

LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN INTEGRADA. EL NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN SUELO URBANIZADO

ÁLVARO CEREZO IBARRONDO

Doctor Arquitecto

Este documento es un resumen de la tesis: "La actuación de regeneración y renovación (aMU-RR). Nueva forma de equidistribución y gestión en suelo urbanizado en los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco", dirigida por el catedrático Agustín Hernández Aja, y leída por su autor el 19 de febrero de 2020 en la Universidad Politécnica de Madrid.

Mayo / Junio 2020

Directores:	José Fariña Tojo - Ester Higuera García
Editora:	María Cristina García González
Consejo de Redacción:	
Directora:	María Emilia Román López
Comisión ejecutiva:	Agustín Hernández Aja, José Antonio Corraliza Rodríguez, María Cristina García González, María Emilia Román López, Eva Álvarez de Andrés.
Vocales:	Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega da Paisaxe Juana de Vega, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchi Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Leboreiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
Consejo Asesor:	José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano, María Ángeles Querol.
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE)

Realización y maquetación:

Maquetación: Amina Baatti Boulahia: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

© COPYRIGHT 2020

ÁLVARO CERESO IBARRONDO

Fecha de recepción: 16/03/2020

Fecha de aceptación: 19/05/2020

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.20.130.510

Depósito Legal: M-41356-2011

Año XII, Núm. 130, mayo-junio 2020, 95 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada.

El nuevo paradigma de la gestión urbanística en suelo urbanizado

The integrated regeneration and renovation in the urban intervention.

The new paradigm of city planning management

DOI: 10.20868/ciur.20.130.510

DESCRIPTORES:

Regeneración / Renovación / Integrado / Viabilidad / Equidistribución

KEY WORDS:

Regeneration / Renovation / Integrated / Viability / Equidistribution

RESUMEN:

La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada (aMU-RRi) configura el nuevo paradigma de la intervención urbana, la preservación urbana con carácter conjunto e integrado. Para ello redefine la viabilidad económica, afecta el deber de conservación del derecho de propiedad a la actuación y articula un modelo de equidistribución de reparto de costes que supera las pautas del urbanismo que hemos conocido.

El presente artículo constituye un breve recorrido histórico por los instrumentos y técnicas que ha dispuesto el urbanismo español para la preservación urbana: desde inviable e insostenible modelo clásico del urbanismo, pasando por el modelo de la sostenibilidad que incorporó la sostenibilidad plena y el régimen estatutario del derecho de propiedad, pero que estableció un régimen general de intervención sobre el suelo urbanizado inviable y dejó un hueco falto de regulación para la preservación de la ciudad; para alcanzar la definición de la aMU-RRi con la legislación del modelo por la ciudad y sus adaptaciones autonómicas de medio urbano y que ayudará a la formación del nuevo paradigma urbanístico, basado en la función social del derecho de propiedad que nos hemos dado para la preservación urbana conjunta e integrada de eso que llamamos, la ciudad.

ABSTRACT:

The integrated urban regeneration and renewal intervention (aMU-RRi) configures the new paradigm of urban intervention, with its joint and integrated character for urban preservation. To this end, it redefines the economic viability, affects the duty of preservation of the right of property and articulates a model of equidistribution of distribution of costs that surpasses the urban planning guidelines that we have known.

This paper constitutes a brief historical journey through the instruments and techniques that Spanish urban planning has provided for urban preservation: from an unviable and unsustainable classic urban planning model, through the sustainability model that it incorporated full sustainability and the statutory property rights regime, but that established an unviable general intervention regime in the existing city areas and also left a gap due to the lack of regulation for the preservation of the city; and finally up to the definition of the aMU-RRi with city preserving legislation and its regional adaptations and that will help the formation of the new urban paradigm, based on the social function of property rights that we have been given for the joint and integrated urban preservation of what we call, the city.

** Álvaro Cerezo Ibarro es Doctor Arquitecto en Regeneración Urbana por la UPM-ETSAM, Arquitecto por la UPV/EHU, Experto en Derecho Urbanístico y Máster en Valoraciones por la UPC. Es profesor en los cursos de urbanismo del IVAP-EVETU. En la actualidad es Director de la Sociedad Pública Puerto Deportivo el Abra-Getxo S.A. acerezo@aci-arquitectos.es*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9823-9057> (Álvaro Cerezo Ibarro)

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:
This document is available in pdf format and full colour in the following web page:

<https://duyot.aq.upm.es/publicaciones>

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS	6
1 INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Taxonomía.....	8
1.2 Sobre la actuación sobre el medio urbano.....	17
1.3 Metodología.	21
2 LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO	33
2.1 La evolución regulatoria de la actuación sobre el medio urbano	35
2.2 Las revisiones conceptuales de la actuación sobre el medio urbano	45
2.3 Elementos clave	59
3 CONCLUSIONES	86
4 BIBLIOGRAFÍA.....	90

ABREVIATURAS Y SIGLAS

aDOT	Actuación de Dotación
aEdif	Actuación Edificatoria
aMU	Actuación sobre el Medio Urbano
aMU-R	Actuación sobre el Medio Urbano de Rehabilitación.
aMU-RR	Actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación
aMU-RRi	Actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada
ARU	Área de Regeneración Urbana
aRRU	Actuación de Reforma o Renovación de la Urbanización
art./arts.	Artículo/s
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
CTE	Código Técnico de la Edificación
DF	Disposición Final
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
ECO 805	Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras
EEF	Estudio Económico-Financiero (EVEF, Estudio de Viabilidad Económico Financiero)
EM	Exposición de motivos
EVEF	Estudio Económico Financiero (TRL576 y RPU) o Estudio de Viabilidad Económica-Financiera
FJ	Fundamento Jurídico de la Sentencia a que se refiera (p. ej., STSJ AND 3237/2005, FJ2: Fundamento Jurídico Segundo de la STSJ...).
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
IEE	Informe de Evaluación de Edificio
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
ISE	Informe de Sostenibilidad Económica
ITE	Inspección Técnica de Edificios (CAPV)
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal
LRSV98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

LAU	Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
LvSU	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (CAPV)
LVIV	Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (CAPV)
M€	Millones de Euros
M2c	Superficie construida
M2s	Superficie de suelo
M2t	Superficie de techo
M2u	Superficie útil
MEaMU	Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
RDL8/2011	Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa
RVal	Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 37/1987
STS	Sentencia del Tribunal Supremo seguido del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STS 1405/2016
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia seguido del código de Comunidad Autónoma y del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STSJ CV 6358/2014
SUC	Suelo Urbano Consolidado
SUNC	Suelo Urbano No Consolidado
SURBLE	Suelo Urbanizable
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)
TRLS13	Texto Refundido de la Ley de Suelo (versión resultante de las modificaciones introducidas por la DF12 L3R en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio)
TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)
TRLS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1/1992, de 26 de junio)
TRLSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).
V	Vivienda
VdIC	Valor del deber legal de Conservación
VRBa	Valor de Reposición Bruto adaptado

Quizá la clave del éxito o el fracaso como sociedad reside en saber qué núcleo de valores debe conservarse y cuáles hay que desechar y sustituir por otros nuevos cuando la situación cambia.

Jared Diamond

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Taxonomía

El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) define taxonomía como la *(1. f.) Ciencia que trata de los principios, métodos y fines de la clasificación* y quizás sea esta una de las principales tareas que debemos afrontar a la hora de estudiar la acción urbanística en el medio urbano, o lo que es lo mismo, en la ciudad existente.

Por desgracia la acción urbanística en la ciudad existente ha estado huérfana de normas, técnicas, medios, objetivos y voluntades en cuanto a su preservación. En parte porque el urbanismo más allá de su vertiente disciplinaria se ha centrado en su concepción desarrollista, de nuevos desarrollos sean *ex novo* o sobre la ciudad existente.

Más allá de la concepción de protección del patrimonio cultural de la ciudad histórica, por otro lado tan importante, la otra ciudad, la anónima, la corriente, la ordinaria, la que alberga la mayoría de la ciudadanía no ha sido objeto de análisis de su vida útil, mecanismos de intervención o adaptación para garantizar su supervivencia. Una pervivencia que a lo sumo ha sido limitada a lo meramente físico, pero donde la integralidad, la pervivencia de las condiciones sociales, económicas y medioambientales ha brillado por su ausencia.

Estas apreciaciones iniciales parecen indicar que la acción urbanística únicamente es posible de manera consustancial a la existencia de negocio privado cuasi-inmediato (se obvia exigua la acción pública limitada por los escasos recursos públicos), donde el concepto de cumplimiento de las obligaciones propias de todo derecho se ignoran por todos, los obligados y las administraciones competentes, frustrándose la función social de la propiedad que preconiza nuestro ordenamiento jurídico fundamental (CE 33). Sirvan como ejemplos ilustrativos prácticamente todas las actuaciones de nueva transformación del urbanismo clásico español: las actuaciones de nueva transformación, conjuntas y aisladas en suelo urbanizable o las de sustitución en suelo urbano (no consolidado), ya sean las de Reforma o Renovación de la urbanización, o las más novedosas de Dotación. Todas parten de un hecho fundamental, el nuevo desarrollo, el crecimiento y la sustitución.

En este sentido, resulta significativa la ausencia de análisis y crítica de dicha concepción basada en el desarrollo y en el crecimiento, puesto que prácticamente nadie estudia las consecuencias de estos fenómenos sobre el medio físico, social, económico y medioambiental a corto y largo plazo de todas estas actuaciones. Y más aún, si la sostenibilidad del planeamiento mide el impacto sobre las Haciendas Públicas, ¿se puede seguir sosteniendo que se contemplan dichos impactos en las

actuaciones clásicas del urbanismo español bajo el concepto de sostenibilidad plena? y de igual manera ¿se puede sostener que se analizan las repercusiones cruzadas entre nuevos desarrollos y la ciudad existente?

Salvo en instrumentos de planeamiento general o estructural y de manera limitada, no se observan determinaciones conjuntas y superpuestas entre los nuevos desarrollos y la ciudad existente, y conviene recalcar de manera muy limitada, porque casi nunca se observan los problemas de competencia entre tejidos, más allá de la competencia económica de precios. Nunca se ven los efectos sociales, económicos, medioambientales entre tejidos, ni en cuanto a los esfuerzos de inversión (públicos y privados) entre los nuevos desarrollos y la preservación de la ciudad, cuando resulta evidente que ambos tipos de actuación están interrelacionadas. La oferta y la demanda, el destino de los recursos públicos, las cargas tributarias, los ingresos, los intereses inversores, todo compite y todo precisa de intervención, bien para su formalización, mantenimiento o sustitución.

Es precisamente la subsistencia urbana lo que en la actualidad está en juego. En escenarios de regresión y de envejecimiento demográfico, la provisión de nuevas construcciones, desarrollos y urbanizaciones está cada vez menos justificada desde todas las perspectivas, física, social, económica y medioambiental. Así, pese a la renuencia de la gran mayoría de los operadores, la acción urbanística está llamada a ser reorientada y reformada. En consecuencia, las preguntas nos asaltan ¿qué sentido tiene seguir creciendo urbanísticamente tanto a lo ancho como a lo alto?, ¿cuáles son los efectos del crecimiento urbano?, ¿a nivel de ordenación del territorio?, ¿entre comarcas?, ¿a nivel de ciudad?, ¿de barrio? La respuesta en el escenario demográfico señalado es la despoblación, el abandono y la degradación de unos tejidos a costa de otros. Es lo que tiene la competencia entre tejidos, donde además seguimos sin querer ver las consecuencias con carácter integral. Ante la constante negación de una realidad desagradable se promueve una constante huida hacia adelante enmascarada con lo que podemos definir la "magia del urbanismo". Todo ello nos tiene que llevar hacia una conclusión ineludible, la necesidad de reorientar la acción urbanística hacia la preservación y autosuficiencia urbana, la conservación de la ciudad para hacerla vivible, atractiva y competitiva.

Pero para poder llevar a cabo la acción urbanística de preservación en la ciudad existente va a ser preciso reformar la acción urbanística clásica, aquella acción urbanística dimanante de la Ley del Suelo de 1956 (LS56) y que se desarrolló posteriormente con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (TRLR56), (Bassols, 1973: 93), que tenía como objeto el desarrollo y el crecimiento urbano para poder alojar la explosión demográfica y movimiento urbanos y cuyo objetivo era la transformación socio-económica de un país tras la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial.

El modelo urbanístico clásico español siempre se ha basado en la rentabilidad económica de la actuación, en la rentabilidad a corto, en lo que la ley denomina la viabilidad económica financiera de las actuaciones y para ello creó toda una serie de conceptos y técnicas y ocultó los efectos que implicaban la realización de las actuaciones bajo ese modelo, pero que ahora comienzan a aflorar. Con la LS56 y el

TRLS76 emergen toda una serie de conceptos que ayudan a conformar un modelo basado en el régimen estatutario del derecho de propiedad frente al modelo civilista del Código Civil (El plan como expresión de la ordenación urbana) y conjuntamente con ello, las técnicas de clasificación y calificación del suelo que llevaban aparejadas el otorgamiento de la garantía pública de un valor ficticio patrimonializable de manera anticipada, la expectativa de valor de la edificabilidad incluso antes de edificar y urbanizar, para hacer ciudad. La ley crea este mecanismo para compensar las cargas de hacer ciudad con cargo al promotor del suelo, esto es, urbanizar, ceder suelos entre otros y ya posteriormente ceder plusvalías y cumplir estándares, etc. A partir de este elemento clave se genera una dinámica difícilmente reversible años más tarde. Se parte del hecho que la actuación urbanística clásica es viable, esto es, que el valor obtenido de la actuación es superior a las cargas, pero este axioma solo es posible mediante una serie de simplificaciones y ocultaciones.

En primer lugar, se asocian como ingresos ciertos el valor atribuido a la edificabilidad y que además dicho valor no puede disminuir.

En segundo lugar se limitan las cargas de urbanización imputables a la actuación, aunque en este caso la evolución legal de dicha limitación ha sido significativa. Al inicio únicamente era imputable la urbanización y cesión de la misma, luego fueron los estándares dotacionales y la cesión de plusvalías a la comunidad, seguido de la diferenciación de los sistemas generales y locales a los efectos de su inclusión y/o vinculación, obtención y urbanización y ya en los últimos años la fijación de estándares mínimos de vivienda protegida. Todas estas cargas han constituido un listado tasado y cerrado que a regañadientes ha ido incorporándose al ordenamiento jurídico con no pocas oposiciones en sede jurisdiccional, pero que en todo caso compartían una serie de rasgos: ser limitadas, ser de carácter físico o estar vinculadas con la transformación del suelo y tener un contrapeso limitado. Esta limitación no se ceñía a arrojar un saldo positivo, sino que además debían arrojar un saldo igualitario con el resto de las actuaciones definidas por el plan en virtud al derecho a la igualdad (CE 14) y a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (CE 9.3).

El resto de potenciales objetivos del medio urbano no se concebían y si se hacía, no había posibilidad de cobertura jurídica. Cuestiones como las potenciales necesidades sociales o como la ejecución de edificios dotacionales no eran imputables a las actuaciones. Otro tanto cabría señalar con respecto a las medidas de carácter económico o de usos que pudieran ayudar la provisión de tejido productivo que facilitara la subsistencia de puestos de trabajo, estas no cabían ser impuestas con cargo a las actuaciones urbanísticas. Y finalmente en plano medioambiental, es evidente que salvo hasta épocas recientes no ha existido conciencia alguna sobre el mismo. La transformación, sustitución o conservación del medio urbano ha sido y sigue viéndose como algo inocuo, o a lo sumo como un mal menor que debe ceder el paso a otros objetivos superiores, como la provisión de vivienda barata, transformación del suelo y la consiguiente obtención de pingues beneficios derivados de la generación de valor espontáneo, debido fundamentalmente a la recalificación urbanística.

Todo ello ha derivado años más tarde en un sistema quebrado e inviable, pero no solo inviable en cuanto a beneficio garantizado, sino insostenible bajo la acepción de seguir siendo costeable por todos los agentes y por las Haciendas Públicas en particular.

Se ha señalado anteriormente que la acción urbanística se ha visto como un acto sin consecuencias, pero esa característica no resulta suficiente para describir el modelo. Igualmente, la acción urbanística se ha conceptualizado como una actuación sin obligaciones o deberes más allá de la finalización de la urbanización¹. El medio urbano tras su urbanización y su edificación respectivamente se ha conceptualizado como un hecho carente de obligaciones, en especial deberes de conservación, mantenimiento y reposición cuando se termina su vida útil. En cuanto a la urbanización, en la medida de que se cede a la administración, los propietarios que se benefician de ella no tienen que contribuir a su mantenimiento y mucho menos a su sustitución y renovación. Según la mayoría de los operadores urbanos, esa tarea y coste corresponde a la administración “propietaria” de la misma. Esta, en tanto y cuando que carece de recursos suficientes (nuevamente se excluyen por la misma razón las contribuciones especiales de la Ley de Haciendas Locales, impopulares y de reducida aplicación), se ve en la necesidad de postergar *ad infinitum* esas labores de mantenimiento, conservación y finalmente reposición.

Si el mantenimiento preventivo y la conservación de la urbanización resultan complejos, ¿Qué cabría decir de la sustitución masiva de la misma? En este caso, las administraciones siempre han adoptado la misma solución, la reordenación con sustitución, mediante la cual y con la ayuda del urbanismo mágico de incrementos ingentes de edificabilidad se imponía a los propietarios beneficiados con la actuación la carga de renovar y ceder integralmente la urbanización, y sin que nadie se pregunte cómo es posible que dicho milagro se produzca, que aparentemente nadie pague nada, que todo salga “gratis”. Resulta tan simple como observar los deberes que se tornan en objeto de negocio y que nadie debe costear dichos deberes, aunque evidentemente dichos costes se encuentran ocultos, bien porque se difieren en el tiempo o porque son costeados por los nuevos propietarios con el consiguiente aumento de precios en los bienes adquiridos.

Si hasta este momento se ha señalado la conceptualización de la urbanización como un elemento físico del medio urbano carente obligaciones para los beneficiados, otro tanto ocurre con la edificación. El deber de conservación, en tanto que disposición legal propia del régimen estatutario del derecho de propiedad, no se ha cumplido por parte de los propietarios, pero tampoco se ha exigido por las administraciones obligadas a hacerlo. Desde la regulación inicial de la LS56, el cumplimiento del deber ha sido un imposible constante. Un imposible de adecuación a las necesidades urbanas, ya sea en cuanto a adaptación a las necesidades primarias de la propiedad (Seguridad, habitabilidad y ornato público), como a las de segunda y tercera generación (Accesibilidad, CTE y otras normativas técnicas) y aquellas que trascienden la mera propiedad privada, individual o colectiva, (la

¹ Se excluyen de esta reflexión por su escasa relevancia cuantitativa, las entidades de conservación urbanística que tantos quebraderos han generado a las administraciones encargadas de tutelarlas, (Castillo, 2017: 52 a 54).

afectación a las actuaciones sobre el medio urbano), como un imposible por razón de su límite económico exigible. En este segundo término, el del límite, resulta revelador como la aplicación de los coeficientes reglamentarios de depreciación por antigüedad y estado de conservación paradójicamente no sólo reducían el límite del deber (reducían el límite del deber por el mero paso del tiempo, justamente cuando era más probable que fueran necesarias mayores inversiones de conservación), sino que facilitaban a todos los agentes urbanos las operaciones de sustitución sin cargas o con una importante reducción de cargas. Reflejo de ello es la facilidad progresiva de la declaración de ruina, con la posibilidad derivada de deshacerse de los inquilinos (LAU 28.b), la reducción de los costes de indemnización en actuaciones de reordenación y sustitución, ya que se indemnizaba a valor de reposición (coste construcción depreciado por los dos coeficientes indicados). Todo ello ha llegado a conformar un fenómeno urbano negado por numerosos agentes, la degradación urbana inducida.

Como se ha indicado, todos los elementos que conforman este modelo clásico gravitan entorno a la viabilidad de las actuaciones, bajo la premisa de la rentabilidad del negocio inmobiliario que con cargas tasadas al momento de la ejecución de la urbanización y de imposible exigencia en cuanto a las futuras en cuanto a mantenimiento, conservación y reposición de la urbanización y edificación, facilitaban el negocio sin atender las necesidades urbanas, ni presentes, ni futuras. En síntesis, sin considerar la plena sostenibilidad urbana.

Pero este castillo de naipes tuvo su punto de inflexión en dos hechos fundamentales, la crisis inmobiliaria que se inició en el año 2007 y la promulgación de la Ley 8/2007 de Suelo (LS07) que introdujo una serie de modificaciones legales, cuyos efectos, aunque negados, fueron ocultados por la propia crisis. La LS07 tuvo entre sus objetivos la trasposición o adaptación del Derecho Europeo y además explicitó el régimen estatutario de la propiedad con carácter general y al margen de la situación básica de suelo en que se encuentre el bien (Rural o Urbanizado). Ello supuso prescindir del régimen de clasificación a pesar de la resistencia que supone que las legislaciones urbanísticas sigan considerando dicho concepto a los efectos de planeamiento, con la consiguiente "esquizofrenia" sobre el régimen jurídico de aplicación, resuelta por el Tribunal Constitucional en favor de la situación básica por el principio de prevalencia.

En segundo lugar, estableció la participación potestativa o facultativa en todas las actuaciones de transformación (Nueva Urbanización, Reforma o Renovación de la urbanización y Dotación) y conjuntamente con la regulación de los deberes de las actuaciones dio pie a la concepción de un nuevo modelo urbanístico, el de un urbanismo de empresarios (que operan bajo el régimen de libre empresa) y bajo el cual ya no se exige ser propietario para participar en dichas actuaciones.

El tercer elemento clave que introdujo la LS07 de acuerdo con el reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. fue el régimen de valoraciones, que pasa a ser establecido de acuerdo con su situación básica y no con respecto al régimen de clasificación. Si para la situación básica rural serían de aplicación los métodos de capitalización de las rentas agrarias y de reposición para las instalaciones y

construcciones, en suelo en situación básica urbanizado serían el método residual (estático) para valorar la edificabilidad y el método de comparación para valorar la edificación no ruinosas.

La combinación de la participación facultativa y la valoración de suelo urbanizado en las actuaciones de Reforma o Renovación, que son las que con carácter conjunto permiten la reordenación del suelo, supusieron un problema en cuanto a su viabilidad económica financiera, ya que las cargas de indemnización en entornos edificados implicaban ser compensadas con incrementos ingentes de edificabilidad imposible por los límites establecidos en algunas legislaciones urbanísticas (p. ej. la vasca, LvSU 80), así como por el hecho de que la valoración del suelo urbanizado dispone de un valor último garantizado por la edificabilidad en situación de origen². En resumen, porque las cargas eran superiores a la edificabilidad límite patrimonializable.

No obstante, es preciso indicar que la LS07, de manera intencionada o no, no contempla en ninguna de sus determinaciones la viabilidad económica del planeamiento y sin embargo, la sustituye por la sostenibilidad plena de las actuaciones. Una de sus facetas, la sostenibilidad económica, supone un cambio conceptual radical con respecto al modelo clásico anterior. Por un lado, porque no exige que el saldo sea positivo para la actuación, primero porque la acción urbanística ya no es de propietarios, sino de empresarios, que tienen la posibilidad (facultad) de apartarse si no les interesa o si no les sale a cuenta participar. En segundo lugar, porque las actuaciones urbanísticas se predicen públicas y con carácter subsidiario podrán ser de ejecución por los privados (LS07 6.a). En consecuencia el instrumento debe analizar el impacto sobre la Hacienda Pública (que es la encargada, no ya de ejecutarla con carácter preferente, sino sobre todo de mantenerla) y no el impacto sobre los propietarios, puesto que si no desean participar serán indemnizados de acuerdo a su situación y no por las expectativas del plan³ y sin perjuicio de la indemnización de la facultad de participar, únicamente en el caso de actuación por expropiación en actuaciones sobre suelo en situación básica rural.

Pero el concepto de sostenibilidad no se limita al habitual análisis medioambiental o el análisis económico referenciado, sino que tiene un mayor alcance, es transversal, es conjunto, es integral, tiene un carácter físico, social, económico y medioambiental. No obstante, la LS07 fue una ley con un importante carácter conceptual y precisaría de un desarrollo legal posterior para poder vislumbrar el potencial y determinación regulatoria de la misma, que se desarrollaría inicialmente con la LES y con el RDL 8/2011 posteriormente.

Lo más relevante de la LS07 en cuanto a la perspectiva urbanística fue el cambio de foco. Donde el foco del modelo clásico de la LS56 y el TRLS76 era la transformación del suelo con el beneficio garantizado para la provisión de viviendas

² La jurisprudencia ha venido definir que la situación de origen no es sino la inmediatamente anterior al plan que habilita la actuación, bajo el cual se produce o motiva la valoración del suelo urbanizado y no la que verdaderamente hubiera realizado la ordenación de origen (SSTS 1583/2016, 1971/2016 y 2368/2016).

³ Como señala la Ley de Expropiación Forzosa en su EM y el artículo 36.2 del TRLSR.

y otros usos lucrativos aun a costa del futuro (su mantenimiento, conservación y reposición), la LS07 a través de la sostenibilidad introduce la variable tiempo. ¿Qué pasa cuando se termina la actuación de transformación?, ¿qué le pasa al medio transformado?, ¿y a sus operadores?, ¿en qué condiciones quedan los tejidos urbanos para su supervivencia? Estas son las preguntas a las que la LS07 señala las respuestas (LS07 3 y 15).

Pero si la LS07 supuso la formulación de un nuevo modelo conceptual de urbanismo basado en la sostenibilidad, este nació huérfano de instrumentos, actuaciones, regulaciones y técnicas para intervenir en la ciudad existente a los efectos de su preservación. Tuvo que ser con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R) con la que se completó aquel giro copernicano del año 2007 (nominalmente llamada así, pero que en puridad debería denominarse L2R puesto que únicamente describe dos tipos de actuación, la de rehabilitación y la de regeneración y renovación).

La L3R, consciente de las deficiencias de la LS07 y tras los desarrollos parciales y alambicados de la LES y del RDL 8/2011, hizo emerger las actuaciones sobre el medio urbano (aMU) para intervenir en la ciudad existente como instrumentos con un objetivo claro, su preservación. Para ello, definió un ámbito y régimen especial. Con las aMU se da paso a un nuevo modelo que tiene por objeto otras determinaciones urbanas, aplicando de manera combinada las técnicas en parte preexistentes, pero que mediante su regulación y aplicación separada habían impedido atender las necesidades urbanas.

Entre los dos tipos de aMU destaca la actuación de regeneración y renovación, una actuación única (frente a la opinión de parte de la doctrina y a pesar de la conjunción gramatical —obsérvese que los dos vocablos siempre aparecen juntos con la conjunción “y”—, y sobre todo del criterio interpretativo del Tribunal Constitucional que en las dos SSTC 143/2017 y 75/2018 confirman la cuestión⁴) que tiene 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 (L3R 7 y ahora TRLSR 2.1). En consecuencia, las aMU de regeneración y renovación de carácter integrado (aMU-RRi) permiten superar la concepción física de las actuaciones urbanísticas precedentes, para abordar de una manera conjunta e integrada las necesidades urbanas en la ciudad existente, que el modelo clásico no pudo o no supo dar respuesta y lograr su supervivencia primero y la sostenibilidad después.

La segunda clave regulatoria de las actuaciones sobre el medio urbano es la obligatoriedad de participación de los propietarios incluidos en el ámbito que se

⁴ Véase FJ 3 y FJ 7 de la STC 75/2018 que analiza la constitucionalidad tanto de la L3R como el TRLSR.

delimite y para hacerlo posible se procede a la afectación y reforma del deber de conservación (TRLIS13 9).

Con la L3R se modifica la dicción del deber de conservación del TRLS08, que salvo con algunas matizaciones había permanecido como un invariante tanto en cuanto a su alcance como a su límite y pasa a ser lo que podría calificarse, más que un deber de conservación (estricto), como un deber de adaptación y cuyo objeto cabe extenderlo y aplicarlo más allá de la mera propiedad privada mediante las aMU de regeneración y renovación.

A su vez, junto con las regulaciones del nuevo modelo se dictan disposiciones que flexibilizan su aplicación, siendo consciente el legislador básico que la mayoría de las regulaciones urbanísticas rigidizan o impiden en muchos casos las actuaciones sobre la ciudad existente, como por ejemplo mediante la activación de estándares urbanos. Así, se eliminan las barreras como la exigencia de cesión de dotaciones, los cómputos de edificabilidad y su cesión, la posibilidad de enajenación del dominio público y de las dotaciones, la flexibilización de los realojos, etc.

Pero lo descrito hasta este punto no resulta suficiente para describir este modelo legal. La L3R trae consigo dos técnicas o herramientas que van a permitir reformar la acción urbanística de manera determinante. La reformulación de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano y la equidistribución especial de costes e ingresos de las aMU.

En este breve periplo se trata de describir las condiciones bajo las cuales se ha producido la acción urbanística en la ciudad existente y constatar la necesidad de reformular el modelo clásico de intervención, porque en las actuales circunstancias y necesidades urbanas resulta inviable e insostenible la aplicación de dicho modelo clásico. Ni los objetivos, ni los medios pueden ser los mismos que hemos conocido. Primero desde la perspectiva física, ya que no podemos seguir apostando por el crecimiento como mecanismo mágico que nos solucione los problemas cuando estamos ante un escenario de regresión y envejecimiento demográfico con reducción, concentración y vaciamiento de los tejidos urbanos. Los tejidos no pueden crecer de manera generalizada y exponencial porque no existe, ni existirá demanda y porque las regulaciones urbanísticas disponen de límites legales de crecimiento, que no conviene transgredir para no deteriorar la calidad urbana de los tejidos urbanos existentes.

Segundo, desde el punto de vista social tampoco podemos continuar aplicando el modelo clásico, porque los fenómenos de desplazamiento poblacional y los mecanismos intrínsecos de especulación de dicho modelo no son sostenibles. Porque necesitamos superar los mecanismos de constreñimiento social del modelo único de tenencia y afrontar por otra parte los deberes inherentes a la propiedad para paliar los fenómenos como la gentrificación, la *viviendificación*⁵ y la turistificación.

⁵ “Viviendificación”: Término inventado por el autor que identifica el proceso urbanístico en actuaciones de sustitución del suelo urbano (normalmente vendida como regeneración), mediante el cual se sustituye todo el tejido urbano residencial (edificios y urbanización) sin evaluar correctamente las consecuencias de todo tipo, especialmente la sociales, económicas y medioambientales. Cuando lo sustituido progresivamente o aceleradamente es el tejido productivo original de un sector o barrio por viviendas en busca de extracción o incluso

Tercero, desde el punto de vista económico tampoco es posible aplicar el modelo clásico, porque precisamos incorporar la sostenibilidad económica de la ciudad. Ya no es suficiente hablar del Derecho a la ciudad⁶, sino del deber individual para con la ciudad, con lo colectivo. Es preciso analizar los impactos sobre las Haciendas Públicas por encima de la repercusión del lucro privado, puesto que estas son las garantes de los servicios públicos y representan el interés general prevalente para el cumplimiento de los derechos de igualdad y de la redistribución de la riqueza de acuerdo con nuestro Estado social y de derecho. Igualmente, porque deberíamos valorar y ponderar que los mecanismos de sustitución de la ordenación, no es que sean inviables, sino que también son insostenibles en la medida que sustituyen tejidos productivos que únicamente aportan puestos de trabajos no intensivos y no permanentes, incentivados por la extracción anticipada de plusvalías, pero poniendo en crisis la viabilidad social de nuestros tejidos urbanos y sin que estas actuaciones de sustitución tengan que asumir dichas consecuencias sociales y económicas, derivando la socialización de las mismas.

Pero donde necesitamos reformular de manera decidida la acción urbanística es en materia medioambiental y no solo limitado al comportamiento energético y acaso hídrico, como viene siendo habitual, sino de manera integral, atendiendo a todos los impactos que genera la acción urbanística: materiales, residuos, emisiones, energía, agua, ruido, etc., evaluando y ejecutando de manera prevalente las soluciones que menor impacto medioambiental global generen. En ese marco de decisión es evidente que la actuación de preservación y de conservación de la ciudad supone el menor impacto medioambiental, puesto que la actuación clásica no resulta más que una actuación basada en la ocultación o postergación de los pasivos medioambientales que no podemos permitirnos para garantizar nuestra supervivencia.

En síntesis, necesitamos un urbanismo cuyo objeto sea la mejora de la calidad de vida en lo existente y la reducción de las desigualdades, que apueste por la superación de la mera acción física y del axioma del crecimiento urbano como mecanismo de resolución de los problemas y déficits urbanos integrales. Para ello, es preciso superar las determinaciones del modelo clásico, en especial en cuanto a técnicas de equidistribución.

Las técnicas de equidistribución en la ciudad existente han brillado por su ausencia y únicamente han sido posibles con ocasión de la ejecución de nueva urbanización y de la reordenación de la urbanización y sustitución de la edificación. Pero ambas actuaciones tienen un nexo común, ninguna tiene como objetivo la preservación o sostenibilidad como objetivo (empiezan y acaban con la urbanización y son meramente físicas). En este mismo sentido, todas las legislaciones desde la LS56 hasta la aprobación de la L3R han impedido que la equidistribución plena se pueda producir, tanto por mandato legal como por la errónea concepción de que el

agotamiento de rentas, sin consideración de los efectos negativos de estas sobre la sostenibilidad (integral) urbana. Ver: Orbenismo: Términos inventados [o no]: En torno a la gentrificación. <https://bit.ly/2VULnZr> (Consulta: diciembre 2018).

⁶ Harvey, 2012, en referencia al concepto acuñado por Henri Lefebvre.

único beneficio de la actuación urbanística es la edificabilidad, sin reconocer otros fenómenos que producen incrementos de valor. Incluso, llegándose al paroxismo de que si no hay incremento de edificabilidad no hay beneficio, lo cual, con toda prudencia, resulta ridículo e injusto, puesto que impide cumplir con el mandato constitucional de participar de los beneficios o plusvalías reales que genera la acción urbanística (CE 47).

Un fenómeno análogo ocurre con las cargas urbanísticas, las cuales por su determinación legal taxativa y cerrada impide atribuir otros costes de naturaleza social, económica y medioambiental, así como tampoco permite atribuir con carácter permanente o prolongado la conservación o mantenimiento (con excepción de las insignificantes Entidades de Conservación de la Urbanización definidas en el RGU) y mucho menos la reposición al final de su vida útil. Por eso, la actuación sobre la ciudad existente precisa que en la equidistribución se puedan vincular y afectar no solo las cargas físicas, sino todos los costes sociales, económicos y medioambientales precisos de manera conjunta e integrada. Por tanto, se hace necesario superar la equidistribución tasada de beneficios y cargas, para adoptar la equidistribución plena de costes, cargas, ingresos y beneficios asociada a la preservación de la ciudad.

De igual manera, para poder llevar a cabo estas nuevas actuaciones y técnicas, precisamos de nuevas perspectivas, enfoques e iniciativas de la acción urbanística. Necesitamos una reorientación de la acción urbanística hacia lo público, bien entendido como articulación de las iniciativas urbanas colectivas que quieran afrontar la ciudadanía con sus fondos y en base al cumplimiento de deberes (de propiedad) y no con la perspectiva de la socialización de las cargas y patrimonialización de los beneficios, que superen las dialécticas políticas y que ayuden a fijar nuevos consensos urbanos para la reducción de la desigualdad, garantizar la calidad de vida y poner en el centro el mandato que nuestra Constitución señala, que es la función social del derecho de propiedad en su sentido pleno (CE 33.2).

Todo este conjunto de análisis, conocimientos, reflexiones y extrapolaciones constituyen la base taxonómica del presente artículo y que tiene por objeto el estudio y descripción de la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación urbana integrada (aMU-RRi), que, sin ser una solución perfecta en términos de supervivencia y sostenibilidad urbana, rompe con el modelo clásico y configura un modelo para la intervención en la ciudad existente más justo y equitativo.

1.2 Acerca de la actuación sobre el medio urbano

Con los preludios de la LES y el RDL 8/2011, hasta la llegada de la L3R se puede decir que no han existido técnicas urbanísticas para la preservación de la ciudad. Esta aseveración puede sorprender, pero si la analizamos con detalle observaremos que no resulta muy desacertada, en cuanto a que entendemos por técnicas urbanísticas aquellas distintas de las de gasto público en actuaciones urbanísticas (Subvenciones y expropiaciones).

De acuerdo con lo expuesto en esta introducción, se ha indicado que desde la LS56 en el plano urbanístico, entendiendo por tal la ejecución de las actuaciones que afectan sobre el suelo y el vuelo bajo de manera conjunta y mediante mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, no han sido posibles salvo en los procesos de reordenación de la urbanización con sustitución de la edificación. Las leyes y los tribunales han impedido atribuir a los propietarios de suelos y bienes inmobiliarios deberes y cargas más allá de la propia propiedad. Esto es, solo ha sido posible atribuir tales obligaciones a los suelos de primeras y segundas transformaciones bajo la consideración de que dicho negocio les era favorable y omitiendo cualquier deber que pudiera existir sobre la propiedad, por lo que lo que lo normal ha sido que nadie haya sido sometido a posteriores equidistribuciones tras la edificación. Conceptos como el suelo urbano consolidado y su imposible desconsolidación han sido una constante en la ordenación urbanística, de tal suerte que operaba como un blindaje más de la propiedad, adicional al blindaje de “no tener que cumplir” con el deber de conservación de la propia propiedad (pese a lo excesivo que pueda resultar el argumento, basta observar la situación media de los edificios de nuestras ciudades y de los barrios periféricos de las mismas y de los pueblos de España y contrastarla con la exigencia legal del deber de conservación).

Los mecanismos existentes y con los que se ha operado sobre la ciudad existente no pueden tildarse de urbanísticos. Por más que se utilicen instrumentos y denominaciones análogas a las urbanísticas, realmente no lo son. Entre todos ellos destaca el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) o sus denominaciones análogas de las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas. Los PERI parten del supuesto anterior de imposibilidad de atribuir los deberes y las cargas de la actuación a la propiedad y únicamente se han formulado como un mecanismo de instrumentalizar el gasto público sobre el medio urbano revestido de conceptos urbanísticos. El otorgamiento de lucrativas ayudas, subvenciones y préstamos a fondo perdido a la rehabilitación edificatoria individual (incluso de manera coetánea sobre varios edificios de un mismo ámbito), el costear por parte de las administraciones públicas las reurbanizaciones y en su caso de algunas medidas de carácter social y económico con cargo a fondos públicos han sido la norma. Todo ello ha configurado una práctica y un refuerzo de la concepción del derecho de propiedad carente de deberes o que si los tuviera que no podrían ser exigidos. En etapas más cercanas en el tiempo, estos planes de acción y costeamiento público han sido revestidos y aderezados de otras motivaciones, pero sin alterar la pauta, con la finalidad de captar fondos y recursos europeos (son ilustrativos los diversos programas Urban, Urbact, Interreg, H2020, Faro, etc.). Estos programas pese a tener una orientación y objetivos alineados con la integralidad y con mecanismos alternativos de participación, financiación y seguimiento han contado con las habituales resistencias al cambio de los operadores del urbanismo clásico, que no buscan sino fondos inexistentes para paliar costes y cargas, pero sin alterar sus postulados, tal y como reclama Europa (activación de verdaderos mecanismos de colaboración y participación público-privada, instrumentos financieros para el medio urbano, participación corresponsable ciudadana, *business improvement districts*, *housing associations*, tercer sector en el ámbito urbano, entre otros).

Pero en lo que atañe a la intervención de la ciudad existente para su preservación, los modelos legales pasados no nos han ofrecido ningún mecanismo hasta que, desde una óptica y formulación alternativa, con la promulgación de la LS07 se articuló el concepto de la sostenibilidad. No obstante, tuvo que ser desde la transversalidad de la Ley de Economía Sostenible (LES) donde se formularon los primeros instrumentos para la preservación urbana como mecanismos urbanísticos.

La LES partía de una óptica distinta a la urbanística, la sostenibilidad, para definir instrumentos y actuaciones urbanísticas. Se apoyaba en la sostenibilidad ambiental para alcanzar la rehabilitación y la vivienda, definiendo el medio urbano sostenible y sobre todo, las actuaciones de renovación y rehabilitación y las obras necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Más allá de la denominación, ciertamente desorientadora o conducente a la confusión terminológica al incluir el vocablo renovación, a estas actuaciones se les atribuyen la condición de actuaciones de transformación urbanística (TRLS08 14.1 y actual TRLSR 7.1), con el objeto de lograr un medio urbano sostenible, mediante la potencialidad primigenia que introdujo las determinaciones de la LS07 (suelo urbanizado, deberes de régimen estatutario y de las actuaciones e incorporación de la sostenibilidad). Por ello, en estas actuaciones se puso el foco en el alcance de una serie de valores: lograr un tejido residencial adecuado y adaptado a los nuevos escenarios y exigencias urbanas, la mejora de la calidad ambiental, el acceso a los servicios generales y dotaciones e infraestructuras públicas, la mixtura de usos y la reducción de los impactos ambientales de manera plena.

Aquel primer paso de la LES fue seguido por el RDL 8/2011, el cual llegó a matizar algunas cuestiones sobre las actuaciones sobre el medio urbano que precisaban de diferenciación en parte por la técnica jurídica de la LES, como por la falta de sus determinaciones o concreciones. El RDL 8/2011 no solo diferenció las actuaciones de rehabilitación con tres alcances diferentes: conservación, mejora y regeneración, sino que pormenorizó sus determinaciones, mejorando los huecos normativos que seguían existiendo desde la LS07 y la LES. Por un lado, estableció la obligatoriedad de participar en estas actuaciones, desactivando el régimen general de la facultad de participar de las actuaciones de transformación general y sobre el suelo urbanizado en particular. Por otro lado, estableció de manera artificiosa la diferenciación de las actuaciones de regeneración de las de renovación en función de que el grado de intervención superase o no el 50% de la totalidad de las viviendas del ámbito delimitado. Este criterio resultaba arbitrario e ilógico (¿Por qué un 50% y por qué solo viviendas, negando la mixtura de usos urbanos?), y a mayor abundamiento, el propio texto no recogía diferenciación de régimen jurídico de aplicación alguno para cada uno de los dos tipos de actuación urbanística aparentes.

Con esos dos antecedentes, la L3R definió un nuevo modelo urbanístico por la ciudad, para la preservación, autosuficiencia y sostenibilidad de la ciudad. Este nuevo modelo se sustentó en dos instrumentos principales, el Informe de Evaluación de Edificio (IEE) y las actuaciones sobre el medio urbano (aMU). El IEE resulta de carácter analítico, aunque pueda tener derivadas ejecutivas, mientras que las aMU resultan ser unos instrumentos plenamente urbanísticos.

La L3R, consciente de sus objetivos, tiene la característica de ser una ley específica y especial⁷ para regular el medio urbano y por otro lado, consciente a su vez de las barreras técnicas, legales, económicas y financieras existentes hasta ese momento operó toda una serie de cambios transversales para lograr sus fines. Sirva como ilustración de estas modificaciones, las 19 disposiciones finales que incluía y que permitió cambiar la LOE, el CTE, la LPH y el TRLS08 entre otras.

Como se ha indicado el instrumento urbanístico específico para la intervención en el medio urbano es la actuación sobre el medio urbano y entre las dos tipologías de actuación que identifica, es la de regeneración y renovación la que es objeto de la descripción del presente artículo. Obsérvese que a diferencia de la distinción entre la actuación de regeneración y la de renovación que recogió el RDL 8/2011, la L3R y el vigente TRLSR (así como las SSTC 143/2017 y 75/2018) utilizan la conjunción “y”, indicativo de que estamos ante un único tipo y no dos diferenciados (Parejo, 2014: 103-104). Una actuación que tampoco debemos confundir con la actuación de Reforma o Renovación (TRLSR 7.1.a.2) con la que comparte únicamente el vocablo “renovación”, pero cuyo objeto y determinaciones son diferentes.

La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada (aMU-RRi) supone un auténtico reto por cuanto que nos encontramos en un territorio ignoto, donde, bajo una formulación necesariamente flexible y de vinculación de elementos anteriores, se va a articular el nuevo paradigma de la intervención urbana. No solo porque el modelo clásico es inviable, insostenible y poco deseable, sino porque además, no es replicable en la medida que no hay fondos públicos para socializar las cargas urbanísticas y porque ni social, ni económica, ni medioambientalmente podemos permitirnos semejante dispendio, ni sus consecuencias.

Con la L3R se modifica el deber de conservación, tanto en su alcance como su límite, para afectarlo a las actuaciones sobre el medio urbano (TRL13 9.1). Tomando como base esa nueva definición del deber de conservación, tanto por razones competenciales como técnicas, establece la obligatoriedad de participar de los propietarios incluidos. Esta obligatoriedad tiene una finalidad múltiple. Por un lado evitar la inviabilidad derivada del ejercicio de la facultad combinado con el régimen de valoraciones en suelo urbanizado y en segundo lugar, evitar la picaresca de propietarios que pretendan que sus vecinos carguen con sus deberes de la actuación, así como eludir el cumplimiento de deberes con cargo a su propiedad o bien derivado de la ejecución subsidiaria de la administración, ya que las propiedades quedan afectas mediante anotación registral al levantamiento de las cargas para poder llevar a cabo operaciones de transmisión de la propiedad.

En síntesis, con lo anterior, la L3R reforma e introduce dos nuevas técnicas para lograr sus objetivos. Reforma la viabilidad económica de estas actuaciones, conscientes de que estas son de saldo negativo, por lo que lo limita al límite del deber de conservación, que precisamente modifica. La segunda técnica que redefine

⁷ De acuerdo con el principio de especialidad legal, la ley específica prevalece a la regulación general (*lex specialis derogat generali*, la ley especial deroga a la general, la norma especial prevalece frente a la general).

es la equidistribución de beneficios y cargas, que erróneamente el modelo clásico limitaba a los incrementos de edificabilidad patrimonializable y a las cargas tasadas de carácter físico. La L3R redefine la equidistribución, que ahora será de costes e ingresos, indicativo de que nos encontramos ante un tipo distinto de equidistribución que nos permite afectar todo lo preciso para la actuación, por tanto, la edificabilidad, los ingresos por usos, los incrementos de valor en cuanto a los ingresos y todos los costes necesarios, ya sean físicos, sociales, económicos y medioambientales. Es en este punto donde la aMU-RRi adquiere otra connotación, al superar la condición física del urbanismo aplicado y hacer que el conjunto de consecuencias urbanas recaiga sobre la actuación, porque el objetivo no es el negocio positivo y garantizado para los participantes en la actuación, sino la preservación la ciudad de manera autosuficiente y sostenible con cargo a los propietarios para garantizar el derecho de los ciudadanos. Para ello, la aMU-RRi supera la concepción bifásica de la separación de la urbanización y la edificación, al vincular en el seno de la misma actuación el suelo y el vuelo de manera inescindible e incorporando también los costes sociales, económicos y medioambientales de las actuaciones y nos abre la puerta a un nuevo modelo urbanístico.

1.3 Metodología

Uno de los padres del urbanismo clásico que emerge con la Ley del Suelo de 1956, Pedro Bidagor, definió el urbanismo como “El arte de proyectar y construir las ciudades de concentración humana de forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye una ciudad” (Bidagor, 1962: 58 y 1969: 58). Es posible que esta definición encierre muchas de las claves de aquella concepción del urbanismo tal y como lo hemos conocido: la proyectación de la ordenación plasmada en planes e instrumentos que ayuden a formalizar un futuro crecimiento que se supone que darán satisfacción a unas necesidades, que se dicen de vida digna. En segundo término, pero no menos importante, la constatación de la existencia de una gran empresa, esto es, que la acción económica sujeta a las tensiones de mercado y a un determinado haz de derechos y obligaciones.

Para la gran mayoría de operadores y de la ciudadanía (de manera más o menos explícita), el urbanismo sigue siendo la primera parte del enunciado, ordenación y crecimiento de la ciudad en base a este o aquel modelo de ciudad con el evidente trasfondo económico. Pero por lo general en ese momento se produce un salto en el vacío, el que va de la aprobación del plan, del diseño morfológico, a su consecución u obtención de los solares resultantes. Ese vacío se llama ejecución del planeamiento, de la ordenación o de la urbanización. En ese proceso se dan una serie de encajes, actos legales, económicos y físicos que pueden dar al traste o no con el diseño urbano morfológico e incluso conceptual que se haya previsto, ¿por qué? Porque el urbanismo también tiene otras facetas, tales como la sostenibilidad, el impacto ambiental, la movilidad, la perspectiva de género, los recursos hídricos, las competencias sectoriales, pero sobre todo la relación de derechos, facultades, deberes y cargas que tienen tanto las actuaciones que se definen en su seno, como los empresarios y propietarios que están incluidos en las mismas. Por ello y de

manera conjunta con el resto de conocimientos y ciencias transversales, el derecho urbanístico se manifiesta como una determinación primaria. Son preguntas básicas ¿qué tengo?, ¿qué me corresponde?, ¿a qué me obliga?, ¿cuánto vale? Son las repuestas a esas preguntas las que el derecho nos ofrece y sin perjuicio de que por acuerdo, mayoría o unanimidad se pueda acordar relaciones diferentes, el derecho opera como garantía última y consiguientemente punto de inicio de cualquier negociación. El no contemplar o el ignorar desde un primer momento estas determinaciones no lleva más que a dilaciones y frustraciones de todos los agentes involucrados, además de las posibles pérdidas económicas implícitas (piénsese en los numerosos planes de ordenación estructural y pormenorizada que han sido anulados, no ya por un defecto formal, sino sobre todo por no incorporar las perspectivas transversales, así como no respetar los plazos, procedimientos y garantías legales). Es por ello, que tanto la ordenación como el derecho están condenados a entenderse desde el primer momento del proceso de transformación, so pena de convertir a la primera en una mera formulación de papel que no se ejecutará o que llevará a la quiebra a quienes lo impulsen y aprueben (el Ayuntamiento primariamente).

Estas condiciones de desarrollo del planeamiento, si suelen ser difíciles en actuaciones de nueva transformación (suelo rural a ser transformado y que habitualmente las legislaciones urbanísticas identifican con la clasificación de suelo urbanizable) por las cargas y deberes de las actuaciones, así como por el criterio de reparto y adjudicación de las resultantes, en el medio urbano estas problemáticas se multiplican, tanto por la atomización de la propiedad (ya sea en forma de suelos o edificios) como por el incremento sustantivo de deberes de las actuaciones: reurbanización, valor de las indemnizaciones, costes de las demoliciones, realojos y pasivos medioambientales. Si a ello le sumamos, como se ha señalado anteriormente, que el objetivo de las actuaciones sobre el medio urbano no es la sustitución, sino la preservación urbana (edificios y urbanización) y que las medidas y costes vinculados, en el caso de las aMU-RRi exceden de las cargas físicas del urbanismo clásico, las tensiones, resistencias y temores aparecen por doquier.

Por otro lado, bien sea por la plasticidad del lenguaje o la intencionalidad de los operadores, pero en urbanismo se ha llegado a establecer significados de las palabras y conceptos de manera ajena al significado recogido en el diccionario o las propias leyes. Sirvan de ejemplos los siguientes:

El beneficio en urbanismo se ha asimilado habitualmente a la edificabilidad patrimonializable cuando esta circunstancia no es su sentido propio, ni implícito. Nótese que beneficio, a pesar de la definición del diccionario⁸, equivale a ganancia o saldo positivo entre ingresos y costes y no solo ingresos. La edificabilidad y el ingreso únicamente acercan su significado cuando no hay cargas y cuando no hay nada previamente, cuando el suelo no está transformado. Pero cuando el suelo está transformado, cuando tiene un valor previo o hay derechos preexistentes, la determinación de beneficio resulta más compleja y difícil de equiparar.

⁸ DRAE, Beneficio: 7. m. Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.

Otro tanto ocurre con otro de los conceptos que habitualmente manejamos en urbanismo como el criterio de participación en la reparcelación urbanística, el conjunto de operaciones legales, económicas y físicas que conducen al resultado de la transformación de suelo. Las leyes y normas indican que en la reparcelación se participa por valor y sin embargo la práctica asocia valor a superficie atribuyendo el mismo valor a todo metro cuadrado incluido en la reparcelación (existen coeficientes de modulación o ponderación en las adjudicaciones, pero rara vez son aceptados fundamentalmente por los precedentes de otras operaciones). Nuevamente este supuesto solo se produce en suelo de nueva transformación y por simplificación de la regla y desprecio de otros conceptos. Sin embargo, en el suelo transformado esta simplificación resulta más compleja y en ocasiones imposible. Dos fincas urbanizadas de igual superficie y con edificabilidades de origen distintas o edificaciones distintas ¿Participan por igual o participan por valor de mercado? (habitualmente no hay respuesta, bien porque se fuerza la solución para que no se produzca el caso o porque se hace una tabula rasa). Pero cuando lo pretendido es la preservación del tejido urbano la cuestión rompe todos los moldes y, por lo general, se acude al socorrido argumento de que esa situación no se puede dar porque la equidistribución entre solares y edificios en suelo urbano consolidado está impedida por determinación legal (en el modelo urbanístico clásico, TRLS76 83.3.3º en combinación de los 97.3 y 117.3 y p. ej. el LvSU 26 en el caso del País Vasco).

De estos dos sencillos ejemplos cabe deducir que para operar en el medio urbano, al objeto de su preservación, precisamos redefinir o ajustar definiciones, así como desaprender parte de los postulados del urbanismo clásico. Aun cuando eso suponga el rechazo de los operadores y en ocasiones de la judicatura, siempre tan lenta en adaptarse a los cambios y aunque progresivamente se vayan dando pasos tal y como apuntan las recientes sentencias del Tribunal Supremo⁹.

A partir de esa relectura e interpretación de los conceptos y técnicas urbanísticas se hace preciso buscar vías de aplicación que sean acordes a los principios básicos-legales del urbanismo, para con ellos contrastar la potencialidad metodológica de este nuevo modelo por la ciudad. El principio de equidistribución plena *versus* limitada, el principio de la condición estatutaria de la propiedad y su función social delimitada por las leyes *versus* el concepto de propiedad limitada de la regulación civil, el principio de la sostenibilidad integrada de la acción urbanística *versus* el urbanismo de mera aplicación física y el principio de flexibilidad para buscar soluciones dentro del marco de la ley *versus* el encorsetamiento reglamentario. Todos ellos ayudan a concretar y plantear la formulación de las aMU-RRi (p. ej. el ARU en el País Vasco), así como para aplicar la equidistribución plena en el seno de la actuación de una manera sostenible y atendiendo a las verdaderas necesidades urbanas. Incluso será posible incorporar distintas alternativas de costeamiento y financiación por parte de la administración pública, destinatario fundamental de este tipo de actuaciones, por cuanto que su función y pautas han de ser reformuladas para lograr los objetivos de la nueva acción urbanística sobre la ciudad existente.

⁹ Véanse por ejemplo STS 2971/2017 Mahou Calderón, Madrid, y SSTS 3653/2017 y 598/2020 PGOU Málaga.

1.3.1 El análisis jurídico histórico

De las diferentes perspectivas que hay para estudiar y analizar el urbanismo, quizás una de la más representativa sea la del materialismo histórico, que recordemos es la corriente de pensamiento que investiga el desarrollo histórico de una materia en base a las leyes sociológicas generales y las formas de su realización en la actividad humana (Frolov, 1984)¹⁰.

Al igual que el marxismo toma esas relaciones de los individuos con los medios de producción de las bases reales de cada sociedad determinada, la cual se reviste de superestructuras jurídico-políticas y diversas formas de pensamiento social, en el presente artículo se adopta esa misma perspectiva de análisis y que orienta la metodología inicial del estudio de la evolución de la regulación y por ende de la actuación urbanística. Así tomando impulso de los trabajos de Bassols¹¹, García de Enterría y Parejo¹² sobre la historia y elementos del urbanismo español (1812-1956, 1956-1975, 1975-1981), se contemplan los tres modelos urbanísticos que han sido identificados anteriormente. A saber: el modelo clásico de 1956-2006, el de la sostenibilidad de 2007-2013 y el de la ciudad de 2013- hasta la actualidad, tratando de adentrarse sin presupuestos ideológicos, partiendo de datos (normas empíricas) y las relaciones (aplicaciones prácticas que se hacen de las normas) para hacer una aproximación de sus características en cuanto al derecho de propiedad en el seno del urbanismo y sobre la ciudad existente en particular.

Cada modelo ha tenido unos objetivos y en consecuencia ha tenido unas regulaciones y criterios de aplicación sobre la ciudad existente, en ocasiones expresas, pero en la mayoría de los casos como algo lateral u opuesto a la acción preferente de la expansión urbana. De hecho, se puede cotejar que a pesar de las motivaciones que señalaban su preocupación por lo ya transformado, la realidad demostrará que el urbanismo, salvo la acción puntual de protección del patrimonio cultural y el régimen de policía, ha tenido una despreocupación casi plena por la conservación y mantenimiento de la ciudad común.

Cuando ha sido necesario intervenir en la ciudad existente han sido utilizadas las mismas técnicas y regulación que en la transformación del suelo virgen, bajo la consideración y adopción de una tabula rasa despreocupada de cualquier efecto distinto de la mera transformación física y la consecución de un saldo económico positivo para la actuación, incluso a costa de trasladar pasivos al futuro y reforzar los mecanismos de degradación inducida, en un juego que no cabe tildar sino de injusto e insostenible.

¹⁰ Diccionario de filosofía. Editorial Progreso, Moscú. Traducido del ruso por O. Razinkov: Al igual que en el modo previo al pensamiento marxista que dio pie al materialismo histórico, las acciones de los individuos en el marco de cada formación socio-económica –infinitamente diversas, individualizadas y al parecer, no sujetas a registro alguno, ni a sistematización- fueron sintetizadas y reducidas a las acciones de las grandes masas.

¹¹ Bassols Coma, M. (1973): Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956), Ed. Montecorvo, Madrid.

¹² García de Enterría, E & Parejo, L. J. (1981): Lecciones de derecho Urbanístico, Ed. Civitas S.A., Madrid y Parejo, L. (1979): La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975. Ed. Montecorvo, Madrid.

El uso de los modelos jurídico-urbanísticos aporta una gran ventaja frente a otros análisis, ya que permite sintetizar y explicar los resultados sobre los tejidos urbanos, identificando las posibles causas, barreras y facilidades otorgadas en el pasado y sobre todo las potencialidades del futuro desde una perspectiva distinta, la de los objetivos (explícitos e implícitos) que se justifican en la exposición de motivos de cada ley.

No obstante, se ha de tener presente que los modelos jurídicos también se modulan en función de cada periodo histórico y ámbito geográfico concreto, por lo que resulta oportuno señalar que el análisis estará condicionado en todo momento por el dialogo entre la regulación estatal (el modelo básico) y la regulación autonómica.

1.3.2 La comparación de conceptos y técnicas urbanísticas

El problema del uso de los modelos a la hora de estudiar la acción urbanística es la necesidad de estar familiarizado con los vocablos y conceptos, así como con su aplicación.

En ocasiones la materia urbanística resulta compleja al mezclar términos comunes, conceptos espaciales y vocablos jurídicos, por lo que requiere de un esfuerzo adicional previo de explicación para su comprensión. En especial, cuando se producen los debates de las ideas teñidas por el sesgo ideológico se tiende a intercambiar y a mezclar conceptos con la finalidad de revolver y bajo la plasticidad lingüística embarrar, sino directamente engañar, cual juego del tocomucho. Por ello, procede explicitar y aclarar conceptos y técnicas de manejo habitual.

Como se ha indicado anteriormente el DRAE define el Beneficio como la (7. m) *Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil*. Sin embargo, en urbanismo atribuimos tal condición, de manera indebida, a la edificabilidad, cuando esta no es más que la posibilidad de edificación sobre un suelo según las normas urbanísticas, esto es, la expectativa de valor (luego, no asegurado) de un bien inmobiliario una vez se promueva y venda. Como se puede observar el valor está disociado del beneficio o cuando menos no contempla los costes de su ejecución, ni las cargas que contempla, ni los riesgos de la promoción, ni la financiación del mismo. A mayor abundamiento, esta identificación biunívoca excluye cualquier otra forma de beneficio en el medio urbano que puede producirse, por ejemplo por el cambio de uso del mismo bien, de las mejoras que se efectúen sobre el bien inmueble o incluso en las zonas contiguas, como la urbanización. Esta concepción de la edificabilidad como único beneficio de una actuación tiene su trascendencia, ya que es prácticamente el único criterio (una excepción sería la actuación de Dotación en suelo urbanizado, consistente en la obtención gratuita de dotaciones con cargo al incremento de edificabilidad ponderada, ya sea por incremento físico o por un mero cambio de uso de mayor valor lucrativo) para que emerja la participación de la comunidad en las plusvalías que pregona el artículo 47 de la Constitución Española (CE 47) en su transposición al ordenamiento jurídico urbanístico. Sin embargo, la actuación sobre el medio urbano parte del concepto propio de beneficio, del saldo entre el

incremento de valor y todos los costes y gastos necesarios para poder llevarlos a término.

En relación con el Ingreso, el DRAE lo define como (5. m.) *Caudal que entra en poder de alguien, y que le es de cargo en las cuentas*. De manera análoga a lo señalado respecto al concepto de beneficio anterior, el ingreso en urbanismo se extiende y limita a la vez, a la duración de la actuación urbanística. Así en el urbanismo clásico la actuación termina con la recepción de la urbanización y por tanto los ingresos derivados de la edificación o de las actividades no quedan afectos a la actuación, sino a los propietarios a los que se les adjudica el solar o que explotan las actividades. Sin embargo, en las actuaciones sobre el medio urbano, el concepto de ingreso tiene un alcance pleno. Afecta al vuelo (edificio), al suelo (urbanización) y a las medidas sociales, económicas y medioambientales que contribuyan a su viabilidad y sostenibilidad, por lo que todos ellos pueden tener una duración y/o extensión mucho más amplia. En consecuencia y puesto que todo queda afecto a la actuación mientras esta dure o lo defina la actuación, los ingresos adquieren una connotación distinta a la del urbanismo convencional.

Comparemos a continuación los conceptos de carga y deber. Dice el DRAE sobre la Carga (8. f.) *Impuesto o tributo ligado a una propiedad o a un estado y al uso que de estos se hace* y (16. f. Der.) *En el seno de un proceso, necesidad que una de las partes litigantes tiene de realizar determinados actos para evitar verse perjudicada*. Y ahora sobre el Deber (1. tr.) *Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva*. La distinción entre carga y deber ya fue recogida por García de Enterría y Parejo en sus famosas Lecciones de Derecho Urbanístico (1981: 621), en referencia a la distinción que hacía Francesco Carnelutti¹³. Así, mientras el deber supone una situación de sometimiento de la voluntad del sujeto a lo establecido por el orden jurídico, en consideración a un interés general, la carga es una situación jurídica pasiva, consistente en el requerimiento de una conducta de realización facultativa, impuesta por la ley o derivada de la propia reglamentación obligacional. Quien tiene sobre sí la carga se halla compelido implícitamente a realizar el acto previsto, pero es su propio interés quien le conduce hacia él (Carnelutti, 2003: 199-201).

Esta distinción semántica y conceptual entre carga y deber ha sido trasladada erróneamente y quizás por fuerza de la costumbre, a las distintas legislaciones del Estado (LS56, LS75-TRL576, LS90-TRL592, LRSV98, LS07, L3R y el vigente TRLSR) y a las distintas legislaciones autonómicas, llegándose a confundir ambos términos fruto del carácter obligacional de las determinaciones del planeamiento del urbanismo clásico, pero que en cualquier caso nos permite observar la variación y evolución del urbanismo español a lo largo del tiempo.

No obstante, para ver la diferencia aplicada de ambos conceptos en materia urbanística es preciso abordar otros dos conceptos como son la viabilidad y

¹³ Decía Carnelutti que "la obligación es subordinación de interés obligado a un interés ajeno, la carga es subordinación de un interés del que soporta a un (otro) interés ajeno" y en consonancia con lo anterior, "la carga es la subordinación de uno o más intereses del titular a otro interés del mismo, que se impone porque se hace de aquella una condición para la obtención de este".

sostenibilidad económica del planeamiento. Recuérdese que bajo los postulados del urbanismo clásico todo plan era ejecutivo y obligatorio desde su aprobación definitiva dada su condición de disposición reglamentaria, que recoge el interés general y que por tanto se superpone al interés particular. Dicho plan era obligatorio para todos los propietarios incluidos en la delimitación de su ámbito y puesto que el plan definía unos beneficios (potenciales valores en venta) y unas cargas (los costes de urbanizar e indemnizar entre otros costes), el resultado o saldo para los propietarios obligados debía ser positivo, so pena de ser una actuación confiscatoria y que vulneraría entre otros la garantía de una compensación justa por la privación de la propiedad (CE 33.3), de la garantía ciudadana de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (CE 9.3) y el derecho a la igualdad (CE 14). Esta viabilidad se debía explicitar en el estudio económico financiero o estudio de viabilidad económica que se recogía en el TRLS76 y que han reproducido casi todas las legislaciones urbanísticas.

El razonamiento resulta evidente, si el plan es obligatorio para los propietarios y este debía ser de saldo positivo, los costes vinculados a la actuación de carácter obligatorio para ellos se configuraban como cargas y no como deberes, ya que el interés de estos era inherente, la obtención de un lucro asegurado por garantía pública. Este criterio ha sido confirmado en diversas sentencias del Tribunal Supremo bajo distintos supuestos (asignación de cargas, establecimiento de estándares dotacionales y de vivienda protegida, adscripción y vinculación de sistemas generales, etc.).

Sin embargo, con la LS07 se produce una ruptura fundamental. El plan ya no es obligatorio para los propietarios *per se*. La participación en las actuaciones de transformación se configura como potestativa o facultativa (LS07 8.1.c) y por tanto las obligaciones de las actuaciones se predicen como deberes de las mismas y únicamente se tornan en cargas en la medida que, los propietarios y otros, ahora empresarios, decidan voluntariamente participar, porque les interesa, cohonestando el concepto con la regulación del modelo legal.

Este otro razonamiento de la LS07 lleva a que las actuaciones, que se regirán por el principio de libre empresa (LS07 6.a y CE 38¹⁴), no precisan garantizar la viabilidad o el saldo positivo de la actuación, ya que en el régimen de libre empresa, se gana o se pierde y no hay obligación de garantizar el negocio o beneficio, ni pública, ni privadamente. Razón por la cual, si un propietario decide no participar, es la actuación quien debe indemnizarle por vía de la expropiación de acuerdo con su situación básica (rural o urbanizado). Es esta la razón por cuanto que con la LS07 y todos los textos refundidos dictados con posterioridad, desaparece el concepto de viabilidad (no aparece en ninguna ocasión y no se debe confundir la viabilidad clásica con la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano, TRLSR 22.5) y es sustituido por el concepto de sostenibilidad económica.

¹⁴ CE 38: Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

La sostenibilidad económica de las actuaciones urbanísticas incluidas en los instrumentos de ordenación parte de un doble criterio. Por un lado, se atribuye a la iniciativa privada el carácter subsidiario de la ejecución de las actuaciones y por otro, en los objetivos de la ley se establece la preocupación por las consecuencias para la administración pública una vez se recepciona la urbanización y esta empieza a tener que prestar servicios y a tener que mantenerla. Por ello, se define la sostenibilidad económica como la ponderación del impacto sobre las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y prestación de servicios, así como la comprobación de la suficiencia y adecuación de los usos productivos (LS07 15.4, actual TRLSR 22.4).

La consecuencia de la sustitución de la viabilidad por la sostenibilidad, es que ya no estamos ante un urbanismo de propietarios, sino un urbanismo de empresarios donde los deberes son de las actuaciones que se tornan en cargas para quienes participan por su propio interés particular en participar. La segunda consecuencia es que frente a un régimen de cargas limitado y tasado (tal y como establece el TRLS76 y el conjunto de legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas del cual son deudoras), la LS07 ya no establece límite para las mismas, más allá de la ausencia de motivación o arbitrariedad. Sirva como ejemplo del cambio de modelo, la obligatoriedad de ceder y urbanizar todas las dotaciones previstas, vinculadas o adscritas por la actuación, sin necesidad de distinguir entre sistemas generales o locales (recuérdese que en la LS56 no existía la posibilidad de incluir sistemas generales en los ámbitos, que con el TRLS76 fue posible incluir los sistemas generales pero solo en suelo urbanizable y ya con la LRSV98 fue posible incluir sistemas generales en suelo urbano y suelo urbanizable y adscribirlos únicamente al suelo urbanizable).

Para poder afrontar la definición de las actuaciones sobre el medio urbano han sido precisos dos conceptos, la no limitación de deberes por ejercicio de la facultad de participar y la nueva definición del derecho de propiedad en cuanto a deberes (alcance y límite). Para la aproximación a este segundo concepto es preciso contraponer las dos visiones existentes en España sobre el derecho de propiedad. Por un lado, la de un derecho limitado por las leyes del derecho civil y por otro lado, la de un derecho delimitado del régimen estatutario del derecho de propiedad, anticipando desde este primer instante que es el segundo el que prevalece en lo concerniente al derecho público y por ende al interés general prevalente.

El Código Civil regula la propiedad privada como "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes" (CC 348). Por el contrario, el TRLSR 11.11 indica que "El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística". Como se puede observar, las definiciones son opuestas. Mientras que la dicción civilista es

limitada¹⁵ (todo excepto lo prohibido), la dicción urbanística es delimitada por el estatuto¹⁶, vinculada y concreta.

La distinción y sobre todo la aplicación del régimen estatutario van a ser determinantes a la hora de articular las nuevas actuaciones sobre el medio urbano. Primero porque frente la opinión popular dominante (quizás por su incumplimiento sistemático), el deber de conservación que forma parte de dicho régimen estatutario no ha permanecido invariante, ni en el alcance, ni en su límite. Igualmente, se ha de considerar que de acuerdo con el reparto constitucional de competencias legales según la famosa STC 61/1997, el Estado ostenta la competencia de la regulación básica del derecho de propiedad (CE 149.1.1ª), además del régimen de valoraciones, procedimiento administrativo, expropiaciones y responsabilidad patrimonial (CE 149.1.18ª). Al amparo de estas competencias, se va a regular las actuaciones sobre el medio urbano, cuestión que por otra parte ha pasado el canon de constitucionalidad en las SSTC 143/2017 y 75/2018 y por tanto permite superar las dudas legales de su aplicabilidad (Sin perjuicio de que se constata que el Estado también tiene competencia para regular la materia urbanística, como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla TRLSR DA3).

No obstante, la actual regulación del derecho de propiedad ha tenido una evolución que ha hecho complicada su aplicación. Si con la LS56 se instauró el deber de conservación con su triada clásica de garantizar las condiciones de seguridad, salubridad (habitabilidad) y ornato público, la progresiva disminución del límite del deber por la aplicación de los coeficientes de depreciación de antigüedad y estado de conservación hicieron imposible su exigencia por parte de las administraciones públicas y fomentaron los procesos de sustitución a instancias del propietario-interesado con la obtención de la declaración de ruina. Esta determinación ha subsistido hasta la L3R, la cual modificó el TRLS08 para ampliar el alcance del deber al medio urbano y eliminar los coeficientes de depreciación en cuanto al deber de conservación. En consecuencia de un deber de conservación estricto se ha pasado a un deber de adaptación a los nuevos requisitos edificatorios, pero además se ha posibilitado su afectación a las actuaciones sobre el medio urbano, cuando así lo considere la administración y apruebe la delimitación de estos ámbitos.

Como se puede observar en este resumen introductorio, el conjunto de conceptos han sido reevaluados, los objetivos de la acción urbanística se han redirigido y ya sea por la inclusión del concepto de sostenibilidad y la incorporación del Derecho Europeo, la acción urbanística ha mutado a una acción empresarial, que conjuntamente con el régimen estatutario del derecho de propiedad, ahora adaptado y ampliado a las necesidades urbanas integradas, permiten identificar un nuevo modelo urbanístico que emerge con la L3R.

¹⁵ DRAE: Limitar: 1. Poner límites a algo. 3. Fijar la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien. 6. Imponerse límites en lo que se dice o se hace, con renuncia voluntaria o forzada a otras cosas posibles o deseables.

¹⁶ DRAE: Estatutario: 1. Estipulado en los estatutos. En referencia a la función social del derecho de propiedad que delimita su contenido, de acuerdo con las leyes (CE 33.2). DRAE: Delimitar: 1. Determinar o fijar con precisión los límites de algo.

1.3.3 Aplicación de los principios y regulaciones para definir una técnica que permita la ejecución de la actuación sobre el medio urbano

Si en el apartado anterior se han descrito las variaciones conceptuales, a la hora de abordar la intervención sobre el medio urbano también se hacen precisas técnicas diferentes. Por ello, el legislador ha optado no tanto por la innovación, como por la mixtura o vinculación de técnicas que anteriormente estaban separadas y que han constituido las barreras en la intervención urbanística en la ciudad existente para su preservación.

Anteriormente se ha señalado la diferencia entre viabilidad y sostenibilidad económica e incluso la sostenibilidad plena de la actuación urbanística como un nuevo paradigma. En este sentido el legislador de la L3R se percató del callejón sin salida al que conducía el sistema urbanístico y optó por la sostenibilidad plena, mediante la reformulación de la viabilidad en las actuaciones sobre el medio urbano.

También se ha dicho que las actuaciones sobre el medio urbano constituyen una regulación especial y preferente, por específica, al régimen general. Así el diseñador de la ley observa que estas actuaciones son de saldo deficitario y que a las administraciones les es y será imposible disponer de fondos para acometerlas y por tanto, opta por una vía de justicia, el cumplimiento de deberes. Para garantizar la viabilidad, que ahora queda reformulada para estas actuaciones, se considera que una actuación será viable siempre y cuando el saldo resultante (diferencial entre todos los costes e ingresos) permita garantizar que se adecue a los límites del deber legal de conservación (TRLR 22.5). Obsérvese que se establece la viabilidad en términos de saldo negativo de cuantía limitada, donde todos los beneficios e ingresos, así como las cargas y costes necesarios quedan afectos, pero aún cuando los costes superen a los ingresos, la actuación será viable si la aportación obligatoria de cada propietario no supera el límite del deber de conservación ahora modificado (TRLR 15.3). A primera vista puede parecer que no hay innovación alguna, pero la carga de innovación es realmente profunda. Primero porque se elimina la ruptura entre el suelo y el vuelo, todo queda vinculado. Donde antes se urbanizaba y luego se edificaba como expresión de un proceso bifásico característico del sistema urbanístico español, ahora la actuación alcanza ambos conceptos (incluyendo la rehabilitación, demolición y nueva construcción). Esta nueva vinculación no concluye en cualquier caso con el alcance físico de la actuación conjunta en el caso de las aMU-RR, sino que además puede ser integrada. Por tanto, además de la conservación de sus inmuebles privativos, los propietarios deben costear la nueva urbanización, su posible mantenimiento y los costes sociales, económicos y medioambientales que contemple la actuación con cargo a su deber del derecho de propiedad para la autosuficiencia y sostenibilidad integrada del medio urbano.

Precisamente este es el gran reto de la ciudad, autosuficiencia y sostenibilidad integrada. Es posible que la concepción de permanencia de la ciudad haya hecho que creamos que la ciudad sea un elemento eterno e inmutable, pero como todos los seres vivos y artificiales tiene una vida útil que puede ser funcional, vital y material. Por ello, y aunque en ocasiones esa duración limitada sea únicamente

perceptible en largos periodos de tiempo que puedan llevar a la conclusión opuesta, la ciudad se renueva y se actualiza constantemente.

Se ha señalado anteriormente que la ciudad es un ámbito espacial de elementos físicos, de relaciones sociales y económicas e interacción con el medioambiente, y son esos mismos factores, o mejor dicho su disfunción, los que generan la degradación urbana.

Los edificios y la urbanización se agotan, no son eternos. Más allá de su amortización económica (que también), su amortización física-material es un hecho y pese a la negación u ocultamiento habitual de este fenómeno, nuestros tejidos urbanos acusan progresivamente ese agotamiento. Pero dicho agotamiento físico no responde únicamente a un patrón o expectativa de vida útil, sino también funcional, en cuanto que los requisitos exigidos y exigibles no resultan estáticos (pese a la invocación de tantos sobre la imposibilidad de nuevas exigencias legales incluso cuando resultan ser contrarios a sus intereses o les garantice una adecuada calidad de vida). Los estándares, la funcionalidad, las exigencias funcionales de la evolución social hacen que el espacio físico también se agote.

En consonancia con esa exigencia funcional, la ciudad como espacio relacional y de convivencia también se agota. Cuando la degradación urbana se produce, la sociedad que la habita, las familias, los trabajos, las problemáticas sociales no son las mismas y los tejidos urbanos se fatigan. Por lo general, la ausencia de elementos aglutinadores o vertebradores (p.ej. los centros cívicos u otros equipamientos) devienen o aceleran los procesos de degradación social urbana. Igualmente, este tipo de usos y la provisión de estos espacios lastran la viabilidad de los desarrollos urbanos, por lo que han sido de escaso interés en la acción urbanística de nueva urbanización, y nulo interés en el caso de la ciudad existente, puesto que el objetivo siempre ha sido la provisión de suelos para usos lucrativos y aunque haya impedido la sostenibilidad urbana integral como resultado.

La sostenibilidad integral se basa en la capacidad de generar recursos públicos y privados a largo plazo por medio de generación de empleo de valor añadido y no de mero intercambio monetario, que generen un conjunto de tributos que haga la acción pública sobre la ciudad sostenible en pro del beneficio comunitario. Este concepto implica un importante cambio de óptica, máxime cuando los medios de producción han cambiado y cuando la generación de valor ya no puede (y es previsible que no lo sea en el futuro) recaer en la generación de plusvalías sobre el suelo. La pregunta de si una ciudad puede vivir o durar sin puestos de trabajo resulta determinante y cuestiona los criterios de ocupación, sustitución y regulación de los usos que hemos conocido hasta la fecha.

Por último, tendríamos la variable o factor medioambiental, posiblemente la variable más determinante a corto, medio y largo plazo. El urbanismo se ha planteado casi siempre bajo la perspectiva única de la ocupación o no del suelo, sin considerar el resto de variables. El consumo y tratamiento de las posteriores aguas, de la energía, de los materiales, de los residuos, de las emisiones, casi nunca han sido considerados como elementos vinculados a la propia ocupación del suelo y la acción urbanística. Incluso se han llegado a considerar como cuestiones inocuas o

de mal menor, sin percatarse que son esas variables las que condicionan su sostenibilidad y supervivencia, tanto a nivel global, como a nivel urbano. La acción del hombre, más allá del debate de su eficiencia o no, es determinante en la supervivencia individual y colectiva. Resulta absurdo continuar sosteniendo las pautas del urbanismo clásico que observan los procesos de transformación (nueva o de sustitución) como una actuación en el mejor de los casos como un mal necesario. En consecuencia, en el umbral de las alternativas posibles, es hora de apostar por la preservación de lo que hay, por una política de costes plena y vinculada a la acción transformadora, en función de los verdaderos costes e impactos ambientales que genera.

La pregunta es cómo y cuándo intervenir y la respuesta la encontramos no tanto cuando aparecen los primeros rasgos de las patologías urbanas, sino con un diagnóstico y atención temprana, que, en la mayoría de los casos, pasa por un cambio de actitud y de valores de todos los operadores del medio urbano y en la superación de las barreras del urbanismo clásico:

- a) Realizar una aplicación plena del régimen estatutario del derecho de propiedad en suelo urbanizado, al margen de su clasificación y de acuerdo con su situación básica y tipos de actuación. En especial que no existan excepciones, ni postergaciones posibles para el cumplimiento de deberes, los cuales incluyen el deber de adaptación normativa y cumplimiento de las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y sobre todo, que dicho deber quede afecto a las actuaciones del medio urbano conjuntas e integradas, esto es, las aMU-RRi.
- b) Poder desconsolidar el suelo urbano, o mejor, que al margen de su clasificación se puedan imponer los deberes de la actuación, así como la equidistribución de beneficios y cargas para afrontar de manera efectiva las necesidades urbanas integrales.
- c) Asumir el deber de conservación ampliado y de una cuantía acorde a dicho deber, para que las cargas y costes recaigan sobre los propietarios beneficiados por la actuación y no sobre las administraciones públicas, cuestión que por otra parte no tiene solución alternativa, salvo aumento de los impuestos que graven la propiedad de manera elevada y continuada en el tiempo.
- d) Que frente al régimen de participación facultativa de las actuaciones urbanísticas de carácter general, de acuerdo con los objetivos y concepción de las aMU se imponga la obligatoriedad de participar a los incluidos en dichos ámbitos de régimen especial, puesto que si el problema es de todos, la solución también, y por tanto no se debe habilitar o facilitar las soluciones del "gorrón" ¹⁷ o de picaresca.
- e) Que frente a disposiciones reglamentarias que unifican y normativizan estas operaciones sobre el medio urbano, en ocasiones de manera imposible, que

¹⁷ Gorrón, polizón o "free-rider" es aquel que disfruta de los beneficios de una acción colectiva sin participar en ella. Véase Mancur Olson, La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos, 1965.

se permita establecer soluciones motivadas, particulares e individualizadas para la realidad y solución necesaria de cada tejido urbano, permitiendo exenciones e inaplicaciones de dichos estándares, siempre bajo el control y tutela pública y con el interés general que dispone el planeamiento urbanístico.

- f) Que se dispongan de mecanismos alternativos, justos y equitativos que permitan repartir todos los beneficios y todas las cargas precisas, considerando los deberes de la propiedad y las verdaderas plusvalías que genera la actuación, de acuerdo con el principio de justicia distributiva, como expresión tanto de la acción pública del urbanismo en cuanto actividad económica, como del reparto de los beneficios que se generan o a través del mismo.

Por ello, el presente artículo se adentra en describir las bases necesarias para la definición de un nuevo modelo de intervención, así como estudiar las condiciones de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas (aMU-RRi) de la legislación del Estado y en su caso de las adaptaciones que hayan realizado las distintas Comunidades Autónomas.

2 LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO

Como se ha indicado anteriormente, la LS07 supuso la ruptura con el modelo clásico en pos de la sostenibilidad y, con los antecedentes de la LES y el RDL 8/2011, la L3R supuso la cristalización del modelo de intervención por la ciudad, para la preservación de la ciudad.

Tuvo que ser desde la perspectiva transversal de la sostenibilidad con la que se abordara el hueco regulatorio dejado por la LS07 al definirse e incluirse la sostenibilidad integrada urbana en una ley horizontal y transversal como la LES, y posteriormente con el RDL 8/2011, donde se crearon los instrumentos para la regeneración y renovación urbana vinculada a la ampliación del deber de conservación. Sin embargo, ese esfuerzo normativo no logró la precisa trabazón y articulación con las actuaciones urbanísticas, por lo que con la L3R se configura con carácter básico la regulación especial de las actuaciones sobre el medio urbano (aMU), así como una tentativa de las modificaciones necesarias del régimen general del TRLS08, dando lugar al innominado TRLSR13 (TRLS08+DF 12 L3R).

Con la L3R, por primera vez en la legislación española (sin perjuicio de las leyes de mejora y saneamiento de poblaciones), se articulan instrumentos urbanísticos conjuntos, integrados y propios para la preservación de la ciudad, que por su condición de legislación de carácter básica del Estado resultan prevalentes a las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, deudoras en su mayoría del modelo clásico y en especial del TRLS76. Esta situación ha pervivido hasta la STC 143/2017, mediante la cual se ha limitado la potencialidad de la capacidad regulatoria del Estado, al considerar el Tribunal Constitucional que la L3R regulaba materia urbanística, lo cual está reservado competencialmente a las CC.AA.

Las aMU estatales y las distintas adaptaciones realizadas por algunas comunidades autónomas en su caso¹⁸, suponen una auténtica revisión conceptual de las regulaciones precedentes, tanto por la aparición y aplicación de nuevos conceptos, como por la combinación o aplicación conjunta de las técnicas existentes. La no necesidad de clasificación (y la indiferenciación de sus categorías) al ser sustituida por la situación básica del suelo urbanizado; la posibilidad de afectar todos los ingresos y costes de la actuación de acuerdo con su objeto; la aplicación de la equidistribución plena frente a la equidistribución tasada del modelo clásico; la ampliación del deber de conservación tanto en el alcance como en el límite; la redefinición de la viabilidad económica de las actuaciones con saldo negativo limitado por el límite del deber de conservación, frente a la viabilidad económica de beneficio garantizado del modelo clásico, nos sitúan ante un nuevo modelo y escenario. Las aMU estatales y las adaptaciones autonómicas amplían potestades del planeamiento clásico en cuanto a delimitación de su ámbito e instrumentos de vehicularización, los planes especiales, pero al gravitar sobre la obligatoriedad del deber de conservación del derecho de propiedad la actuación adopta una determinación especial, la obligatoriedad de participar.

Entre los dos tipos de aMU, destaca la actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada (aMU-RRi), la cual, al igual que en el planeamiento clásico, todo le es afecto (beneficios, incrementos de valor, costes y cargas) y, sin embargo según su propia naturaleza y definición, estas actuaciones ya no son solamente meras intervenciones conjuntas de carácter físico sobre la edificación y la urbanización, sino que se habilita la posibilidad de incluir las medidas y los costes sociales, económicos y medioambientales necesarias para el caso de las actuaciones de carácter integrado. No solo queda afecta la edificabilidad y las cargas de urbanización, sino todos los ingresos y costes de la actuación,

¹⁸ Referencias legislativas de las Comunidades Autónomas:

Andalucía: No dispone.

Aragón: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Asturias: No dispone.

Baleares: Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

Canarias: Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias.

Cantabria: No dispone.

Castilla-La Mancha: Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Castilla y León: 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.

Cataluña: Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

Comunidad Valenciana: Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

Extremadura: Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

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

Madrid: No dispone.

Murcia: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Navarra: Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

País Vasco: Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

La Rioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

incluyendo la rehabilitación, demolición y nueva edificación, la reurbanización, la reordenación de la propiedad, así como los ingresos y costes de las actividades que se incluyan en las mismas.

2.1 La evolución regulatoria de la actuación sobre el medio urbano

La LS07 supuso una revolución desde el campo conceptual del urbanismo con respecto al modelo clásico precedente (LS56-LRSV98). Si bien la LS07 apostaba por la ciudad, tal y como lo señalaba su exposición de motivos, su regulación concreta únicamente se centró en la alteración y el perfeccionamiento de las bases de los nuevos desarrollos, como si estos fueran precisamente la única ocupación de la acción urbanística. Sintéticamente se podría decir que únicamente se preocupaba por la ciudad en la medida que se producía la reordenación y sustitución de la edificación sobre el suelo urbanizado, dando pie a la actuación de Reforma o Renovación de la urbanización (y sin perjuicio de la novedad de la actuación de Dotación, que aunque de manera inversa también propiciaba la sustitución de la edificación) y por otro lado, la reformulación aunque de alcance limitado del deber de conservación del derecho de propiedad, pero que en cualquier caso se encontraba circunscrito a la estricta propiedad.

La preservación con carácter conjunto e integrado de la ciudad no se contemplaba. Más aún, la combinación del ejercicio de la facultad de participar y el régimen de valoraciones en suelo urbanizado hacían inviables la mayoría de las actuaciones por el crecimiento exponencial de las indemnizaciones posibles. En consecuencia, dicha inviabilidad llevaba a la frustración de las mismas, del plan y de los objetivos de intervención sobre la ciudad existente, toda vez que los mecanismos (tributarios fundamentalmente) tampoco han aportado una solución sostenible desde todas las perspectivas.

Ante esta situación se hacía preciso desarrollar o completar un desarrollo legal que pudiera revertir o paliar ese hueco normativo dejado por la LS07, así como superar las barreras técnicas para la intervención en el medio urbano, a saber: la definición y ampliación del deber de conservación para alcanzar en los edificios un deber de adaptación más que de conservación estricta y en la medida de lo posible extender sus efectos más allá de la mera propiedad, ya que esta forma parte de un todo, la ciudad; la superación del régimen de clasificación y en especial de sus categorías y por tanto, someter a la propiedad a un nuevo régimen de derechos y obligaciones no *petrificado*, donde fuera posible vincular actuaciones urbanísticas con nuevos alcances y objetivos en función de las verdaderas necesidades urbanas en cada tejido; que la participación en la actuación no fuera elegible u optativa por los propietarios, y que quedara anudada al cumplimiento de deberes de la propiedad, ya que por un lado el cumplimiento de deberes no puede plantearse como algo elegible y por otro, porque la sujeción obligatoria evitaría la picaresca de que unos obligados sufragasen los costes mientras todos se benefician; abordar la sostenibilidad plena del medio urbano definiendo las actuaciones precisas para procurar su supervivencia, yendo más allá del debate de la viabilidad lucrativa de

las plusvalías edificatorias e incorporando todas las verdaderas plusvalías que se generan por la acción urbanística, así como incorporar la perspectiva del mantenimiento urbano y de la suficiencia y adecuación de los usos productivos para paliar el monocultivo residencial precedente; establecer que las actuaciones urbanísticas no tuvieran porqué tener un único objetivo y alcance de intervención física, sino que puedan alcanzar a tener, previo diagnóstico, un alcance integral precisamente para que sean efectivas en su objetivo, la preservación de la ciudad (en ocasiones no se trata de hacer intervenciones físicas -rehabilitación, edificación y reurbanización- sino precisamente paliar e intervenir con medidas sociales, económicas y medioambientales y de otro tenor); y finalmente, frente a un modelo vertical (de arriba a abajo), que sea la ciudadanía la primera interesada en definir y sufragar su futuro, procurándose en un modelo de solidaridad y corresponsabilidad para garantizar la función social de la propiedad entre todos de acuerdo con sus deberes de propietarios.

Ante este reto, el legislador posterior a la LS07 se percató de que no se puede articular un régimen legal y urbanístico armónico con la regulación general o integrado en él y por tanto, tomando eso sí los instrumentos y conceptos dispuestos por la LS07 y a partir de la sostenibilidad va a establecer un régimen especial para este tipo de intervenciones sobre la ciudad existente, dejando el régimen general como subsidiario. Por tanto, va a tomar los elementos comunes del urbanismo clásico que habían permanecido separados y los va a vincular y ampliar, para con ello volver a reconectar los deberes de las actuaciones de transformación a la propiedad existente y que hasta entonces había terminado blindada (solo era posible exigirlos una vez, con motivo de los nuevos desarrollos y solo cabía volver a exigirlos en la ciudad existente de manera muy forzada y en casos extremos, siempre y cuando se garantizaran los beneficios y por otra parte eludiendo el cumplimiento de deberes o las responsabilidades de los propietarios con respecto a las exigencias legales).

Ante esta necesidad, el legislador posterior a la LS07 va a ampliar el alcance y límites del régimen estatutario del derecho de propiedad, constatando que la regulación anterior (en los dos conceptos, del alcance y del límite) había resultado ineficaz para el objetivo pretendido.

Con todo, la construcción del modelo urbanístico que desembocaría en las actuales actuaciones sobre el medio urbano se construyeron en base a las determinaciones iniciales de la LS07, que se articularon inicialmente con la LES y el RDL8/2011 y que finalmente cristalizarían con la L3R para configurar un modelo por la ciudad.

No obstante, cabe adelantar desde este mismo instante que, como todo modelo, el modelo de intervención de la L3R resulta ser un mecanismo imperfecto, pues no se llega a resolver el problema de la sostenibilidad plena, sino que sintéticamente establece un mecanismo para al menos intervenir una vez más sobre la ciudad, pero sin entrar en el fondo del problema, que es la necesidad de la intervención recurrente o de las necesidades urbanas recurrentes. Sin embargo, si cabe

reconocer que supone un cambio de escenario diametral con respecto a la forma de intervención urbanística del modelo clásico.

2.1.1 Antecedentes (LES y RDL 8/2011)

Tuvo que ser precisamente desde la perspectiva global de la sostenibilidad económica y como enfoque transversal, cuando cuatro años más tarde de la promulgación de la LS07 se comenzó a ver el hueco dejado para la intervención en el medio urbano en general y para su preservación en particular. Fue primero con la Ley de Economía Sostenible (LES) y posteriormente con el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (RDL 8/2011), donde se abordó la preservación del medio urbano para el urbanismo entendido como algo más allá de la acción disciplinaria (LES EM I):

La Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, articula, así, un ambicioso y exigente programa de reformas, que profundiza en la dirección de algunas de las opciones estratégicas adoptadas desde la anterior Legislatura, como la prioridad otorgada al incremento en la inversión en investigación, desarrollo e innovación, o al fomento de las actividades relacionadas con las energías limpias y el ahorro energético; o ya en esta Legislatura, dentro del propio Plan E, a la trasposición rigurosa de la Directiva de Servicios.

Para ello la LES, se plantea como una ley transversal e integral, de manera que se identificara la sostenibilidad de forma aunada como sostenibilidad económica, social y medioambiental (LES EM I: *La Estrategia incluye un variado elenco de iniciativas legislativas, reglamentarias y administrativas, así como la promoción de reformas en ámbitos específicos de la economía española como el laboral o el de la Comisión del Pacto de Toledo. Todas ellas pretenden servir a un nuevo crecimiento, a un crecimiento equilibrado, duradero: sostenible. Sostenible en tres sentidos: económicamente, esto es, cada vez más sólido, asentado en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación; medioambientalmente, que haga de la imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos; y sostenible socialmente, en cuanto promotor y garante de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social*).

Con todo, la LES define de manera algo confusa y terminológicamente ambivalente los dos tipos de actuación del medio urbano bajo tres condicionantes (Menéndez, 2011: 42) (LES 109 a, b, c):

- a) *Tengan por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos correspondientes, así como, en su caso y complementariamente, de la extensión razonable de los mismos en el ámbito de su periferia inmediata, de acuerdo con criterios de compacidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de*

infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando en todo caso un marco urbano coherente.

- b) Se articulen preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que, considerando las pertinentes variables de naturaleza, ambiental, económica y social en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que padezcan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto, combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia.*
- c) Contribuyan, cuando tengan carácter aislado, al objetivo a que se refiere la letra anterior y a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas variables de naturaleza socioeconómica son inherentes al proceso rehabilitador.*

Los dos tipos de actuación son el de renovación y el de rehabilitación urbana (LES 110) atribuyendo a ambas la condición de actuación de transformación (TRLS08 14.1). Las de renovación suponen la reforma de la urbanización y de las dotaciones (LES 110.1), pudiendo definirse como actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización (TRLS 14.1.a.2) o actuaciones de dotación (TRLS 14.1.b), puesto que se limitan las actuaciones en suelo urbanizado.

Sin embargo, la regulación fracasa en su detalle, al menos en lo que concierne a las actuaciones de renovación, que presumiblemente son de carácter conjunto, puesto que solo afectan a la urbanización y a las dotaciones.

Sin embargo, la actuación de rehabilitación sí tiene un mayor detalle, puesto que las equipara al alcance de las actuaciones propias del deber de conservación, ampliándolo a poder *garantizar los derechos reconocidos por ley a las personas, especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o viniesen impuestas por normas legales sobrevinidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía.* (LES 111.1), siendo obligatorias si una administración las dicta, pero con dos límites: las obras son exclusivamente en el seno de la edificación (no quedan afectas al tejido urbano o similar) y en el caso de las viviendas sometidas a la LPH, se fija un límite económico en función de un indicador de renta familiar (IPREM)¹⁹, (LES 111.2.2).

Sin embargo, en lo referente a la rehabilitación habilita una serie de determinaciones y técnicas que permiten la flexibilización de las barreras anteriores, tales como la ampliación del alcance del deber de conservación, la eliminación de los vetos de las obras ordenadas por la Administración en los inmuebles sometidos a la LPH, la posibilidad de afección registral de las obras ordenadas a la propiedad, la habilitación de la expropiación de zonas privadas y ocupación del dominio público en favor de comunidades de propietarios para resolver los problemas de accesibilidad y

¹⁹ IPREM: El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas. Fuente: <https://bit.ly/2i9DWWw> (Consulta: enero 2019)

la flexibilizando la exoneración del cumplimiento de exigencias de imposiciones urbanísticas (alineaciones, volúmenes máximos y cómputo de edificabilidad), todas ellas incluidas en el LES 110.

En cuanto a la dicción regulatoria, la LES se hace eco de una nueva forma de regular más cercana a lo que se denomina como "soft law", al modelo europeo, centrada en objetivos y en un modelo flexible ajeno, o cuando menos alejado del Derecho Urbanístico precedente, deudor de un modelo reglamentista que persiste. Todo ello ha llevado a un cierto descoloque de los operadores (técnicos y juristas), que se han visto huérfanos de apoyos normativos según sus expectativas, llegándose a considerar la LES como una ley conceptual, pero sin aprovechar la potencialidad de la misma y su flexibilidad.

Fue cuatro meses más tarde cuando se dictó el RDL 8/2011, con el que se completó esta nueva regulación iniciada con la LES, con el objetivo de reforzar y profundizar en los contenidos de la misma (RDL 8/2011 EM V). En el ámbito urbanístico completó la regulación (Quintana, 2011: 54) con la concreción de las actuaciones de regeneración urbana, y después con la definición de su alcance y sujeción de los propietarios a las mismas, si bien lo hizo nuevamente de una manera algo confusa.

En primer lugar, diferencia tres posibles alcances globales de las actuaciones de rehabilitación (entendida la rehabilitación como un concepto genérico y no explícito de la LES, pero sí ampliado con respecto a su significado común hasta entonces (RDL 8/2011 17.1):

- a) Las actuaciones de conservación estricta en los mismos términos que el TRLS08 9.1: condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato público.
- b) Las de mejora, vinculadas a lo establecido en el artículo 111 de la LES y además con la condición de que los edificios llegaran a cumplir los requisitos básicos de la LOE y el CTE.
- c) Y las de regeneración urbana, *entendiendo por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior. Tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico.*

Las actuaciones de regeneración además de otorgarles la condición y régimen jurídico de actuación de transformación (TRLS08 14.1) se acompañan de la siguiente particularidad (RDL 8/2011 18.1):

1. Las actuaciones de conservación, mejora y regeneración podrán imponerse por la Administración competente cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-ley y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 111 de la Ley de Economía Sostenible.

En particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50% de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad.

De lo cual cabe deducir que:

- Si el porcentaje de renovación o sustitución de viviendas o edificios completos es hasta el 50%, las actuaciones son de regeneración.
- Mientras que si es superior, son de Reforma o Renovación (TRLS08 14.1.a.2).

No obstante, se puede observar que la diferenciación objetiva en base al 50% de sustitución edificatoria pudiera ser que únicamente llevara aparejada la diferenciación de la afectación del deber legal de conservación, puesto que en las actuaciones de transformación sobre suelo urbanizado el TRLS08 no permite la intervención en la edificación (en igual sentido Iglesias, 2017: 223-224).

Lo que sí constituye un cambio sustantivo es que en virtud de su vinculación al deber de conservación, las actuaciones de conservación, mejora y regeneración tienen carácter obligatorio y por tanto la participación facultativa en este tipo de actuaciones de transformación de carácter especial queda desplazada. Los sujetos obligados, todos los propietarios (RDL 8/2011 18.2), quedan vinculados a la actuación y al cumplimiento de los deberes de la misma en virtud del deber de conservación, el cual en defecto de ejecución de manera injustificada cabe elevarlo del 50% al 75% del coste de reposición (RDL 8/2011 18.3). Este aspecto nuclear resulta indicativo no solo de un cambio de rumbo, sino también de la regulación, ya que la obligatoriedad de la actuación para los propietarios supone la definición de un régimen jurídico especial y separado que se beneficia de algunas determinaciones del régimen general al combinarlas.

Pudiera decirse que el RDL 8/2011 tanteaba las técnicas necesarias y llegó a establecer parte de las claves del futuro modelo: la ampliación del alcance del deber de conservación (RDL 8/2011 17.1.b), la posibilidad de definir actuaciones de carácter integrado cuando estas incluyan las medidas sociales, económicas y

medioambientales precisas (RDL 8/2011 17.1.c), la afección a la actuación del deber de conservación (RDL 8/2011 18.1 y 18.2), la obligatoriedad de participar en las actuaciones y la articulación del universo de sujetos obligados a participar (RDL 8/2011 18.2) trascendiendo la mera propiedad privada y habilitando la actuación conjunta.

Todo ello llevaría a cristalizar en un modelo urbanístico nuevo por la ciudad con la promulgación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), que derogaría las determinaciones precedentes de la LES y el RDL 8/2011, pero que recogería sus determinaciones, las compilaría, clarificaría y ampliaría, configurando un modelo urbanístico para la preservación urbana.

2.1.2 La regulación básica inicial (L3R)

La L3R viene a configurar un nuevo modelo de intervención urbanística no tanto por las técnicas que utiliza, sino por cómo las actualiza y las combina para superar las barreras que urbanísticamente habían frustrado la intervención sobre la ciudad existente para su preservación.

Con carácter previo al análisis de la L3R es preciso resaltar los objetivos y justificaciones más relevantes de esta Ley (en igual sentido Parejo, 2015: 4):

1. La configuración de un modelo legal de carácter básico que supera las barreras y garantías del modelo clásico urbanístico español de la LS56-LRSV98, así como las determinaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas.
2. La definición de una regulación de un modelo estatutario de propiedad sin eximentes ni exclusiones para el suelo urbanizado, basado en la actuación conjunta de suelo y vuelo con todas las flexibilidades posibles.
3. La superación de la intervención meramente física para poder acometer las verdaderas necesidades urbanas.

La L3R ahonda en la regulación del suelo urbanizado y su régimen estatutario, al margen del régimen de clasificación y sus categorías, recuperando un régimen dual precedente (el anterior a la LS56 si se quiere) y se establece un régimen jurídico basado en la preservación urbana que podrá llegar a ser de carácter integrado, en vez de uno basado en la sustitución.

Tras los balbuceos de la LES y el RDL 8/2011, la L3R perfecciona los mecanismos de intervención en suelo urbanizado y su régimen estatutario, modificando el TRLS08 y dando pie al innominado TRLS13. Pero en igual medida, siendo consciente de que no es lo mismo intervenir en lo existente para su preservación que para su sustitución, va a definir un régimen jurídico especial y diferenciado de aplicación preferente, bajo los principios jurídicos "*lex specialis derogat generali*" y "*lex posterior derogat priori*"²⁰, donde el régimen general por tanto será de aplicación subsidiaria.

²⁰ El primer aforismo señala el principio jurídico que significa literalmente que la ley especial deroga a la general o la norma especial prevalece frente a la general. El segundo significa literalmente que "la ley posterior deroga a la

La reacción a estas determinaciones de unión de las actuaciones y superación del régimen de clasificación por parte de los operadores ha sido el de un rechazo al cambio y el no querer articular soluciones dolorosas para amplias capas de la población, pero sin constatar la inviabilidad y la insostenibilidad de las actuaciones tradicionales utilizadas hasta este momento basadas en el modelo clásico.

Por ello, la L3R va a establecer un tipo de actuaciones, inicialmente denominadas a3R y luego actuaciones sobre el medio urbano (en el TRLSR) y que a diferencia de las actuaciones separadas de transformación (suelo) y de edificación (vuelo) va a unificarlas en un único marco, porque las actuaciones generales no tienen por objeto la preservación urbana sino los nuevos desarrollos o la sustitución, ya sea de la urbanización o de la edificación. La definición de las aMU se concreta en el L3R 7 (actual TRLSR 2.1):

1. *De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas 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 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.*
2. *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.*

Como se puede observar, las actuaciones sobre el medio urbano (aMU) tienen una serie de características que las hacen diferentes de las actuaciones urbanísticas de carácter general:

1. Tanto las de rehabilitación como las de regeneración y renovación tienen como requisito la rehabilitación edificatoria, por lo tanto preservación urbana.
2. Se definen en situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, o lo que es lo mismo cuando no alcancen a cumplir los requisitos del CTE, que precisamente esta ley establece, en la L3R DF3.
3. Cuando además de los edificios afecte a los tejidos urbanos, o lo que es lo mismo a la urbanización y la red de equipamientos, serán actuaciones de regeneración y renovación (actuación a no ser confundida con la de Reforma o Renovación de la urbanización TRLS08 14.1.a.2).

anterior", e implica uno de los tres criterios tradicionales o principios legislativos. El segundo comporta el llamado criterio cronológico aplicándose para el caso de conflicto entre dos enunciados normativos de igual extensión e idéntico rango jerárquico, incompatibles, promulgadas en momentos distintos en cuyo caso, prevalecerá la posterior en el tiempo

4. En el caso de las actuaciones de regeneración y renovación se habilita para que se incluyan la actuación de demolición y la actuación de nueva construcción de edificios como parte inherente de la actuación.
5. La actuación de regeneración y renovación tendrá carácter integrado (a no confundir con el vocablo “integrado” que utilizan el TRLS76 16.1, TRLS92 71.2, 82.1, 85.1.b y las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, como en el caso de la legislación vasca, el LvSU 138) cuando incluya las medidas y los costes sociales, económicos y medioambientales (lo necesario para la preservación urbana más allá de lo físico) dentro de una estrategia administrativa global y unitaria (aquí el legislador se abstuvo de utilizar el vocablo “plan” para no provocar el litigio competencial).

La denominación de actuaciones 3R (a3R) puede resultar una definición que induzca a equívoco puesto que toma su nombre de la propia ley (3R), pero en una lectura detallada y gramaticalmente correcta no puede llevar a otra conclusión de que nos encontramos únicamente ante dos tipos de actuación, la de rehabilitación y la de regeneración y renovación²¹ ²², sin perjuicio de que puedan haber dos especies, las integradas (que incluyen las medidas sociales, ambientales y económicas) y las no integradas (Castelao, 2013: 155 y Parejo & Roger, 2014: 104-105).

El legislador opta por definir tipos de actuación urbanística especiales con un objeto distinto. Recuérdese igualmente que el objetivo las actuaciones de transformación es la obtención de dotaciones urbanizadas y la producción de solares edificables, mientras que las actuaciones de no transformación (inicialmente innominadas y posteriormente identificadas como edificatorias) solo tienen el objeto de edificar, rehabilitar y demoler en su caso. Pero en general no existe una actuación ni que combine ambos objetos, ni que tenga la vocación de la preservación urbana con carácter conjunto. Esto es, por primera vez desde la promulgación del modelo clásico se plantea una actuación unitaria que vincula el suelo y el vuelo para lograr la sostenibilidad urbana integrada.

El segundo elemento que es preciso destacar es que esta regulación especial tiene la condición de legislación básica (L3R DF 19.1) y como tal se superpone a las determinaciones autonómicas que pudieran oponerse por el principio de prevalencia. Así lo ha venido a establecer la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en especial las SSTC 102, 116 y 127 del año 2016.

²¹ Obsérvese que para que la actuación de regeneración y renovación remitiese a dos actuaciones diferenciadas debería haberse utilizado la estructura gramatical “de regeneración” y “de renovación”, cosa que no ocurre en ningún pasaje de la ley.

²² El profesor Parejo aborda la cuestión en su “Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)”, 104: La denominación como de regeneración y renovación expresa la complejidad del objeto de estas actuaciones en cuanto comprensivo de la rehabilitación que precisa del parque edificado y la renovación, asimismo pertinente, del tejido urbano que otorga soporte –es decir: la correspondiente urbanización–, en modo alguno, la diferenciación de dos tipos en función de sus posibles y diferenciados objetos: el de actuación de regeneración, de un lado, y el de renovación, de otro. Si así fuera, se estaría, en el primer caso, ante el absurdo de una actuación formalmente denominada de regeneración pero materialmente de rehabilitación. La denominación alude, pues, a un único tipo de actuación.

2.1.3 La regulación básica vigente, RDL 7/2015 (TRLR)

El periplo histórico de la regulación urbanística para la preservación urbana culmina con la regulación vigente del TRLR, tamizado a su vez por los efectos de la STC 143/2017 que precisamente entró a analizar la constitucionalidad de la L3R, extendiendo sus efectos al texto refundido actual.

Sin perjuicio de la limitada capacidad de refundidora, el gobierno del año 2015 se planteó como objetivo la finalidad de aclarar, regularizar y armonizar la biología y contenido dispositivo de la L3R y el TRLS13 (TRLS08 modificado por la DF12 de la propia L3R), al objeto de estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de distinta naturaleza y alcance de los mismos.

En consecuencia y a pesar de lo pretendido, subsiste en el TRLR un régimen especial vinculado a las actuaciones sobre el medio urbano fácilmente detectable por el encabezamiento o referencia en cada apartado o inciso de "En las actuaciones sobre el medio urbano...". Por lo que no se modifica en nada lo antedicho hasta este momento en referencia al régimen especial preferente y en igual medida, resaltar que tal y como señala el TRLR 2.1.2º a las aMU 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 artículo 7, incluso ambas a la vez.

2.1.4 La STC 143/2017

Por último, es preciso indicar que la STC 143/2017 ha venido a resolver y dictaminar la constitucionalidad de la L3R ante el recurso de Generalitat de Cataluña sobre los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 15 de la L3R (únicamente se señalan los artículos afectados a las actuaciones sobre el medio urbano) por entender esta que se ha producido una invasión competencial. Sin entrar en el detalle sobre la resolución, interesa señalar dos cuestiones:

1. Se declara inconstitucional por invasión competencial en materia de urbanismo lo siguiente: los modos de ejecución de las aMU (TRLR 9.3); Los contenidos de la memoria de viabilidad económica de las aMU, MEaMU (letras del TRLR 22.5) y las reglas especiales de las aMU (TRLR 24.1 Parcial y 24.2)
2. Se declara constitucional y de aplicación plena y prevalente todo lo demás, con lo que los operadores estarán sujetos a esas determinaciones.

Por todo ello, cabe inferir que no se ha cuestionado nada del modelo urbanístico por la ciudad, con excepción del contenido de uno de sus documentos (ciertamente importante), la MEaMU y las reglas para su ejecución, pero que en parte resultaban expresivas de los principios básicos del urbanismo.

No obstante, los efectos de la STC 143/2017 en algunas comunidades autónomas son reducidos o nulos, toda vez que han procedido a adaptar los contenidos de la regulación básica a sus ordenamientos, incluso replicando los mismos contenidos documentales de las aMU, como es el caso de la Comunidad

Autónoma Vasca, que en su Ley de Vivienda define las ARU como el instrumento que se corresponde con las aMU-RRi (Cerezo & Tejerina, 2018b: 451-452).

Culmina aquí el tracto histórico que alcanza hasta nuestros días, con la identificación de las aMU-RRi, como el instrumento urbanístico de carácter básico prevalente para poder abordar la actuación de preservación urbana sostenible, conjunta e integrada. Sin perjuicio de lo cual, es preciso realizar brevemente siquiera una serie de revisiones conceptuales que ayuden a entender la trascendencia del cambio y su aplicabilidad.

2.2 Las revisiones conceptuales de la actuación sobre el medio urbano

Un apartado como este puede resultar extraño en la medida que en urbanismo presumimos que los conceptos no han cambiado, que las cosas son así y que plantearse que el significado de las palabras sea otro es poco más o menos que un esfuerzo baldío.

Sin embargo, se ha de precisar que, al igual que en la evolución histórica del derecho urbanístico que brevemente se ha ido describiendo, las palabras y conceptos utilizados en las distintas leyes nunca son casuales, ni han resultado inocuos o superfluos, aunque a fuerza de repetirlos quizás los hemos ido incorporando de manera natural, al punto de que quizás se hayan transformado o distorsionado, no solo de su significado común sino incluso de su significado “normativo” y preciso que le otorga el DRAE.

Si las leyes traducen un estado de opinión o el uso del momento histórico en que se promulgan, las palabras y conceptos que se utilizan en ellas no resultan ajenos a dicha condición²³. Por ello, la comprensión de las nuevas regulaciones tiene la dificultad de que es frecuente que adoptemos su estudio atribuyendo a nuestro bagaje cultural, conformado a la luz de la regulación precedente, la cualidad de derecho natural, cuando, normalmente, obedece una opción legal particular que responde a las circunstancias de un momento concreto.

Acorde con sus objetivos y necesidades de cambio de paradigma (Quintana, 2011: 53), la L3R primero y ahora el TRLSR, hacen uso de algunos términos que han sido clave en el urbanismo tradicional o clásico, dándoles un nuevo alcance y de igual manera, abandona algunos principios del urbanismo tradicional que se conciben como esenciales al urbanismo y no como propios de un modelo urbanístico concreto.

Resulta interesante en este punto realizar una anotación marginal sobre la reacción que genera en la audiencia y los operadores urbanísticos cuando el autor ha tenido la ocasión de exponer en público esta cuestión con motivo de la presentación de sus investigaciones o de realizar su labor docente.

²³ Apartado elaborado a partir del material docente de elaboración propia y conjunta con José Ignacio Tejerina en los cursos modulares de la EVETU (IVAP).

Las reacciones han ido desde la sorpresa, al escepticismo o incluso al negacionismo por más que la Ley lo señale o incluso que el DRAE resulte taxativo al respecto. Dicha reacción no puede ser sino un rasgo de la resistencia al cambio que en ocasiones nos caracteriza, así como al rechazo a adentrarnos en el nuevo paradigma, donde todo aquello que aprendimos ya no es así, no se utiliza igual y por supuesto tiene una serie de consideraciones que por más que justas y técnicamente idóneas, suponen la alteración de las bases de la acción y del modelo urbanístico que ha estado imperante desde hace más de 60 años.

No obstante, negar la evidencia resulta absurdo, máxime cuando además realizar el cambio es necesario para afrontar la intervención en la ciudad de existente para su preservación y atender las nuevas necesidades y fenómenos que en ella se producen.

Por todo ello, se procede a continuación a desgranar y comparar los conceptos que han variado y permiten describir un nuevo modelo: la situación básica del suelo urbanizado, el beneficio y los ingresos, las cargas y costes, y la viabilidad económica.

2.2.1 La situación básica de suelo urbanizado

La normativa de suelo y urbanismo producida desde la LS56 ha configurado un régimen de derechos y obligaciones de la propiedad del suelo a partir de la clasificación que incluso se ha traspuesto de las legislaciones autonómicas, siguiendo por mor de la supletoriedad del TRLS76 al que eventualmente parece que estamos condenados a respetar por más que las leyes básicas cambien, incluso de manera radical. Sin embargo y como ya ha sido descrito, con la promulgación de la LS07 primero y la L3R después, dicho régimen de clasificación ha sido desplazado por el régimen de la situación básica del suelo, que junto a la definición del régimen jurídico de los distintos tipos de actuación han venido configurar al menos dos modelos urbanísticos de intervención, el general y el de la preservación urbana.

Desde la promulgación de la LS07 la doctrina mayoritaria ha fijado su atención sobre los efectos de aquella regulación sobre el suelo rural sujeto a transformación, al fin y al cabo la mayoría de los operadores siguen sosteniendo que la finalidad del urbanismo es esa, la transformación del suelo virgen (Gaja, 2015: 15). Por otra parte, tampoco es descartable la incidencia que han tenido las impugnaciones que dicha ley ha tenido en la sede del Tribunal Constitucional. Pero lo que sí resulta llamativo ha sido la aparente intrascendencia con la que ha pasado el otro gran cambio que trae consigo la LS07, que es parcialmente difuminado por la modificación del acceso a la condición de suelo urbanizado operado por la L3R (Parejo, 2017: 8-9).

Como se ha indicado previamente, durante el largo periodo de más de 50 años (1956-2007) se puede extrapolar que el suelo urbanizado en el que no se previera intervenciones de transformación urbanística, mediante, normalmente su ordenación y edificación de nueva planta (Suelo Urbano Consolidado, SUC), ha tenido un régimen de derechos y obligaciones privilegiado y radicalmente diferente del suelo sujeto a transformación (Suelo Urbano No Consolidado, SUNC). El primero

gozaba el cuasi-blindaje de no poder desconsolidarse salvo que la degradación fuera casi plena de acuerdo a la doctrina del Tribunal Supremo²⁴ (SSTS 23/09/2008 y 5036/2016 de fecha 26/03/2010 entre otras) (Menéndez, 2011: 36), que impedía recorrer el camino inverso de la consolidación.

Pero la LS07 viene a trastocar dicho planteamiento en la medida que: elude deliberadamente el empleo de conceptos y técnicas urbanísticas y desplaza la clasificación, sustituyéndola por la situación básica (LS07) y el régimen jurídico de las actuaciones (LS07 14) (Iglesias, 2017: 231).

De las dos situaciones básicas del suelo que agotan las posibilidades, rural y urbanizado, interesa analizar la situación básica de suelo urbanizado, el cual se define en el LS07 12.3 como aquel que *“Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.”*

A partir de la determinación de la situación básica de suelo urbanizado se definen los dos posibles tipos de actuación de transformación en dicha situación básica (aRRU, LS07 14.1.a.2 y aDot, LS07 14.1.b) y pudiéndose añadir las innominadas actuaciones de no transformación, posteriormente identificadas como edificatorias (TRL13 14.2). En puridad y desde la LS07 nada obsta para dictar y delimitar una actuación de transformación sobre suelo urbanizado al margen de cuál sea su clasificación si el plan así lo establece, dándole el régimen de derechos-facultades (LS07 8) y deberes (LS07 9 y 16) que le corresponda. Sin embargo, ahí ha estado el Tribunal Supremo, cual guardián de las esencias, negando cualquier otra interpretación que no fuera la del TRL13 (como recogen entre otras las STS 5036/2016, la STS de 26/03/2010 y la STS 23/09/2008), incluso manifestándose contra la voluntad del legislador.

A pesar de la claridad conceptual de la LS07, con la L3R se vuelve a modificar la definición del suelo en situación básica urbanizado, con la dudosa intencionalidad de igualarse al suelo urbano. Así el suelo urbanizado queda definido como (TRL13 12.3 y 12.4 y actualmente TRL13 21.3 y 21.4):

Artículo 21. Situaciones básicas del suelo.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

²⁴ Como señala expresamente la STS 598/2020 PGOU Málaga. Ver referencia del profesor Menéndez-Rexach del apartado 1.3.2 La desconsolidación y la petrificación del suelo urbano (Menéndez, 2017:7).

- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.*
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.*

Aunque la modificación es importante, no se desvirtúa el argumento de la posibilidad de dictar actuaciones sobre el suelo urbanizado al margen de su clasificación. Eso sí, ahora se plantea una casuística más "rica" puesto que también se amplían los tipos de actuación en función de los objetivos pretendidos:

- Actuación de transformación mediante la urbanización de reordenación: aRRU, TRLSR 7.1.a.2.
- Actuación de transformación de recualificación y obtención de dotaciones: aDOT TRLSR 7.1.b.
- Actuación de no transformación Edificatoria y rehabilitación: aEdif TRLSR 7.2.
- Actuación sobre el medio urbano, TRLSR 2.1:
 - de rehabilitación edificatoria.
 - de regeneración y renovación urbana.
 - de regeneración y renovación urbana integrada.

En el caso de las actuaciones de carácter general en suelo urbanizado, con la excepción de el deber de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación y el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable, cuando así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas (TRLSR 17.1) de las actuaciones edificatorias en suelo urbanizado, todas las demás actuaciones permiten imponer los deberes que incluyen todos los que sean necesarios y colectivos (cesión de plusvalías, cesión de dotaciones, deber de urbanizar, etc.), lo que hasta ese momento se había venido llamando la desconsolidación. Sin embargo, no ha sido hasta recientemente y especialmente con motivo de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación que el Tribunal Supremo ha variado su criterio. Sirvan como referencias las siguientes sentencias "pioneras": STS 2971/2017 FJ 8, Mahou-Calderón, Madrid; STS 3779/2018 FJ 15, PGOU Málaga, Unidad de Ejecución SUNC R G-15 "Veracruz Este" y de manera expresa la STS 598/2020 FJ 7, PGOU Málaga, SUP-CH-3 "El Cuartón":

Séptimo.-Según la nueva regulación, las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo, dado que la legislación urbanística ya no tiene como finalidad esencial la formación de un nuevo tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de distintas actuaciones a realizar sobre el suelo, que daba lugar a la consolidación de situaciones cuya revisión no era posible, sino que, como afirma el art. 4 de la nueva Ley "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste".

A partir de esta nueva normativa, es necesario adaptar nuestro criterio, pues tal y como establece el art. 18, los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

Si bien es posible que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas, pero para ello será exigible que se motive, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan y la conveniencia, en aras de los intereses públicos siempre que tales actuaciones respondan a necesidades reales, evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios de mera oportunidad, provoque efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales.

La consecuencia es que al margen de cuál sea la categoría del suelo urbano, la mera constatación de la situación básica del suelo urbanizado habilita la posibilidad de imponer deberes urbanísticos colectivos con cargo a la propiedad del suelo de manera motivada (como en todo instrumento de planeamiento y actuación), con lo que el blindaje y armazón del modelo clásico de la LS56 sobre la propiedad, en la ciudad existente en particular, ha caído porque los objetivos y necesidades son otros, concretamente la preservación de la ciudad en su sentido pleno e integrado.

2.2.2 El beneficio y los ingresos

A la hora de definir los incrementos patrimoniales que se generan por la acción urbanística encontramos múltiples conceptos, pero no todos significan lo mismo, ni se utilizan adecuadamente para referirse a todos los fenómenos urbanos implícitos. Por tanto, como punto de partida conviene recabar el siempre atinado significado que le otorga el Diccionario a cada uno de ellos. Así, dice el DRAE:

Plusvalía: 1. f. Econ. Incremento del valor de un bien por causas extrínsecas a él.

Beneficio: 7. m. Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil. La empresa prefiere no repartir beneficios este año y promocionar el nuevo producto. 8. m. Der. Derecho que compete por ley o cualquier otro motivo.

Ingreso: 5. m. Caudal que entra en poder de alguien, y que le es de cargo en las cuentas.

Edificabilidad: 2. f. Urb. Posibilidad de edificación sobre un suelo según las normas urbanísticas.

Igualmente, referidos al urbanismo cada uno de los vocablos se recoge en distintos apartados de las siguientes normas:

Plusvalía: CE 46 y TRLSR 4.2b

Beneficio: TRLSR 9.6, 13.2.c, 14.c, 16.3, 17.2, 22.5 y 23

Ingreso: TRLRS 14.c

Edificabilidad: TRLSR 7.1, 11.2, 18, 20, etc.

Sin embargo, la aplicación que se efectúa de ellos resulta ser no tan clara como parece. Basta señalar la confusión jurídica (diríase intencionada) de los términos plusvalía, beneficio y edificabilidad que se realiza. En el sistema urbanístico español se ha llegado a tal asociación y equiparación cuando resulta que no lo son. Pues aunque sea en el plano teórico podría darse el caso de que el valor de la edificabilidad patrimonializable (pongamos el 85% de la edificabilidad total) estuviera estrictamente compensado con las cargas, con lo que los propietarios no percibirían saldo favorable alguno, mientras que de acuerdo el mandato constitucional (CE 47) la comunidad se quedaría con el 15% de la edificabilidad (que es una plusvalía) libre de cargas y sin que los propietarios tuvieran nada a cambio. Este ha sido y sigue siendo el problema del sistema urbanístico español, que se viene a resolver habitualmente con incrementos notables de edificabilidad de las actuaciones para que dicho fenómeno no llegue a ocurrir, ya que las cargas están disociadas de la edificabilidad en el plano real.

Sin embargo, existen dos fenómenos asociados a esta singularidad y que se muestran paradójicamente en el suelo urbanizado.

El primero sería la propia concepción de valor de la edificabilidad. El valor de la edificabilidad se obtiene según lo indica el TRLSR, por tanto en función del método residual (RVal 22.2). En este método se parte del valor en venta y se van descontando los costes de construcción, el beneficio y los gastos del promotor y los costes pendientes de urbanización en su caso (RVal 22.3). Esto es, se anticipa cuál va a ser ese valor (de la edificabilidad atribuida al suelo), una vez no solo se haya concluido todo el proceso urbanizador, sino también el edificatorio, ignorando deliberadamente el posible plazo real para su materialización, así como otros riesgos que no se consideran (como el riesgo de urbanizar).

Resulta paradójico como el propio sistema legaliza aquello que pretende evitar, la especulación. Puesto que si el método residual estático anticipa el valor, lo hace bajo una serie de hipótesis de revalorización y de atribución de valor carente de riesgos, al menos en el plano formal. Pero esta ha sido la piedra filosofal sobre la

que se ha sustentado el modelo clásico al menos desde la LS56: la expectativa de valor por atribución del plan, el valor de edificabilidad desde el momento de la aprobación del plan, indistintamente de los procesos o actuaciones necesarios y pendientes para su patrimonialización y posterior edificación, comercialización y venta final.

Precisamente la atribución de la edificabilidad, su valor por el plan y por ende la exclusión de cualquier otro elemento de valor, será lo que nos lleve al segundo fenómeno. La identificación de la edificabilidad como único elemento generador de valor en las actuaciones urbanísticas, y que resulta ser ajena a la realidad y el medio urbano en particular (Gaja, 2015: 16).

Desde la LS56 el urbanismo se ha conceptualizado como la transformación de nuevos suelos y la acción sobre la ciudad existente se ha considerado residual e incluso cuando se ha centrado sobre ella, lo ha sido de manera análoga a las actuaciones de nueva transformación. En estas actuaciones se parte de un hecho, el vacío o a lo sumo edificios discordantes con la ordenación que no suponen un plusvalor, sino lo contrario, una carga, porque deben ser eliminados. En ese escenario lo único de valor que se otorga o atribuye es la edificabilidad y al fin y al cabo es lo único que se exige ceder gratuitamente aparte de la urbanización (espacios libres y vialidad) y los solares dotacionales, pero que por su condición dotacional no tienen valor lucrativo.

No obstante, en la ciudad existente las condiciones no son tan claras como en el suelo sin transformar, salvo que las actuaciones sobre el suelo urbanizado se igualen a las del suelo rural y conlleven un nuevo desarrollo previa demolición de cualquier preexistencia.

Ahora bien, si la actuación en suelo urbanizado no establece la sustitución de la edificación, si no hay incremento de la edificabilidad, pero sí hay reurbanización, rehabilitación, demolición y nuevas edificaciones sustituidas, incluso mejoras sociales, económicas y medioambientales, etc. ¿Seremos capaces de negar la existencia de incrementos de valor (plusvalías) en este tipo de actuaciones? En el urbanismo clásico no sería posible reconocer dichas plusvalías (es cierto que si emergen y se reconocen en el caso de las contribuciones especiales, pero esta es una técnica tributaria y no urbanística y limitada a mejoras exclusivas mediante obras de urbanización). La conclusión es que en la intervención sobre el medio urbano las plusvalías, los beneficios e ingresos resultan ser elementos permeables entre sí, amén de que puedan aparecer otros conceptos como las ayudas y subvenciones que trastocan la "claridad" de los beneficios asociados exclusivamente a la edificabilidad del modelo clásico.

Por eso, la L3R primero y ahora el TRLSR en las actuaciones sobre el medio urbano supera el estreñimiento del concepto de beneficio a los ingresos por la edificabilidad, considerando también los demás ingresos de la actuación y corrigiendo el error de la asociación biunívoca entre beneficio y edificabilidad sin que se consideren los demás beneficios, como pueden ser los incrementos de valor de las construcciones preexistentes (dentro y fuera del ámbito delimitado por la actuación). Así, el TRLS13 8.5 y ahora el TRLSR 14.c aclara que el concepto de

beneficio incluye entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación, referidas en todo caso al inciso a) del TRLSR 24.2 (aunque este apartado sería declarado inconstitucional por la STC 143/2017 por cuestiones competenciales).

2.2.3 Las cargas (deberes) y los costes

Sobre la relación entre las cargas, deberes y costes interesa describir sintéticamente la transición llevada a cabo en los distintos modelos. Así, partiendo de un modelo de cargas de la propiedad del modelo clásico (en la medida que a pesar de que la participación era obligatoria para el propietario, la garantía de beneficio hacía que su propio interés le condujera a participar), la LS07 nos lleva a los deberes de las actuaciones, que no de los propietarios (en igual sentido Tejedor, 2017: 473-474), debiéndose recordar que esto es así porque la participación es facultativa u opcional y en consecuencia los deberes se tornan en cargas si el propietario opta por participar, se convierte en empresario y participa bajo el régimen libre empresa. Con la LS07 se pasa de un urbanismo de propietarios a un urbanismo de empresarios, donde, por otra parte, ya no opera la garantía de la viabilidad económica o beneficio para el propietario (no tiene derecho al beneficio asegurado, tendrá derecho a participar en un negocio en el que se gana o se pierde).

Pero es en relación a los deberes de la actuación o de las actuaciones donde el modelo adquiere su pleno potencial, primero con la LS07 y más tarde con la L3R.

Con la LS07, más allá de las situaciones básicas del suelo, los deberes de propiedad se definían en base a un régimen de actuaciones. Así, si bien la situación básica de suelo urbanizado llevaba implícito del cumplimiento del deber de conservación (LS07 9.1) de acuerdo con el régimen estatutario del derecho de propiedad, únicamente en caso de estar incluido en una actuación y ejercer el derecho a participar quedaba sometido al régimen adicional de deberes de la citada actuación. Por tanto, nos encontramos ante el régimen dual clásico, propiedades no incluidas en actuaciones de transformación únicamente sometidas al deber de conservación y por otra parte las incluidas, cuyo régimen, por tanto dependían del tipo de actuación.

En la LS07 los tipos de actuación en suelo urbanizado eran dos, la aRRU y la aDot, cuya descripción se ha realizado con anterioridad pero cuyo objeto fundamental lleva únicamente aparejada la intervención sobre el suelo, la reordenación del suelo con sustitución de la edificación en el caso de las actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización (al igual que la producción de solares clásica del suelo urbanizable pero sobre un suelo previamente transformado) y la obtención de dotaciones de manera gratuita para la administración con cargo a incrementos de edificabilidad en el caso de las actuaciones de dotación. En todo caso, ninguna de las dos actuaciones contemplaba la preservación urbana ni de edificios, ni de la urbanización y menos de manera conjunta afectando a una pluralidad de propiedades, ni tampoco de manera integral, yendo más allá de lo físico. Sin embargo, la propia concepción de deberes permitiría que mediante su

redefinición y ampliación que se pudiera acometer el objetivo de la preservación urbana. De hecho, la propia LS07 procede a incorporar nuevos deberes a las actuaciones, a la par que lo hacían las distintas legislaciones autonómicas²⁵. Así en cuanto a los deberes se añaden los siguientes:

- Obtención de todas las dotaciones vinculadas a la actuación, ya sean incluidas o adscritas, lo que hace que la distinción entre sistemas generales y dotaciones locales carezca de sentido a los efectos de ejecución de la ordenación y lo que supone con respecto a las legislaciones anteriores un incremento sustantivo de deberes en especial sobre el suelo urbanizado (LS07 16.a).
- Garantizar el realojo y retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente (LS07 16.e).
- En las actuaciones de urbanización (aNU y aRRU) de carácter residencial reservar el 30% de la edificabilidad destinada a viviendas para algún régimen de protección pública (propiedad o alquiler), indicativo de la igualación de regímenes ambas actuaciones (LS07 10.1.b). Para el cumplimiento de esta determinación se articula (LS07 16.b) la afectación de las plusvalías obtenidas mediante cesión.

Por otro lado, el régimen edificatorio sigue quedando únicamente sujeto al cumplimiento de su régimen estatutario, mediante el cumplimiento de deberes para alcanzar la condición de solar (LS07 9.2) y el deber de conservación (LS07 9.1) que únicamente se ve ampliado en cuanto a su alcance al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, pero dejando el límite cuantitativo del deber en el mismo sitio donde se encontraba con el TRLS76 y frustrando cualquier posibilidad de intervención para la administración con cargo a los propietarios, por la incidencia de los coeficientes de depreciación de estado de conservación y antigüedad (RDU 13 y ECO805 19).

Sin perjuicio de lo anterior y de acuerdo con el reparto constitucional entre la regulación del derecho propiedad y las legislaciones urbanísticas, se han de considerar que estas últimas también pueden vincular otra serie de deberes y costes a las actuaciones con la "justificación suficientemente", a la vista de la reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (p.ej. STS 2783/2015 Mod. PGOU Donostia/San Sebastián, Txomin Enea, y STS 2877/2015 PGOU Lezo, CENDOJ). Así, según las distintas legislaciones autonómicas cabe imputar:

- Estándares superiores de vivienda protegida al 30% de las viviendas en ámbitos residenciales, como p. ej. en el País Vasco que en su artículo 80 de la Ley 2/2006, reserva un mínimo de 75% de VPP para las aNU y un 40% para las aRRU, repartido a su vez entre un mínimo de 55% y un 20% de VPS y el resto en VPT.
- Estándares de sistemas generales superiores a los 5m²s/hab.
- Estándares de alojamientos dotacionales o viviendas públicas de alquiler.

²⁵ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por Cerezo, 2018a: 85-87

- Estándares de dotaciones locales superiores a los del RPU (espacios libres y zonas verdes, así como aparcamientos).
- Estándares de equipamiento privado.
- Estándares medioambientales en materia de energía, emisiones y agua.
- La descontaminación de suelos como coste singular afecto al propietario contaminante y con posibilidad de ejecución subsidiaria por parte de la actuación.
- La conservación de las obras de urbanización de manera motivada.
- El traslado de actividades y extinción de derechos reales y arrendamientos.
- La realización de redes suplementarias de instalaciones (p. ej. calefacción urbana), así como las obras de infraestructura y servicios exteriores, incluso refuerzo y conservación.
- La realización de infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

Los primeros pasos hacia una definición de deberes integrales para la preservación urbana se producen con la LES y el RDL 8/2011, que a su vez constituyen los preludios de la L3R como constatación de los fallos del sistema (inviabilidad e insostenibilidad) de la regulación general de la LS07 sobre la ciudad existente.

La LES define la economía sostenible en una triple perspectiva, la económica, la social y la medioambiental y si bien enclava la acción urbanística en la última de ellas, ahondando en la integralidad como el modo para atender a las verdaderas causas de la degradación urbana. Así, su artículo 107 concreta los fines de las políticas públicas para un medio urbano sostenible, conjugando el uso residencial con el resto de usos en un mismo tejido urbano, la mejora dotacional y de las infraestructuras, la eficiencia de servicios y su gestión medioambiental, la garantía de acceso a los mismos, el transporte eficiente y menos contaminante, la integración laboral y el fomento de materiales, productos y tecnologías que reduzcan las emisiones.

Con esos fines, la LES define las actuaciones de rehabilitación y renovación sobre el medio urbano (LES 109 y 110) a través de planes, programas e instrumentos integrales que los combinen con los mismos efectos que aquellos contemplados en las legislaciones urbanísticas. Las denominadas actuaciones de renovación y rehabilitación tienen por objeto la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna, varias o todas las finalidades anteriores, donde se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas y para ello, las considera como actuaciones de transformación sobre suelo urbanizado

(TRLS08 14.1). En consecuencia, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico del suelo se vincula una actuación de conservación de la urbanización y la edificación en un mismo instrumento, superándose la diferenciación de suelo y vuelo en un ámbito superior al solar en cuanto a alcance de las actuaciones.

No obstante, la regulación de estas actuaciones queda incompleta ya que en su artículo 111 se limita a dictar las obras de rehabilitación edificatoria con el límite vigente en ese momento del valor legal del deber de conservación, si son impuestas por la administración, y a 2,5 veces el IPREM si son decididas por los propietarios. Adicionalmente, el LES 111 también permite desbloquear algunas de esas actuaciones en materia de accesibilidad, mediante la expropiación y ocupación de dotaciones para casos determinados.

Cuatro meses después, con el RDL 8/2011 se completa la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano sostenible, con otros elementos clave para este tipo de actuaciones.

Por un lado, se modifica y amplía el deber de conservación (RDL 8/2011 17), pasando de la conservación estricta del TRLS08 9.1, a incluir la mejora con la adaptación a las nuevas exigencias normativas -CTE y otras normativas técnicas- (Iglesias, 2014: 52 y González del Barrio, 2018: 2) y las de regeneración urbana, que se desarrollan en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a los equipamientos, como a los edificios, y tienen como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Además, tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico.

Por otro y como se ha señalado en los antecedentes de este apartado, se diferencia entre las actuaciones de renovación (que suponen la sustitución de más del 50% de los edificios del ámbito que se delimite) y las de regeneración, que son las que tienen por objeto la preservación preferente de las edificaciones (<50% de sustitución). No obstante, en ambos casos se impone a los propietarios la obligatoriedad de participar en consonancia con la concepción del deber conservación ampliado, aunando los objetivos y el alcance con las técnicas urbanísticas de las actuaciones de la urbanización y la posibilidad del uso de las potestades públicas para estos nuevos tipos de intervención y con ellos un nuevo alcance de las actuaciones.

Con todo, lo que se produce es un aumento progresivo de las cargas de las actuaciones, que en el caso de las actuaciones sobre el medio urbano son deberes, puesto que gravitan y se construyen a partir del deber de conservación del derecho de propiedad. La propiedad ya no va a ser únicamente como un derecho/deber limitado a la mera propiedad, sino que se conceptualiza como algo inserto en un conjunto, la ciudad. Por tanto, las cargas/deberes van a pasar a ser conceptualizadas como algo que supera la condición de algo necesario para la reurbanización del suelo y la conservación de la edificación de manera separada.

Van a ser definidas dentro de un instrumento para atender las necesidades urbanas físicas (edificatorias y de urbanización) y también integrales (mediante la inclusión de las medidas sociales, económicas y medioambientales). Tanto porque se constata la invalidez de la separación de regímenes (de suelo y de vuelo) para el objeto pretendido de la preservación urbana, como por el reconocimiento de que la mera intervención física es probable que no permita solventar las necesidades y los déficits reales de los tejidos urbanos de una manera efectiva.

El legislador del año 2013 se percató de que para atender estas nuevas actuaciones, estas nuevas cargas y consiguientemente costes, va a ser necesario redefinir los instrumentos legales a su alcance, toda vez que evidencia que el costeamiento de los mismos por las Haciendas Públicas no solo es imposible, sino que no resultaría realmente equitativo. De entre las alternativas posibles (incremento del IBI, reformulación de las contribuciones especiales para ampliar su objeto y la ampliación del deber de conservación) el legislador se va a inclinar por el deber de conservación, puesto que considera igualmente que la aplicación de las técnicas clásicas basadas en los incrementos de edificabilidad son inviables, insostenibles y absurdas si se aplicaran de manera masiva como precisaría la intervención generalizada en el medio urbano. Por tanto, con la finalidad de contrarrestar las eventuales cargas se va a disponer de las aportaciones del deber de conservación, un deber que necesariamente va a ser redefinido en su alcance legal y en su límite económico. Un límite con el que se había llegado al absurdo de que el límite cuantitativo del deber de conservación disminuía a medida que se hacía más necesario, tanto por el mero transcurso del tiempo como por la propia falta de conservación. Así, con la L3R se redefine el deber de conservación para disociarlo de la realidad o estado de la propiedad, situándolo en un límite que permita costear las necesidades de la propiedad en un marco superior al de la propia propiedad donde se inserta, el medio urbano, la ciudad.

2.2.4 La viabilidad económica

La viabilidad económica del planeamiento fue uno de los elementos nucleares del modelo clásico y más allá de las cuestiones políticas u opcionales resultaba coherente con aquel modelo. Si la ejecución del planeamiento resultaba obligatoria para los propietarios, ella misma no podía suponer negativa, lesiva o un acto ruinoso para ellos, en la medida que no solo podían perder su propiedad (suelo y/o edificio), sino que además tenían que pagar los costes de la actuación. En igual medida resultaba coherente con el modelo porque únicamente permitía considerar aquellos ingresos y costes objeto de las actuaciones urbanísticas que propugnaba aquel modelo, que no era generar ciudad, sino en sentido estricto transformar suelo (urbanizar y reordenar suelo), que como es evidente es un objeto bien distinto. La ley confiaba a la buena práctica de los operadores y a los estándares que la generación de suelo transformado produjera ciudades óptimas, pero a la vista está que no ha sido así. La finalidad de las actuaciones del modelo clásico nunca fue la preservación, la sostenibilidad y la supervivencia urbana, sino la transformación de grandes porciones de suelo preferentemente virgen y solo en contadas ocasiones en suelo ya transformado pero en todo caso aquejado de obsolescencia. En ese sentido y de acuerdo a la percepción común, la actuación clásica únicamente repartía

edificabilidad (el supuesto ingreso, que se ha demostrado no ser tal salvo que se edifique, comercialice, venda y que el resto de la oferta esté controlada) y las cargas de urbanización pero de una manera limitada o tasada (fundamentalmente los costes de las obras de urbanización, los honorarios técnicos y jurídicos, las indemnizaciones y ya en una etapa posterior los realojos). En todo caso, la condición de viabilidad suponía que este binomio de ingresos y gastos debía tener un saldo positivo. No obstante, se puede observar que la conservación de la ciudad no se encontraba reflejada, ni en el inicio (con la primera transformación, salvo la remisión a las Entidades de Conservación Urbanística), ni durante (durante su vida útil), ni al final de la misma. En igual medida, la viabilidad no se veía impelida por la edificación y por las necesidades integrales urbanas. La edificación no se incluye porque de acuerdo al modelo bifásico del sistema urbanístico español eso corresponde a otra etapa de la transformación urbana y que las necesidades integrales, porque han sido conceptualizadas como algo ajeno al objetivo del urbanismo y sin embargo, propio de otros departamentos públicos.

Para abordar la viabilidad de la preservación de la ciudad desde la acción urbanística se hace precisado una evolución conceptual primero e instrumental después.

La primera evolución se produce con el desplazamiento de la viabilidad clásica (garantía de beneficios para el propietario a la finalización de la actuación) y la modificación del foco por aparición de la sostenibilidad económica de los instrumentos de transformación del suelo (impacto sobre las Haciendas Públicas a partir de la terminación de la actuación incluyendo los eventuales saldos de la actuación y la suficiencia y adecuación de los usos productivos para la no pérdida de competitividad y garantizar la supervivencia de los distintos tejidos urbanos). Con ese primer viraje se consigue poner el foco en la sostenibilidad y en las consecuencias de la acción transformadora del urbanismo, pero en cierta manera limitada a las consecuencias de la mera transformación o sustitución del suelo ya transformado, no de su preservación. Por ello, se hacía preciso un segundo cambio o evolución para poder atender esa realidad y esas necesidades urbanas. No va a ser tanto una cuestión de innovación conceptual, sino más bien una novación en la vinculación y ampliación de conceptos que hasta ese momento habían permanecido separados.

Con la L3R se va a redefinir la viabilidad económica de sus actuaciones de régimen especial. Se va a partir de la definición de un nuevo tipo de actuación, la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación, aMU-RR (también se define la de rehabilitación, pero no es objeto del presente artículo).

La aMU-RR vinculará tanto a la edificación como la urbanización, afectando a una pluralidad de fincas y por tanto vinculando en una misma actuación el suelo y el vuelo bajo un mismo paraguas. Sí además incluye los costes de las medidas sociales, económicas y medioambientales en un mismo plan será tipificada como de carácter integrada, superándose el alcance meramente físico de las actuaciones clásicas. Finalmente, si a ello le sumamos que la vinculación de beneficios, ingresos, deberes y costes ya no es la misma, nos encontramos ante una viabilidad

económica distinta a la viabilidad económica del modelo clásico. Esta se reformula, si acaso necesariamente por que el objeto de estas actuaciones es otro, la preservación urbana. El objeto no es la producción de solares edificables, sino que la ciudad no decaiga, que no se sustituya, que no pierda competitividad y que sea plenamente sostenible. Por tanto, la viabilidad va a ser redefinida y el instrumento que ayuda justificarla también.

Si la viabilidad económica clásica es la garantía de beneficio, o lo que es lo mismo, que la edificabilidad patrimonializable sea superior a las cargas urbanísticas (RAMOS, 2018: 10-11), esta se podría formular de la siguiente manera:

Ingresos - Costes > 0

Edificabilidad patrimonializable de la actuación – cargas de la actuación > 0 euros.

Sin embargo, la viabilidad de la actuación sobre el medio urbano se va a definir como (L3R 11, ahora TRLSR 22.5):

Artículo 11. Memoria de viabilidad económica.

La ordenación y ejecución de las actuaciones referidas en el artículo anterior requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación...

De lo cual se deducen tres elementos fundamentales:

1. Que el deber de conservación se encuentra afecto a la actuación.
2. Que los ingresos y los beneficios son todos los que la actuación defina y genere.
3. Que los costes de la actuación son todos los necesarios de acuerdo con la propia definición y alcance de la actuación.

Pudiéndose adelantar desde este momento la formulación de la viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano como:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i$$

$$A_i \leq 50\% \text{ VRB}_i$$

Con la vinculación e interrelación de estos tres elementos que redefinen la viabilidad económica de la actuación sobre el medio urbano, incluyendo la de regeneración y renovación incluso de carácter integrado, se abre un nuevo escenario y se produce la ruptura necesaria con los axiomas del modelo clásico precedente, demostrado la insostenibilidad tanto del modelo clásico como incluso el de las intervenciones de Reforma o Renovación de la urbanización bajo la cual se está intentando camuflar muchas de las actuaciones de regeneración que se publicitan en nuestro entorno (p. ej. véase la supuestamente “innovadora”, paradigmática y “regeneradora” actuación de la isla de Zorrozaurre en Bilbao, que en modo alguno cabe tipificarla como tal, puesto que no preserva tejido urbano alguno).

Llama la atención el sentido que pese a la claridad terminológica con la que se expresa la ley, la mayoría de los operadores y gran parte la doctrina insiste en negar la dicción de la misma, más por los efectos que presumen, que por la necesidad del instrumento y de las actuaciones²⁶.

En cualquier caso y más allá del debate de las eventuales consecuencias, llama la atención la omisión que realizan los operadores de los deberes legales, como si éstos fueran elegibles en función del afectado o su forma jurídica, así como de su mayor o menor pretensión de obtención de beneficio. La legalidad es la que es y la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano supone la ruptura de la separación del suelo y el vuelo, de las cajas estancas y de los blindajes del modelo clásico, para vincular y hacer depender las actuaciones del cumplimiento de deberes del derecho de propiedad, incluyendo los ingresos y plusvalías que genere la actuación, así como costear todas las necesidades que precisen los ámbitos sobre las que se delimite una actuación sobre el medio urbano.

2.3 Elementos clave

En lo señalado hasta este momento, se ha indicado como la L3R configura un nuevo modelo de actuación urbanística cuyo objetivo es la preservación urbana. Y es nuevo en la medida que los modelos precedentes tenían como objetivo fundamental la expansión urbana (hacia el exterior o el interior) mediante la transformación de suelo y sustitución edificatoria en el caso del modelo clásico (Quintana, 2011: 42). En el caso de la LS07, la introducción de la sostenibilidad y la consideración de los efectos de la transformación, junto con la transposición del Derecho Comunitario y la explicitación del régimen estatutario del derecho de propiedad define un cambio conceptual para que la intervención en el medio urbano sea posible con la L3R.

Por este motivo y porque la L3R innova la terminología, muchos operadores no han reconocido la existencia tal modelo, pero es la vinculación y recombinación de los conceptos clásicos lo que permite identificar precisamente este nuevo modelo. Las revisiones conceptuales estudiadas en el apartado anterior definen indiciariamente dicho modelo: el hecho de prescindir del régimen de clasificación y las categorías anquilosantes del suelo urbano, que durante décadas han impedido aplicar las potestades públicas de la acción urbanística; la superación de la visión reduccionista de que lo único que se pone valor en la acción urbanística es la edificabilidad y sin cuyo incremento no cabe realizar, ni financiar actuación alguna, lo cual supone ignorar los verdaderos mecanismos de generación de valor en el medio urbano que no son únicamente dependientes de la acción edificatoria, sino que también se producen por la ubicación y caracterización de los elementos urbanos y colectivos; la superación del marco constrictor del listado de cargas fundamentalmente de carácter físico, para resituar el alcance de las actuaciones en un plano de deberes vinculados del deber de conservación del derecho de propiedad por un lado y por otro, la ampliación de los costes y medidas sociales, económicas y

²⁶ De este negacionismo o intento de redireccionamiento de la literalidad de la ley resultan ilustrativos al menos la opinión vertida en distintos textos y artículos por los siguientes autores: De Manuel & López, 2017: 34-35, Iglesias, 2017: 244-245, Alonso Ibáñez, 2017: 103-107, León-Casero y Ruiz-Varona, 2017: 120-121, Gaja, 2015: 21 y Villanueva, 2014: 10

medioambientales que ayudan a atender las verdaderas necesidades urbanas e instaurar la corresponsabilidad de los propietarios con el medio urbano de manera acorde a sus obligaciones y por último, la redefinición de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano que liga todos los elementos anteriores y se convierte en elemento clave para definir estas actuaciones. Ahora es posible superar el modelo basado en el negocio de la edificabilidad y en el reparto limitado de las cargas para configurar un instrumento, cuanto menos en el plano legal, que viabiliza las intervenciones necesarias en el medio urbano.

En otro plano, las actuaciones sobre el medio urbano suponen la activación y aplicación de las potestades públicas del urbanismo para el beneficio común y de la ciudad, donde antes estaba vedado y donde operaba la voluntariedad derivada de la única obligación inoperante del deber de conservación menguante siquiera por el mero paso del tiempo, donde la propiedad se reubica dentro de un marco urbano común, con unas obligaciones colectivas, no solo de la propiedad en sí, sino incluso de la propiedad entendida como algo perteneciente a lo colectivo.

En cierto sentido supone la primacía del derecho colectivo-administrativo frente al derecho privado-civil que hasta entonces se podría decir que había caracterizado el medio urbano y donde se ha llegado conceptualizar que los deberes colectivos únicamente son exigibles en la medida que se pudiera proceder a la reordenación y sustitución y siempre y cuando se garantizase el "*falso beneficio*" de la actuación, haciendo *borrón y cuenta nueva* en relación a los deberes de propiedad y a no aflorar los déficits de conservación u obligaciones de la misma a lo largo del tiempo.

Para ello, la L3R va a eliminar las garantías y blindajes precedentes del modelo clásico, precisamente porque el legislador se percata de que dicho sistema o régimen de garantías impide la actuación o la hace inviable, a la par que insostenible, y no queda otra opción al menos en el plano urbanístico (quedando siempre la duda de poder implementar las medidas de carácter tributario). Si no hay incremento de edificabilidad, si no es posible considerar otros incrementos de valor, si las cargas de la actuación son únicamente físicas y si no cabe aplicar el derecho de propiedad y el deber de conservación, cabe preguntarse si la única alternativa que se plantea es la acción y dispendio de fondos públicos. Los que así lo plantean no son conscientes del modelo tributario y ni del origen de los ingresos públicos que tenemos, ni de los mecanismos de equidad y distribución que rigen la acción urbanística, que bajo una visión intencionadamente miope tratan de eludir. Por ello y aunque lo regula de una manera temerosa y con un estilo normativo diferente, la L3R configura un nuevo modelo. Para lo cual va a utilizar todos los elementos clásicos a su alcance fruto de la evolución normativa precedente, porque no hay otra solución.

Procede en consecuencia analizar pormenorizadamente dichos elementos clave.

2.3.1 El ámbito de la actuación

La cuestión de cómo se definen los ámbitos de actuación en urbanismo puede resultar sorprendente para cualquier neófito en la materia, pero en realidad no responde a ningún criterio reglado, más allá de la regla no escrita de no mezclar

regímenes jurídicos de las clases de suelo al menos en el urbanismo clásico, toda vez que las actuaciones mixtas podrían crear situaciones de inseguridad jurídica sobre cuáles son los derechos y obligaciones de cada propiedad.

Por otro lado, no existen criterios de delimitación más allá de ciertas reglas de equilibrio entre ámbitos, por aquello del presunto derecho a la igualdad que no es tal, puesto que es únicamente dentro de las áreas y sectores pero no entre dichos ámbitos espaciales. Pues bien, la delimitación de los ámbitos de actuación en el planeamiento es una potestad claramente discrecional del propio plan. Conviene recordar que nos estamos refiriendo al trazado de "la raya" sobre el plano que delimita los ámbitos dentro de las cuales se deben cumplir una serie de determinaciones como los límites de edificabilidad y los estándares de vivienda protegida y/o dotaciones. Para la delimitación de dichos ámbitos en el modelo clásico esas determinaciones serían interiores al propio ámbito, pero externamente, de acuerdo al concepto nuclear del modelo clásico, todo sería posible siempre y cuando la actuación fuera viable y en su caso igualitaria, esto es, que el beneficio esté garantizado y resulte más o menos igual entre los sub-ámbitos que se definan (p.ej. que se definan más de una unidad de ejecución dentro de un área o sector y en cuyo caso deben guardar una cierto grado de igualdad, en el caso del País Vasco LvSU 144 Requisitos para la delimitación de unidades de ejecución). No hay más regla.

La L3R mimetiza dicha idea, la de que para la delimitación de un ámbito de actuación la única regla es que la actuación sea viable, pero con la diferencia sustantiva de que dicha viabilidad ha cambiado como se ha visto en el apartado anterior. Interesa en este punto reiterar la definición concreta de la viabilidad se recoge en el L3R 11 (ahora TRLSR 22.5):

La ordenación y ejecución de las actuaciones referidas en el artículo anterior requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación...

Por tanto, la delimitación de los ámbitos atiende a esta regla económica siendo lo demás discrecional, pero como se ha analizado anteriormente dicha regla recoge todos elementos económicos precisos, ingresos, gastos y deberes, expresados en la siguiente fórmula:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i \qquad A_i \leq 50\% \text{ VRBa}_i$$

Siendo,

- Costes: Todos los costes y cargas de la actuación.
- Ingresos: Todos los ingresos e incrementos de valor de la actuación.
- $\sum A_i$: El sumatorio de todas las aportaciones individuales de las propiedades incluidas en el ámbito que se encuentran topadas por el límite legal del deber de conservación respectivo, (50%VRBa).

- VRBa: Valor de Reposición Bruto actualizado, límite legal del deber de conservación (TRLR 15.3): *“3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.”*
- VRBai: Valor de Reposición Bruto actualizado de cada propiedad.

Igualmente, interesa recoger la dicción original del contenido de la memoria de viabilidad económica que en su inciso a) indicaba:

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

Lo cual nos revela la formulación de la condición de la viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano, puesto que en la medida que la relación entre costes e ingresos supere la suma de las aportaciones individuales de cada propiedad que se encuentre dentro del ámbito (públicas y privadas, lucrativas y dotacionales), solo cabe plantearse dos soluciones:

1. Redelimitar y/o redefinir la actuación.
2. Que a modo de una orden de ejecución que afecta a una pluralidad de fincas, la administración ordenante (el Ayuntamiento que lo aprueba) cubra el exceso hasta al menos la condición de equilibrio de acuerdo con lo señalado en el TRLR 15.2 (*2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.*)

No obstante, es preciso señalar que la STC 143/2017 procedió a anular este inciso a) del L3R 11, no porque no resultara coherente, sino porque regulaba pormenorizadamente el precepto sin dejar margen a las Comunidades Autónomas para su desarrollo. Pese a ello, en instrumentos adaptados por las Comunidades Autónomas, como las Áreas de Regeneración Urbana (ARU) del País Vasco el precepto se salva al recogerse la exigencia de la memoria en el LVIV 43.4.c en los siguientes términos:

El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta, que podrán tener carácter continuo o discontinuo, o se identifiquen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizándose en todo caso el trámite de información al público y las notificaciones requeridas por la legislación aplicable, contendrá, como mínimo, la delimitación espacial que corresponda, acompañada de los siguientes extremos: [...]

c) Memoria que justifique la idoneidad técnica y viabilidad económica de la intervención, teniendo en cuenta la proporción de las cargas respecto a los beneficios obtenidos para los propietarios incluidos en el ámbito de actuación.

En todo caso desde la perspectiva del instrumento urbanístico para la delimitación de esta serie de ámbitos, la L3R y ahora el TRLSR 24.1.

En consecuencia, para la delimitación de las aMU-RR es posible hacer uso de las potestades públicas que confieren los planes especiales en la medida que se garantice la nueva viabilidad, que supone que la relación de costes e ingresos de la actuación no supere la suma de todos los deberes de conservación de todos los edificios incluidos en la actuación.

2.3.2 La obligación de participar en la actuación

Como se ha indicado, la L3R recupera elementos y conceptos del modelo clásico re combinándolos de manera coherente con el objetivo pretendido, que no es otro que la recuperación y preservación de la ciudad.

Recuérdese que en el modelo clásico la participación en la actuación urbanística era obligatoria, porque la voluntad de los propietarios no podía condicionar la acción y el interés público que representaba el plan. Sin embargo, aquella obligatoriedad llevaba aparejada la garantía de beneficio de la actuación, la viabilidad económica del planeamiento.

Igualmente, se ha señalado en el análisis de la LS07 que la participación en las actuaciones de transformación deja de ser obligatoria y pasa a ser facultativa, no siendo por tanto exigible la viabilidad económica, sino la sostenibilidad económica. Igualmente, se han apuntado las consecuencias probables que supone el efecto combinado del ejercicio de la facultad y la sobrevaloración en suelo urbanizado por la edificabilidad de origen en las actuaciones de Reforma o Renovación, que resultan ser las más probables de aplicación sucesiva junto con las actuaciones edificatorias sobre suelo en situación básica urbanizado.

Por todo ello, el legislador del año 2013, de manera consciente o no, opta por resolver dicha problemática junto con el eventual conflicto competencial, al establecer que la participación en las actuaciones sobre el medio urbano va a ser obligatoria. Esta determinación se enclava a su vez en un doble plano. Por un lado en la ampliación del deber de conservación y segundo, en la consideración de que si la problemática de los tejidos urbanos es conjunta no cabe respetar la voluntad de

cada propietario, como prácticamente había venido siendo la aplicación del deber de conservación, siquiera limitado a la propia propiedad.

El L3R 8, ahora TRLSR 17.5, identifica el régimen jurídico especial de la obligación de participar en un orden de prelación que resulta especialmente significativo: a) los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, b) las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades y las cooperativas de viviendas, y por último, c) las Administraciones Públicas. La última letra del apartado referido a la participación de las Administraciones Públicas señala que dicha participación será obligatoria *cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste*. Ante lo cual se debe tener presente que:

1. La Administración no tienen nunca la obligación de participar en las actuaciones de urbanización, únicamente es receptora y cuando participa, lo hace en la medida que es propietario de algún bien y de manera análoga al resto, pero en caso contrario solo es beneficiaria (en igual sentido Parejo, 2014: 110 y Hervás, 2017: 360).
2. Únicamente tiene la obligación de asumir el coste de lo obligado cuando el importe del ordenado supere el sumatorio de todos los valores legales de conservación (TRLSR 15.2), como en las órdenes de ejecución y como se constata en la condición de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano.
3. Cuando la administración financie parte de la operación, será porque voluntariamente así lo acuerde en los términos del convenio administrativo que se suscriba, que resulta ser un acto potestativo y por tanto, no obligatorio (Parejo, 2015: 8).
4. Cuando los obligados no cumplan su deber de participación y de sufragar los costes y sea la administración quien tenga que hacerlo, lo hará a costa de los obligados, con lo que no resulta ser una verdadera obligación (Parejo, 2014: 111 y de manera análoga a como lo establecía el TRLS76 183.3²⁷ y en el caso del País Vasco el LvSU 203.4).

En consecuencia, la ley establece que los propietarios en sus distintas configuraciones son los obligados a participar y costear estas actuaciones porque gravitan sobre el cumplimiento del deber de conservación que precisamente se reformula con esta ley.

Pero en igual medida, la ley establece la necesidad de elaborar consensos para evitar la reactividad ciudadana colectiva, si bien lo hizo como mandato en el L3R 9.2, al indicar *que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas (...), así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los*

²⁷ TRLS76 183: Uno. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia le cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera. [...]

Tres. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

proprios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella. Sin embargo, esta determinación fue considerada inconstitucional en la STC 143/2017 por invasión competencial en materia de urbanismo.

Pero en lo que interesa, es la referencia en el final de dicho apartado, "bien una amplia participación los mismos", lo que denota ese afán de que, más allá de la obligación legal, sea por la propia voluntad colectivizada lo que conduzca a la formulación de estas actuaciones tuteladas por la Administración (Iglesias, 2017: 244), pero evitando en todo caso la picaresca, las minorías obstruccionistas o las actuaciones del "gorrón" (Castelao, 2013: 164) tan clásicas de la conducta humana que en ocasiones nos rodea.

En todo caso, el establecimiento de la obligatoriedad de participar constituye un régimen especial que desplaza al régimen general de las actuaciones de transformación que activa el sistema de reparto de beneficios, ingresos, costes y cargas, como así lo señala el L3R 10.2, posteriormente anulado por la STC 143/2017 y aunque también se recoge en el TRLS13 8.5 (ahora TRLSR 14.d) que no ha sido anulado:

d) Obtener, en su caso, la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera de las actuaciones sobre el medio urbano, lo que determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Esta determinación abre todo un nuevo escenario de potencialidades a las actuaciones sobre el medio urbano y a las de carácter integrado especialmente, en la medida que, como se puede observar, distingue dos supuestos de distribución, el clásico de beneficios y cargas y un segundo, precisamente el que recogía el L3R 10.2 que sobrevive aquí tras la STC 143/2017, de "distribución entre todos los afectados de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma" y que por tanto no tienen que ser materializados o capitalizados para ser considerados como tales.

Por todo ello, procede analizar a continuación tanto los costes y cargas incluidos en la actuación, como los ingresos generados y beneficios imputables a la misma, para posteriormente estudiar su justa distribución.

2.3.3 La totalidad de los costes

Con la L3R se produce una evolución y ampliación del concepto relativo a los costes y cargas asociados a las actuaciones sobre el medio urbano para atender las verdaderas necesidades urbanas y configurar los rasgos identitarios de un nuevo modelo de intervención. La variación de los costes y cargas asociables se produce

en varios planos con respecto al modelo clásico, donde las cargas y deberes de los propietarios en suelo urbano era un listado tasado y cerrado.

En primer lugar, en función del régimen estatutario del derecho de propiedad se va a producir una ampliación del alcance y vinculación del deber de conservación a las actuaciones sobre el medio urbano (TRLR 15.1.c) (Rosa, Marques & Navas 2017: 48):

1. *El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:*

[...]

- c) *Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.*

En segundo lugar, el límite de dicho deber se amplía al objeto de poder costear dichas actuaciones. Así, frente al 50% del valor de reposición (afectado por los coeficientes de depreciación por estado de conservación y antigüedad, RDU 13 y ECO805 19) se va a reformar dicho límite, definiéndolo de manera dissociada del estado de conservación o de la antigüedad del bien (Gaja, 2015: 19 y Leon-Casero & Ruiz-Varona, 2017: 119) y situándolo en el límite del coste preciso, no para alcanzar el estado original, sino para alcanzar un estado adaptado a las exigencias actuales (TRLR 15.3), para lo cual no modifican el 50% sino el ciento (el coste de construir los mismos metros cuadrados útiles iniciales, pero con los estándares de hoy):

3. *El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.*

En tercer lugar, fruto del cambio operado por la LS07, donde de una serie de obligaciones de los propietarios en base a la clasificación del suelo se pasa a un urbanismo de empresarios que participaban en las actuaciones y es en base a la definición de esos deberes de las actuaciones donde se concretan los deberes que tienen que afrontar los participantes. La L3R va a definir una serie de actuaciones de régimen especial y separado para la preservación en la ciudad, a la par que mantiene las actuaciones de régimen general para aquellas actuaciones que no se prediquen como actuaciones sobre el medio urbano.

Así, la L3R primero (TRLS13 14) y ahora el vigente TRSLR 7 distingue varios tipos de actuaciones en suelo urbanizado.²⁸ Con carácter general: las de transformación de Reforma o Renovación de la urbanización y las de dotación, así como las edificatorias y con carácter especial, el L3R 7 (ahora el TRLSR 2.1) las actuaciones sobre el medio urbano (aMU), que tienen un objeto preferente de conservación de la ciudad existente:

- **aMU-R (rehabilitación):** 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.
- **aMU-RR (regeneración y renovación):** Cuando además de la rehabilitación de los edificios afecten a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.
- **aMU-RRi (regeneración y renovación integrada):** Las aMU-RR que además articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Sin perjuicio de que las distintas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas completen o detallen algún deber más, la regulación estatal establece los siguientes deberes para cada una de ellas (en igual sentido Iglesias, 2017: 233):

- **aRRU:**
 - Obtener y ceder todas las dotaciones vinculadas a la actuación (sistemas generales y locales), ya sean incluidas o adscritas.
 - Ceder el 5-15% de la edificabilidad media ponderada libre de cargas.
 - Costear la urbanización (incluyendo los costes y honorarios técnicos).
 - Indemnizar a los titulares de derechos de los edificios y construcciones disconformes con la ordenación que deban ser derribados.
 - Garantizar el realojo y retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente.
 - Dotar en las actuaciones de urbanización de carácter residencial una reserva del 10% de la edificabilidad destinada a viviendas con algún régimen de protección pública (propiedad o alquiler).
- **aDOT,** iguales a las de la aRRU excepto:

²⁸ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por Cerezo, 2018a: 93-95.

- La cesión de edificabilidad media es respecto del incremento sobre la prevista en la ordenación modificada.
- La obtención y cesión de dotaciones, en caso de imposibilidad, podrá materializarse en edificación o en su caso monetizarla según la legislación urbanística.
- La Dotación de la reserva de la edificabilidad destinada a viviendas con algún régimen de protección pública.
- **aEDIF**, tienen el deber de:
 - Completar la urbanización para adquirir la condición de solar.
 - Edificar en plazo.
 - Garantizar el realojo y retorno en su caso.
 - Indemnizar a los titulares de derechos sobre los edificios y construcciones, así como las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados disconformes con la ordenación que deban ser derribados.

En consecuencia, de acuerdo con su regulación especial y sin perjuicio de las determinaciones de desarrollo que pudieran establecer las Comunidades Autónomas, cabe anticipar que las actuaciones sobre el medio urbano tienen los siguientes deberes y consiguientemente, el deber de costear con el límite del valor legal del deber de conservación para cada uno de los sujetos incluidos y obligados en la actuación:

- **aMU-R (rehabilitación):** Los propios de la actuación edificatoria (aEdif).
- **aMU-RR (regeneración y renovación):** Los que se derivan de la suma de la actuación de Reforma o Renovación de la urbanización y de la actuación edificatoria. Por tanto, el deber de ceder las dotaciones precisas, ceder la edificabilidad ponderada en el porcentaje indicado por cada Comunidad Autónoma, costear y ejecutar en plazo la reurbanización, las demoliciones precisas, las nuevas edificaciones, las rehabilitaciones de los edificios, las indemnizaciones, los costes de derecho de realojo y retorno y reservar un 10% de la edificabilidad destinada a viviendas con algún tipo de protección.
- **aMU-RRi (regeneración y renovación integrada):** Los mismos que la anterior, pero incluyendo adicionalmente los costes sociales, económicos y medioambientales precisos para la actuación en el seno de un plan urbanístico.

Por tanto, mediante la definición de las aMU-RRi, no solo se vinculan los deberes del derecho de propiedad a la actuación urbanística, superándose la separación de

suelo y el vuelo, sino que se produce la superación del urbanismo físico, mediante la posibilidad de obligar a los sujetos incluidos en este tipo de actuaciones especiales a afrontar los costes, cargas y cesiones necesarias para atender verdaderas necesidades urbanas. De ahí que se pueda identificar un nuevo modelo de intervención urbana.

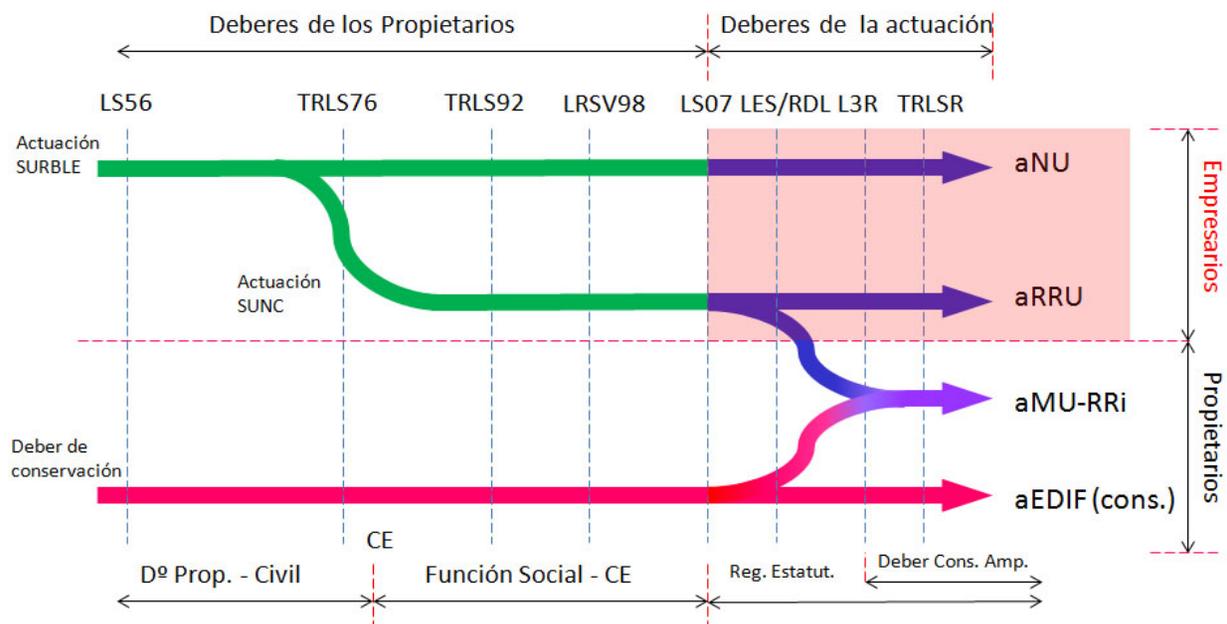


Figura 1: Evolución de las cargas y los deberes en la ciudad existente.
Fuente: elaboración propia.

2.3.4 La totalidad de los ingresos y de los beneficios

En el modelo clásico los beneficios eran del propietario de acuerdo con su concepción urbanística. De hecho, el único beneficio que se contemplaba era la edificabilidad, que era lo único de valor que se repartía en la reparcelación adjudicando solares. Igualmente, se ha señalado en los apartados anteriores que esto puede que sea así (que sea lo único de valor que se reparta), pero que únicamente puede que sea cierto en actuaciones de Nueva Urbanización, donde no hay ciudad. Sin embargo, este "axioma" se demuestra falso cuando se opera sobre la ciudad existente o cuando se actúa de manera diferente la equidistribución clásica. Pero sobre todo donde resulta ser ajeno a la realidad es en las zonas limítrofes a la actuación, donde se producen fenómenos de incremento de valor de manera ajena a la variación de la edificabilidad. Pero donde la ruptura del binomio se produce definitivamente es cuando la edificación permanece y se realizan inversiones. En esos casos el mercado reconoce el plusvalor del bien de manera cuasi-inmediata (el mercado reconoce un mayor valor de un bien rehabilitado, como también reconoce el mayor valor de un bien cuyo entorno que se reurbaniza, reequipa y redota). Sin embargo, el modelo clásico, con su separación de suelo y vuelo (Castelao, 2013: 167), no ha permitido dicha vinculación y consiguiente reparto de cargas más que por vía tributaria (contribuciones especiales) y de

manera tardía o postergada (IVITNU, impuesto de plusvalía patrimonial, IBI y otros posibles impuestos).

Por el contrario, con la LS07 y de manera acorde con su concepción, el propietario ya no tiene derecho al beneficio de la actuación, salvo que participe en ella, resultando indiferente dicha condición de propietario para a la patrimonialización del eventual beneficio.

Primero, porque cuando se participa se hace como empresario promotor y no como propietario (Tejedor, 2017: 473-474).

En segundo lugar, por aplicación del principio de libre empresa el beneficio no se encuentra asegurado, en los negocios se gana o se pierde. Lo que resulta clave es que bajo el modelo de la LS07 el beneficio, que sigue identificándose con la edificabilidad puesto que así se establece en las actuaciones urbanísticas, solo se patrimonializa al cumplimiento de deberes de la actuación.

Esta misma característica y condición de la nueva naturaleza de los costes y deberes se extiende a las actuaciones sobre el medio urbano, tanto en la L3R inicialmente, como de manera más acotada en el TRLSR tras la STC 143/2017. La diferencia estriba en que las actuaciones sobre el medio urbano los beneficios no se limitan a la edificabilidad. Es más, lo más probable es que el beneficio se produzca al margen de que existan incrementos de edificabilidad o aprovechamiento. Los beneficios se producirán por la inversión y mejora en la edificación, en la urbanización, en las dotaciones, en los equipamientos y por las mejoras de las condiciones sociales, económicas y medioambientales que en su caso incorporen las aMU-RRi.

La variación del criterio sobre cuáles son los verdaderos beneficios se plasma en diversos apartados de la L3R:

- L3R 10.2.a: donde los beneficios incluyen tanto las ayudas públicas como cualquier otro ingreso que se genere en la actuación.
- L3R 11 a-c: donde la aportación particular del deber de conservación es un ingreso de la actuación para equilibrar la relación de ingresos y costes. E igualmente, donde:
 - Los incrementos de edificabilidad y/o cambios de usos o la utilización del vuelo y el suelo son un activo lucrativo afecto la actuación.
 - Todas las ayudas (directas e indirectas) constituye un ingreso para la actuación (Hervás, 2017: 368).
 - Los nuevos usos e inversiones deben generar ingresos para la actuación.
 - Las aportaciones de las empresas rehabilitadoras, prestadoras de servicios energéticos, agua, telecomunicaciones, etc., son ingresos de la actuación.
 - La financiación pública también constituye un ingreso de la actuación.

Como se puede observar la limitación del concepto de beneficio a la edificabilidad se desborda. Toda plusvalía, incremento de valor, ayuda, financiación, aportación voluntaria, forzosa y/o legal supone un beneficio, que junto con la posible edificabilidad que se establezca, serán ingresos de la actuación.

Por tanto, si todos los ingresos, al igual que todos los costes, se encuentran afectos a la actuación, es un rasgo inequívoco de ser considerado una auténtica ruptura del modelo precedente.

No obstante, la STC 143/2017 vino a cercenar estas determinaciones, puesto que anuló el L3R 10.2 y las letras del L3R 11, no por establecer una ilegalidad conceptual, sino porque dicha regulación resultaba ser paradójicamente excesivamente detallada y suponía la imposibilidad de su desarrollo por las legislaciones autonómicas.

Ahora bien, frente a los que sostengan, que esta determinación y concepción, como ha sido expulsada del ordenamiento jurídico no puede ser de aplicación, debe tenerse en cuenta que tanto el TRLSR 14.c como el TRLSR 17.2 señalan que los participantes en una actuación de transformación en suelo urbanizado tienen la facultad de hacerlo *en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación y que cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda.*

Como se puede observar, ambos preceptos reproducen con claridad el desbordamiento de la concepción de beneficio anteriormente descrita, así como la afección a las actuaciones sobre el medio urbano bajo la aplicación del principio y régimen de distribución de beneficios y cargas (determinación que también recogen otras regulaciones autonómicas).

2.3.5 Las ayudas y subvenciones

Dentro del apartado de ingresos y beneficios resulta obligado analizar un elemento tantas veces invocado a la hora de plantear la intervención en la ciudad existente, las ayudas y subvenciones.

Se ha sostenido hasta la saciedad que en la ciudad existente no es posible intervenir si no hay ayudas y/o subvenciones de por medio (entre muchos otros Hervás, 2017: 368 y Rosa, Marques & Navas, 2017: 47). Sirva el presente apartado como una descripción de la naturaleza miope de su aplicación e integración en los instrumentos urbanísticos que pueden llegar a ser contraproducentes al objeto pretendido.

Para ello, es preciso retrotraernos siquiera someramente al momento de la aparición del modelo clásico de la LS56, puesto que el modelo de ayudas y subvenciones que hemos conocido no es sino deudor de aquella misma política

socioeconómica de un franquismo paternalista con efectos socializadores, que ha impedido la responsabilidad individual con respecto a lo colectivo o comunitario cuyo ideal busca la acción urbanística.

Nunca un lema vinculado a esta disciplina ha tenido mayor repercusión que el pronunciado por un ilustre bilbaíno, a la sazón el primer Ministro de Vivienda, el franquista José Luis de Arrese Magra: "Queremos un país de propietarios y no de proletarios"²⁹, que indujo a que numerosas capas de la población alojaran en su cerebro la conveniencia y necesidad de ser propietarios de vivienda, bajo la promesa de que todo eran parabienes (fundamentalmente revalorización garantizada) y nula exigencia y cumplimiento de deberes más allá del pago del préstamo hipotecario (Tejedor, 2017: 468), incluso por más que ya desde aquella primera ley del suelo se definieran las obligaciones del derecho de propiedad, dentro del cual estaba el deber de conservación. Un deber casi nunca exigido salvo cuando hubiera negocio de por medio ¿cómo se iba a exigir aquello (el deber conservación) con el préstamo que tenían que pagar? Eso lo tendrían que resolver las generaciones venideras y en todo caso socializándolo mediante las ayudas e inversiones públicas.

Todo esto forma parte de un conglomerado que ha perdurado durante más de 60 años, incluso cuando las condiciones y objetivos con los que se dictó aquel modelo clásico, ya no se dan, ni deban darse. Todo el sistema se ha basado en la triple componente, la activación del crédito, el control de flujos de la oferta de bienes inmobiliarios para su apreciación constante por medio del planeamiento y la técnica de la clasificación como mecanismo de generación de plusvalías especulativas (Tejedor, 2017: 457-458) y en la socialización de los costes colectivos y comunitarios en todas y cada una de sus variantes, urbanísticas y tributarias.

El problema reside en que cuando ya no se dan las condiciones iniciales, la reestructuración y reducción del crédito, la necesidad de crecimiento es nula, la devaluación de los bienes inmobiliarios salvo procesos de concentración poblacional es palmaria (véase la España vacía y los fenómenos en las grandes capitales succionadoras de población) y cuando la vida útil de lo edificado y urbanizado está llegando a su final, el único mecanismo que se plantea es el de las ayudas y subvenciones, perpetuando el modelo franquista paternalista.

Las ayudas y subvenciones en su configuración actual y tal como las hemos conocido, son un mecanismo de dopaje económico para su patrimonialización particular y antisocial, sin retorno a las haciendas públicas, sin el cumplimiento de los objetivos necesarios para la sostenibilidad y pervivencia urbana, ineficaces, injustas por no redistributivas e insostenibles para las administraciones que las otorgan, por su cuantía y duración caso de aplicación de manera generalizada e igualitaria, como lo ha sido o se pretende que sea.

²⁹ "No queremos una España de proletarios sino de propietarios. Aspiramos a que la vivienda sea del que la vive y que de la "renta limitada" pasemos al ideal de la "venta limitada" ["]. ABC. 02/05/1959. Página: 41-42. Páginas: 2. Párrafos: 19.

Por eso, la L3R resitúa las ayudas y subvenciones en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano y las actuaciones de regeneración y renovación en particular. Lo hace al considerar que dichas ayudas y subvenciones, al igual que el resto de ingresos, beneficios y financiaciones son de la actuación y no de los particulares. Son de la empresa colectiva de la actuación con el objetivo de reducir la carga y coste de los obligados, pero vinculados en todo caso al cumplimiento de los deberes conjuntos de la actuación. No hay lo uno sin lo otro. Así lo señalaba el L3R 10.2.a (TRLR 24.2.a) y también el L3R 11.a y 11.b (TRLR 22.5.a y 22.5.b).

Por tanto, esta nueva lectura y aplicación de las ayudas y/o subvenciones supone resituar el instrumento, las políticas y objetivos de la acción urbanística donde siempre debieron estar, en el beneficio colectivo y no en la patrimonialización de los recursos públicos por mucho que pudieran atender a propietarios desfavorecidos y con necesidades acuciantes (Tejedor, 2018: 463). Se ha llegado a confundir el objetivo pretendido con el mecanismo, si tan siquiera ver la efectividad y resultado del mismo. A mayor abundamiento, impidiendo el desarrollo de los mecanismos de intervención como el agente rehabilitador (Quintana, 2011: 48) y la financiación corresponsable, como por ejemplo los instrumentos financieros que promueve la Unión Europea (Rosa, Marques & Navas; 2017: 49) ¿Quién querría un préstamo, incluso a un interés testimonial, frente a una subvención?

En consecuencia, el nuevo modelo procede a incorporar las ayudas y subvenciones bajo una nueva óptica, en cualquier caso de manera integrada en las actuaciones con un carácter conjunto y sujetos a un beneficio colectivo.

2.3.6 Las aportaciones del derecho de propiedad

En las actuaciones sobre el medio urbano el deber de conservación se constituye como uno de los elementos nucleares del modelo por múltiples aspectos.

Desde un punto de vista competencial, porque tras la STC 61/1997 que estableció el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estas últimas ostentan la competencia de Urbanismo en virtud del CE 148.1.3º, mientras que el Estado establece el régimen de derechos y obligaciones del derecho de propiedad al amparo de lo dispuesto en el CE 149.1.1º, título donde precisamente se incardina el derecho de propiedad, que a su vez recoge el deber de conservación. En consecuencia, a la hora de fijar el nuevo modelo dicho anclaje resultaba determinante.

En segundo lugar, porque si el objetivo era la intervención sobre la ciudad existente para su preservación y no su sustitución, no cabían las técnicas y actuaciones de carácter general, sino que había que acudir al vetusto deber de conservación para operar sobre los tejidos edificados primariamente y hacerlo extensible a la urbanización. En consecuencia, a la clásica vinculación de la propiedad a garantizar el cumplimiento de las condiciones básicas de seguridad, salubridad/habitabilidad y ornato público (raramente exigidas y menos cumplidas de manera voluntaria), completado por las condiciones de accesibilidad universal incorporado al deber de conservación en la LS07 (Iglesias, 2014: 53), se procede a ampliar el alcance del deber para poder no solo garantizar unos mínimos, sino

procurar el cumplimiento de unos estándares progresivos análogos a la nueva edificación. Por ello, este nuevo deber hace que el deber de conservación se torne en un deber de adaptación. Con dicho objetivo en mente y con la idea de vincularlo a los instrumentos propios de la L3R, se procedió seguidamente a modificar el deber de conservación del TRLS08 9.1, ampliándose el alcance del deber en el TRLS13 9.1:

- 1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, [...]*

Esta dicción del deber permite desde entonces vincularlo a las actuaciones de participación obligatoria de rehabilitación (edificatoria y presumiblemente aislada) y a las de regeneración y renovación (edificatoria y urbanizadora de manera conjunta).

La primera, limitada al interno de la propiedad, lleva como alcance la adaptación al CTE (es cierto que es a los nuevos niveles prestacionales de la edificación existente del nuevo CTE) y otras normativas y exigencias técnicas. La segunda, objeto de este artículo, además de a los edificios alcanza al suelo, a la urbanización, y si es de carácter integrado, implica el costeamiento de las medidas sociales, económicas y medioambientales necesarias para la preservación urbana.

No obstante, esta ampliación se encuentra inicialmente con una barrera, que no era sino la misma barrera del deber de conservación clásico, que progresivamente resultaba más difícil de franquear para aquella administración que quisiera imponer el cumplimiento de las condiciones básicas de los deberes de propiedad.

Si en el modelo clásico la regulación del límite había permanecido prácticamente invariante (el 50% del valor de reposición afectado por tanto de las depreciaciones del estado de conservación y antigüedad), la L3R opta por disociar la realidad del bien del límite del deber y plantea una cuantía del límite tendencialmente creciente y acorde a los costes de construcción. Así el TRLS13 9.1 (ahora TRLSR 15.3) define el nuevo límite, referenciado al Valor de Reposición Bruto adaptado (VRBa):

- 3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características*

constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

El cambio es sustantivo y significativo (Gaja, 2015: 19). Basta realizar un sencillo ejemplo para denotar el cambio cuantitativo que supone la nueva regulación. Supongamos un ejemplo aplicando el vigente Reglamento de Valoraciones (RVal) para la definición de los coeficientes de depreciación:

- Inmueble de vivienda 1956 de 100 m² útiles de calidad media.
- Coste actual para alcanzar al mismo nivel prestacional original sería 600 €/m² construido.
- Coste actual de construcción a nuevo 1000 €/m² construido.
- Considerando un coeficiente de paso de superficie útil/construida para alcanzar aquellos mismos m² útiles (con los criterios de 1956): 1,2 m²c/m²u.
- Considerando un coeficiente de paso de superficie útil/construida para *las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio*: 1,35 m²c/m²u.
- Considerando un estado de conservación normal.
- La antigüedad respecto a 2019, 63 años con respecto a 100 años de vida útil: 63%, por tanto $\beta = 0,5135$ (según RVal).

Valor de reposición según RVal 18:

$$V = VR - (VR - V_f) \cdot \beta \quad V_f = 10\% VR$$

$$V = VR - 90\%VR \times 0,5135$$

$$VR = 100 \text{ m}^2 \text{ útiles} \times 1,2 \text{ m}^2\text{c/m}^2\text{u} \times 600 \text{ €/m}^2 \text{ construido} = 72.000 \text{ €}$$

$$V = 72.000 \text{ €} - 90\% 72.000 \text{ €} \times 0,5135 = 38.725,20 \text{ € (VRB)}$$

Antiguo límite del deber considerando el 50% del valor de reposición: 50% VRB = 19.362,6 €

Límite actual del Valor legal del deber de conservación (TRLR 15.3):

$$VRBa = 100 \text{ m}^2 \text{ útiles} \times 1,35 \text{ m}^2\text{c/m}^2\text{u} \times 1.000 \text{ €/m}^2 \text{ construido} = 135.000 \text{ €}$$

Actual límite del deber: 50% VRBa = 67.500 € (3,5 veces más que la regulación anterior)

La diferencia en el sencillo ejemplo expuesto es prácticamente el cuádruple, pudiéndose llegar a casos de hasta 20 veces en edificios centenarios de construcción de baja calidad. Por ello, la nueva regulación del límite puede llegar a considerarse prácticamente un no-límite.

Esta importante variación del límite viene en parte motivada y justificada precisamente en la necesidad de abordar tanto la actuación de rehabilitación como especialmente la actuación de regeneración y renovación. Si estas actuaciones

deben ser el centro de la acción urbanística, deben ser a costa de los propietarios que son los primeros beneficiados (TRLR 15.2)³⁰ y en ningún caso con cargo a la administración. Esto es así, porque lo contrario es posible que sea injusto e inequitativo y además porque resulta insostenible, deseducador e irresponsable.

No obstante, la vinculación y afección del deber de conservación a las actuaciones sobre el medio urbano, no se limita a la mera dicción del deber, sino que se vincula precisamente al otro elemento nuclear para la definición de estas actuaciones, la viabilidad económica de las aMU, que a su vez se justifica en la memoria de viabilidad económica aMU (MEaMU) del L3R 11 y ahora TRLR 22.5:

5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

En consecuencia, mediante este vínculo y afección del deber de conservación a las aMU, de regeneración y renovación en particular, se habilita la viabilidad de las aMU, se restituye la ligazón de la propiedad con el medio en el que se encuentra y la corresponsabilidad del propietario tanto con su edificio como con la ciudad, contribuyendo de manera justa, cumpliendo sus deberes y resituando el derecho de propiedad para afrontar las verdaderas necesidades urbanas para sus beneficiarios, además de habilitar un mecanismo de equidistribución y sostenibilidad en el medio urbano.

2.3.7 La viabilidad de la actuación sobre el medio urbano y la STC 143/2017

Como se analizado hasta este momento, viabilidad económica y el instrumento mediante el cual se justifica, la MEaMU, se configura como el instrumento esencial para la articulación de las aMU, de regeneración y renovación en particular.

De la propia definición de la MEaMU (TRLR 22.5) se infiere el reconocimiento de que, a diferencia de las actuaciones ordinarias o generales donde el supuesto ha sido que las mismas fueran de saldo positivo (beneficio garantizado, RAMOS, 2018: 10-11), las actuaciones sobre el medio urbano son actuaciones de saldo negativo, que se equilibran o compensan mediante las aportaciones obligatorias del deber de conservación de todas las propiedades incluidas en su delimitación. Por ello, cabría formular matemáticamente las dos viabilidades de la siguiente manera comparativa:

³⁰ "El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general."

Viabilidad Clásica: Ingresos - Costes > 0

Viabilidad aMU: Costes – Ingresos = $\sum A_i$ $A_i \leq 50\% VRB_{ai}$

Donde en las actuaciones sobre el medio urbano,

- los costes son todos los necesarios,
- los ingresos son todos los resultantes, y
- el límite de las aportaciones, límite del deber legal de conservación de cada una de las propiedades incluidas en la actuación.

Reiterar que en la formulación se observa que las aMU son actuaciones, en principio, de saldo negativo, pero con un saldo negativo limitado a no rebasar el límite del deber legal de conservación o como indica el TRLSR 15.2. En consecuencia, cuando la relación de costes menos los ingresos no superen la suma de los límites del deber y el límite particular de cada obligado, la actuación será viable y si se supera, se plantean dos posibles situaciones:

1. La actuación es inviable y precisa ser redefinida o redelimitada, o
2. La administración debe cubrir el diferencial hasta lograr el equilibrio.

³¹ En consecuencia, la definición de una nueva viabilidad nos lleva a entender el trabajo de urbanistas desde una óptica muy distinta y manejar datos desde una visión integral (Pérez-Eguíluz, Fernández & Rodrigo, 2017: 75 y 79 y Matesanz & Hernández, 2017: 84-85). Por tanto, para hacer esta sencilla comprobación se requiere una intensa labor de campo y de diagnóstico del tejido urbano de manera integral (física, medioambiental, social y económica), así como el manejo de las distintas técnicas y métodos de valoración. A modo de listado no cerrado, se requiere hacer un análisis y una valoración de los siguientes conceptos y en cualquier caso, en términos de costes y de ingresos (incluyendo revalorizaciones):

a) Sociales:

- Estudios sociodemográficos.
- Análisis de la actividad del ámbito espacial (actividades sociales, culturales y grupales).
- Programas de intervención e integración social y sus costes (incluso continuados en el tiempo).
- Posibles ingresos por reactivación social y programas de ayudas y subvenciones.

b) Económicos:

³¹ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por Cerezo & Tejerina, 2018a: 8-10.

- Estudios socioeconómicos y análisis de la actividad del ámbito espacial (actividades comerciales, productivas, colaborativas, etc.).
- Programas de promoción económica y sus costes.
- Posibles ingresos por reactivación económica, concesiones y nuevos usos.
- Posibles programas de ayudas y subvenciones.
- Mecanismos y gastos financieros.

c) Medioambientales:

- Estudios de los impactos ambientales preexistentes (energía, materiales, residuos, fauna, flora, etc.).
- Definición de posibles objetivos medioambientales.
- Costes de las mejoras e ingresos de servicios medioambientales.
- Posibles programas de ayudas y subvenciones.

d) Físicos edificatorios y urbanísticos:

- Estado de conservación (edificios y urbanización) y costes de rehabilitación, derribo y nueva construcción de todas las edificaciones existentes y previstas.
- Tipos de tenencia.
- Tasaciones inmobiliarias previas y posteriores a la intervención.
- Cálculo del Valor legal del deber de conservación (aportaciones del derecho de propiedad).
- Aportaciones de empresas inversoras y/o de rehabilitación y nueva construcción.
- Costes de urbanización e infraestructuras, las indemnizaciones, los realojos temporales y definitivos (incluye retornos) e de insolvencias.
- Posibles programas de ayudas y subvenciones.

e) Servicios públicos.

- Análisis de los servicios públicos y sus costes.
- Equipamientos públicos, costes e ingresos.
- Aportaciones de compañías de infraestructuras.
- Ingresos tributarios iniciales y los derivados de la actuación.
- Aportaciones de financiación pública, ayudas y subvenciones.

Por tanto, la aMU incluye todos los costes necesarios para la recuperación del ámbito, pero se apropia igualmente de todos los ingresos, beneficios y plusvalías de la actuación, análogamente a cualquier actuación integrada o sistemática de las legislaciones urbanísticas, pero superando el alcance limitado de la urbanización de esta última y, sobre todo, la garantía de beneficios. Adicionalmente, es preciso

contemplar las determinaciones conjuntas y propias de las actuaciones de transformación y de edificación cuyo régimen regula el artículo 18 del TRLSR:

- Costear y ceder las dotaciones, tanto locales como generales, incluidas y adscritas, incluso las de conexión, ampliación y reforzamiento de las existentes.
- Ceder libre de cargas un porcentaje (5-15%) de la Edificabilidad Media Ponderada del total de la actuación en actuaciones de Reforma o Renovación y del incremento en la actuación de Dotación.
- Costear todas las obras de rehabilitación, nueva edificación y sustitución incluidas en el ámbito (privadas y públicas).
- Garantizar el realojo de los ocupantes legales.
- Indemnizar a los titulares de derechos de construcciones, edificaciones, obras e instalaciones a demoler o que no puedan conservarse.

De manera simplificada y considerando las anteriores pautas es preciso realizar un doble cálculo de viabilidad de la aMU-RRi:

1. Sin incluir los beneficios y garantizando el equilibrio de cargas-costes e ingresos.
2. Incluyendo los beneficios (por ejemplo, los incrementos de valor de los bienes inmobiliarios).

Tal y como sintéticamente se expone en la tabla adjunta:

Costes / Cargas	Ingresos / Beneficios
Costes	Ingresos
Costes de reurbanización. Coste de rehabilitación, nueva edificación y sustitución. Derribos. Realojos. Indemnizaciones. Costes de Programas sociales, económicos y medioambientales. Costes de insolvencias. Costes de servicios públicos. Costes financieros.	Valor a origen de los solares vacantes. Aportaciones derivadas del Valor del deber legal de Conservación (VdIC). Aportaciones o participaciones de empresas de suministros o energéticas. Aportaciones de inversores o empresas de rehabilitación. Ingresos por implantaciones, nuevos usos y concesiones.
Cargas	Ingresos (Ayudas)
Cesión libre de cargas % Edif. Med. Pond.	Programas sociales, económicos y ambientales (actuaciones de regeneración integradas L3R). Ayudas a la conservación y/o mejora del tejido edificado y al tejido urbanizado.
	Beneficios.
	Incrementos de valor de los edificios rehabilitados. Valor de los incrementos de edificabilidad.
¿SALDO POSITIVO? ¿VIABLE?	

Tabla 1. Balance de viabilidad económica aMU-RRi.
Fuente: elaboración propia.

Nuevamente, en caso de que el valor de las aportaciones supere dicho límite del deber se plantean las siguientes alternativas o una combinación de ambas:

1. La actuación no es viable, ha de ser redefinida (delimitación y alcance).
2. La administración que la apruebe deberá cubrir el diferencial hasta el punto de equilibrio.

Por tanto, habrá que comprobar en primer lugar si se puede cubrir el saldo con la suma de todas las aportaciones y luego comprobar que no se supera el límite respectivo de aportación de acuerdo con la regla de equidistribución aMU.

2.3.8 La justa distribución de los costes

La L3R conforme a su objetivo, la preservación de la ciudad, va a definir las aMU-RRi, para las cuales se habilita una equidistribución distinta a la clásica, tanto

porque los beneficios y costes son distintos como porque la relación o saldo entre ellos es distinta a la del modelo clásico.

Como mecanismo de reparto y distribución de beneficios y cargas la reparcelación ha sido la técnica estrella en el urbanismo clásico. Esta técnica tiene por objeto realizar la transformación jurídico-económica del suelo de manera acorde al planeamiento, ya sea sobre suelo virgen o previamente transformado. Así, en arreglo a la condición de viabilidad (beneficios – costes > 0), hace tabula rasa de las fincas existentes, para tras la división y ordenación en solares del ámbito conforme al plan, proceder a la adjudicación de las nuevas parcelas. Por tanto, el resultado final es la sustitución (RGU 71.3) de una realidad física por otra, creando una nueva situación, sin perjuicio de que puedan existir zonas o edificios que sean conformes con la ordenación.

No obstante, es preciso reconocer como decían García de Enterría y Parejo (1981: 483 y 484), que la reparcelación no estaba, ni está, hecha para el suelo urbano y desde luego tampoco para la preservación o conservación urbana (en igual sentido Ramos, 2018: 12, refiriéndose a las palabras de Javier García Bellido al respecto). Su objetivo es la sustitución y consiguientemente el crecimiento urbano:

La causa radica en que las técnicas arbitradas por la LS –incluso la reparcelación– están pensadas fundamentalmente para el proceso de Nueva Urbanización y no para las actuaciones en suelo ya consolidado. Esto es algo que, con carácter general, ya fue denunciado, tempranamente (en 1957) por uno de nosotros, al hacer notar que la LS de 1956 era una ley de expansión urbana. Este juicio vale igualmente, como recientemente ha sostenido T.R. Fernández, para el actual texto legal. Este, en efecto, y sin perjuicio de pretender una ordenación integral del territorio (como ya nos consta), tiene a la vista el objetivo primordial del proceso de Nueva Urbanización, de creación de suelo urbanizado y su consecuente edificación. Por ello todas sus técnicas aparecen articuladas en función de ese objetivo básico.

La técnica de la reparcelación en cuanto a instrumento económico, es una técnica de reparto de beneficios netos, bajo el supuesto de que toda operación debe tener saldo positivo, esto es, que el valor de la edificabilidad patrimonializable por los participantes sea superior a las cargas de la actuación. Con carácter general, en el ámbito de reparto se puede formular el saldo global de la reparcelación de la siguiente manera:

Edificabilidad patrimonializable de la actuación – cargas de la actuación > 0 euros

Siendo:

Edificabilidad patrimonializable: Edificabilidad total menos el porcentaje de la participación de la comunidad en las plusvalías (p.j. en el País Vasco, el 85% de la edificabilidad ponderada total).

Cargas de la actuación de urbanización:

- Costes de urbanización (incluyendo los costes y honorarios técnicos).
- Indemnizaciones a los titulares de derechos de los edificios, construcciones obras e instalaciones disconformes con la ordenación que deban ser derribados³².
- Costes del realojo y retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente.

A partir de ese saldo neto y de los derechos iniciales en base a la superficie de suelo aportada, se hace el reparto (valorado a actuación terminada), las posibles compensaciones por desviaciones en la adjudicación, las indemnizaciones y cuenta de liquidación, todo ello en función de los derechos realmente adjudicados, que a su vez da pie a una nueva distribución del suelo física, jurídica, urbanística y de propiedad. Así, se puede formular:

Valor de la adjudicación es:

Edificabilidad adjudicada +/- Excesos o defectos de adjudicación – cargas f (adjudicación) > 0 €

Sin embargo, esta técnica si como ya se ha indicado no estaba pensada para la ciudad existente, mucho menos aún para aquellas actuaciones no asimilables, como las de preservación urbana. Por todo ello la L3R define un tipo distinto de equidistribución, acorde por otra parte a la regulación especial pretendida y que recoge la heterogeneidad de beneficios y costes que comprenden las actuaciones sobre el medio urbano.

Así, el L3R 10.2.a, (posterior TRLSR 24.2.a) establece las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones:

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta contendrá como mínimo:

a) Avance de la equidistribución que sea precisa, entendiendo por tal la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.

Obsérvense las diferencias. Mientras que para las actuaciones de régimen general indica “beneficios y cargas”, para las actuaciones sobre el medio urbano se invierten los términos, indicativo de que nos encontramos ante otra técnica. Una técnica, que frente al reparto de beneficios netos como es la de la reparcelación clásica, aquí será de reparto de costes netos. De igual manera, resulta descriptivo de la diferencia técnica de la distribución, la dicción literal que señala que se trata

³² Resulta sintomático en este aspecto que cuando la ley establece que el suelo urbanizado edificado se valore por el mayor entre el resultante del método de comparación y el residual considerando la edificabilidad en situación de origen y, sin embargo, es habitual que las edificaciones en suelo urbanizado se sigan valorando por el método del coste, no habilitado por la ley más que para suelo en situación rural.

de una distribución de los costes de la actuación y de todos los posibles beneficios e ingresos posibles e imputables (Parejo, 2014: 127)

A la hora de fijar el criterio de reparto la ley remite a dos supuestos o ámbitos. Por un lado, al interno de la propiedad, que remite el reparto en función de las cuotas de propiedad. Sin embargo, la ley remite únicamente a alcanzar un acuerdo entre propiedades y en defecto de acuerdo, a que se establezca un criterio que ha de ser justo y equitativo.

Ciertamente la Ley no prefigura la formulación del reparto, pero todo hace pensar que debiera contemplarse la necesidad de establecer una correspondencia de la aportación obligatoria del deber de conservación y el beneficio obtenido u obtenible en la actuación, en base al principio de progresividad tributaria (CE 31.1)³³.

No obstante, la STC 143/2017, al igual que con la viabilidad económica especial aMU, estudió la constitucionalidad de los preceptos descritos, que conjuntamente con la forma de delimitación de los ámbitos de estas actuaciones del L3R 10.1 resultaba inconstitucional por ser materia urbanística y no ser instrumental de otras competencias estatales. Por el contrario, no ocurrió lo mismo en el caso del L3R 15.2 (TRLR 9.6), así en el FJ 20 de la STC 143/2017 decidió que no existía óbice constitucional (sin percatarse de la diferencia terminológica por cierto).

Sin embargo y a pesar de los efectos de la STC 143/2017, diversas Comunidades Autónomas han recogido dicciones análogas a la anulada salvándose el vacío regulatorio (p. ej. en el caso de las ARU del País Vasco, con el LVIV 43.4.d).

2.3.9 Los efectos de la delimitación de la actuación aMU

La experiencia ha demostrado que la intervención en la ciudad existente no se puede afrontar con las mismas reglas y parámetros que la generación de la nueva ciudad, ni siquiera con las reglas especiales del TRLR 99.4 y LRSV98 28. Mucho menos si el objetivo es la preservación con la mejora de lo existente.

En consonancia con este reconocimiento (L3R EM IX³⁴), la L3R introduce una serie de flexibilidades tanto en el seno de las aMU, como sobre otras disposiciones generales que se analiza a continuación. Las necesarias flexibilidades cabe englobarlas en varios bloques: las físicas, las urbanísticas, los de gestión y las jurídicas.

En el ámbito de las flexibilidades físicas se encuentran las precisas para favorecer y alcanzar la accesibilidad universal (ocupaciones de suelos privados y

³³ CE Artículo 31:1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio

³⁴ Por último, se incluyen también normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre zonas muy degradadas de las ciudades, o con un porcentaje de infravivienda muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria, que es superar tales situaciones. En tales casos, la regla excepcional se justifica por la necesidad de priorizar entre los diversos intereses públicos en presencia.

dotaciones públicas, así como la alteración o no consideración de parámetros urbanísticos limitantes) que se describen en el L3R 10.3 (TRLR 24.4). Estas flexibilidades prácticamente permiten casi cualquier modificación y alteración de la propiedad y urbanística para lograr dicho objetivo (Gaja, 2015: 21 y Parejo, 2015: 8). De igual manera se plantean las mismas flexibilidades para la mejora del comportamiento energético siempre y cuando se logre al menos una reducción del 30% de la demanda energética, tal y como se recoge en el L3R 10.4 (TRLR 24.5).

En el ámbito de las urbanísticas se introducen las siguientes flexibilidades con carácter general (en igual sentido Gaja, 2015: 20 y Pérez-Eguíluz, Fernández & Rodrigo, 2017: 77): Reducción al 10% la reserva de edificabilidad destinada a albergar viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en las actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización (TRLR 20.1.b); permitir la exención de cesión de la edificabilidad e incluso sustituirla por otras formas de compensación (TRLR 18.1.b) y como cláusula de cierre, la exención de prácticamente cualquier deber de las actuaciones (Iglesias, 2017: 234), (TRLR 18.4):

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, 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.*

Con esta última determinación cabe plantear, por ejemplo, la liberación de manera motivada del cumplimiento de cualquier estándar, lo que constituye precisamente la demostración de la imposibilidad y acaso inutilidad de los mismos al menos en el medio urbano (García-Moreno, 2017: 3).

En cuanto los mecanismos de gestión, la aprobación del instrumento por el cual se aprueban las aMU, supone la declaración de utilidad pública e interés social de todos los bienes y derechos incluidos en la delimitación, desplegándose los mecanismos de las potestades públicas (expropiación, venta y sustitución forzosa, tanteo y retracto en favor de la actuación) tal y como señalaba el L3R 12.1.a, así como la legitimación de la ocupación de superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal accesibilidad, simplificando los procesos de desafectación y cesión anteriormente descrita (L3R 12.1.b, Castelao, 2013: 215) y marcaba el inicio de la actuación (L3R 12.1.c). Al igual que los mecanismos de gestión, la STC 143/2017 también anuló las letras a) y c) del L3R 13.2, pero que nuevamente ha sido por las regulaciones autonómicas posteriores.

Pero de todas las determinaciones que implican para la propiedad la aprobación del instrumento de las aMU la más relevante es la siguiente (TRLR 14.d):

d) Obtener, en su caso, la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera de las actuaciones sobre el medio urbano, lo que determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Esta determinación exclusiva de las actuaciones sobre el medio urbano es la demostración de que a la aprobación del instrumento, cualquier tipo de propiedad incluida en el ámbito delimitado queda afecta de manera real, directa e inmediata al costeamiento de los deberes de la actuación (Leon-Casero & Ruiz-Varona, 2017: 119 y Tejedor, 2018: 300), inscribiéndose la carga sobre cada bien y con la misma determinación y naturaleza de las cargas de urbanización. En consecuencia, demuestra que el deber de conservación forma parte de la actuación y se incorpora al cálculo y determinación de la viabilidad económica especial de las actuaciones sobre el medio urbano.

2.3.10 El derecho a realojo y de retorno

El derecho al realojo y retorno, que en nuestra historia ha sido un derecho de reciente reconocimiento, merece un análisis específico. El derecho de realojo y retorno de ocupantes legales aparece por primera vez en nuestro ordenamiento de carácter básico con la LS07 (sin perjuicio de las legislaciones autonómicas y la DA4 del TRLS92 anulada parcialmente por la STC 61/1997), concretamente como uno de los deberes de las actuaciones de transformación en el TRLSR 18.1.e:

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Sin embargo, la L3R desarrolla en su L3R 14 (TRLSR 19) y L3R 13.2 (TRLSR 43.2) este derecho de manera específica en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano más allá de la definición procedimental para el ejercicio y garantía del derecho. En este sentido interesa señalar dos cuestiones:

1. El modo de hacer efectivo el derecho:

- Para el realojo se define que (L3R 14.5):
 - Se realojará una vivienda protegida por cada vivienda afectada en el mismo ámbito o lo más cercano posible, o en metálico cuando no sea posible.

- Las personas con necesidades especiales recibirán en virtud del derecho una vivienda adaptada a su discapacidad.
- El derecho es independiente de otras ayudas excepto que se actúe o se despliegue la expropiación (TRLR 19.6)
- En cuanto al derecho de retorno, el L3R 14.2 define que para hacer efectivo el derecho, el propietario de la finca deberá proporcionar una nueva vivienda, cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquella y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado.
- En función del sistema de ejecución o gestión en la actuación, se establecen dos supuestos (L3R 13.2, ahora TRLR 43.2): En expropiación, es la administración quien determina si se le entrega la vivienda de realojo (Parejo, 2014: 161, Hervás, 2017: 370 y Hernández Jiménez, 2018: 1) o su compensación en metálico, mientras que en todos los demás supuestos, la elección es a voluntad del que ostenta el derecho.

3 CONCLUSIONES

Partiendo desde el análisis de las bases del modelo clásico (LS56-LRSV98) y posterior transito y giro hacia el modelo de la sostenibilidad (LS07), a lo largo del presente artículo se ha analizado el modelo por la ciudad que emerge con la L3R en el ordenamiento jurídico-urbanístico, donde se encaja la actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada (aMU-RRi).

Se ha descrito como el modelo de la L3R es un modelo que se ancla en la evolución conceptual iniciada con la LS07 y en la ampliación del deber de conservación del derecho de propiedad, para, eso sí, configurar un ámbito y régimen especial, tanto porque el objetivo es otro (la preservación de la ciudad) como porque las técnicas y las regulaciones generales devienen en su inviabilidad e insostenibilidad.

Desde el punto de vista histórico las actuaciones sobre el Medio Urbano tienen su inicio con la LES y el RDL 8/2011, que aunque de manera dubitativa y acaso terminológicamente confusa, detectaron primero los huecos normativos de la LS07 para la preservación urbana y consiguientemente definieron inicialmente las bases e instrumentos para dicho objetivo.

La trascendencia de la L3R como modelo legal para la intervención urbana no solo se basa en la definición de unas normas per se, sino en la superación de un doble condicionamiento. Por un lado, la regulación básica clásica y sus axiomas, pero también en el reconocimiento por el principio de prevalencia de que el Estado tiene la capacidad de dictar normas urbanísticas a través de distintos títulos e instrumentos para rebasar las vetustas y anquilosadas normativas urbanísticas de

las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de que estas puedan desarrollar la normativa respectiva con mayor o menor adecuación y en algunos casos mimetismo.

Para poder asimilar y aplicar el modelo por la ciudad de la L3R, ahora subsumido en el TRLSR, es preciso situarnos en el plano específico de la L3R y en el uso ampliado de los conceptos tradicionales del urbanismo que realiza.

Primeramente, la identificación de que las actuaciones en suelo en situación básica urbanizado no precisan identificarse ni someterse al régimen de clasificación del suelo urbano (desplazado con la LS07), ni sus categorías (consolidado o no consolidado). Consiguientemente, el régimen de suelo y propiedad únicamente se regula en base a la situación básica de suelo urbanizado y al régimen de las actuaciones que se definan, de carácter general (aRRU, aDot y aEdif) o de carácter especial (aMU-R, aMU-RR y aMU-RRi).

En segundo lugar, los beneficios y las cargas ya no se limitan a la edificabilidad y los costes físicos tasados de la actuación urbanizadora. En la ciudad los beneficios son distintos, más amplios y heterogéneos. Incluyen la edificabilidad, los incrementos de valor, los ingresos que se puedan generar, las ayudas y las financiaciones que se puedan recibir y todas ellas son un beneficio y como tal forman parte de las actuaciones.

En cuanto a los costes, si el modelo clásico limitaba los mismos a lo físico y a lo legalmente necesario para la nueva edificación con el objetivo de que la actuación fuera "aparentemente" rentable, las actuaciones sobre el Medio Urbano van a partir del hecho de que las necesidades urbanas son integradas (físicas, sociales, económicas y medioambientales), que no pueden, ni deben, estar limitadas por anacronismos, tales como la separación del suelo y el vuelo (urbanización y edificación) una vez que el suelo ha sido transformado, y que deben ser capaces de atender las verdaderas necesidades urbanas de una manera eficaz y eficiente, donde la separación de las cajas estancas de lo físico y lo demás carecen de sentido, ni son capaces de atender la desigualdad y supervivencia de los tejidos urbanos.

En tercer lugar, se redefine la viabilidad económica de las actuaciones. Frente a una viabilidad económica sinónimo de la garantía de beneficio como condición de definición de la actuación, la L3R establece, en base al régimen especial de sus actuaciones, que la viabilidad económica aMU es una viabilidad de saldo negativo limitado al tope de la suma de las aportaciones individuales obligatorias, limitadas a su vez por cada límite del deber de conservación respectivo de cada propiedad incluida en el ámbito de la actuación, considerando y afectando todos los beneficios y costes anteriormente señalados.

En cuarto lugar, se establece la obligación de participar en la actuación. Frente a la participación facultativa en las actuaciones de régimen general, en las aMU la participación es obligatoria, fundamentalmente por un desarrollo del deber de conservación del derecho de propiedad que, tanto por razones competenciales como

por la necesidad de superar el marco de las actuaciones de sustitución urbana insostenibles, hace necesario redefinir el alcance y el límite del deber.

En quinto lugar, es precisamente el deber de conservación el que se ve ampliado en su alcance hasta alcanzar prácticamente un deber de adaptación, incluso con la necesaria elevación sustantiva del límite económico del deber que se llega a disociar del estado y antigüedad del inmueble en sí. Pero esta ampliación no se limita al interno de la propiedad ya que se extiende al marco urbano donde se integra, mediante su vinculación a las actuaciones sobre el Medio Urbano. Este nuevo marco hace que el régimen estatutario del derecho de propiedad adquiera una nueva potencialidad, acaso plena, puesto que el urbanismo y, en nuestro ordenamiento jurídico, la propiedad tiene una función social que precisamente se delimita de manera acorde con esta ley para atender las verdaderas necesidades urbanas y la preservación de la ciudad.

Establecidos los elementos nucleares de las aMU, la L3R hace uso de las herramientas clásicas de los instrumentos de planeamiento, flexibilizando lo preciso como reconocimiento de las barreras normativas que a lo largo de los años se han ido generando en el urbanismo clásico, porque los objetivos son otros. Así, se definen los contenidos de los planes especiales (disposición reglamentaria), los efectos propios de todos los instrumentos de urbanísticos (la declaración de utilidad pública e interés social, la ocupación de los espacios libres y de dominio público, los mecanismos de ejecución forzosa de las potestades públicas y sobre todo, la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las propiedades, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras), los sistemas de gestión urbanísticos, el tratamiento del derecho de realojo y retorno especial en el seno de estas actuaciones e incluso la exoneración de cesiones de plusvalías y dotaciones, así como del cumplimiento de los estándares dotacionales donde sea preciso para lograr el objetivo de la preservación conjunta e integral de la ciudad.

Por último, para la definición y delimitación de las aMU de regeneración y renovación en su caso de carácter integradas (aMU-RRi) se establecen dos mecanismos fundamentales para la consecución del objetivo. La nueva viabilidad económica y la nueva equidistribución especial. La viabilidad económica aMU que se define como una viabilidad económica de saldo negativo compensado por las aportaciones individuales limitadas al antedicho límite del deber de conservación. La equidistribución aMU, que frente a la equidistribución clásica de reparto de beneficios y cargas (de beneficios netos), se plantea como un reparto de costes netos limitados al límite del deber de conservación afecto a la actuación. Para la equidistribución aMU, la ley establece dos esferas de equidistribución, por cuotas de propiedad al interno de la propiedad y se remite a que se alcance un acuerdo entre propiedades y en su defecto a que se defina una regla justa y equitativa, para lo cual el criterio clásico de la superficie aportada (como en la reparcelación) no será de utilidad y se plantea adoptar el criterio equitativo de participación por el incremento de valor y también en base al criterio de justicia de participar atendándose a los deberes legales de la propiedad, haciendo que la propiedad no

sea ajena a dicha condición, incluso bajo el régimen de las actuaciones urbanísticas, cuestión que no había sido posible en las actuaciones del urbanismo clásico.

Si la L3R define un modelo por la ciudad, subsumido y compilado en el TRLSR, la STC 143/2017 ha venido a cercenar dicho modelo por la ciudad, así como la capacidad del Estado para dictar normas con esa finalidad, por considerar que es una materia urbanística. Sin embargo, varias comunidades autónomas han adaptado sus regulaciones, que en algunos casos han replicado cuasi-miméticamente la regulación anulada han evitado los efectos anulatorios de la STC 143/2017.

Porque parafraseando los maestros García de Enterría y Parejo³⁵³⁶:

El costo social de mantenimiento del sistema de basar el urbanismo sobre la «conveniencia» de los propietarios en una sociedad moderna, que por sí sola impulsa el movimiento de concentración urbana, es, pues, enorme; el urbanismo real que de dicho sistema resulta, completamente negativo; el criterio de distribución de las ventajas y de las cargas económicas del urbanismo que a dicho sistema subyace (apropiación exclusiva de las ventajas por los propietarios de suelo [y edificios] atribución de las cargas a las Administraciones públicas, que nutren sus cajas del reparto fiscal entre todos los ciudadanos), es un criterio manifiestamente insostenible. Todo sistema hace así crisis ante la conciencia social y se revela insoportable, social, moral y políticamente.

Finalmente, concluir que todo este periplo describe la potencialidad de la regulación actual de las actuaciones sobre el Medio Urbano de regeneración y renovación de carácter integrada y constatar la definición del nuevo paradigma de la gestión en suelo urbanizado, con un nuevo modelo de intervención, más justo y sostenible para la preservación de la ciudad.

³⁵ García de Enterra, E. & Parejo, L.J. (1981: 428)

³⁶ El inserto [y edificios] es del autor.

4 BIBLIOGRAFÍA

Alonso Ibañez, M. R. (2017): *La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pp. 103-107.

Bassols Coma, M. (1973): *Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, (p. 93). Madrid: Ed. Montecorvo.

Bidagor Lasarte, P. (1962): Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Urbanismo, Madrid, p. 58.

— (1969): La coyuntura actual del urbanismo en España. *Revista de Estudios de la Vida Local Madrid*, 162, p. 58.

Carnelutti, F. (2003): *Teoría General del Derecho*, (pp. 199-201). Granada: Ed. Comares.

Castelao Rodriguez, J. & VV.AA. (2013): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, (pp. 155 y 164-167). Madrid: La Ley.

Castillo Abella, J. (2017): Régimen jurídico de las Entidades de Urbanísticas de Conservación y de su actuación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, 317, pp. 52-54.

Cerezo Ibarrodo, A. (2018a): De los deberes de los propietarios en suelo urbano a las cargas integrales en las actuaciones sobre el medio urbano. ¿La definición de un nuevo urbanismo?, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº324.

— (2018b): Evolución del derecho de propiedad en cuanto al deber de conservación en la legislación de suelo y urbanismo desde 1956 a 2018, de la triada clásica a la actuación sobre el medio urbano, *ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 38.

— & Tejerina González, J. I. (2018): Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 197.

De Manuel Jerez, E. & López Medina, J. M. (2017): Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizaje y transferencias del proyecto Barrios en transición. *Ciudades*, 20, pp. 34-35.

Frolov, I.T. (1984): *Diccionario de filosofía*. Traducido del ruso por O. Razinkov. Editorial Progreso, Moscú.

Gaja Díaz, F. (2015): La regeneración urbana en la encrucijada, *ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 27, pp. 16 y 19-21.

García de Enterría, E. & Parejo Alfonso, L. J. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, (pp. 428, 483-484 y 621).

García-Moreno Rodríguez, F. (2011): *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, (pp. 567-571). Madrid: La Ley.

González del Barrio, A. (2018): Las ciudades invisibles 1. La problemática actual del suelo urbanizado ante los nuevos retos medioambientales y rehabilitadores que establece la legislación urbanística. *Práctica Urbanística*, 154, p. 2.

Harvey, D. (2012): *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. (2013) versión castellana. Madrid: Ed. Akal S.A.

Hernández Aja, A. & Matesanz Parellada, A. & García Madruga, C. (2017): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012), *Informes de la Construcción*, (pp. 84-85).

Hernández Jiménez, H. (2018): El peligro de la expropiación ministerio legis. *Práctica Urbanística*, 155. Ed. Wolters Kluwer, Madrid. p. 1.

Hervas Más, J. (2017): *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*. (pp. 360 y 368-370). Cizur Menor, Navarra: Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U.

Iglesias González, F. (2014): La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 179, (pp. 52-53).

— (2017): Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, 311, (pp. 223-224, 231 y 244-245).

Lefebvre, H. (1968): *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península.

León-Casero, J. & Ruíz-Varona, A. (2017): Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio. *Ciudades 20*, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid, 119-121.

Menéndex Rexach, A. (2011): Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, 270, (p. 36).

Parejo Alfonso, L. J. (2014): *Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, (pp. 103-105, 110-111, 127 y 161).

— (2015): Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas. *Práctica Urbanística*, 136, pp. 4 y 8.

— (2017): Gobierno del territorio y políticas urbanas. La ordenación territorial y urbanística en el periodo 2007-2017, *Práctica Urbanística*, 146, pp. 7-9.

Pérez Eguíluz, V. & Fernández Maroto, M. & Rodrigo González, E. (2017): Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración urbana en Castilla y León. *Ciudades*, 20, 75-77 y 79-81.

Quintana López, T. (2011): De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución. *Revista de Urbanismo y edificación Aranzadi*, 24, (pp. 41-42 y 48).

Ramos Medrano, J.A. (2018): Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria

económica o en el informe de sostenibilidad económica, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 85, Sección "Artículos doctrinales", pp. 10-12.

Rosa Jiménez, C., Marques Ballesteros, M.J. & Navas Carrillo, D. (2017): Hacia un nuevo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas. *Ciudades*, 20, pp. 47-49.

Tejedor Bielsa, J. (2017): El derecho urbanístico en la encrucijada. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)* Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, 311, pp. 457-459, 468 y 471-475. Madrid.

— (2018): Relaciones intersubjetivas y nuevos roles para el impulso de la rehabilitación urbana. Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea. La vivienda social en Zaragoza, 1939-1979. Belinda López-Mesa (coord.) Colección Cátedra Zaragoza Vivienda vol. 02, (pp. 297-298, 300 y 463). Zaragoza.

Villanueva López, A. (2014): Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas sobre las mismas, *Práctica Urbanística*, 132, pp. 8 y 10.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA. El Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado "Publicar un trabajo".

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:

<http://polired.upm.es/index.php/ciur>

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS ISSUES

La colección completa se puede consultar en color y en formato PDF en siguiente página web:

The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://polired.upm.es/index.php/ciur>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

129 Emilia Román López (editora): "Seminario Internacional. Paisajes culturales de la sal artesanal en España e Iberoamérica. Estrategias e instrumentos para la planificación y gestión del patrimonio cultural [I/II]. II. Sal y cultura", 109 páginas, abril 2020.

128 Ester Higuera García (editora): "Seminario Internacional. Paisajes culturales de la sal artesanal en España e Iberoamérica. Estrategias e instrumentos para la planificación y gestión del patrimonio cultural [I/II]. I. Sal y cultura", 86 páginas, febrero 2020.

127 Eduardo de Santiago Rodríguez, Isabel González García: "El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: Análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento", 82 páginas, diciembre 2019.

126 Maria do Carmo: "Cidade e água: Relações entre tipologías de ocupação urbana e recarga de aquíferos", 74 páginas, octubre 2019.

125 Marta Donadei: "Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo", 77 páginas, agosto 2019.

124 Marian Simón Rojo, Inés Morales Bernardos, Jon Sanz Landaluze (editores): "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. II. Flujos y redes alternativas en la reconstrucción de las relaciones campo ciudad", 75 páginas, junio 2019.

123 Marian Simón Rojo, Inés Morales Bernardos, Jon Sanz Landaluze (editores): "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. I. Retos, ausencias y excesos de la planificación espacial", 82 páginas, abril 2019.

122 Francisco J. García Sánchez: "Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación", 102 páginas, febrero 2019.

121 Sara González Moratiel: "La ciudad y la estética: siete maneras de pensar la belleza", 67 páginas, diciembre 2018.

120 Eduardo de Santiago Rodríguez e Isabel González García: "Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa", 84 páginas, octubre 2018.

119 Jorge Carretero Monteagudo: "Metodología para rehabilitación de grandes centros comerciales", 95 páginas, agosto 2018.

118 Mirian Alonso Naveiro: "El modelo "sostenible" heredado por los instrumentos de sostenibilidad", 78 páginas, junio 2018.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

INFORMACIÓN

Máster Universitario en Planeamiento Urbano y Territorial

- Itinerario en Estudios Urbanos
- Itinerario en Planeamiento Urbanístico

CURSO 2020 /2021
Abierto periodo de inscripción curso 2020/2021
Plataforma HELIOS UPM:
<https://www.upm.es/helios/>

El Plan de Estudios del MUPUT presenta dos especialidades:

ESPECIALIDAD EN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, de orientación profesional, que busca dotar de habilidades específicas en el campo del ejercicio práctico de la planificación urbana, cubriendo las necesidades profesionales tanto de organismos públicos como de empresas privadas en materia de planeamiento urbano.

ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS URBANOS, de orientación académica e investigadora, cuyo objetivo es dotar al alumno del conocimiento que le permita alcanzar un nivel avanzado en la comprensión y análisis del hecho urbano. Este itinerario tiene como objetivo alcanzar los requisitos necesarios para poder ser considerado como periodo de formación de un programa de doctorado.
Trabajos: <http://polired.upm.es/index.php/territoriosinformacion>

A su vez, se estructura en **seis módulos**, articulados de distinto modo (y con una carga específica de asignaturas y créditos) en cada especialidad. Las asignaturas troncales del módulo de Formación Básica en Urbanismo y el Trabajo de Fin de Máster garantizan la adquisición del conjunto de las competencias asociadas al Título. Además, el Máster se caracteriza por tener una optatividad que permite al alumno adaptar su currículum a su perfil de ingreso y a sus intereses científicos y profesionales dentro de las dos especialidades que oferta el Máster. Los esquemas de la estructura de los itinerarios de **Planeamiento Urbano** (perfil profesional) y **Estudios Urbanos** (Perfil investigador) son:

Profesores que impartirán clase en otoño 2020:

Alvaro Sevilla, Eva Álvarez, Andrea Alonso, Ester Higuera, Javier Ruiz, Emilia Román, Isabel González y Carmen de Andrés.

Profesores que impartirán clases en primavera 2021:

José Miguel Fernández Güell, Álvaro Sevilla, Eva Álvarez de Andrés, José María Ezquiaga, Agustín Hernández Aja, Carmen de Andrés, Llanos Masiá y Álvaro Ardura.

Se dispone de un máximo de **6 prácticas profesionales curriculares** para aquellos alumnos del itinerario de Planeamiento Urbanístico destacados en el cuatrimestre de otoño.

Se dispone de **programa de intercambio Erasmus +** para los alumnos del itinerario de Estudios Urbanos en los siguientes destinos: Universiteit Antwerpen, University of Zagreb, Università degli Studi di Palermo, Università Iuav di Venezia, Universiteit van Amsterdam, Graduate School of Social Sciences, Wrocław University of Science and Technology, Università degli Studi di Napoli "Federico II" and Weimar.

XII EDICIÓN DEL MÁSTER UNIVERSITARIO DE PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL (MUPUT)

CURSO 2020-2021.

El Máster Universitario de Planeamiento Urbano y Territorial (MUPUT) es un Máster Oficial de la Universidad Politécnica de Madrid con Mención de Calidad AESOP y Acreditación de Calidad Madri+D renovada en 2019.

El MUPUT es un Máster cuyo objetivo es formar a profesionales en urbanismo frente a los retos de la ciudad actual, bajo los objetivos del desarrollo urbano sostenible (ODS 2015).

Directora: Ester Higuera Garcia

Subdirector: José Miguel Fernández Güell

Secretaria Académica: María Cristina García González

Marketing y comunicación: Emilia Román López

Prácticas profesionales: Sonia De Gregorio

M.1: FORMACIÓN BÁSICA EN URBANISMO

Semestre de Otoño (9 ECTS)

M.2: PROFESIONAL

Semestre de Otoño (y Primavera*) (min 7.5 ECTS - máx. 13.5 ECTS)

M.3: INVESTIGADOR

Semestre de Otoño (7.5 ECTS)

M.4: INTENSIF. TEMÁTICA

Semestre de Otoño y Primavera (min 25.5 ECTS - máx. 31.5 ECTS)

M.4: INTENSIF. TEMÁTICA

Semestre de Otoño y Primavera (31.5 ECTS)

M.5: TFM - PROFESIONAL

Semestre de Primavera (12 ECTS)

M.5: TFM - INVESTIGADOR

Semestre de Primavera (12 ECTS)

MUPUT - Especialidad Planeamiento Urbanístico (60 ECTS)

MUPUT - Especialidad Estudios Urbanos (60 ECTS)

Enlace de interés:
<https://duyot.aq.upm.es/master/muput>

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid
Universidad Politécnica de Madrid
Avda. Juan de Herrera nº4, 28040 Madrid
Tel.: +34 91 336 65 92



PROFESORADO:

José Miguel Fernández Güell
María Cristina García González
Belén Gesto Barroso
Isabel González García
Agustín Hernández Aja
Ester Higuera García

Francisco José Lamíquiz
Emilia Román López
Inés Sánchez de Madariaga
Llanos Masiá González
Inmaculada Mohino Sanz
Javier Ruiz Sánchez
Álvaro Sevilla Buitrago

Eva Álvarez de Andrés
Andrea Alonso Ramos
Carmen de Andrés Mateo
Álvaro Ardura Urquiaga
Sonia de Gregorio Hurtado
José María Ezquiaga Domínguez
José Fariña Tojo

ENTIDADES COLABORADORAS:



ci[ur]

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Ayuntamiento Real Sitio San Fernando de Henares

CONTACTO: masterplaneamiento.arquitectura@upm.es

<https://duyot.aq.upm.es/master/muput>

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio: <https://duyot.aq.upm.es/>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.

urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional.

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

Urban mantiene abierta una convocatoria permanente para la remisión de artículos de temática relacionada con los objetivos de la revista: Para más información:

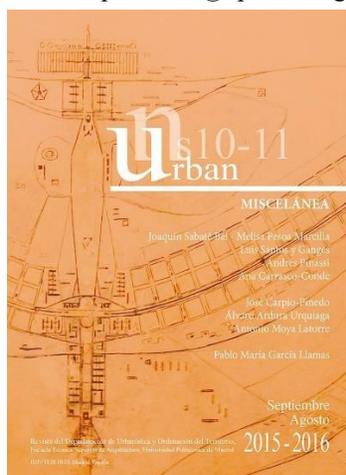
<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/instrucciones-paraautores/>

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Javier Ruiz Sánchez:

urban.arquitectura@upm.es Página web: <http://polired.upm.es/index.php/urban>



territorios en formación



ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

Territorios en formación constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM–UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción, gracias a la colaboración con la asociación Ne.Re.As. (Net Research Association / Asociación Red Investiga, asociación de investigadores de urbanismo y del territorio de la UPM), que, por acuerdo del Consejo de Departamento del DUyOT, es la encargada de la edición de la revista electrónica.

DATOS DE CONTACTO

<http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion>



territorios en formación
Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
y de la Dirección de Estudios de postgrado Ne.Re.As. - ETSAM - UPM
ESTUDIOS URBANOS - PLANEAMIENTO URBANO - DICIEMBRE 2019