MÁSTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA PROFESIÓN DE ABOGADO POR LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA (EN COLABORACIÓN CON EL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE CANTABRIA)

TRABAJO FIN DE MÁSTER.

CURSO ACADÉMICO 2021-2022.

VISIÓN PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA.

PRACTICAL VISION OF URBAN REGENERATION.

FABIÁN MARTÍNEZ CAGIGAS.

DIRECTOR/A: MARÍA CARMEN CUESTA BUSTILLO.

RESUMEN:

El presente trabajo se vertebra a través de la regeneración urbana. Aúna la doctrina más actual junto con los propios pensamientos de su escritor llevando a reflexiones de lo más interesantes. Se enfoca desde una manera eminentemente práctica vertiendo todo tipo de ejemplos y conclusiones para oxigenar el trabajo y profundizar en los términos más importantes. Es un escrito que no va a dejar indiferente a nadie porque es de lo más personal.

ABSTRACT:

The core of this work is the urban regeneration. This writing joins current doctrine with my own thought. It is practical and there are examples and all kinds of theories. The following pages will not leave anyone indifferent because I give my own opinion.

ÍNDICE:

1.-INTRODUCCIÓN…….4

2.-ANTECEDENTES……5

2.1.-Creación y Destrucción de la Burbuja inmobiliaria española…..5

2.1.1.- El urbanismo expansivo……10

2.1.1.1.- Ciudad compacta versus ciudad difusa:……12

3.-LA REGENERACIÓN URBANA…….14

3.1.-Concepto……..15

3.1.1.- Claves del concepto de regeneración urbana……..17

3.1.2.- Claves de las intervenciones de regeneración urbana….19

3.2.-Objetivos de la Regeneración Urbana……..24

4.-LA GENTRIFICACIÓN……..28

4.1.-Concepto……..28

4.2.-Etapas……..29

4.3.-La regeneración urbana como encubridora de procesos de gentrificación……..31

5.-CONCLUSIONES…….34

6.-BIBLIOGRAFÍA……...36

1.-INTRODUCCIÓN:

El objeto central del presente trabajo es la Regeneración urbana. Para comprender su aparición y la necesidad de la misma se ha repasado desde un punto de vista jurídico el fenómeno de la burbuja inmobiliaria. En la burbuja inmobiliaria se crea un modelo de crecimiento de las ciudades que se conoce como el urbanismo expansivo. Él provocó el crecimiento de las ciudades por su periferia y con ello proliferaron las ciudades difusas. Era una expansión tan rápida que la propia metrópoli no tenía tiempo a incorporar y hacer suyos los barrios que se iban construyendo de manera aneja. La ciudad compacta merece una mención porque, aunque no es perfecta porque ningún modelo de ciudad es perfecto, se acerca a los mejores estándares que el urbanismo conoce a día de hoy apostando por el desarrollo sostenible.

Una vez asentados los conceptos de urbanismo expansivo, ciudad compacta y ciudad difusa se está preparado para entrar a conocer la regeneración urbana. Es un concepto interesante porque nace de la imposibilidad de seguir con el modelo de expansión y crecimiento hasta la fecha imperante, simple y llanamente porque el modelo racional se basaba en un despilfarro de recursos. Se estudiarán tanto la regeneración urbana como sus intervenciones para, finalmente, llegar a la conclusión de que es un concepto inabarcable debido a que la regeneración urbana se amolda al contexto concreto en el que se aplica. No obstante, sus objetivos son claros y siempre positivos para una ciudad.

Estudiada la regeneración urbana se introduce un nuevo concepto denominado gentrificación. Es un término complejo que necesita una transformación positiva de una zona concreta de la ciudad para su proliferación. La explicación de sus etapas ayudará a los lectores a poder identificar el fenómeno de gentrificación. También se expondrá de forma clara cuál es la relación que guarda la regeneración urbana con la gentrificación. El trabajo finaliza con unas conclusiones que pondrán de manifiesto las reflexiones se han ido derivando de la redacción de este escrito.

2.- ANTECEDENTES:

Para comprender la importancia del concepto de Regeneración Urbana es imprescindible conocer los últimos hitos urbanísticos que han dado cabida a la situación actual del suelo en España. En este apartado se van a repasar las repercusiones de la creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria española, en concreto el urbanismo expansivo y, también, los modelos de ciudad difusa y compacta.

2.1.- Creación y Destrucción de la Burbuja inmobiliaria española:

La burbuja inmobiliaria es un fenómeno, principalmente económico, basado en una insuficiente oferta de viviendas para una demanda desmesurada. La escasa oferta tenía como una de sus razones más importantes la falta de suelo edificable. No había suficiente suelo porque, en los albores de la burbuja, estaba vigente la Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo que da lugar al Real Decreto 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este texto refundido preveía un modelo intervencionista caracterizado por limitar en gran medida los usos del suelo.

En dicho modelo, la Administración pública era llamada a impedir la especulación del suelo y promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general, todo ello investido con las competencias del Estado 149.1 del texto constitucional, en sus reglas 1ª, 8ª, 13, 18 y 23 fundamentalmente, la competencia 149.1.23 correspondía en cuanto a los preceptos de la Ley que se referían al suelo no urbanizable. Era una Ley muy conservadora que utilizaba el corolario de competencias expuesto casi a modo de excusa para restringir el uso del suelo. Como no había suficiente suelo, se tradujo en un incremento exponencial de los precios de los inmuebles. Los pagos de las residencias quedaban satisfechos por los beneficios fiscales concedidos a la adquisición de viviendas y el exceso de crédito de las entidades financieras.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas de Navarra, Cantabria, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Aragón presentaron recurso de inconstitucionalidad frente al

RD 1/1992 porque entendían que invadían sus competencias, es decir, dicha ley vulneraba la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda prevista en el artículo 148.1.3ª del texto constitucional. El TC, en sentencia 61/1997 de 20 de Marzo, declara inconstitucional la gran mayoría del RD 1/1992 porque se excede con la competencia de legislar de manera supletoria contenida en el artículo 149.3 C.E.

Resulta de lo más curioso que, comunidades autónomas como Cantabria pidiesen la inconstitucionalidad del RD 1/1992 y promulguen la Ley Cántabra 1/1997, de 25 de Abril, de Medidas Urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana. En la Ley 1/1997 se indicaba que la comunidad autónoma de Cantabria iba a regirse por el texto refundido 1/1992 mientras que no hubiera una ley autonómica urbanística. Este texto fue aplicable hasta la LOTRUSCA de 2001, a salvo la aplicación de la Ley 6/1998 cuando entró en Vigor. Así el art. 1 de la Ley 1/1997 decía: *"En el ámbito territorial de Cantabria y hasta la aprobación de una Ley de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*". Es de lo más sorprendente porque presentan recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto 1/1992 y, acto seguido al conseguir la inconstitucionalidad, declaran vigente el mismo. Por tanto, se puede afirmar que el espíritu y las previsiones que contenía el Real Decreto 1/1992, aunque fuese derogado por la STC 61/1997 de 20 de Marzo, permanecían latentes, al menos hasta la Ley 6/1998, de 13 de Abril que se limitará, tanto ésta como las posteriores, a regular cuestiones que inciden en el urbanismo pero que no son urbanismo. Dicha Ley desarrolla, entre otras competencias, las del 149.1.1ª, 8ª, 13ª,18ª, 23ª… materias como la expropiación forzosa, medio ambiente, derecho de propiedad,… Aunque todo ello incide indirectamente en el urbanismo lo regula para salvaguardar sus competencias estatales, respetando las competencias de las CCAA.

El *boom inmobiliario* conoce su auge desde el año 1998 hasta el 2005. Autores como Gonzalo Bernardos Domínguez[1] señalan que las causas de su creación fueron una favorable coyuntura macroeconómica, la vivienda como un activo refugio, las elevadas facilidades crediticias, el *factor suerte*, la llegada de un elevado número de inmigrantes y una elevada pero insuficiente oferta de viviendas[2].

Cabe destacar que en 1998 entra en juego la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, entendida como una Ley que liberalizó el suelo e inyectó grandes bolsas de suelo al mercado. Se ampara en las competencias estatales 1491.1.1ª, 149.1.13ª, 149.1.18ª y 149.1.23ª de la C.E. El legislador estatal entendía que la actividad económica estaba estancada porque había un cisma entre la oferta y la demanda debido a que la demanda era inabarcable porque el suelo disponible existente no llegaba a absorber la misma. La Ley 6/1998, en su artículo 10, establecía la definición del suelo urbanizable que no era otro que el que no tenga la condición de urbano, artículo 8, o de no urbanizable, artículo 9. El suelo urbano se terminaba definiendo como el suelo ya construido y por tanto carente de todo interés para este legislador estatal porque lo que pretendía era satisfacer la demanda de suelo existente. Por su parte, el suelo no urbanizable era aquel sometido a un régimen de especial protección debido a sus particulares valores (históricos, arqueológicos, científicos, etc) o el que el planeamiento general considere necesario, nótese la especial discrecionalidad que comporta esta última categoría. En resumen, el espectro que existe entre suelo urbano y suelo no urbanizable era tan amplio que afirmar, como lo hizo la propia ley,

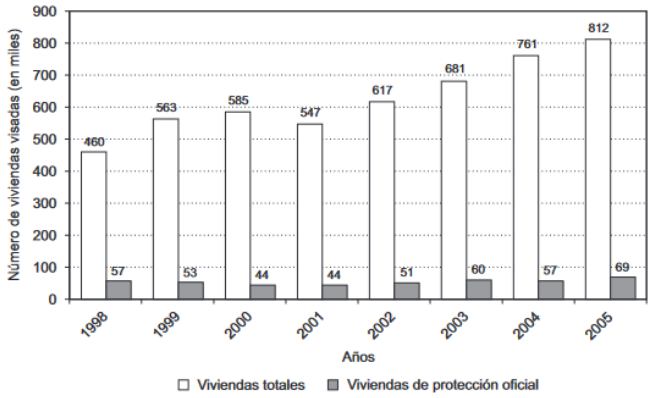
[1] Gonzalo Bernardos Domínguez es profesor de economía de la Universidad de Barcelona, licenciada en ciencias económicas y empresariales en la Universidad de Barcelona en Febrero de 1989 y doctorado por la misma especialidad en la misma Universidad en 1994. Conocido por analizar y explicar aspectos de la economía en diferentes medios de difusión como la radio o televisión.

[2]Debido a que este T.F.M. está especializado en materia urbanística se adjunta url: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3078376 para mayor abundamiento. Es un artículo redactado por Gonzalo Bernardos Domínguez para Información Comercial Española, ICE; Revista de economía, Nº 850, 2009, págs. 23-40. El presente artículo pretende analizar las principales causas que provocaron la formación de una burbuja inmobiliaria en España en el período 1998-2005, así como los primordiales motivos y consecuencias de su posterior explosión.

que el suelo urbanizable era todo lo demás suponía que la inmensa mayoría de suelo estaba clasificado como suelo urbanizable. Y, para finalizar este apunte legislativo, si el suelo era clasificado como urbanizable, artículo 10, podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

Ahora interesa profundizar en la elevada pero insuficiente oferta de viviendas desde el año 1998 al 2005:

NÚMERO DE VIVIENDAS VISADAS, 1998-2005



FUENTE: Consejo Superior de Arquitectos de España.

En el gráfico mostrado se aprecia que en 2005 se programaron 812.294 unidades, un 76,4 por 100 más de las visadas en 1998. Los motivos del gran incremento de la oferta fueron las condiciones generosas de financiación ofrecidas a los promotores por el sistema bancario, la implicación de las entidades financieras en las operaciones inmobiliarias, la integración de algunos bancos y cajas en el capital de determinadas empresas promotoras, la rápida venta de las promociones iniciadas y *la racha de viento a favor* que significaba tener una definición de suelo urbanizable tan amplia y discrecional. Convergieron, entonces, muchos factores que terminaron por detonar el suelo como recurso limitado. Los factores fueron el excesivo interés de las entidades financieras en participar en el sector hipotecario que desembocó en unas condiciones de financiación extravagantes. Tanto es así que en aquella horquilla temporal las empresas promotoras eran capaces de adquirir el suelo y realizar la construcción sin tener que

desembolsar ninguna cantidad de dinero. Esta facilidad financiera unida a la casi instantánea venta de las promociones incoadas, terminó por incentivar compras compulsivas de terrenos edificables, es decir, de suelo urbanizable.

No existía ningún tipo de inconveniente, se pagaba toda la operación de forma prácticamente íntegra por las entidades financieras y el precio del suelo fluctuaba al alza de manera acelerada porque era el bien cotizado. Más que bien cotizado se podría definir como bien objeto de deseo debido a que *estaba de moda* invertir en solares. La auténtica hambre de la demanda de vivienda hacía que pasado 1 año el precio de suelo se revalorice a niveles de considerarse un *chollo*. El verdadero negocio residía en la especulación del suelo, no en la compra-venta de inmuebles. Incluso se acuñó el término de *pelotazo urbanístico* para referirse a la frecuente recalificación de los terrenos rústicos a urbanizables a través del plan. El cambio de calificación de uso de suelo rústico a urbanizable hacía que su valor se disparase a cotas altísimas, era lo mismo que ganar la lotería.

Si enfocamos la mirada en las VPO, éstas no aumentaron en la misma medida que las viviendas destinadas al mercado libre. Solamente un 21,2 por 100 más que en 1998 cuando las viviendas destinadas al mercado libre alcanzaron al cota de 76,4 por 100. La demanda de vivienda era tan virulenta que hacía a las VPO no rentables, no tenían ningún atisbo de viabilidad económica. Probablemente tuvieron que ser la Administraciones Locales las que debieron incentivar la creación de las VPO. Sin embargo, el valor del suelo susceptible de ser destinado a vivienda libre era muchísimo más elevado que el de las VPO. Por tanto, es comprensible que la Administración Local no incentivara la creación de VPO y prefiriese transmitir su parte al constructor propietario a cambio del precio.

La decaída o "*pinchazo"* de la burbuja comienza en 2007, coincide con la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo que pone fin a la liberalización del suelo prevista en la Ley 6/1998, de 13 de Abril. En el objeto de la Ley indica que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo territorio estatal

(Plasmación clara de la competencia estatal 149.1.1ª C.E.). Asimismo, la Ley establece las bases económicas (149.1.13ª C.E.) y medioambientales (149.1.23ª C.E.) de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

También, La Ley del suelo 8/2007 empieza a acuñar términos como principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 de la Ley) que terminarán calando en la Ley 8/2013 y el actual RDL 7/2015. Esta Ley sólo justifica la urbanización del suelo que sea estrictamente necesario acorde con las necesidades que tenga la población. Por ejemplo, si se habla de un pueblo de 200 habitantes de Cantabria no se puede plantear un Plan General de Ordenación Urbana con un horizonte poblacional de 25.000 habitantes. Sencillamente porque ahora mismo tiene 200 habitantes y de aquí hasta dentro de 10 años que prevé el plan no se va a incrementar la población en 24.800 habitantes. En consecuencia, es un crecimiento desmesurado que no se puede justificar para que ese suelo del que habla el Plan se empiece a transformar en virtud proceso urbanizador.

Con todo, la atmósfera que propiciaba la burbuja era un sistema del todo insostenible a medio plazo, el principal origen del declive fue el endurecimiento de las condiciones financieras. La elevada oferta y demanda respondía a la especulación del precio del suelo mayoritariamente, empero, el cierre de la financiación finiquitó el negocio. La demanda, a partir de 2007, no era capaz de absorber la oferta. Se llega al extremo de que en el ejercicio de 2008 se obtenía un 10-20 por cien de lo ingresado en 2006 por operaciones inmobiliarias. Según datos del Ministerio de Vivienda, en diciembre de 2008 había aproximadamente 1.000.000 de unidades pendientes de venta. En conclusión, la burbuja inmobiliaria era un desfasado modelo de crecimiento basado en el recurso emblema pero más limitado del Derecho Urbanístico, *el suelo*.

2.1.1.- El urbanismo expansivo:

Se deduce del apartado anterior que, tradicionalmente, el legislador urbanístico ha centrado sus paquetes legislativos en la creación de ciudad nueva. La forma a través

de la que se ha ejecutado el crecimiento de las ciudades en España ha sido *el urbanismo expansivo*. El urbanismo expansivo se define como un modelo de desarrollo de las ciudades que consiste en explotar suelo nuevo colindante para ejecutar las correspondientes obras que se juntarán a la ciudad para hacerla más grande. Este particular modo de expansión ha creado un nuevo tipo de ciudad que perdura en el tiempo, la denominada *ciudad difusa*, de raíz anglosajona, caracterizada, básica y fundamentalmente, por implantar suburbios residenciales dispersos sobre el territorio, con centros comerciales y de ocio organizados en torno a nodos de transporte lo que propició una mayor disgregación de la ciudad por el territorio[3]. Consecuencia de todo ello, lo que resulta evidente es que se ha consumido una cantidad ingente de recursos en pos de un crecimiento exacerbado de las ciudades.

El auténtico problema no reside en la cuantiosa inversión inicial para consumar las obras que incrementan en metros cuadrados las ciudades, sino en el mantenimiento en el tiempo de todas y cada una de las dotaciones nuevas que se incorporan a la ciudad preexistente. El suelo urbano[4] o urbanizado[5] se caracteriza, entre otros aspectos, por estar integrado en una malla urbana de características adecuadas para servir a las construcciones y edificaciones que permita el planeamiento. Una de las notas más importantes es que hay que abastecer al suelo urbanizado de vías acceso rodado, abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. Por tanto el concepto reglado de suelo urbano enlazado con el crecimiento expansivo genera un coste inicial notorio que se agravará con el paso de los años. Es, entonces, la Administración pública la que tendrá que integrar esos barrios anejos de nueva construcción a la ciudad preexistente y la única forma de hacerlo es a través de los

[3] Definido por Fernando García-Moreno Rodríguez, profesor titular de Derecho Administrativo de la facultad de Derecho de la Universidad de Burgos, en "La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible". Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente, ISSN 1139-4978, núm. 321, Madrid, enero-febrero (2.019), págs.. 19-81.

[4] Artículo 95.1 de la LOTRUSCA, Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del Suelo de Cantabria.

[5] Artículo 21.3 de la Ley RD Legislativo 7/2015 de 30 de Octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

servicios públicos y vías de suministro. La sensación de *"burbuja"* fue de tal calibre que no se previó, o no se quiso prever, que el modelo de crecimiento expansivo, mucho más importante que un compromiso y desembolso inicial, derivaba en un *vínculo letal* que encadenaba a la Administración local a mantener en perfecto estado todas y cada una de las dotaciones, equipamientos e infraestructuras construidas, así como los correspondientes servicios públicos necesarios para garantizar la debida articulación y funcionamiento de la ciudad, en definitiva, la capacidad económica de poderlos conservar de manera digna y operativa en el tiempo.

2.1.1.1.- Ciudad compacta versus ciudad difusa:

El urbanismo expansivo creó ciudades grandes sin ningún tipo de orden o plan. Era un sistema que se basaba en que la ciudad crecía a través de su expansión puramente física, es decir, por medio de la construcción en su periferia. El problema de todo ello fue la generación de ciudades inabarcables desde el punto de vista de la cohesión. Las ciudades crecían pero no evolucionaban debido a que no existía ninguna estrategia en el desarrollo de las mismas. Se construían nuevos barrios que se adherían a la ciudad existente pero la intervención pública, en la mayoría de circunstancias, no estaba presente para regular los cauces a través de los que se iban a insertar en la ciudad. Además, el crecimiento expansivo llegó a crear barrios residenciales exclusivos para atraer a las clases pudientes puesto que eran las clases más rentables económicamente.

Se segregó a la población en barrios, distritos, sectores o demarcaciones que acontece bien en virtud de la renta, edad, condición social, grupo étnico, convicción religiosa o forma de pensar o vivir, el cual se encontraba directamente relacionado con la calidad y antigüedad del parque de viviendas, dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos. Es lo que se conoce como ciudad difusa o esponjamiento de las ciudades. Es una ciudad compartimentada por usos, actividades, dotaciones urbanísticas o cualquier otro destino o función. Es una dispersión de la población provocada por los años de bonanza económica que como la realidad se ha encargado de demostrar, resulta, lisa y llanamente, insostenible.

La ciudad compacta es un paradigma, meta o personificación de un modelo de ciudad sostenible caracterizado por un crecimiento conservador y reprimido. Su estela se inició tímidamente con la Ley del suelo 8/2007 y, de manera más contundente, con la Ley de las tres erres; renovación, rehabilitación y regeneración 8/2013 que cristaliza en el Real Decreto Legislativo 7/2015. El objetivo es que la ciudad sea respetuosa con el medio ambiente, cohesionada socialmente y autosuficiente económicamente o casi[6], todo lo cual requiere, inexorablemente, hacerla más compacta, aumentar la densidad de la misma, incluso, notablemente, y del mismo modo tratar de dotarla con mayor complejidad. Este modelo de ciudad compacta se asienta sobre las bases del desarrollo sostenible que es aquel capaz de satisfacer las necesidades presentes sin poner en riesgo las necesidades de la futuras generaciones. El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible está perfectamente delimitado en el artículo 3 del RDL 7/2015, lo que indica que el Estado ha mostrado interés por el desarrollo sostenible que es un pilar fundamental de las ciudades compactas.

Para lograr llegar a la ciudad sostenible no sirve sólo con que sea compacta, abandonando su disgregación, sino que tenga una adecuada densidad y, por si fuera poco, que sea compleja, o sea, que no sea una ciudad compartimentada. Es una pena que el RDL 7/2015 ni si quiera mencione estos términos porque son muy importantes dentro del marco de las ciudades sostenibles. Está bien que abogue por un crecimiento sostenible pero éste es sólo un rasgo, aunque muy relevante, de la ciudad sostenible.

Para conseguir una adecuada densidad y complejidad dentro de las ciudades es necesaria una participación muy activa de la administración pública. Sería interesante, por ejemplo, que existiera una ley que habilite a la administración pública para regular el precio de las viviendas resultantes de intervenciones de regeneración urbana con vistas a que no se produzca un cisma social por razones económicas. Cualquier medida como la reducción del precio, el otorgamiento de ayudas públicas para la adquisición de inmuebles, bonificaciones o exenciones en el pago de impuestos o, la transformación de

[6] Fernando García-Moreno Rodríguez, "Una visión panorámica del paulatino, pero, irreversible cambio, de la expansión de nuestras ciudades a su reforma interior. Situación presente y perspectivas de futuro", Práctica Urbanística, núm. 138, 2016, págs.. 14 y ss.

parte de los inmuebles a viviendas de protección oficial podrían ayudar en ese sentido. No obstante, si hay algo conflictivo dentro del derecho urbanístico es, desde luego, el precio de venta de los inmuebles.

Otro ejemplo es promover ayudas económicas para el alquiler de viviendas de un punto determinado de una ciudad. Ello puede ser una táctica muy inteligente que ayude a la mixtificación de clases, edades y tipos de personas (trabajadoras frente a estudiantes). No obstante, tampoco se puede llegar al extremo de favorecer sólo y exclusivamente a un determinado sector de la ciudad porque se caería, sin lugar a dudas, en el error de volver a compartimentar la misma en función de las áreas a las que pueden acceder los habitantes con la oportuna ayuda de la administración frente al resto. Encontrar el equilibrio es harto difícil pero el liberalismo total y la falta de regulación tanto estatal como autonómica (en los términos más complejos dentro de la sostenibilidad de las ciudades) tampoco han llevado a un modelo ideal de ciudad.

También se pueden mezclar zonas residenciales con las de trabajo, los hospitales, polideportivos, centros educativos, los servicios y las zonas de ocio en las distintas parcelas urbanas. Al agrupar distintos usos dentro de un espacio pequeño se incentiva a que diferentes personas puedan confluir. La ciudad compacta crece en cohesión y pretende que no haya zonificación o lugares restringidos para un determinado tipo de habitantes. Es una sostenibilidad que no sólo vela por proteger al medio ambiente, sino también al *medio ambiente social* entendido como pluralidad de personas compartiendo el mismo espacio de una ciudad.

3.- LA REGENERACIÓN URBANA:

La mayoría de la doctrina, unido a la lógica y sentido común, convenía en que *el paisaje de grúas* tenía que cesar porque era un modelo sencillamente insostenible. En fechas recientes se está viviendo un cambio brusco de paradigma urbanístico. El Derecho urbano tradicionalmente ha girado en torno al crecimiento expansivo de las ciudades que dista mucho del modelo hoy en día imperante. En la actualidad prima fortalecer, pertrechar y reforzar la ciudad construida. En términos urbanísticos se puede afirmar que en el pasado el protagonista fue el suelo urbanizable y ahora quiere serlo el

suelo urbano, relegando al suelo urbanizable a un plano secundario, o incluso terciario porque la mayoría de las ciudades, mera y simplemente, no se pueden permitir hacer uso del suelo urbanizable. La clave de este cambio de perspectiva la han tenido la fuerza de los hechos explicados en el apartado primero de este trabajo. Es decir, ha sido un cambio de doctrina fruto de una imposibilidad material de continuar con las tesis existentes debido a la insuficiencia de recursos. Por tanto, en ningún momento ha existido una reflexión profunda o un debate entre los diferentes expertos de materia urbanística para dilucidar cuál debería de ser el crecimiento de ciudad óptimo. La crudeza de la situación económica de la época ha obligado a los operadores urbanísticos a realizar ingeniería para sostener el concepto de ciudad.

La realidad es la siguiente, se ha urbanizado una superficie que equivale a casi un tercio de todo lo que se urbanizó en siglos anteriores. Además se ha producido un aumento considerable de las superficies artificiales (urbanización de la franja litoral, tejido urbano discontinuo, etc.) consolidándose el modelo de ciudad dispersa y siendo el cambio de ocupación de suelo relativo a superficies artificiales el que ha experimentado un cambio más importante, ya que los demás tipos de ocupación de suelo apenas han sufrido transformaciones[7]. Esta forma de hacer ciudad ha tenido un doble impacto. El primero reside en el consumo de recursos naturales, espacios protegidos y suelo. El segundo tiene lugar en el "olvido" al que han sido condenadas las zonas urbanas. La dejadez en las zonas urbanas ha repercutido en la degradación de los cascos antiguos de las ciudades, la creación de zonas marginales, incluso llegando a un acuciante deterioro físico de determinadas zonas debido a la falta de mantenimiento o atención de los agentes urbanizadores.

3.1.- Concepto:

Para dar remedio al declive experimentado por las zonas urbanas, brota la regeneración urbana. Nace como solución a los efectos negativos que ha ocasionado el

[7] María Luisa Gómez Jiménez, "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", Dykinson, S.L., España 2015, ISBN: 9788490856215, págs.. 113-192: "La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana".

crecimiento expansivo de las ciudades. María Luisa Gómez Jiménez define la Regeneración urbana como: "Herramienta transformadora y protectora de los valores existentes de los ámbitos de marginalidad y de deterioro de las ciudades, no sólo desde el punto de vista de la rehabilitación del espacio urbano y los edificios, sino también desde un punto de vista social, económico y medioambiental. Ésta constituye una alternativa o un complemento al mencionado sistema de crecimiento expansivo". Cabe destacar que la regeneración urbana se formula de manera separada y separable al crecimiento expansivo. No son dos formas opuestas de hacer ciudad sino distintas, llegando incluso a ser complementarias en determinadas ocasiones. Supone un cambio de la idea de suelo, la renovación o regeneración urbana presenta un suelo reutilizable o reciclable, que pretende frenar la expansión en la periferia de las ciudades. Es un concepto poliédrico que no sólo se basa en cuestiones urbanizadoras u operaciones físicas concretas sino que también trata cuestiones de integración de tipo social, económico y de medio ambiente. La regeneración urbana es un ejercicio de aprendizaje en el que el crecimiento sostenible es quien cobra protagonismo, sobre todo el uso y utilización de los servicios públicos e infraestructuras *inteligente*. Es necesario reducir el impacto medioambiental y construir sólo aquello que se pueda mantener en condiciones óptimas.

El autor de este escrito entiende la regeneración urbana como un sistema articulado que tiene como objetivo paliar las transformaciones negativas que ha dejado la estela del crecimiento expansivo. Como sistema articulado es completo, no se puede comparar al crecimiento expansivo porque son dos instituciones diferentes. La regeneración urbana y el crecimiento expansivo tienen como único enlace que la renovación urbana ha nacido para resolver los problemas que ha causado el crecimiento expansivo. Por tanto es, *"un mecanismo interdisciplinar y sostenible de evolución social, cultural y económica de las áreas deprimidas de las ciudades; un modelo urbano opuesto al crecimiento típicamente anglosajón (ciudad-jardín) basado en casas aisladas en zonas periurbanas. La regeneración está en conexión con el modelo tradicional de ciudad europeo puesto que consiste en hacer <<ciudad sobre ciudad>>, aunque no basta con la rehabilitación urbanística de las áreas, sino que ésta debe ser integral complementándose con programas de vivienda, de empleo, culturales, etc. Se*

combinan, pues, acciones de rehabilitación de lo edificado con acciones sociales y económicas"[8].

Empero, la regeneración urbana por sí misma no ha de considerarse como único modelo de crecimiento de las ciudades. Se puede llegar a fundir con el modelo expansionista si se prestan las condiciones necesarias y está justificada la urbanización de nuevo suelo. En ningún caso pueden verse como modelos opuestos o contradictorios porque pueden convivir, su objetivo es lo que les diferencia.

3.1.1.- Claves del concepto de regeneración urbana[9]*:*

En este apartado, a la luz de lo expuesto por María Luisa Gómez Jiménez en "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", se va a desmenuzar el concepto de renovación o regeneración urbana. Es importante analizar las claves de la definición porque es un modelo novedoso del cual existen dudas sobre su auténtica definición. En este apartado se van a aportar las paredes maestras para conformar la renovación urbana a modo de enumeración:

-Regeneración: Acción y efecto de regenerar o regenerarse.

-Regenerar: Dar nuevo ser a una cosa que degeneró, restablecerla o mejorarla. La regeneración urbana es la puesta en marcha de un proceso para restablecer los ámbitos desfavorecidos de las ciudades. Centra su atención en zonas deterioradas y en estado de abandono, reutilizando el suelo ya urbanizado, al objeto de promover una transformación positiva y mejorar la calidad de vida de estos ámbitos. Es hacer *ciudad sobre ciudad*, oponiéndose así a la dispersión urbana (*urban sprawl*).

[8] María Luisa Gómez Jiménez, "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", Dykinson, S.L., España 2015, ISBN: 9788490856215, págs.. 113-192: "La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana".

[9] Este apartado toma como referencia a María Luisa Gómez Jiménez, "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", Dykinson, S.L., España 2015, ISBN:

Tiene un marcado componente de sostenibilidad porque conjuga el crecimiento de la ciudad con el suelo urbanizado. Se pone fin al desarrollo desmesurado de la periferia de las ciudades, lo que significa que no se va a consumir nuevo suelo ni a destruir recursos naturales. La rehabilitación de edificios es compañera del ahorro energético frente a la construcción de nuevas edificaciones, y la recuperación y nueva inserción de zonas verdes en ámbitos de regeneración contribuye a filtrar la contaminación de las ciudades. La regeneración urbana tiene una dimensión medioambiental.

Es un proceso planificado, trasciende los ámbitos y enfoques parciales habituales que aborda la ciudad como totalidad funcional, y sus partes como componentes del organismo urbano, que tiene como objetivo alcanzar el equilibrio en la complejidad y diversidad de las estructuras urbanas, sociales, productivas, impulsando al mismo tiempo la ecoeficiencia ambiental. Además, la regeneración urbana no es una intervención aislada destinada a solventar una problemática específica de carácter físico y ambiental, sino que es un concepto integral, ya que engloba distintas políticas: urbana, económica y social. Se aparta, pues, de las actuaciones de las actuaciones de índole exclusivamente urbanística de reurbanización, rehabilitación de edificios y espacios públicos o de introducción de dotaciones, si bien, éstas pueden ser el catalizador que desencadene una transformación más profunda que incluya aspectos sociales y económicos. La regeneración se compone de actuaciones de carácter integral dirigidas a fomentar la cohesión social, para evitar la segregación urbana, y fomentar la actividad económica.

La Administración Local es el motor de la regeneración urbana porque otorgará una visión global del conjunto urbano que llevará a coordinar las intervenciones con el resto de la ciudad. Hay distintos factores que dan lugar al deterioro de un ámbito concreto, de ahí la importancia de la Administración Local con su visión completa, además de ser las mejores conocedoras de las áreas sobre las que actuar.

9788490856215, págs. 113-192: “La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana”.

El deterioro es el germen a combatir por parte de la renovación urbana y sus causas son múltiples, por tanto las soluciones a aplicar también lo son. Incluso se podría subdividir la regeneración urbana dependiendo de qué causa concreta de deterioro quiere combatir; solventar el problema de abandono de los centros históricos de las ciudades, solucionar los problemas de marginalidad de determinados barrios residenciales periféricos, zonas industriales que con el paso del tiempo han quedado obsoletas,… Se puede entender que la regeneración urbana es un concepto único que se especializa en función de la zona a regenerar. No es lo mismo renovar un barrio residencial ad hoc a una fábrica que ya no ejerce actividad que regenerar el centro histórico de una ciudad porque la mayoría de sus edificios están en ruina absoluta o en condiciones de habitabilidad imposibles.

3.1.2.- Claves de las intervenciones de regeneración urbana:

Sabiendo todo lo desglosado en el apartado anterior, se concluye el mismo apuntando que las concretas intervenciones de regeneración urbana son múltiples pero todas ellas tienen unas características concretas que las separan de otras intervenciones urbanísticas concretas[10]:

-Ámbito de actuación: Las ciudades son el reflejo de las transformaciones económicas, culturales, tecnológicas que experimenta una sociedad. Estas transformaciones que sufren las ciudades pueden tener como consecuencia el deterioro de determinadas áreas manifestándose en forma de cambios en la estructura demográfica (despoblamiento, concentración de inmigrantes, guetos étnicos etc.), cambios económicos (desempleo, pérdida de actividades productivas,…), deterioro del paisaje urbano, de los servicios públicos e infraestructuras, pérdida de las condiciones

[10] Nuevamente en este apartado tenemos como referencia lo escrito por María Luisa Gómez Giménez en "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", Dykinson, S.L., España 2015, ISBN: 9788490856215, págs.. 113-192: "La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana".

de habitabilidad del parche de viviendas, etc. Son el caldo de un área degenerada que la renovación urbana puede intervenir. Son los patrones de <<crisis urbana>>, sobre los que hay que actuar para acometer intervenciones de regeneración. Es de vital importancia comprender que todas estas intervenciones se realizan sobre áreas de ciudad consolidada con su repercusión en el concepto de suelo reutilizable. Es decir, en pleno suelo urbano consolidado se han generado unos factores que han dado lugar a su deterioro. Primero se aíslan los problemas y es ahí donde actuará la renovación urbana, el ámbito se puede definir a través de un proceso de diagnosis de los problemas.

-Carácter general: La regeneración urbana no es un *lavado de cara*, sino que se corresponde con una serie de acciones tendentes a mejorar un ámbito deteriorado, comprendiendo intervenciones de transformación física y de consolidación del sentido de ciudad, potenciando las capacidades de los ámbitos degradados para conformar áreas integradas social y económicamente. Habrá, por tanto, que distinguir los proyectos de rehabilitación de los edificios y de los espacios públicos, de las intervenciones de regeneración urbana, en la que se articulan programas sociales y de fomento de la actividad económica.

La regeneración urbana no es crear un parque, un instituto o rehabilitar un parque de viviendas de un ámbito, sino que profundiza y va más allá. Transforma el espacio físico y soluciona el problema concreto que dio lugar a su degeneración. Es decir, evita que se deteriore por las mismas causas en un futuro.

Hay que detenerse y ahondar en este sub-apartado porque, si se entiende bien, es crucial para comprender en qué consisten las intervenciones de regeneración urbana. Para explicarlo se va a exponer un ejemplo hipotético. Existe un parque de viviendas "A" en el que residen los trabajadores de la fábrica "B". La fábrica B y el parque de viviendas A están en una zona periférica de la ciudad. La fábrica B cesa su actividad y por tanto el parque de viviendas de la zona A deja de ser útil. ¿Por qué deja de ser útil? La respuesta es que su única utilidad residía en que los trabajadores de la fábrica B vivían en la zona A para estar cerca del trabajo. Por tanto, el deterioro, a través del sistema de diagnosis de problemas, está focalizado. Las intervenciones de regeneración

urbana pueden ser múltiples, la más sencilla pasa por comunicar a través de servicios públicos de transporte el parque de viviendas A con el resto de la ciudad. Además se podría construir, un supermercado tematizado con los restos renovados de la fábrica. Con ello, la zona A dejaría de estar aislada con el resto de la ciudad que es la razón que generó su deterioro.

Otra intervención de regeneración urbana, probablemente más original, sería la siguiente. Al tratarse de una zona periférica se puede usar esa misma cualidad a favor del planeador urbanístico. La estructura de la fábrica, de ser aprovechable, se puede comprender como los cimientos de una Universidad de ingeniería química, por ejemplo. Y el parque residencial A como viviendas "económicas" para aquellos que estén matriculados en la misma. Con esta excusa se renueva y revitaliza una zona que había quedado obsoleta. Además, se puede aprovechar para establecer cualquier tipo de local de ocio para las personas jóvenes que cursan el oportuno grado.

En suma, son soluciones tan integrales, tan avanzadas que no sólo frenan el deterioro sino que lo eliminan de raíz impidiendo que vuelva a aparecer a largo plazo. Es una operación fruto del aprendizaje de la fuerza de los hechos descrita con el *boom inmobiliario*. Las nuevas intervenciones de renovación urbana no sólo tienen en cuenta el coste inicial de sus operaciones sino que también ven el futuro en su planeamiento y se aseguran de que el producto final sea rentable.

-Agentes: Interviene por una parte la Administración pública / Iniciativa privada, encargados de la planificación y gestión de los procesos de regeneración. Y por otra parte, la población sobre la que se actúa / Asociaciones de vecinos. Importancia de la participación ciudadana, ya que la trasformación debe contemplar la unión de la población a su historial y al territorio.

Como es conocido la administración pública no tiene recursos suficientes para asumir por sí solas las políticas de regeneración. Ellas impulsan los programas de regeneración y velan por el cumplimiento de los mismos, necesitando del capital

privado. La combinación de financiación pública y privada es indispensable para desterrar la especulación y aportar transparencia a toda la actuación.

-Sostenibilidad: No se consume nuevo suelo, se actúa sobre el ya consolidado, de modo que no se realizan inversiones en nuevas infraestructuras, se reutilizan y refuerzan las ya existentes, mejorando la urbanización y la accesibilidad, y frenando la *urban sprawl*. Se reconvierte la trama urbana evitando los derribos masivos y la generación de residuos. Por otra parte, se reduce la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia, evitando el impacto ambiental que éste conlleva, Además, la rehabilitación de los edificios supone un ahorro energético de hasta un 30% en relación al a construcción de obra nueva, aumentándose la eficiencia energética de las edificaciones, y reduciéndose la necesidad de materiales nuevos.

-Cohesión: La intervención a través de la regeneración urbana actúa, tal y como hemos mencionado anteriormente, sobre un ámbito concreto en el que se dan una serie de factores y características comunes. Así, los ambientes sociales sanos retroalimentan a las intervenciones de renovación, entendidos como sanos aquellos en los que se vela por la seguridad ciudadana, la no marginalidad, la cultura, el medio ambiente, la limpieza de las calles públicas, el no abandono de ningún barrio,… El fin es un bienestar social, una cohesión ciudadana y un sentido de ciudad que da lugar a una identidad del lugar para sus habitantes que se ven impulsados a participar, implicarse en labores ciudadanas, cuidar de su ciudad porque la sienten como propia, velar porque los demás cuiden del entorno. En definitiva, hacerles sentir la ciudad como propia a los habitantes hace que la misma sea fácil de renovar porque la integración e implicación es tal que los propios ciudadanos serán los primeros que ayuden en las intervenciones de regeneración urbana. Es una teoría muy antigua de la economía que se basa en lo siguiente, ¿Quién cuida del río? La administración pública si acaso, ¿Quién cuida de un teléfono móvil? Su propietario, ¿Quién cuida de la ropa que lleva puesta una persona? La propia persona. O sea, para que alguien cuide de un objeto, bien material, lo que sea hay que hacer es atribuirle la propiedad del mismo. Las ciudades sanas y avanzadas hacen que los propios habitantes participen activamente en las mismas para hacerles sentir que la ciudad les pertenece. Al atribuirles la propiedad de la ciudad a los propios ciudadanos,

son éstos los primeros que defenderán los intereses de la ciudad y evitarán su deterioro. De existir deterioro, los ciudadanos estarán ahí para paliarlo y aportarán ideas para reconvertirlo.

-Preservación de la identidad del ámbito: La renovación urbana pretende restablecer un ámbito deteriorado, no trata de implantar un nuevo orden. Se trata pues de limitar los derribos masivos para volver a reconstruir. Del mismo modo, en cuanto a los usos, seña primordial mantener y modernizar las funciones tradicionales, como seña de distinción. Hay que mantener viva la identidad del ámbito en el que se opera, evitando el desplazamiento de la población de menor estatus económico producido por el aumento de los precios de las viviendas. La ciudad en una zona de encuentro inmemorial entre personas de distintas clases y culturas, segregar las mismas atenta contra la propia identidad de la ciudad y es algo que hay que evitar a toda costa. La diversidad, las diferentes etnias y culturas, la convivencia entre personas son la base de una ciudad y lejos de deteriorarla, la enriquece y la hace fluir.

-Dinamismo: Se puede decir que, dentro de la dinámica urbana, un área se deteriora en el momento en el que determinados procesos acentúan las condiciones desfavorables de una zona de la ciudad. Por tanto, la solución a estos procesos de influencia negativa no tiene un fin inmediato, sino que más bien consiste en la puesta en marcha de un proceso de transformación y de restablecimiento, teniendo, pues un carácter dinámico. Es un proceso dedicado a restablecer de manera paulatina, no acaba con la consumación de las edificaciones previstas en el planeamiento sino que perdura y sigue estando vigente hasta su completa integración en la ciudad. Al final son los propios ciudadanos los que establecen los tiempos, un ámbito deteriorado en el que se ha intervenido con mecanismos de regeneración urbana no termina de estar renovado por completo hasta que los ciudadanos lo deciden. Son ellos los que tienen que reconocer como parte de su ciudad la zona concreta e integrarla dentro de la misma. Promover medidas como el alquiler barato, las viviendas de protección oficial hace que el proceso de regeneración urbana se acelere. Otra manera de impulsar la regeneración urbana es establecer edificios emblema dentro de la zona que antes estaba deteriorada como un hospital, una universidad, un colegio, incluso un lugar de alterne atractivo para

los ciudadanos. La clave del éxito está en que los propios habitantes de la ciudad quieran pasar su tiempo en esa zona regenerada, que les guste y que lo reconozcan como parte de su ciudad.

-Visión integradora: Como ya se ha explicado, es importante que exista conexión con el resto de la ciudad y que la identidad de la ciudad no quede distorsionada por la intervención de regeneración concreta. La ciudad ha de ser entendida como un *todo*, el ámbito a regenerar ha de ser entendido como parte de la estructura completa de la ciudad. Es algo muy complejo debido a que hay que tener en cuenta todas las escalas, desde la territorial, pasando por la metropolitana hasta llegar a la escala local del ámbito. De esta forma se elimina la posibilidad del deterioro consistente en la marginalidad. Hay que entroncar la zona regenerada con el resto de la ciudad, que bajo ningún modo exista aislamiento cuidando su articulación con el resto de la ciudad, para ello es crucial una red de transportes públicos inteligente.

3.2.-Objetivos de la Regeneración Urbana:

La regeneración urbana va dirigida a la creación de un entorno urbano que sea activo, inclusivo y seguro, bien mantenido, bien conectado, bien servido, medioambientalmente responsable, atractivo, bien diseñado y construido, y justo para todos[11].

Habiendo detallado las características de la regeneración urbana y los rasgos de las intervenciones de renovación urbana, se puede llegar a la conclusión de que los objetivos que persigue ésta son los siguientes:

[11] María Luisa Gómez Jiménez, "Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía", Dykinson, S.L., España 2015, ISBN: 9788490856215, págs.. 113-192: "La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana". En este apartado también estará presente su obra.

-Mantener viva la memoria histórica y cultural de la ciudad a través de la protección y rehabilitación de sus formas urbanas y arquitectónicas, potenciando los valores culturales del ámbito y creando los espacios públicos o adquiriendo los bienes inmuebles necesarios para que las actividades de esta índole puedan ser llevadas a cabo.

-Recuperar la actividad urbana, con inversiones públicas, atrayendo a las inversiones del capital privado y utilizando a la comunidad autóctona como agente principal para llevar a cabo el desarrollo productivo al objeto de conseguir la desmarginalización de la población. Es imprescindible la labor de mixtificación de los usos del suelo, sin que la función de uso residencial pierda su estatus de condición principal. La regeneración urbana tiene como uno de sus pilares fundamentales la renovación demográfica del área a intervenir, es decir, que los ciudadanos quieran invertir su tiempo en las regeneradas áreas. Al recuperar la actividad urbana se intenta paliar el desempleo y, sobre todo, la convivencia entre personas de distintos poderes adquisitivos que, como ya se ha explicado, es la clave de una ciudad sana. Es la propia regeneración urbana la que puede convertirse en un agente contra el desempleo porque fomenta la actividad de empresas que tengan como objetivo la rehabilitación física del entorno, mejora de eficiencia energética de las edificaciones y de la implantación de energías renovables. Por tanto, lo que se pretende es que el resultado sean transformaciones positivas a nivel económico en el área concreta a regenerar.

-Fomentar la cohesión social. Como ya se ha explicado en el apartado anterior, la cohesión social es fundamental en el crecimiento y mantenimiento de las ciudades. Entendiendo a los propios ciudadanos como aliados y participantes de la ciudad.

-Búsqueda de seguridad y salubridad ambiental. Se traduce en construir una ciudad atractiva y competitiva. Es necesario proporcionar condiciones de salubridad, elaborar un medio ambiente urbano sano que sea motivo de orgullo dentro de la propia ciudad. Si los ciudadanos ensalzan el resultado de la intervención de regeneración urbana significa que *todo ha merecido la pena*. El confort y las ganas de vivir en la ciudad hacen que la regeneración urbana tenga mucho ganado porque serán todos, tanto

las administraciones públicas como los agentes privados como los propios habitantes de la ciudad, los que quieran lo mejor para su ciudad.

-Sostenibilidad de los ámbitos de actuación, limitando el consumo de recursos y la producción de residuos, creando viviendas eficientes energéticamente, crear una ciudad más compacta construyendo ciudad sobre ciudad para disminuir las distancias en los transportes y fomentar una movilidad más sostenible apostando por transportes *ecofriendlys* como bicicletas transportes públicos, etc. Así como apostar por las energías renovables dentro de las propias ciudades ya sea a través de alumbrado público que aproveche la energía solar para su función o energías híbridas.

-Remodelación del espacio físico: rehabilitación del espacio público y del patrimonio arquitectónico, rescatando los elementos relevantes y poniendo en valor el conjunto arquitectónico, así como la diversificación de tipologías del parque de viviendas y el acceso fácil a éstas para facilitar al inserción de usuarios con necesidades y rentas distintas, y evitándose a su vez el consumo de suelo periurbano al reciclar las áreas degradadas para un crecimiento más compacto de las ciudades.

-Consolidar un modelo de organización compacto para la ciudad, que evite en mayor medida posible la dispersión en el territorio, disminuyendo el consumo de suelo no urbanizado y el gasto procedente de la creación de nuevas infraestructuras. Apostar por el suelo reciclado, actuando sobre el propio suelo urbano consolidado evitando así la proliferación de las ciudades difusas y salvaguardar las zonas con atractivo rural o natural. Es necesario incentivar la conexión y articulación de las zonas rurales y naturales con las ciudades, lo denominado como *zona verde*, porque hacen que los ciudadanos encuentren dentro del ámbito urbanizado un lugar de *relax* y descanso del ajetreo propio relativo a las ciudades. Está muy bien crecer ciudad sobre ciudad pero no se pueden perder de vista a los intereses de los ciudadanos y al medio ambiente. Aunque el suelo urbano consolidado sea todavía más escaso que el propio suelo en sí, en ocasiones apostar por *zonas verdes* puede llegar a ser la clave del éxito de una ciudad. Bien es cierto que es un recurso limitadísimo y por ello la visión global integradora de la Administración local es la encargada en saber si dentro de una intervención de

regeneración es necesario destinar parte de la misma o, incluso el completo, a *no edificaciones* sino a refugios dentro de la ciudad, zonas de recreación de las personas, lugares de ocio. La ciudad habla a través del planeamiento y pide, entre otras muchas cosas, ámbitos alternativos a las edificaciones y son las Administraciones locales las encargadas de escucharlo y llevarlo a cabo.

-Implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los ámbitos a regenerar, bajo la supervisión de la Administración pública. Ha quedado demostrado que en la actualidad la transparencia de las administraciones públicas ha sido todo un triunfo. A los ciudadanos les interesa lo que hacen las administraciones y dónde destinan sus fondos. La administración pública tiene que ver a los ciudadanos como compañeros en los que apoyarse a la hora de construir ciudad. Cuando la administración pública tenga dudas puede utilizar a la participación ciudadana como órgano de toma de decisiones. Bien es cierto que es plural y hay diferencias culturales, económicas, sociales y de contexto. Pero son los propios ciudadanos unidos los que de manera inequívoca formularán las necesidades que tienen y hacia dónde quieren que derive su propia ciudad.

Para concluir este apartado, bien es cierto que el objetivo originario de la regeneración urbana era actuar frente a las transformaciones negativas que ha dejado la estela del crecimiento expansivo, sin embargo, se puede afirmar que ha evolucionado. La regeneración urbana se formuló como mecanismo alternativo al crecimiento expansivo y ya se sabe que a día de hoy pueden conjugarse y convivir ambos modelos dentro de una ciudad. Ahora, la renovación urbana es un proceso muy especializado y autónomo que tiene sus propios fines e intereses independientes de cualquier otro proceso. Es el resultado de no poder seguir avanzando con el crecimiento expansivo y ha nacido cual *serendipia* debido a la búsqueda de una vía de escape al destrozo de los recursos naturales que generaba el crecimiento antiguo. La maestría de la regeneración urbana es que *ha venido para quedarse,* es un proceso inteligente que se adapta a las circunstancias específicas de cada ciudad y por ello se reconvierte a diario. Aunque se hayan definido tanto las claves de su concepto como sus objetivos todo apunta a que lo que se ha expuesto no son más que generalidades porque es un término que se amolda a

la ciudad concreta. Es decir, se han aportado, como se anunció antes, las *paredes maestras,* el edificio completo se terminará de construir con las circunstancias específicas de la ciudad en cuestión. En regeneración urbana, más que en ningún otro ámbito de derecho urbanístico, *el diablo está en los detalles.*

4.- LA GENTRIFICACIÓN[12]:

La gentrificación es un término de *viva actualidad* debido a que guarda relación con aspectos importantes de la regeneración urbana. Hoy es tiempo, más que nunca, de regeneración urbana y la gentrificación, de alguna manera, ha proliferado en consecuencia de las labores de renovación urbana. Como Fernando García-Moreno Rodríguez[13] advierte, la torticera utilización de los instrumentos de regeneración y renovación urbana puede derivar en situaciones de segregación urbana, más específicamente en situaciones de gentrificación en el barrio o barrios de la ciudad donde aquellas se aplican indebidamente desde luego, no con la finalidad o propósito con el que fueron concebidas.

Pues bien, en este último epígrafe del trabajo se estudiará el concepto de la gentrificación. La renovación y regeneración urbana se ha estado utilizando como revestimiento, sobre todo en las grandes ciudades de Latinoamérica, de gentrificación. Se va a ahondar en los nexos de unión entre la gentrificación y la regeneración urbana para saber si la renovación urbana es un mecanismo positivo o una *trampa solapada*.

4.1.-Concepto:

[12] Este apartado número 3 bebe da la fuente de Fernando García-Moreno Rodrígues, "La utilización interesada (en algunas ocasiones) de la regeneración y renovación urbana para ocultar deliberadamente genuinos procesos de gentrificación", revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, núm 340m –nadrudm septiembre-octubre (2020), págs. 19-84.

[13] Fernando García-Moreno Rodríguez es profesor titular de la Universidad de Burgos, más concretamente del área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Burgos. Ha dedicado parte de sus investigaciones a tratar temas de Derecho urbanístico.

La gentrificación es un anglicismo que deriva de *gentry* que es una clase social histórica entre la baja y media nobleza que viene a ser equivalente a alta burguesía. Lo utilizó por primera vez la socióloga Ruth Glass en 1964, al analizar la situación de Londres en la época. Se ha pretendido españolizar el término con palabras como elitización, aburguesamiento o aristocratización, aunque aquellas palabras no terminaban de albergan todos los rasgos que *gentrification* transmitía en boca de Ruth Glass. En honor al trabajo crítico de Ruth Glass se utiliza gentrificación como un intento de recoger todos los matices que únicamente la socióloga londinense era capaz de darle. La gentrificación es el desplazamiento de un grupo de habitantes, generalmente de clase baja, en pos de la introducción de otro, para su revalorización.

La comunidad científica, por unanimidad, atribuye el término de gentrificación a Ruth Glass, la cual en su trabajo-estudio sobre los cambios experimentados en Londres detalla lo siguiente: "Uno a uno, muchos de los barrios obreros de Londres han sido invadidos por las clases medias. Míseros, modestos paisajes y casitas –dos habitaciones en la planta alta y dos en la baja- han sido adquiridos, una vez que sus contratos de arrendamiento han expirado, y se han convertido en residencias elegantes y caras. Las casas victorianas más amplias, degradadas en un período anterior o reciente –que fueron usadas como casas de huéspedes o bien en régimen de ocupación múltiple- han sido mejoradas de nuevo. Una vez que este proceso de <<gentrificación>> comienza en un distrito continúa rápidamente hasta que todos o la mayoría de los originales inquilinos obreros son desalojados y el carácter social del distrito se transforma totalmente"[14].

4.2.- Etapas:

La gentrificación no ocurre de manera espontánea sino que es resultado de un largo proceso de deterioro y degradación urbana que acontece de manera progresiva e ininterrumpida durante un gran lapso de tiempo. Tiene una serie de etapas que la doctrina las divide en tres.

[14] Ruth Glass, London: Aspect of Change, Macgibbon & Kee, London, 1964.

La primera etapa de la gentrificación es la más peligrosa porque es furtiva. Empieza con el desprestigio de una determinada zona de la ciudad que no tiene porqué ser el extrarradio aunque normalmente suele serlo. Al principio el descrédito es imperceptible pero progresivamente pasa a ser palpable lo que se traduce en un descenso del valor de los inmuebles, una dejadez de los servicios básicos como la educación o limpieza de las calles, al igual que el deterioro de infraestructuras, dotaciones y equipamientos tanto públicos como privados.

En esta etapa larvaria, a medida que la situación del barrio o zona se va agravando y haciendo más notoria la situación de desamparo, los medios de comunicación, debido a que es noticia, promulgan y denuncian las malas condiciones del lugar destacando, entre otras cosas, que es inseguro e insalubre. Al final, se convierten en *barrios alejados de la mano de Dios*.

La segunda etapa de la gentrificación, nace cuando lo expuesto en la etapa anterior está asentado y consolidado sin previsión de mejora de ningún tipo. Se prevé como una situación crónica y de variar será a peor. Es una etapa de especulación y encarecimiento, por lo que se compone de dos fases. Dichas fases son consecutivas, es decir, la fase de encarecimiento sólo empezará al acabar la de especulación. Es un vínculo que llega al extremo de que sólo este enlace en el orden expuesto pondrá fin a la etapa segunda.

Profundizando en estas dos fases de la segunda etapa, la fase especulativa es aquella en que se produce la compra masiva de propiedades por grandes grupos inmobiliarios atraídos por el bajo precio de las viviendas e inmuebles en general, debido a la mala fama que impregna el lugar. Una vez adquirido todo tipo de bienes objeto de deseo, tiene lugar la fase segunda de encarecimiento. Esta fase es un proceso de medio plazo en el que los solares y terrenos comprados experimentan un aumento del coste, del valor del suelo y con ello, de los impuestos. Estas condiciones impulsan al abandono de los antiguos propietarios y residentes de dicho barrio o distrito y la venida, en su sustitución, de nuevos inquilinos o moradores, mayoritariamente de una clase superior o, cuanto menos, de un nivel adquisitivo notablemente superior a los marchados.

La tercera y última etapa de la gentrificación se caracteriza por ser una etapa de expulsión y comercialización. Otra vez, es una etapa con dos fases pero, a diferencia de la segunda etapa, son fases conjuntas. La expulsión se caracteriza por ser un abandono o huida de los residentes originarios. Éstos, de rentas bajas o muy bajas, se ven incapaces de asumir los costes que suponen vivir en el barrio o distrito lo que les genera la necesidad de buscar otro sitio más asequible para vivir. Es un abandono provocado o forzado, es decir, son los propios residentes los que deciden marcharse pero sólo porque las condiciones del lugar les obligan a tener que irse.

La segunda fase de esta tercera etapa es la comercialización, aquí ocurre una paradoja de lo más curiosa. Aquel barrio de *mala muerte* termina por convertirse, de manera casi instantánea, en un barrio de moda, atractivo e interesante tanto para los propios habitantes de la ciudad como para los turistas. De repente el barrio tiene encanto y todos quieren pasar tiempo en el mismo. Su atractivo turístico es tal que la zona se convierte, principalmente, en comercial, de ocio o entretenimiento. Relegando e incluso suprimiendo los servicios propios de todo barrio para los habitantes que aún viven en el mismo. Todo ello debido a la condición céntrica y revalorización del entorno que *remata* a los residentes sin recursos económicos. Ahora pasa a ser un lugar que incita al consumo y a la comercialización de productos exóticos, *chic*, caros o exclusivos.

Las fases de la tercera etapa conllevan a un encarecimiento de los servicios básicos del barrio, provocando, inevitablemente, el desplazamiento, más pronto que tarde, de la población menos resiliente que habita en esa zona. Esta población *de segundo nivel* queda relegada a los nuevos barrios periféricos o suburbios.

4.3.- La regeneración urbana como encubridora de procesos de gentrificación:

Las tres etapas anteriores, que consuman el fenómeno de gentrificación, devienen o traen causa en última instancia bien de un proceso de regeneración urbana o bien de un proceso de renovación urbana, de una u otra actividad urbanística de reforma

interior de las poblaciones, ya que cualquiera de las dos se caracteriza, como ya se ha expuesto, por actuar sobre el suelo urbano consolidado espacio donde la gentrificación tiene lugar.

La gentrificación aflora cuando existen procesos de reforma interior de las poblaciones, actualmente gran parte de los mismos pertenecen a la regeneración y renovación urbanas. La labor de restaurar una parcela deteriorada de la ciudad fomenta su revalorización con el correspondiente riesgo de especulación y comercialización que ya se ha escrito. Es una línea recta que, de no regularse, termina de manera natural en la gentrificación. No hay evidencias reales de que dichas actuaciones de renovación desemboquen en gentrificación porque en su mayoría éstas no desplazan a la población originaria favorecida por la renovación o regeneración de su barrio. Empero, existe el riesgo de que, si la administración pública no interviene, se vaya encareciendo el coste de los servicios básicos del barrio paulatinamente y ello termine con la *invitación* hacia los residentes sin recursos económicos a abandonar el mismo. Se puede afirmar que la regeneración y renovación de las ciudades no necesariamente lleva a la gentrificación. No obstante, la gentrificación es el resultado final de una u otra reforma interior de las poblaciones porque sin la reforma no se da paso a las etapas del proceso de gentrificación. Es otro *vínculo letal,* incluso indisoluble, siquiera en una sola dirección.

Un ejemplo de medidas reguladas de regeneración o renovación urbana para evitar el fenómeno de gentrificación es el de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La Ley 16/2010, de 21 de Diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, centra su interés en las clases sociales más desfavorecidas con un doble objetivo. El primero, que las actuaciones de renovación o regeneración urbanas impliquen siempre la inclusión social de los residentes más vulnerables. El segundo, que complementa al primero, prevenir cualquier potencial desplazamiento amparándose en tales actuaciones de reforma interior. Aunque no se nombre de manera específica, el legislador extremeño conoce el fenómeno de la gentrificación y lo *reprende,* tratando por todos los medios que no aflore. En el preámbulo de la Ley 16/2010 se recoge el deber de las Administraciones públicas para con la población en riesgo de exclusión social, señalando al respecto que:

<<La lucha a favor de la inclusión social de las personas y colectivos en riesgo y/o situación de exclusión social es una demanda del conjunto de la sociedad extremeña y un deber de las administraciones públicas para con su población>>. Su artículo 1 indica: <<La presente ley tiene por objeto establecer el marco general que ampare la actuación integral y coordinada por el conjunto de administraciones públicas (…) con el fin de favorecer la inclusión social de las personas en situación de riesgo de exclusión social que en ellas residen, sin perjuicio de las características propias que pueda existir en cada una de estas zonas>>.

No deja de ser llamativo que Extremadura establezca cautelas frente a la gentrificación y la Ley Estatal del suelo RDL 7/2015 no aluda, en ningún momento, a la gentrificación ni de manera indirecta. Es normal que la Ley Estatal, al postular un marco desde el que unificar la legislación autonómica, en ocasiones sólo sea capaz de asentar los conceptos más esenciales. Pero tan importante es establecer las actuaciones de regeneración urbana (artículo 7 del RDL 7/2015, en especial 7.1.b.) como la premisa tan importante que señala la Ley Extremeña al afirmar, sin que le tiemble el pulso, que su objetivo es que ningún residente originario se vea forzado a abandonar su vivienda debido al proceso de regeneración urbana acontecido en su barrio. Crítica que se hace extensiva a Ley de Cantabria 2/2001 que sólo prevé un artículo, el 102 bis, para la regeneración urbana. A estas alturas, es necesario que la legislación básica además de prever intervenciones de regeneración, renovación y rehabilitación urbana (Que por otra parte se lleva haciendo desde el año 2007 con la Ley 8/2007) eviten la gentrificación que puede derivarse de las mismas.

Queda probado que, excepto en el peculiar caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el resto de normativas autonómicas únicamente se centran en planificar las intervenciones de regeneración y renovación urbana, dejando de lado un fenómeno tan importante y cada vez con mayor presencia y auge en España, como es la gentrificación, lo que evidentemente no solo impide que esta última exista sino que además y ante tamaño vacío normativo tenga un mayor margen de actuación. Es decir, se echa de menos una normativa estatal unificadora para que aísle el fenómeno de gentrificación y lo expulse de las intervenciones de regeneración y renovación urbanas.

Sobre todo, cuando las intervenciones de reforma interior tienen lugar en los barrios más desfavorecidos aunque céntricos de las ciudades. Está bien que tanto los ciudadanos como los propios gobiernos locales, fomenten y ensalcen el atractivo turístico de estos barrios renovados para que las clases medias pudientes encuentren en los mismos su *casa victoriana particular*, pero nunca llegando al límite de que los residentes originarios se vean abocados a abandonar su entorno. Es un equilibrio muy frágil pero de no conseguirse, las operaciones de reforma interior llevarán, aunque sea a largo plazo, a la gentrificación de las ciudades porque ésa es su naturaleza.

Por si acaso queda algún rastro de duda, la regeneración y la renovación urbana tal y como están concebidas en la Ley del Suelo Estatal (RDL 7/2015, esp. Artículo 7), lo único que persiguen es mejorar el tejido urbano para los vecinos y residentes en él, sin entrar a valorar las repercusiones secundarias que pueden acarrear. En ningún momento las operaciones de reforma interior consistentes en regeneración y renovación prevén la expulsión de sus residentes originarios en pos de perfiles más acaudalados en su sustitución, o lo que es lo mismo, la regeneración y renovación urbana no comporta la gentrificación. En suma, la gentrificación es una variable a considerar, probablemente sea una anomalía dentro de los procesos de reforma interior, lo único que queda claro es que sin estos procesos no existiría la gentrificación.

5.- CONCLUSIONES:

Sin perjuicio de que a lo largo y ancho de este trabajo se han ido desprendiendo de manera inevitable las conclusiones. Ésto es debido al carácter personal del trabajo en el que la opinión de su autor está presente en todo momento. En este apartado se va a realizar una valoración en conjunto del escrito.

No se puede comprender la regeneración urbana sin analizar el *boom inmobiliario*. La época de la burbuja inmobiliaria expandió en gran medida las ciudades y, por causa de la misma, se descuidó del todo el suelo urbano consolidado o la ciudad ya existente. La semilla ya estaba plantada, las administraciones estaban atadas a cuidar de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos nuevos para el resto de sus días.

Todo ello derivó en un descuido total y absoluto de los cascos antiguos de las ciudades porque la administración local, sencillamente, no tenía recursos suficientes.

Con el paso del tiempo se llega a la conclusión de que las ciudades dispersas no tienen ningún tipo de sentido en España. Son ciudades que no concuerdan con el concepto tradicional de ciudad entendido como lugar de encuentro de distintos perfiles sociales. No había ningún lugar de encuentro puesto que la ciudad estaba dividida y formulada por sectores.

Gracias a la legislación Estatal, presionada por las directivas de la U.E., empieza a calar el concepto de regeneración urbana. Es indiscutible que las medidas de regeneración urbana son necesarias porque los centros de las ciudades se están literalmente *viniendo abajo*. Ya no cabe más expansión en la periferia sino asegurar y cuidar el suelo urbano consolidado. La regeneración urbana es un modelo de expansión o crecimiento de las ciudades pero éstas, en vez de desarrollarse por su periferia, crecen en densidad y complejidad al amparo de un modelo sostenible. Es un gran acierto que el suelo urbano consolidado se revele como reutilizable.

Sin embargo, la regeneración urbana no es un modelo perfecto porque probablemente ningún modelo en materia de urbanismo lo sea. Es un instrumento totalmente necesario en la actualidad pero tiene fallos. El principal riesgo es el de la gentrificación, no sirve de nada renovar el centro de una ciudad si el resultado es la vuelta a la división de la ciudad por sectores. Es decir, imaginemos que se renueva le casco antiguo de la ciudad X pero se encarece tanto que sólo las clases más altas pueden permitirse residir en el mismo. La ciudad, lejos de acercarse al modelo de ciudad compacta, pasa a ser difusa porque en su corazón sólo viven personas de una clase social muy concreta.

La regeneración urbana es buena y positiva al igual que todo lo que contribuya a hacer una ciudad compacta. Pero cuando la regeneración urbana no se regula en profundidad hay un peligro relevante de gentrificación. Se echa de menos en los textos Estatales, puesto que los mismos establecen las reglas del juego para todo el territorio

español, una regulación a futuro de los barrios resultado de las intervenciones de regeneración urbana. Las operaciones de regeneración urbana no pueden, por sí solas, obligar a los vecinos del lugar a abandonar el mismo porque ya no se lo puedan permitir.

Los centros de las ciudades tendrán, de aquí a unos años, un valor muy cotizado si se aplican medidas de regeneración urbana en ellos. Antes, los centros de las ciudades dejaron de ser atractivos porque quedaron obsoletos, sus residencias, sus aceras, sus parques, entre otras muchas cosas estaban olvidados y no se cuidaban. Empero, tenían un valor muy importante que era precisamente ser el centro de la ciudad y ahorrar en transporte porque todo está relativamente cerca. Las operaciones de regeneración urbana disparan el valor de los centros de las ciudades porque además de ser el centro de la ciudad, pasa a ser atractivo vivir en el mismo. No se pueden hacer centros de ciudades exclusivos para personas de clase media-alta porque se volvería a caer en el mismo error de compartimentar la ciudad.

La clave de todo está en el equilibrio. El principal problema es que ni si quiera este autor sabe definir el equilibrio y, mucho menos, plasmarlo en la realidad a través de medidas concretas. Lo único que se puede hacer es intentar acercarse al máximo posible al equilibrio. Las ciudades actuales, tristemente, tienen problemas en mantener sus centros históricos porque ya son muy antiguos. La manera de intentar tocar el equilibrio a medio plazo será el reciclar o reutilizar los barrios de las ciudades deteriorados a través de medidas de regeneración urbana. Pero no se pueden gentrificar los barrios bendecidos por las intervenciones de regeneración urbana porque ello volverá a alejarse del equilibrio y el problema pasará a ser otro distinto del actual.

6.-BIBLIOGRAFÍA:

Alonso Ibáñez, M.R., (2016) “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, Práctica Urbanística, núm. 138.

Amezcua Ormeño, E., (2013) “La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm 285.

Bernardos Domínguez, G., (2009) “Creación y destrucción dela burbuja inmobiliaria en España, ICE: Revista de economía, núm 850, págs. 23-40.

Butler, T., (2007) “Gentrificación”, en Ciudades en transformación: reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas, Comunidad de Madrid, Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial.

Campesino Fernández, A.J., (1989) “La rehabilitación integrada en los centros históricos: el reto del urbanismo de finales de los ochenta”, Revista de investigaciones geográficas, núm. 7.

García-Moreno Rodrígues, F., (2020) “La utilización interesada (en algunas ocasiones) de la regeneración y renovación urbana para coultar deliberadamente genuinos procesos de gentrificación”, revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, núm 340, págs. 19-84.

Gómez Jiménez, MªLuisa, (2.015) “Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: especial referencia a Andalucía”, España 2015, Dykinson S.L.

García-Moreno Rodríguez, F., (2016) “Una visión panorámica del paulatino, pero, irreversible cambio, de la expansión de nuestras ciudades a su reforma interior. Situación presente y perspectivas de futuro”, Práctica Urbanística, núm. 138, págs.. 14 y ss.

Glass, R., (1964)“London: Aspect of Change”, Macgibbon & Kee.

Humero Martín, A.E., (2014) “Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: Norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución Española (Hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, Revista de Urbanismo y Edificación, núm 30.

Manuel Naredo, J., (1991) “El crecimiento de la ciudad y el medio ambiente”, en Las grandes ciudades: debates y propuestas, Colegio de Economistas de Madrid.

Moreno, S., González, F.J., y Gómez, A., (2013) “La regeneración urbana en España: revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible”, Revista de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Unirversidad de Chile, Vol. 19, núm 27.

Quintana López, T., (2003) “La ciudad sostenible: Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 22.