

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, Nº 211, primavera 2022

Págs. 19-36

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.2>

CC BY-NC-ND



La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada: el nuevo paradigma para la intervención urbana en la ciudad existente

Álvaro CEREZO-IBARRONDO⁽¹⁾José Ignacio TEJERINA-GONZÁLEZ⁽²⁾

(1) Doctor Arquitecto y Doctorando en Derecho en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED

(2) Jurista

“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, 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.”

Lecciones de Derecho Urbanístico

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA & Luciano PAREJO

Resumen: La Ley de Economía Sostenible del año 2011, desarrollada con el RDL 8/2011 y la L3R, puso de manifiesto tanto la insostenibilidad de modelo urbanístico español como la necesidad de intervenir de forma diferente en la ciudad existente. Sin embargo, la «regeneración» como tal ha sido un fracaso ya que sigue apoyándose en las subvenciones y domina entre los urbanistas la confianza en las técnicas tradicionales para resolver el problema de la degradación de la ciudad existente, la desconfianza en la utilidad de los nuevos modelos de intervención e incluso niegan que haya novedad alguna. Los

Recibido: 20.12.2020; Revisado: 18.05.2021

Correo electrónico: acerezo@aci-arquitectos.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9823-9057>

Correo electrónico: natxotejerina@gmail.com; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9236-7245>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

autores entienden que una de las barreras de la actuación sobre el Medio Urbano de regeneración y renovación integrada (aMU-RRi) es su carácter novedoso y la complejidad del nuevo modelo de equidistribución, por lo que proceden a desarrollarlo en la confianza de que con ello se avance en la implantación de esta actuación absolutamente inaplazable.

Palabras clave: Planeamiento urbanístico; Medio urbano; Regeneración; Viabilidad; Equidistribución

Equidistribution in the regeneration and renovation urban integrated intervention: the new paradigm for urban intervention in the existing city

Abstract: The Sustainable Economy Law of 2011, developed by RDL 8/2011 and the L3R, revealed both the unsustainability of the Spanish urban model and the need to intervene differently in the existing city. However, “regeneration” as such has been a failure, as it continues to rely on subsidies and prevails among urban planners’ confidence in traditional techniques to solve the problem of degradation of the existing city. There is a full mistrust in the utility of the new models of intervention and even deny that there is any legal novelty. The authors understand that one of the barriers of the regeneration and renewal integrated intervention (aMU-RRi) is its novel nature and the complexity of the new share of benefits and burdens model, so they proceed to develop it in the confidence that this will push forward its absolutely unavoidable implementation.

Keywords: Urban planning; Existing city; Regeneration; Viability; Share of benefits and burdens

1. Introducción

El objetivo expansionista de la LS56 y, sobre todo, sus medidas para asegurar la creación del parque de viviendas necesario para la industrialización, entre las que destaca la propaganda sobre las ventajas de la vivienda en propiedad, que ocultó las obligaciones, centraron la atención de todos en los beneficios del crecimiento urbano con el efecto de que, generalmente, se ha obviado el análisis de los problemas de la ciudad existente, con la única excepción de los cascos históricos.

La ciudad, como conjunto formado por edificación, urbanización y dotaciones, necesita constante actualización. En los barrios más competitivos, el propio funcionamiento del mercado procura esa actualización; sin embargo, esta actualización espontánea es la excepción porque en el conjunto de la ciudad la pérdida del pulso es evidente, basta con observar el fenómeno, sobre todo, a medida que se acerca el agotamiento de su vida útil.

La vida útil de la ciudad no es uniforme, los barrios de vivienda obrera de los años 50, 60 y 70 tienen un grado de obsolescencia más crítico a consecuencia de la baja calidad de la edificación y la urbanización, motivada, entre otros factores, por la emergencia con la que se intervino, y, fundamentalmente, por la insuficiencia o inexistencia de dotaciones.

Otro factor que influye en el plazo de amortización de la ciudad es la inversión real, tanto la individual (instalación de calefacción o ascensor...) como la de los programas de dinamización. En este sentido, la adicción al urbanismo expansivo ha desincentivado esta inversión porque los nuevos desarrollos, presentados como logros públicos por su cuota de vivienda protegida, han succionado a la población joven y a aquella con más capacidad de inversión, incrementando la espiral de la degradación.

La solución urbanística convencional, como no podía ser de otra forma, es la expansión urbana, en este caso a lo alto, planificando actuaciones de transformación de la urbanización con redensificaciones que, de acuerdo con las reglas de mercado, solo son viables si no exceden de la demanda y su utilidad se limita a intervenciones puntuales no escalables a la magnitud del problema.

2. Un cambio necesario

La elaboración de la LES comportó la relectura de nuestras prácticas y, con ello, la constatación de dos aspectos cruciales y, sin embargo, desapercibidos para el legislador hasta esa relectura, que había confiado en las actuaciones de transformación de la urbanización con redensificación.

En primer lugar, la perentoriedad de la mejora de la eficiencia energética y la huella de carbono del parque residencial existente, mejora que nunca podría procurar en plazo la solución convencional de la actuación de transformación de la urbanización por su limitación de carácter económico, dado que el mercado no podría absorber la oferta de la reurbanización de todo el parque necesitado de intervención.

Y, en segundo lugar, si fuera económicamente viable, el derribo y reconstrucción del parque existente necesitado de mejora de su eficiencia, no sería factible ambientalmente, por el coste energético y de emisiones de la reurbanización y por la insuficiencia de recursos que imposibilita la renovación del parque.

2.1 Las políticas públicas de fomento

El fomento público de la rehabilitación, basado en el incentivo de las subvenciones, no era, ni es eficaz para el nuevo reto. Hasta entonces la vía de las subvenciones se basaba en el argumento de que, aunque escasas, son mejor que nada. La mejora de la eficiencia energética del parque residencial, dada su magnitud, no podía basarse en el tractor de las subvenciones.

Por ello, la intervención en la ciudad existente pasa a basarse, haciendo de la necesidad virtud, en el deber de conservación cuyo límite cuantitativo experimenta una importante ampliación, dado que debe responder de la rehabilitación de la edificación privada y, además, de la rehabilitación de la urbanización, de la mejora de la competitividad del barrio mediante la requalificación de sus dotaciones y de la integración de las medidas socio-económicas precisas (TRLR 15.1).

La ampliación del límite económico del deber de conservación, que no se justifica por los costes de la intervención en la edificación privada, hace que el deber pierda su fundamento originario, que no era otro que evitar inversiones económicamente ineficientes: Si el límite hasta entonces era del 50% del valor actual -depreciado- de la edificación, dicho 50% pasa a referirse al coste de un edificio nuevo de la misma superficie útil

adaptado a las exigencias actuales (TRLR 15.3 & CEREZO, 2018: 311-313). Para una vivienda obrera de 52 m² útiles de los años 60 supone pasar de 9660 a 36000 €/vivienda y en el caso de una vivienda de 90 m² útiles de los años 70 de 26830 a 62100 €/vivienda¹.

Con todo, la reflexión sobre las políticas públicas de vivienda debió ser más profunda. La situación del parque residencial existente no es ajena a la desleal competencia de los nuevos desarrollos, a los incentivos a la inversión en los mismos para las economías familiares (IRPF y, también, IBI y Contribuciones especiales), a las políticas públicas de vivienda protegida, basada en la construcción nueva planta, ni, sobre todo, a la inexistencia generalizada del deber de conservación, así como a la propia política de subvenciones.

Por este motivo, resultan llamativos los anuncios de los fondos "Next Generation"² sobre la subvención 100% a unos pocos. El gran problema de la actualización de nuestro parque de viviendas es la conciencia generalizada de que la propiedad de vivienda está exenta de deberes, creencia propiciada por la propaganda pública sobre la conveniencia de la vivienda en propiedad y en el denodado esfuerzo de los administradores públicos por hacer verdad dicha propaganda, incluso después de haber constatado que las subvenciones, en la medida que refuerzan la resistencia del propietario a invertir en su propio inmueble, son contraproducentes para alcanzar el resultado final perseguido.

2.2 La nueva intervención

La actuación sobre el Medio Urbano de regeneración y renovación urbanas de carácter integrado (aMU-RRi) es el mejor exponente de la necesidad del cambio, no resultando empañado por la existencia formal de la actuación no integrada (aMU-RR) o la subsistencia de la actuación de rehabilitación (aMU-R).

La actuación de regeneración y renovación integrada se caracteriza por:

- Destacar la importancia de la actuación conjunta: La degradación urbana no está causada por el estado de la vivienda individual, ni

¹ Supuestos en ambos casos un estado de conservación normal y aplicando el coeficiente de depreciación por antigüedad definido en el RVal 18, similar al tradicional de la normativa catastral. Límites del deber de conservación $V_r - (V_r - V_f) \cdot \beta$:
 • Vivienda años 60: Antes: $52 \times (800 - (800 - 80)) \times 0,5950 = 9660$ €/viv. Ahora $50\% \times 52 \times 1,15 \times 1200 = 36000$ €/viv.

• Vivienda años 70: Antes: $90 \times (900 - (900 - 90)) \times 0,375 = 26830$ €/viv. Ahora $50\% \times 90 \times 1,15 \times 1200 = 62100$ €/viv

² "El Estado pagará hasta el 100% de las rehabilitaciones de vivienda", José Luís Aranda, Diario El País, 13/04/2021. <https://elpais.com/economia/2021-04-13/el-estado-pagara-hasta-el-100-de-las-rehabilitaciones-de-vivienda.html>

siquiera del inmueble en régimen de propiedad horizontal. Es necesario asegurar al propietario inversor que sus vecinos también lo harán, como condición para garantizar la eficiencia de la inversión. Por ello, la actuación, que requiere la aceptación mayoritaria, una vez aprobada es obligatoria.

- La actuación no puede limitarse a la edificación (ladrillo), extendiéndose a la urbanización (bordillo) y a la red de dotaciones (el suelo), contemplando «medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia... global y unitaria» (TRLRSR 2.1).
- El ámbito de la actuación es plenamente discrecional y determinado por los objetivos perseguidos, a diferencia de las actuaciones de transformación en que los criterios tienen una base objetiva, normalmente vinculada a la intensidad de la intervención en la urbanización (véase la diferenciación entre la actuación de reforma o renovación de la urbanización y la actuación de dotación, STS 2971/2017 FJ8 MAHOU-CALDERÓN).
- La presunción de que, normalmente, los costes de la actuación serán mayores que los ingresos, lo que arrastra dos consecuencias. 1) Se establece un nuevo concepto de viabilidad: la parte proporcional de los costes netos (Gastos-ingresos) imputada a cada propietario no puede superar el (nuevo) límite económico del deber de conservación, sin perjuicio de que la actuación debe ser rentable (Incremento patrimonial estimado > Aportación aMU). Y 2) Los ingresos de la actuación se afectan al costeamiento de la misma: no solo pasan a ser colectivas las ayudas públicas sino los ingresos por incrementos de edificabilidad (aprovechando para

estas actuaciones las posibilidades del art. 47 CE) y otros posibles ingresos (despreciados en las actuaciones convencionales).

- Es requisito de la actuación que los beneficios esperados de la misma compensen los costes. Así, se diferencian ingresos y beneficios, poniendo en evidencia una de las trampas conceptuales del modelo urbanístico de la LS56.
- La actuación requiere equidistribución de costes netos en proporción a los beneficios, así la contribución al «déficit de tesorería» en el corto plazo tiene que guardar correspondencia con el beneficio estimado.

2.3 La normativa autonómica

Antes de entrar en el análisis de la equidistribución, resulta necesario identificar la evolución de las aMU-RR en cada comunidad autónoma dado el alcance de la STC 143/2017 que anuló parte de las determinaciones de la L3R y lógicamente del TRLRSR.

No obstante, y tal y como recientemente ha señalado el Tribunal Supremo (STS 733/2021 FJ3 sobre el Antiguo Taller de Artillería del Ministerio de Defensa, en la calle Raimundo Fernández Villaverde de Madrid), aunque esas determinaciones hayan sido anuladas, siguen siendo necesarias para «descubrir la intención del legislador básico» a los efectos de su aplicación. Así, tras la promulgación de la L3R primero y el TRLRSR después, la evolución y adaptación a estos nuevos instrumentos y determinaciones básicas en el ámbito de las CC.AA. ha sido muy variopinta³.

³ Relación de leyes autonómicas que abordan la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano.

- Andalucía: No dispone de regulación desarrollada o adaptada.
- 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 de regulación desarrollada o adaptada.
- Baleares: Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.
- Canarias: Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y 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: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- Castilla-La Mancha: No dispone de regulación desarrollada o adaptada.
- 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. Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el

que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

- Cataluña: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido 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 de regulación desarrollada o adaptada.
- 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.

Primeramente, están las que no han desarrollado ninguna normativa propia, entre las que se encuentran las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla la Mancha, Cataluña y Madrid.

En un segundo bloque encontraríamos las Comunidades Autónomas que hacen una mera remisión directa o cuasi-directa a la legislación del Estado, como son Aragón, Canarias, Cantabria, Extremadura, Murcia y La Rioja.

En un tercer bloque se sitúan las que han hecho una adaptación limitada y en ocasiones contradictoria (como identificar la actuación de renovación y la de regeneración de manera separada, o no habilitando la equidistribución en este tipo de actuaciones), como son Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

Por último, encontraríamos las que han desarrollado con un carácter propio o plenamente adaptado estas actuaciones. Estas Comunidades Autónomas son: Islas Baleares, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. Por su interés y el desarrollo de sus instrumentos nos centraremos en las de este último bloque.

Baleares identifica en su Ley 12/2017 un tipo de actuación específica denominada como Reforma Interior (art. 23) que incluye las de regeneración en caso de intervención sobre ámbitos de obsolescencia (art. 130). En estas actuaciones se permite afectar el deber de conservación a la actuación (art. 131), así como la posibilidad de equidistribuir (art. 45.6), si bien el criterio de reparto es por superficie y no por valor (art. 80).

Galicia, de manera acorde con el TRLSR 2.1, señala en su Ley 1/2019 tres tipos de actuación, la de rehabilitación, la de regeneración y renovación y la de regeneración y renovación integrada (art. 3). En consonancia con la ley del Estado recoge la equidistribución diferenciada de las aMU y con el mismo criterio de reparto entre propiedades (art. 12) que la que se contemplaba originariamente en la L3R.

Navarra remite en su Decreto Foral Legislativo 1/2017 a tres tipos de actuación, la de rehabilitación, la de regeneración y la de renovación (art. 62) e identifica dos instrumentos específicos, el Área de Regeneración y el Área de Renovación (art. 62). La regulación navarra copia la regulación de la MEaMU (art 62) y de la equidistribución diferenciada (art. 25) previa a la STC 143/2017, si bien no explicita ningún criterio de reparto en el caso de las aMU.

El País Vasco regula en una ley específica y diferenciada a la urbanística (Ley 3/2015) este tipo de actuaciones, incluyendo 5 tipos de alcance diferenciados y dos instrumentos, el Área de Regeneración Urbana, ARU, y la declaración de Necesidad de Rehabilitación, dNR, (art. 3). Así mismo, define la exigencia de viabilidad y equidistribución especial para este tipo de actuaciones (art. 43.4.c y d), definiendo el mismo criterio de reparto que la regulación del Estado previa a la STC 143/2017, con lo que se cubre posible vacío legal en este ámbito territorial.

No obstante, procede realiza la comparación entre técnicas de equidistribución previo al estudio y formulación aplicada de estas dos técnicas en el seno del ARU del País Vasco, por resultar la primera legislación que se adaptó plenamente a las aMU y a sus técnicas, como por haber desarrollado los contenidos y determinaciones de las mismas.

3. La reparcelación tradicional vs la equidistribución aMU

Para que el análisis comparativo entre la reparcelación tradicional y la reparcelación aMU sea fructífero se requiere empezar por una serie de cuestiones conceptuales. El aspecto fundamental es que la reparcelación tradicional reparte beneficios netos (la ley obligaba a que los «beneficios» fueran superiores a las cargas a través del instrumento del estudio económico-financiero y de dos redes de seguridad, la formal del art. 121 TRLS76 y la material de la normalización del carácter facultativo de la ejecución de los planes). Sin embargo, en las actuaciones aMU las cargas serán, normalmente, mayores que los posibles ingresos, es decir, tendrán flujo de caja negativo. Aunque las matemáticas operen perfectamente con números negativos, esto lo cambia todo:

- No es posible mantener la simpleza conceptual de la reparcelación tradicional, que se limita a considerar los «beneficios» (sinónimo de valor de repercusión del suelo de los solares urbanizados resultantes antes de deducir las cargas) y a repartir proporcionalmente los costes; a veces ese «beneficio» era meramente hipotético, como cuando la parcela ya estuviera edificada -RGU 89- o su ejecución requiriera de otras intervenciones, como la demolición de los edificios fuera de ordenación -RGU 90-. La equidistribución aMU tiene en cuenta tanto los ingresos de

la actuación como las plusvalías, la nueva reparcelación diferencia entre ingresos de la actuación y beneficios de la actuación.

- La participación de la comunidad en las plusvalías también es objeto de reformulación. Mientras en las actuaciones tradicionales es una fracción de los «beneficios» (que no de la plusvalía neta -TRLR 18.1.b-), en la reparcelación aMU la totalidad de los ingresos puede estar afecta a cubrir los costes.
- Aunque la participación en las aMU sea obligatoria (TRLR 17.1 y 17.5), la actuación debe concitar una mayoría suficiente (TRLR 4.4, aunque posteriormente anulado por la STC 143/2017), por lo que la atribución de potestades a la administración adquiere una nueva dimensión.

Ambas equidistribuciones presentan semejanzas:

- En ambos casos se exige a los propietarios aportaciones económicas significativas a cambio de unas expectativas de valor futuro. En la reparcelación tradicional, solares inexistentes que gozan de la ficción de existencia que les otorga la inscripción en el Registro de la Propiedad; en la equidistribución aMU, la mejora de valor esperada de un inmueble real. Sin embargo, hay una diferencia importante, porque la reparcelación tradicional opera con empresarios inmobiliarios o herederos deseosos de serlo, el hecho de que la normativa les trate como propietarios no cambia las cosas; en cambio, en la equidistribución aMU la mayoría de los intervinientes serán usuarios finales, normalmente propietarios, del producto inmobiliario. Por este motivo, resulta tan difícil asumir que la reparcelación aMU pida dinero a los propietarios por un incremento de valor del inmueble a pesar de lo acostumbrados que estamos a hacer lo mismo en la reparcelación tradicional.
- En ambos casos la cuantía de la aportación es proporcional al beneficio esperado y requiere una elaboración contable que dificulta su comprensión por los afectados. En el caso de la aportación aMU, se une a la circunstancia de que, no tratándose de afectados profesionales, tiene una sofisticación adicional: la aportación tiene que ser proporcional al beneficio esperado, pero sin exceder del límite económico del deber de conservación y, además, ser rentable, lo que implica operar con tres

variables asimétricas, aunque interrelacionadas, porque el beneficio es proporcional al valor de mercado, el límite del deber de conservación es proporcional al coste de construcción y el beneficio debe ser superior a esta aportación obligatoria. Lo que eleva la dificultad de comprensión enormemente y ello sin tener en cuenta la resistencia natural a entender un desembolso propio.

Entre las diferencias, cabe destacar:

- Que los efectos de la falta de ejecución son muy diferentes. Mientras en la reparcelación tradicional nos encontramos ante perjuicios básicamente difusos y difícilmente tangibles, salvo la posposición de beneficios individuales, en la equidistribución aMU siempre se trabajará en barrios incursos en espirales de degradación, siendo fatales los efectos de la inejecución en plazo, tanto para los propietarios individuales, como para los usuarios en general y, sobre todo, para las arcas públicas.
- Que el objeto del reparto sean los costes netos de la actuación, obliga a que la equidistribución deba ser mucho más cuidadosa. Es fácil admitir que los premios de la lotería se repartan en una rifa, pero, hasta en un país con tanta afición a los juegos de azar, no se podría entender que los impuestos se distribuyan con criterios a la ligera. De la reparcelación tradicional, no llaman nuestra atención criterios tan injustos como que no participen en la reparcelación los colindantes que, muchas veces, tienen impactos patrimoniales significativos, positivos -proximidad a un nuevo parque o, simplemente, la desaparición de la obsolescencia colindante- o negativos -afección a las vistas-, o que la compensación por diferencias de adjudicación no se ajuste una vez conocido el coste real de las cargas de urbanización. Por el contrario, la actuación aMU debe basarse en un análisis extremadamente minucioso del estado y características de la edificación existente y de las posibilidades de regeneración.
- Que la reparcelación tradicional, de acuerdo con su concepción de disociar el “suelo” y el “vuelo”, no contempla la afectación del deber de conservación a la actuación, mientras que la equidistribución aMU se erige sobre el deber de conservación que ha sido reconfigurado, aunque se mantiene su denominación. El actual deber de

conservación comporta tanto un deber de renovación y adaptación de la edificación particular a las exigencias técnicas actuales como la contribución a la reurbanización y a la recualificación de los espacios públicos (TRLS13 9.1 L3R 10 11).

- La actuación tradicional se caracteriza por la intervención quirúrgica, todo son intervenciones a corazón abierto: actuamos como si el hormigón obrara efectos prodigiosos. En cambio, la intervención aMU tendrá que explotar las ventajas de la acupuntura: una aguja en tal dedo del pie para conseguir los mismos efectos que promete la neurocirugía, un puente a dos kilómetros del barrio en crisis puede ser más beneficioso que muchos camiones de hormigón. Debe intervenir procurando sinergias, los procesos de regeneración espontánea conocidos deben ser la mejor fuente de inspiración.

4. Modelo de equidistribución de la actuación sobre el medio urbano y el ARU en el País Vasco

Tal y como se ha señalado anteriormente para la definición de la aMU-RRi y el ARU en el caso del País Vasco se precisa de dos técnicas para su delimitación y aprobación, la viabilidad económica y la equidistribución especial aMU.

Al margen de cuáles sean las soluciones concretas que cada tejido urbano requiera, es preciso que todo planeamiento que se formule cumpla dichos requisitos, so pena de resultar un mero “dibujo” o diseño urbano (tan propio de múltiples planeamientos) o un enardecimiento de la ciudadanía, que en ausencia u omisión de la realidad jurídica de las obligaciones no llevan más que a la frustración, por su imposibilidad o a la socialización de las cargas individuales, con su insostenibilidad y acaso injusticia, que no hacen a su vez sino dificultar de manera progresiva e inexorable las futuras actuaciones en la ciudad existente.

Por todo ello, se hace preciso el estudio de estas técnicas, su formulación, contenido, identificación de los métodos de valoración y posibles criterios de aplicación, pero en todo caso, debemos tener presente que la aMU-RRi/ARU tiene una definición (TRLSR 2.1 y LVV 3.b) y por tanto un objeto:

“**TRLSR 2.1: Actuaciones sobre el medio urbano (aMU):** las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. (aMU-RRi) 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.

LVV 3.b) Área de regeneración urbana (ARU): Es el conjunto edificatorio urbano o rural cuya delimitación es aprobada por el Gobierno Vasco a instancia del ayuntamiento correspondiente y que debe ser sometido a una acción especial por parte de la Administración pública en atención a las condiciones de necesidad de actualización o adecuación de su patrimonio urbanizado o edificado, así como a las condiciones socioeconómicas de la población a la que va dirigida.”

Como actuación conjunta sobre el suelo y el vuelo, combina todos los deberes de las actuaciones de transformación sobre suelo urbanizado (actuación de reforma o renovación de la urbanización, con la posibilidad de incluir la de dotación, en su caso) y las de las actuaciones edificatorias. Por tanto, tiene los siguientes deberes de manera combinada (TRLSR 18.1, 18.3, 15.1 y 17.3):

- Ceder los suelos destinados a dotaciones públicas,
- ceder una parte de la edificabilidad prevista como participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, en el País Vasco, el 15% (LvSU 27.1),
- costear las obras de reurbanización,
- ceder las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público,
- garantizar el realojo o el derecho de retorno, e
- indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.
- Dedicar las propiedades a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística,

- conservar las propiedades en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos, y
- 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 este 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.

Además, como se ha indicado anteriormente, todos los ingresos y ayudas también se encuentran incluidos y afectos a la actuación (TRLR 22.5 y 14.c, en igual sentido ROSA & MÁRQUES & NAVAS, 2017: 50).

Y, por último, derivado de su origen e incardinamiento jurídico, la participación en la misma es obligatoria (TRLR 17.5), de tal manera que los bienes y derechos incluidos en una aMU-RRi/ARU quedan afectos de manera real, directa e inmediata al cumplimiento de los deberes de la actuación (TRLR 14.d y 15.4, como reconocen LEÓN-CASERO & RUIZ-VARONA, 2017: 119).

4.1 La viabilidad de las aMU-RRi/ARU (País Vasco)

La aMU-RRi/ARU tiene por objetivo tanto la rehabilitación edificatoria como la actuación sobre los tejidos urbanos e incluso la adopción de medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria al ser de carácter integrado (PAREJO & ROGER, 2014: 103-104). Nos encontramos ante una nueva realidad, la preservación de la ciudad. Para ello, la combinación del TRLR y la Ley de Vivienda del País Vasco prevé el uso de las potestades públicas, en concreto a través de los Planes Especiales (y Planes Generales lógicamente), en el seno de los cuales se va a definir las técnicas precisas, primero para su delimitación y segundo su equidistribución.

La aMU-RRi/ARU parte de la constatación de que la intervención sobre la ciudad existente no puede predefinirse como un sistema cerrado, sobre todo, de cargas, puesto que cada tejido urbano es único y precisará de unas medidas

concretas. La experiencia demuestra que, en la mayoría de los casos, la degradación urbana no es achacable a una única causa o cuando menos no será únicamente derivada de la condición física de los edificios o de la urbanización, seguramente tendrá más que ver con las carencias dotacionales y equipamentales, así como con motivos sociales, económicos y medioambientales. Es por ello que la aMU-RRi/ARU permite atender estas necesidades incorporando esos costes a las actuaciones.

En la mayoría de las situaciones los tejidos urbanos sobre los que es preciso intervenir están tan colmatados que cualquier operación de densificación (vuelo o subsuelo) es difícil o supone una lesión no asumible de la calidad urbana. Por ello, la aMU-RRi/ARU parte del supuesto fundamental que este tipo de actuaciones son de saldo negativo, los posibles ingresos generables por la actuación serán escasos y los costes serán elevados para atender todas las necesidades que se plantearán por los propietarios obligados y beneficiados por la misma.

Así, para la definición del ARU, el artículo 43.4 de la LVV establece que:

“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:

- A. Justificación de los fines e intereses públicos que persigue, así como de la necesidad y conveniencia de la propuesta de intervención.
- B. Identificación de todos los inmuebles incluidos en el ámbito espacial de aplicación, incluyendo su referencia catastral y su certificación catastral descriptiva y gráfica, así como de sus propietarios y ocupantes legales.
- 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.
- D. Avance de la equidistribución entre todos los afectados de los costes derivados de la ejecución de la actuación y de los beneficios

imputables a esta, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación. La equidistribución tomará como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los propietarios, así como la participación que, en su caso, corresponda, de conformidad con el acuerdo al que se haya llegado, a las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación como retribución por su intervención.

- E. Avance del plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso.
- F. Descripción de las actuaciones a realizar, forma de gestión elegida para la actuación y proyectos en su caso necesarios para la ejecución de las obras, de conformidad con la legislación de ordenación territorial y urbanística y calendario de aquellas.”

En consecuencia, así como por la condición de carácter básico de la regulación, la viabilidad

económica se ha de considerar como señala el TRLSR 22.5 que:

“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.”

Por lo que, en síntesis, se reconoce que la totalidad de los costes (los que se definan) va a ser superior a los ingresos (los escasos que se puedan generar), pero para garantizar su viabilidad, el saldo tiene que ser inferior a la suma de las aportaciones obligatorias de cada propiedad, limitadas a su vez por el límite individual del deber de conservación, 50% VRBa (Valor de Reposición Bruto adaptado, TRLSR 15.3⁴) y a su vez inferior a la revalorización esperada por la intervención.

Así, se puede formular la viabilidad en los siguientes términos:

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

Siendo:

- A_i : Aportación individual de cada propiedad.
- Costes – Ingresos: Saldo inicial de la actuación sin aportaciones.
- 50% VRBa_i: El límite legal del deber de conservación de cada propiedad
- x_i : El incremento de valor de cada propiedad entre el estado inicial y final:

$$x_i = Vf - Vi$$

Siendo:

- Vf: Valor final del bien a actuación terminada, tras la actuación (TRLSR 7.4)
- Vi: Valor inicial del bien al inicio de la actuación (aprobación del Plan Especial de acuerdo con lo dispuesto por el LvV 43.2)

⁴ 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.

Basta esta sencilla, pero a la vez racional regla y condición (deudora de la dicción del TRLSR 22.5 y del artículo 24.2 ahora anulado por la STC 143/2017), para poder articular y delimitar la aMU-RRi/ARU. Ello nos lleva a definir esta actuación desde una visión integral (en igual sentido PÉREZ-EGUILUZ & FERNÁNDEZ-MAROTO & RODRIGO, 2017: 80-81). Por tanto, para hacer esta 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, el cálculo de las revalorizaciones de los bienes.

a) Sociales:

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

b) Económicos:

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

c) Medioambientales:

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

d) Físicos edificatorios y urbanísticos:

- Estado de conservación (edificios y urbanización).
- 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 del deber legal de conservación (aportaciones del derecho de propiedad).
- Aportaciones de empresas inversoras y/o de rehabilitación y nueva construcción.
- Costes de urbanización e infraestructuras.
- Coste de las indemnizaciones.
- Costes de los realojos temporales y definitivos (incluye operaciones de retorno).
- Costes 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.

- Posibles programas de ayudas y subvenciones.

La aMU-RRi/ARU incluye todos los costes necesarios para la recuperación del ámbito y se apropia igualmente de todos los ingresos, beneficios y plusvalías de la actuación, análogamente a cualquier actuación integrada o sistemática de las legislaciones urbanísticas (p. ej., en el caso del País Vasco, LvSU 138), pero superando el alcance limitado de la urbanización de estas últimas.

Adicionalmente, es preciso contemplar las determinaciones propias de las actuaciones de transformación y de edificación (actuación urbanizadora de reforma o renovación y actuaciones de nueva edificación, sustitución y rehabilitación) señaladas anteriormente.

De manera simplificada y considerando las anteriores pautas es preciso realizar un doble cálculo de viabilidad de la aMU-RRi/ARU (FIG. 1):

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).

Cabe reiterar que en caso de que el valor cada aportación individual supere su límite del deber se plantean las siguientes alternativas:

- La actuación no es viable, ha de ser redefinida (delimitación y alcance).
- La administración que la dicte cubrirá el diferencial.

Por tanto, habrá que calcular el saldo de la actuación sin aportaciones, seguidamente calcular las aportaciones individuales cotejando que no se rebasa el tope en cada caso y finalmente comprobar que la actuación es viable al equilibrarse el saldo de la actuación con las aportaciones. Sintéticamente expresado:

$$\text{Costes actuación} - [\text{Ingresos actuación} + (100\% \text{ VRS edificabilidad nueva} - \text{cargas}) + \text{Ayudas}] \leq \sum \text{Ai}$$

$$\text{Revalorización} \geq \text{Ai}$$

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 (VDLC). 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 en actuaciones de regeneración integradas TRLSR 2.1 Ayudas a la conservación y/o mejora del tejido edificado y al tejido urbanizado.
¿SE EQUILIBRAN?	
Aportaciones derivadas del Valor del Deber Legal de Conservación (VDLC).	Beneficios: Incrementos de valor de los edificios rehabilitados.
¿APORTACIONES < BENEFICIOS?	
¿VIABLE?	

FIG. 1/ Balance de viabilidad económica aMU-RRi / ARU.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la dicción propia del TRLSR

En cuanto a las técnicas y métodos de valoración, resultará precisos aplicar los siguientes:

- Método de comparación (RVal 24): para calcular el valor inicial y posterior de los inmuebles (antes y después de la actuación), así como método alternativo de valoración, junto al residual, de las fincas edificadas disconformes con la ordenación.
- Método de Reposición o Coste (RVal 18.2): para calcular los costes de rehabilitación, nueva construcción, demolición, reurbanización y el Valor legal del deber de conservación (sin coeficientes de depreciación).
- Método Residual (RVal 22): para valorar la afección de la totalidad de la edificabilidad del ámbito, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas y como método alternativo de valoración, junto al de comparación, de las fincas edificadas disconformes con la ordenación.
- Para los costes de realojos, programas sociales, económicos y medioambientales se deberán considerar los valores de mercado debidamente justificados en cada caso, así como las estimaciones de otros costes vinculados que procedan.
- Para las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el TRLSR 39 (Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación) y su correspondiente desarrollo reglamentario en el RVal 29.
- Para las insolvencias, el principio de prudencia que debe regir la acción pública hace recomendable considerar al menos un mínimo del 5% de los costes de rehabilitación y reurbanización.

Finalmente, para la determinación de las aportaciones por terceros (empresas suministradoras y de rehabilitación), programas públicos, ayudas y subvenciones se deberán valorar las cuantías

concretas que se establezcan o convengan en cada actuación concreta.

4.2 La equidistribución de las aMU-RRi/ARU

Tal y como se ha indicado en la introducción, en la aMU-RRi/ARU se establece la obligación de participar y, por tanto, también la afección de usos lucrativos nuevos a la financiación de los costes de la actuación y la obligación de aportaciones de los propietarios para cubrir el déficit neto de la actuación con el tope del límite del deber de conservación y que estas sean rentables. Como determinación de cierre del sistema se establece que el reparto de los costes ha de ser equitativo (LVV 43.4.d).

Para la definición del criterio o regla de reparto de los costes, el artículo 43.4.d LVV, al igual que lo hacía el artículo 24.2.a TRLSR anulado por la STC 143/2017, nos remite a las cuotas que correspondan a cada uno de los propietarios en la comunidad de propietarios dentro de cada propiedad, pero remite a un acuerdo que se deberá alcanzar entre propiedades. Por tanto, en defecto de acuerdo se ha de establecer un criterio que ha de ser equitativo, para lo que se propone que el reparto del saldo entre los costes y los ingresos se realice bajo el principio progresividad tributaria, de tal manera que quien más se lucre más deberá aportar proporcionalmente (aunque en este caso no sea una progresividad estricta, sino proporcional). De otro modo, en ausencia de acuerdo, las aportaciones individuales obligatorias, limitadas por el Valor Legal del Deber de Conservación, se ponderarán de manera proporcional al beneficio o de incremento de valor de cada edificio incluido en el ámbito. A falta de dicción en la ley de una regla de distribución de costes en la aMU-RRi/ARU, se propone que esta se realice en función de la regla antes-después⁵ de los valores inmobiliarios de mercado.

⁵ La regla de antes-después de Stanley L. McMichael es recogida por el Profesor Humero Martín (HUMERO, 2008: 101) referida a la tasación de los derechos reales como: "la comprobación segura de si se han ocasionado daños de fraccionamiento se obtiene con la aplicación de la regla «antes y después» de la concesión de los derechos reales, la diferencia de valor es mayor que el de los derechos cedidos, entonces y solamente entonces, existe un daño de fraccionamiento. Este daño equivale exactamente al excedente entre la diferencia de valor en la plaza de la propiedad

«antes y después» de la cesión y el valor de los derechos cedidos.

La teoría defendida por McMichael y a la que nosotros nos adherimos se puede casar, efectuando una analogía con el artículo 564 del Código Civil que manifiesta lo siguiente, refiriéndose concretamente a la servidumbre de: si esta servidumbre se constituye de manera que pueda ser continuo su uso para todas las necesidades del predio dominante estableciendo una vía permanente, la indemnización consistirá en el valor del terreno que se ocupe y en el importe de los perjuicios que se causen en el predio sirviente."

En consecuencia, la aportación de cada propiedad o edificio equivaldrá a la parte proporcional que le corresponde en función del beneficio particular en

la actuación y cuya suma total permite cubrir el diferencial de la actuación, que matemáticamente se puede formular de la siguiente manera:

$$A_i = (\text{Costes} - \text{Ingresos}) \frac{x_i}{\sum x_i} \leq 50\% \text{VRBai}$$

Siendo:

- A_i : Aportación individual de cada propiedad.
- Costes – Ingresos: Saldo inicial de la actuación sin aportaciones.
- x_i : El incremento de valor de cada propiedad entre el estado inicial y final (tras la actuación):
- 50% VRBai: El límite del deber legal de conservación de cada propiedad

Se plantea un primer ejemplo en abstracto con la finalidad de facilitar la comprensión de la regla aritmética de distribución de costes y beneficios que se propone, por lo que es extremadamente simple.

Supuesto una aMU-RRi/ARU con dos únicos edificios en suelo urbanizado, iguales, pero uno bien conservado (A) y otro mal conservado (B) (Fig.2):

Coste de la actuación ARU		Ingresos de la actuación		Saldo de la actuación	
1.000.000 €		200.000 €		- 800.000 €	
Saldo de la actuación		Aportaciones		Saldo definitivo (Viabilidad)	
- 800.000 €		800.000 €		0 € (SI)	

Edificio	Vi M€	Vf M€	Beneficio (Xi) M€	% beneficio	Aportaciones (Ai)	Lim VDLC	Comprobaciones		%VRBA
							VDLC - Ai	Xi-Ai	
Edificio A	4	4,5	0,5	40%	320.000 €	500.000 €	180.000 € (Ok)	180.000 € (Ok)	32%
Edificio B	3,75	4,5	0,75	60%	480.000 €	500.000 €	20.000 € (Ok)	270.000 € (Ok)	48%
Total			1,25	Saldo actuación	800.000 €		OK	OK	VIABLE

FIG. 2/Ejemplo de equidistribución aMU-RRi/ARU con dos inmuebles iguales en superficie.

Fuente: Elaboración propia, sobre un ejemplo hipotético

Igualmente, si se introduce un mayor número de edificios dentro de una aMU-RRi/ARU, se puede observar la modulación y variación de los resultados en un plano teórico. Para 6 edificios iguales en distinto estado de conservación y consiguiente diferente valor inicial, pero igual valor final, puesto que alcanzarían

el mismo grado de adecuación y adaptación normativa. En este caso la actuación no es viable porque hay tres inmuebles cuyas aportaciones superan el tope del valor legal del deber de conservación (VDLC = 50%VRBa), aunque la actuación les resulte rentable en este caso ideal. (FIG.3):

Coste de la actuación ARU		Ingresos de la actuación		Saldo de la actuación	
8.000.000 €		5.000.000 €		- 3.000.000 €	
Saldo de la actuación		Aportaciones		Saldo definitivo (Viabilidad)	
- 3.000.000 €		3.000.000 €		0 € (NO)	

Edificio	Vi M€	Vf M€	Beneficio (Xi) M€	% beneficio	Aportaciones (Ai)	Lim VDLC	Comprobaciones		%VRBA
							VDLC - Ai	Xi-Ai	
Edificio A	4	4.5	0.5	7%	222.222 €	500.000 €	277.778 € (Ok)	277.778 € (Ok)	22%
Edificio B	3	4.5	0.75	11%	333.333 €	500.000 €	166.667 € (Ok)	416.667 € (Ok)	33%
Edificio C	3.5	4.	1	15%	444.444 €	500.000 €	55.556 € (Ok)	555.556 € (Ok)	44%
Edificio D	3.25	4.5	1.25	19%	555.556 €	500.000 €	-55.556 € (NO)	694.444 € (Ok)	56%
Edificio E	3	4.5	1.5	22%	666.667 €	500.000 €	-166.667 € (NO)	833.333 € (Ok)	67%
Edificio F	2.75	4.5	1.75	26%	777.778 €	500.000 €	-277.778 € (NO)	972.222 € (Ok)	78%
Total			6.75	Saldo actuación	3.000.000 €		(NO OK)	OK	NO VIABLE

FIG. 3/ Ejemplo de equidistribución aMU-RRi/ARU con seis inmuebles iguales en superficie.

Fuente: Elaboración propia, sobre un ejemplo hipotético.

Experimentalmente a través de diversos casos se ha podido deducir que, tanto la metodología como la regla de equidistribución propuestas (proporcional al beneficio esperado), operan adecuadamente cuando se itera con todas las siguientes variantes:

- Fincas que contribuyen únicamente de acuerdo con su deber de conservación.
- Parcelas edificables actualmente vacantes, por lo que carecen de deber de conservación, pero cuya contribución reviste la forma de ingresos afectos al costeamiento de la actuación.
- Parcelas edificadas en las que se posibilitan incrementos de edificabilidad.
- Aportaciones públicas que se pueden concretar en la exoneración total o parcial de la participación de la comunidad en las plusvalías o de tributos y asunción de obras o aportaciones dinerarias.
- Asimismo, también es susceptible de cálculo el beneficio comparando el valor final no con el valor actual, sino con el valor futuro en la hipótesis de no intervención, alternativa de fuerte valor pedagógico e ilustrativo en procesos de participación ciudadana, pero desaconsejable por su difícil asunción por los afectados.
- No obstante, en aquellos casos donde los bienes de mercado se comporten con excesiva rigidez o tengan precios de mercado que no acusen las mejoras, puede derivar en actuaciones no viables, por su falta de rentabilidad, ya que puede que la revalorización no quede cubierta con el importe de la aportación obligatoria.

Por último, la metodología también permite justificar que la actuación es beneficiosa (comparación de los costes –inversiones– con los beneficios –revalorizaciones– obtenidos), criterio complementario del relativo a la cuantía de las aportaciones obligatorias de los propietarios de suelo edificado.

5. Conclusiones

La L3R define una serie de actuaciones con un objetivo específico, la preservación urbana. Define tres actuaciones o tres alcances posibles para las actuaciones sobre el medio urbano (aMU): la aMU de rehabilitación

(aMU-R), limitada a la edificación; la aMU de regeneración y renovación (aMU-RR), que además de la edificación aborda la intervención conjunta y combinada sobre la urbanización y la ordenación; y finalmente, la aMU de regeneración y renovación integrada (aMU-RRi), que al alcance de la aMU-RR suma las medidas de carácter social, económico y medioambientales precisas, para que, de manera integrada y plena, puedan ser atendidas las verdaderas necesidades urbanas.

Junto a la definición de las actuaciones específicas para la preservación urbana, el TRLSR define una regulación de carácter básico, diferenciado y especial (STS 733/2021 FJ3) que permite acometer de manera flexible y adaptada las necesidades para la preservación de cada tejido urbano en los planeamientos. Para poder hacerlo define igualmente dos instrumentos o técnicas especiales que vienen a trastocar las bases conceptuales, legales y económicas del urbanismo clásico, la viabilidad y la distribución de costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano.

En cuanto a la viabilidad económica, la viabilidad especial de las aMU actualiza (STS 733/2021 FJ3) el concepto de viabilidad económica del urbanismo clásico en la medida que, frente a la viabilidad de beneficio garantizado de la actuación, la viabilidad aMU es una viabilidad compatible con el saldo negativo que se equilibra con la suma de todas las aportaciones individuales (aportación aMU), limitadas a su vez por el valor del deber legal de conservación de cada una de las propiedades incluidas en el ámbito de la actuación y por la revalorización de dichos bienes.

Esta viabilidad supone la ruptura de gran parte de las bases del modelo clásico y de la regulación urbanística de las CC.AA. en la ciudad existente. Por una parte, vincula en una misma actuación todos los costes precisos y que anteriormente estaban disociados y tasados. Los costes y deberes de las actuaciones urbanizadoras sobre el suelo urbanizado se combinan y aúnan con los costes y deberes de todas las actuaciones edificatorias y con los costes de las medidas sociales, económicas y medioambientales precisas para la recuperación urbana.

En segundo lugar, la aMU-RRi vincula todos los ingresos, beneficios y ayudas que la actuación genere. Por tanto, todo le es afecto conforme al modelo ya instaurado con la LS07, donde todo es de la actuación y es en

el seno de esta donde los participantes se benefician de las bondades y mejoras que la actuación realice una vez cumplidos los deberes de la misma.

Tercero, la aMU-RRi afecta el deber de conservación a la actuación. Lo que antes era una obligación individual (al interno de la propiedad) y con un límite de costeamiento

decreciente, ahora puede vincularse a una actuación urbanística colectiva y además con un límite económico sustantivamente elevado y creciente para poder afrontar este tipo de actuaciones.

Estos tres elementos se vinculan en la definición de la viabilidad económica de las aMU-RRi y se expresa con la siguiente formulación:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} \leq \sum A_i \quad A_i \leq 50\% \text{VRB}_i \quad A_i < X_i$$

Esta sencilla, pero a la vez potente regla es la única condición para definir las aMU y las aMU-RRi en particular. Sin embargo, dicha sencillez encierra la necesidad de abordar el trabajo de los urbanistas y planificadores desde una óptica muy distinta y manejar datos desde una visión integral. Así, requiere operar con todos los datos sociales, económicos, medioambientales, de los servicios públicos, físicos, edificatorios y urbanísticos, junto con todas las técnicas y métodos de valoración que la ciencia urbanística y económica nos ofrece.

Con todo este bagaje y datos económicos se definen las aMU-RRi y se debe verificar el cumplimiento de la condición de viabilidad, en defecto de la cual es preciso redefinir la actuación (delimitación y/o alcance) o la administración que la apruebe deberá cubrir el diferencial hasta lograr la condición de equilibrio.

Precisamente, que la aportación proporcional al beneficio esperado supere el límite del deber legal de conservación de algún partícipe o exceda del beneficio esperado, es lo que prohíbe la descripción de la segunda técnica que precisan las aMU, la justa distribución de los costes y beneficios entre los propietarios incluidos en el ámbito que se delimite y que a su vez equilibre el saldo

inicial de la actuación presumiblemente deficitario.

Para la definición del criterio de reparto en la aMU-RRi, y frente al imposible e injusto criterio de reparto de la reparcelación de acuerdo con la superficie aportada, la Ley únicamente se refiere a cómo realizarlo en el interno de la propiedad (por cuotas de propiedad), remitiéndose a que se deberá alcanzar un acuerdo entre propiedades (al igual que es posible hacerlo en la reparcelación clásica). La regulación no ofrece solución para el caso de que no se alcance tal acuerdo, si bien establece el criterio de que ha de ser equitativo. En consecuencia, para definir cada aportación individual a la actuación (la aportación aMU, A_i) se propone una regla que combine el principio de la progresividad tributaria, con el tope del límite legal del deber de conservación y, por tanto, que la aportación se module proporcionalmente al beneficio de dicho propietario (). En otras palabras, que quién más se beneficie (diferencia entre el valor inicial y final del bien, en base a la regla antes-después) más aporte, sin rebasar el límite de su obligación legal (límite del deber de conservación y generación de plusvalía).

Por tanto, la regla combina el principio de las obligaciones legales y la equidad, pudiéndose formular de la siguiente manera:

$$A_i = (\text{Costes} - \text{Ingresos}) \frac{x_i}{\sum x_i} \leq 50\% \text{VRB}_i$$

Esta regla permite adecuarse a todas las tipologías y circunstancias de las propiedades incluidas dentro del ámbito de la actuación (públicas y privadas, lucrativas y demaniales, edificadas y vacantes, nuevas y viejas, rehabilitadas y no rehabilitadas, etc.) articulando el concepto de justicia distributiva del urbanismo sobre la propiedad en la ciudad existente.

Si bien estas dos técnicas fueron dictadas con la L3R e incorporadas en el TRLSR, la STC 143/2017 cercenó los contenidos específicos de la memoria de viabilidad, que no la viabilidad en sí, y las reglas específicas de la distribución de costes y beneficios de las aMU, por considerarlas, o excesivamente detalladas o ser materia urbanística de competencia autonómica. Sin embargo, regulaciones autonómicas como la Ley de Vivienda del País Vasco las han recuperado y desarrollado con igual contenido y sentido para el Área de Regeneración Urbana (ARU), con lo que queda solventado el posible vacío legal, al igual que lo han hecho otras Comunidades Autónomas como Baleares, Galicia, Navarra y en línea con lo establecido en la STS 733/2021 FJ3 sobre el Antiguo Taller de Artillería del Ministerio de Defensa, en la calle Raimundo Fernández Villaverde de Madrid.

Como conclusión y como las dos aportaciones centrales del presente artículo, la formulación de la viabilidad económica (distinta a la tradicional viabilidad económico financiera) y de la justa distribución de costes y beneficios de la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación de carácter integrado (aMU-RRi) suponen el broche de cierre de la definición de un modelo para la preservación urbana. Unos mecanismos para que la preservación se pueda producir de una manera flexible, justa, sostenible y para la que, por otra parte y pese al negacionismo y al insostenible modelo subvencional, no existe alternativa posible en un escenario de intervenciones progresivas y masivas en la ciudad existente, como es probable que haya que acometer en un futuro cercano, tal y como atisban los primeros signos de agotamiento del modelo clásico de intervención urbana, pero sobre todo por los signos de obsolescencia de nuestras ciudades.

6. Bibliografía

- CEREZO IBARRONDO, A. (2018): 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* (Nº 38), Barcelona: 311-313.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO ALFONSO, L.J. (1981): *Lecciones de derecho Urbanístico*. (pp. 483-484) Madrid, Ed. Civitas S.A.
- HUMERO MARTÍN, A.H. (2008): *Valoraciones expropiatorias y urbanísticas: LRSV 6/1998 frente al TRLS 2/2008*, (p. 101) Cizur Menor, Navarra, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U.
- LEÓN-CASERO, J. & RUIZ-VARONA, A. (2017): *Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado*. Zaragoza como caso de estudio. Universitario de Urbanística, Valladolid, Ed. Universidad de Valladolid. Ciudades 20: 119.
- PAREJO ALFONSO, L. J. & G. ROGER (2014): *Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*. (pp. 103-104) Madrid, Iustel.
- PÉREZ-EGUILUZ, 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*. Instituto Universitario de Urbanística, Valladolid, Ed. Universidad de Valladolid. Ciudades 20: 80-81
- ROSA JIMÉNEZ, C. & MÁRQUES BALLESTEROS, M.J. & NAVAS CARRILLO, D. (2017): *Hacia un nuevo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas*. Instituto Universitario de Urbanística, Valladolid, Ed. Universidad de Valladolid. Ciudades 20: 50.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

aMU	Actuación sobre el Medio Urbano (TRLSR 2.1)
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
art./arts.	Artículo/s. ARU Área de Regeneración Urbana (de la Ley de vivienda del País Vasco, LVV 3).
CE	Constitución Española.
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.
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LvSU	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (País Vasco).

LvV	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (País Vasco).	STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 37/1987.
MEaMU	Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (TRLRSR 22.5).	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).
RDL 8/2011	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.	TRLRSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).	TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).
RVal	Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre).	VDLC	Valor del deber legal de conservación.
		VRBa	Valor de Reposición Bruto adaptado (TRLRSR 15.3).