ejemplo de esta alternativa lo encontramos en la Asociación administrativa del Área de Planeamiento Remitido 17.09 «Barrio de Experimentales», cuyos estatutos han sido sometidos a información pública mediante el anuncio publicado en el *BOCM* de 8 de junio de 2021 y que integra en una única asociación tanto la perspectiva de cooperación como la perspectiva de agente de actuación sobre el medio urbano. En los estatutos de esta asociación administrativa se prevé expresamente entre sus competencias (art. 3):

«Asumir la gestión de las obras de regeneración edificatoria, por fases, así como su control y seguimiento técnico y económico-financiero. Informando y justificando a la Consejería competente de la Comunidad de Madrid, y al Excmo. Ayuntamiento de Madrid, en los términos que se establezcan en Convenio de Colaboración o instrumento jurídico análogo, todas las actuaciones de ejecución del Área, con el fin de facilitar su fiscalización y tutela por parte de aquellas Administraciones».

En nuestra opinión, no existe inconveniente para que la asociación administrativa del art. 10 TRLS/15 pueda llegar a acuerdos con empresas especializadas en la regeneración urbana que se encarguen contractualmente de la correspondiente gestión administrativa a cambio de la correspondiente retribución (p. ej., a través de la modalidad de contrato de llave en mano), de forma que empresas privadas se encarguen de la gestión integral de la regeneración urbana por cuenta de la asociación administrativa de cooperación. Al igual que la jurisprudencia ha admitido que las Juntas de Compensación puedan evitar la aplicación de las normas de contratación del sector público³⁵, ningún inconveniente debería existir en permitir idéntica mecánica a las asociaciones administrativas de cooperación que actúen como asociaciones administrativas en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.

A pesar de lo anterior, sería mucho más eficaz que las actuaciones de regeneración urbana se articulasen de forma parecida a la gestión urbanística mediante agente urbanizador en la que la equidistribución se produce de forma forzosa una vez aprobada por la Administración pública, sin perjuicio de que, con anterioridad, se haya intentado una reparcelación con carácter voluntario³⁶.

³⁵ *Vid.*, por todas, la STSJ de Madrid de 6 de junio de 2006 (rec núm. 1067/2000).

³⁶ A estos efectos, el art. 86.2 del Decreto Legislativo, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, establece que «el proyecto de reparcelación forzosa solamente podrá ser formulado por la administración actuante. Cuando se solicite su tramitación por el agente urbanizador, este, junto con el proyecto técnico que presente, deberá acreditar de manera fehaciente las negociaciones realizadas para alcanzar una reparcelación voluntaria y las razones de su imposibilidad».

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, entre los objetivos fijados para la reparcelación en la legislación urbanística valenciana, se encuentra «retribuir al agente urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables o afectando estas a sufragar las cargas de urbanización» [art. 85.c) del Decreto Legislativo, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje].

7. PROPUESTAS FINALES PARA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA REGENERACIÓN URBANA

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, supuso un cambio muy relevante en materia de rehabilitación y regeneración urbana, continuando vigente buena parte de su contenido en el TRLS/15.

Algunos de los contenidos jurídicos de esta regulación se han podido aplicar inmediatamente sin necesidad de desarrollo por parte del legislador autonómico y, por ejemplo, ha permitido la construcción de nuevos ascensores ocupando aceras públicas. Pero otros contenidos necesitan desarrollo por parte del legislador autonómico y ya hemos anticipado el escaso desarrollo por parte de la legislación urbanística autonómica que continúa centrada, prácticamente en exclusiva, en el crecimiento de las ciudades.

En los términos que hemos esbozado en las páginas anteriores, la iniciativa de la regeneración urbana debería poder partir de agentes regeneradores, bien sean públicos o privados. Nos parece claro que si se quiere apostar decididamente por la regeneración urbana es imprescindible articular mecanismos de colaboración público-privada³⁷.

Por otra parte, la regeneración urbana podría financiarse mediante incrementos de edificabilidad en aquellos barrios que tengan actualmente baja densidad³⁸, de forma que el incremento de edificabilidad podría ayudar a que el cumplimiento del deber de realojo mejore las condiciones de los actuales habitantes y podría servir de retribución al propio agente regenerador (insistimos, público o privado).

Estos incrementos de edificabilidad necesitarán tramitarse mediante la correspondiente modificación del planeamiento urbanístico municipal, procedimiento que, es bien sabido, no es precisamente ágil y eficaz, por lo que se sugiere articular otros mecanismos jurídicos que superen los inconvenientes que, en la actualidad, presenta el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico.

A los efectos anteriores, se sugieren las siguientes ideas para repensar el régimen jurídico de la regeneración urbana en la legislación urbanística autonómica:

i) Agente regenerador.

Regular la figura del agente regenerador, de forma que una empresa (pública o privada) pueda presentar una propuesta integral para regenerar un barrio.

ii) Las actuaciones de regeneración urbana como actuación de interés regional.

Establecer un mecanismo autonómico de aprobación de estas propuestas integrales de regeneración de barrio presentadas por el agente regenerador, previo procedimiento de concurrencia y previo cumplimiento de los requisitos que se estimen adecuados.

³⁷ En idéntico sentido, *vid.* PONCE SOLÉ (2013: 59).

³⁸ Un ejemplo práctico se puede encontrar en GONZÁLEZ GONZÁLEZ *et al.* (2019: 385).

Una vez aprobado autonómicamente el proyecto presentado por el agente regenerador, la administración municipal deberá modificar el planeamiento urbanístico para adaptarse al proyecto presentado, pero en el entendido de que el proyecto de regeneración urbana deber ser inmediatamente ejecutivo. Se trataría de un mecanismo jurídico parecido al de las actuaciones de interés regional reguladas en la mayoría de las legislaciones autonómicas. Nos parece que el impacto territorial de las actuaciones de regeneración de barrio justifica plenamente que el planeamiento urbanístico se adapte al proyecto aprobado autonómicamente, y no al revés.

iii) Régimen de cesiones específico para la regeneración urbana.

Reconfigurar el régimen de cesiones urbanísticas para los proyectos de regeneración urbana. No tiene ningún sentido que las actuaciones de regeneración urbana se sujeten a los mismos deberes de cesión dotacionales que se contemplan, con carácter general, en las legislaciones urbanísticas autonómicas, pensados para nuevos desarrollos urbanísticos. Sencillamente, estas exigencias de redes impedirán la gran mayoría de actuaciones de regeneración urbana articuladas a través de incrementos de edificabilidad, porque no habrá espacio físico para realizar nuevas cesiones. Se sugiere que el agente regenerador haga una propuesta *ad hoc* con la mejor opción de cesiones posible, que naturalmente tendrá que validar la Administración pública, que siempre debe defender el interés público.

8. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO MOURELO, A., y DI NANNI, R.: *Modelos de la regeneración urbana*, SEPES, 2011.
- CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Reus, 2013.
- DÍAZ LEMA, J. M.: «Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, 2010, pp. 11 y ss.
- FEIJOO MIRANDA, A.: «Protección de los ocupantes de viviendas ante la insuficiente y heterogénea regulación del derecho de realojamiento en el derecho español», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2011, pp. 167 y ss.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F.: «El deber urbanístico de realojo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, 2016.
- GIFREU FONT, J., y FERNÁNDEZ BAUTISTA, R.: «El derecho de realojo por razones urbanísticas», en J. DEL OLMO ALONSO (coord.), *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. 1, 2008, pp. 253 y ss.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F. J. *et al.*: «Redensificación y cooperativismo como instrumentos para la regeneración urbana sostenible de barrios vulnerables en Madrid», *Ciudad compacta versus ciudad difusa*, Universitat Politècnica de València, 2019, pp. 385 y ss.
- HERNÁNDEZ AJA, A. *et al.*: «Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)», *Informes de la Construcción*, vol. 67, 2015.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: «Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 2013, pp. 147 y ss.
- «Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 219 y ss.

- MARTÍN DE PRADO, J.: «Un ejemplo práctico: La rehabilitación del barrio de Beurko en Baracaldo (Vizcaya)», en GONZÁLEZ-VARAS (coord.), *El agente rehabilitador. Notas sobre Gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, 2005, pp. 157 y ss.
- MARTÍNEZ BOROBIO, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística. Especial referencia al realojamiento en las expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, 2006.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, 2011, pp. 14 y ss.
- MOYA GONZÁLEZ, L.: *Barrios de promoción oficial en Madrid, 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1983.
- MOYA GONZÁLEZ, L.; FERNÁNDEZ SALGADO, C., y ESCAMILLA VALENCIA, F.: *Atlas de la vivienda pública. Madrid 1940-2010*, Ediciones Asimétricas, 2021.
- PONCE SOLÉ, J.: «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, pp. 11 y ss.
- RODRÍGUEZ TOYOS, P.: «Vivienda y derecho de realojo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, pp. 193 y ss.
- TEJEDOR BIELSA, J.: «Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 2013, pp. 27 y ss.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Rehabilitación urbana: ante un nuevo proyecto de Ley del Suelo en Madrid», *Blog Instituto de Derecho Local*, 22 de noviembre de 2016.