UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

LA ACTUACIÓN DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN (αMU-RR).

NUEVA FORMA DE EQUIDISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN EN SUELO

URBANIZADO EN LOS DESARROLLOS URBANOS

DE LOS AÑOS 60 Y 70 DEL PAÍS VASCO

TESIS DOCTORAL

ALVARO CEREZO IBARRONDO

Arquitecto

2019

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Programa de Doctorado 03e6. Sostenibilidad y Regeneración Urbana

**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**

TESIS DOCTORAL

AUTOR: ALVARO CEREZO IBARRONDO, Arquitecto

DIRECTOR Y TUTOR: AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA, Arquitecto

AGRADECIMIENTOS

Escribir una tesis es un esfuerzo, pero además en mi caso ha sido un placer y también ha supuesto priorizar y en ocasiones postergar otros placeres y deberes, cuyos principales damnificados son los más cercanos. Sin que sirva de compensación plena, me siento en deuda con todos ellos y les quiero agradecer el apoyo en tantos proyectos y en especial en esta aventura que empecé hace un tiempo.

A mi esposa Cristina y a mi hijo Paul, por todo el cariño y comprensión, por todos esos ratos robados aquí y allí, por aguantarme en mis diatribas y mis desvelos, por la ilusión con la que me han ayudado en esta aventura, por todo.

A mis padres, Maria Pilar y Rafael, por la educación, por los valores y por el cariño con la que han impulsado todo aquello que he realizado, no creo que haya nada en este mundo con lo que pueda pagarlo.

En el plano más profesional, a los expertos revisores y sobre todo a mi director y tutor de tesis, Agustín Hernández Aja, sin cuyos sabios consejos y directrices no hubiese sido posible presentar este trabajo, que espero que sea un punto de arranque para futuros proyectos.

A mis amigos sin los cuales uno no es quien es, a los amigos de toda la vida que enriquecen la experiencia de la vida.

A mis compañeros de la EVETU. A Ángel Zurita, mi profesor de Derecho Administrativo; a Jesús Mari Erquicia, por sus conocimientos de Ordenación del Territorio; a Santi Peñalba, Antón Agirregoitia y Arantza Ruiz de Velasco por su compañerismo en el mundo del Planeamiento Urbanístico; a Pilar Ochoa, mi profesora de Disciplina y suministradora de atinadas reflexiones; a Irune Bilbao y Nekane Ribado por su ayuda en tantos cursos; a Eva Martín por su inestimable ayuda en la búsqueda de artículos y referencias y en especial a Maite Tolosa, verdadera alma mater de la EVETU, por su apoyo, ilusión y confianza de tantos años y por ser un referente de la formación en materia de urbanismo, te echaremos de menos siempre, gracias Maite.

Pero en este agradecimiento quiero resaltar una persona en especial sin la que esta tesis no hubiera sido posible. En ocasiones la vida te da la oportunidad de conocer a personas excepcionales y este es el caso.

José Ignacio Tejerina, Natxo Tejerina para los amigos, es una de esas personas excepcionales en muchos sentidos. Desde que nos conocimos, allá en el año 2012, he tenido el placer de disfrutar de este viaje sobre lo que es el urbanismo, el derecho, la filosofía, la economía, la energía, la cocina, los viajes, la lectura, los lugares, las experiencias, el escribir, el pensar..., Natxo ha sido para mí, profesor, compañero, mentor, pero sobre todo lo tengo por amigo. Esta tesis, en todo su conjunto, no hubiera sido posible en modo alguno sin su ayuda y guía. Es absolutamente deudora de sus conocimientos compartidos que a modo de itinerario quijotesco he tenido el honor de plasmar y escribir. Los argumentos, ideas y reflexiones son fruto de un proceso conjunto que no puedo asumir más que de manera compartida, pues es difícil diferenciar quién dijo qué o cuándo, y que, en todo caso, son reflejo de su maestría en constante evolución.

Por último y volviendo al principio, quisiera agradecer a mi esposa Cristina por aquella recomendación que me hizo en el año 2011, después de haber cursado ella los cursos de la EVETU (IVAP). Dijo entonces, hazlos que te van a gustar. Ocho años después aquí estoy sentado escribiendo estas últimas líneas de esta tesis que espero que sea de utilidad para lograr una sociedad algo mejor y sostenible tal y como dice la definición Brundtland sobre el Desarrollo Sostenible, que es aquello de *satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*.

En Getxo, a 30 de septiembre de 2019

Alvaro Cerezo Ibarrondo.

CITAS INICIALES

Lazarillo de Tormes (1554), el racimo de uvas o pasaje de las uvas

Acaeció que, llegando a un lugar que llaman Almorox, al tiempo que cogían las uvas, un vendimiador le dio un racimo dellas en limosna.

Acordó de hacer un banquete, así por no poderlo llevar como por contentarme: que aquel día me había dado muchos rodillazos y golpes. Sentámonos en una valladar y dijo:

- *Agora quiero yo usar contigo de una liberalidad, y es que ambos comamos deste racimo de uvas y que hayas de él tanta parte como yo. Partirlo hemos de esta manera: tú picarás una vez y yo otra, con tal que me prometas no tomar cada vez más de una uva. Yo haré lo mismo hasta que lo acabemos, y de esta suerte no habrá engaño.*

Hecho así el concierto, comenzamos; mas luego al segundo lance, el traidor mudó propósito, y comenzó a tomar de dos en dos, considerando que yo debería hacer lo mismo. Como vi que él quebraba la postura no me contenté ir a la par con él; más aún pasaba adelante: dos a dos y tres a tres y como podía las comía. Acabado el racimo, sostuvo un poco el escobajo en la mano, y, meneando la cabeza, dijo:

- *Lázaro: engañado me has. Juraré yo a Dios que has comido las uvas de tres a tres.*

- *No comí -dije yo-; más, ¿por qué sospecháis eso?*

Respondió el sagacísimo ciego:

- *¿Sabes en qué veo que las comiste de tres a tres?*
- *En que comía yo dos a dos y callabas."*

Constitución Española (1978): Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Principio de incertidumbre de Heisenberg (1925)

En mecánica cuántica, el principio de incertidumbre de Heisenberg establece la imposibilidad de que determinados pares de magnitudes físicas observables y complementarias sean conocidas con precisión arbitraria. Sucintamente, afirma que no se puede determinar, en términos de la física cuántica, simultáneamente y con precisión arbitraria, ciertos pares de variables físicas, como son, la posición y el momento lineal (cantidad de movimiento) de un objeto dado. En otras palabras, cuanto mayor certeza se busca en determinar la posición de una partícula, menos se conoce su momento lineal y, por tanto, su masa y velocidad.

Utopía, Tomas Moro (1518)

A lo que vengo indicando se añade aun la ventaja de que casi todos los oficios necesarios precisan de menos trabajo que los otros pueblos. Pues, en primer lugar, por doquier se requiere el trabajo constante de muchos para la construcción y mantenimiento de los edificios. Lo que el padre edificó, en efecto, lo deja su heredero, poco mirado, venirse abajo lentamente, de modo que su sucesor se ve obligado a renovar por completo con un gran dispendio lo que pudo mantenerse con un mínimo. Frecuentemente incluso la casa que uno mantuvo con enormes costes, el otro, de ánimo melindroso, la hace de menos y, dejándola abandonada, y hecha ruinas, por tanto, en breve, construye otra en otra parte con no menos dispendios. Entre los utopienses, sin embargo, después de que todo quedó organizado y constituida la república, sucede rarísimamente que se asigne un área nueva para la construcción de casas, y no sólo se presta prontamente remedio a los desperfectos que surgen sino que se previenen también los que amenazan. Con esto, los edificios se conservan durante muchísimo tiempo con el mínimo trabajo, y de esta clase de artesanos apenas tiene ocasiones qué hacer, fuera de que se les encarga desbastar el material en casa y cuadrar y ajustar las piedras entre tanto, para (en el caso de que se ofreciera alguna obra) levantarla lo más rápidamente posible. Para las ropas fíjate qué pocos servicios necesitan: primeramente, mientras están de faena se visten con un cuero o con pieles, bastos y que duran siete años; al salir en público se echan encima una clámide que oculte esas prendas más toscas; su color es el mismo para toda la isla y es el suyo natural. De ahí que se gaste mucho menos paño de lana que en cualquier otra parte, y aun ese poco es mucho menos costoso. El trabajo de preparar el lin

o es, por el contrario, mucho menor y por ello más frecuente su uso. Claro que en el lino sólo se valora la blancura y en la lana la limpieza; de que el hilo sea más o menos fino no se hace ningún caso. Por eso, mientras en otras partes no le basta a un hombre solo cuatro o cinco togas de la de diversos colores y otras tantas túnicas de seda, o ni diez siquiera como sean un poco más refinados, allí se contenta cada cual con una sola, y por dos años la mayoría de las veces. Tampoco hay, en verdad, motivo alguno para que desee varias, pues, después de conseguirlas, ni estaría más protegido contra el frío ni aparecería un pelo más elegante en el porte.

*Al estar todos empleados en oficios útiles y ser menos los trabajos que éstos depa-
ran, se procede en ocasiones, cuando la provisión de todos los bienes ya es abundante, a sacar a una multitud inmensa a reparar las vías públicas (si hay alguna que esté deteriorada); muchísimas veces incluso, cuando siquiera hay necesidad de un servicio de este tipo, ordenan menos horas de trabajo público. Pues los magistrados no ocupan a los ciudadanos contra su voluntad en trabajos excusados, siempre y cuando la creación de la república tiene como fin primordial precisamente éste: en la medida que lo permitan las necesidades públicas, asegurar a los ciudadanos el máximo de tiempo para la libertad, y cultivo del espíritu, cobrándolo de la servidumbre corporal. Pues en esto piensan que estriba la felicidad en esta vida.*

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	1
ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
RESUMEN.....	15
INTRODUCCIÓN	21
A. Taxonomía.	21
a) ¿Por qué sobre la actuación sobre el medio urbano?	31
b) ¿Por qué sobre los desarrollos urbanos de los años 60 y 70?	35
c) ¿Por qué sobre el País Vasco?	38
B. Metodología.....	41
d) El análisis jurídico histórico.....	44
e) La comparación de conceptos y técnicas urbanísticas.	45
f) Aplicación de los principios y regulaciones para definir una técnica que permita la ejecución de la actuación sobre el medio urbano.	50
1 CAPÍTULO 1. LAS CONDICIONES DE INTERVENCIÓN EN EL MEDIO URBANO DEL URBANISMO CLÁSICO.....	55
1.1 Introducción del capítulo	55
1.2 Objetivos del urbanismo clásico (la expansión urbana) como oposición a la intervención en la ciudad existente	56
1.3 El régimen estatutario del derecho de propiedad y sus excepciones63	
1.3.1 El régimen general del suelo urbano.....	65
1.3.2 La desconsolidación y la petrificación del suelo urbano.....	70
1.4 Incentivos y garantías de la propiedad en la acción urbanística	76

1.4.1	La obligatoriedad de participar del planeamiento	79
1.4.2	La viabilidad del plan y las actuaciones	82
1.4.3	La “separación del suelo y el vuelo”	86
1.5	Los deberes para con la ciudad tras la transformación	93
1.5.1	El deber de conservación (individual).....	95
1.5.2	La conservación de la ciudad (colectivo)	106
1.6	Conclusiones del capítulo	119
2	CAPÍTULO 2. LAS BASES NECESARIAS PARA UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN EN EL MEDIO URBANO	125
2.1	Introducción del capítulo	125
2.2	La inviabilidad del urbanismo clásico	128
2.2.1	La subsistencia de la viabilidad tradicional	144
2.3	La sostenibilidad en sentido pleno.....	145
2.3.1	Física	149
2.3.2	Social	151
2.3.3	Económica	154
2.3.4	Medioambiental	155
2.3.5	La integralidad	157
2.4	La sostenibilidad del planeamiento (cambio de foco)	159
2.5	La necesidad de preservación de la ciudad en la acción urbanística	170
2.5.1	Los edificios	176
2.5.2	La urbanización	180
2.5.3	Las dotaciones	182
2.5.4	La resiliencia y falta de competitividad de los tejidos (servicios y equipamientos)	184
2.6	La superación de las barreras del modelo anterior	187
2.6.1	Régimen de clasificación en el planeamiento vs situación de las actuaciones en la ciudad existente.....	188
2.6.2	La facultad de participar vs la obligación de participar en las actuaciones	190
2.6.3	La viabilidad vs la sostenibilidad.....	191
2.6.4	Las cargas tasadas vs los costes necesarios	193

2.6.5	El deber de conservación limitado vs el régimen estatutario ampliado.....	195
2.6.6	La acción de los privados	198
2.7	Conclusiones del capítulo	200
3	CAPÍTULO 3. LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO APLICADA AL PAÍS VASCO (ARU)	205
3.1	Introducción del capítulo	205
3.2	La evolución regulatoria de la actuación sobre el medio urbano....	207
3.2.1	Antecedentes (LES y RDL 8/2011)	210
3.2.2	La regulación básica inicial (L3R)	214
3.2.3	La regulación vigente en el País Vasco, LVIV (Ley 3/2015 de vivienda).....	220
3.2.4	La regulación básica vigente, RDL 7/2015 (TRLR).....	225
3.2.5	La STC 143/2017	228
3.3	Las revisiones conceptuales de la actuación sobre el medio urbano ...	230
3.3.1	La situación básica de suelo urbanizado	231
3.3.2	El beneficio y los ingresos	237
3.3.3	Las cargas (deberes) y los costes	240
3.3.4	La viabilidad económica	245
3.4	Elementos clave	249
3.4.1	El ámbito de la actuación	251
3.4.2	La obligación de participar en la actuación	255
3.4.3	La totalidad de los costes	259
3.4.4	La totalidad de los ingresos y de los beneficios	263
3.4.5	Las aportaciones del derecho de propiedad	269
3.4.6	La viabilidad de la actuación sobre el medio urbano y la STC 143/2017	273
3.4.7	La justa distribución de los costes	280
3.4.8	Los efectos de la delimitación de la actuación aMU	285
3.4.9	El derecho a realojo y de retorno	288
3.5	Otras cuestiones	290
3.6	Las aMU y los tipos de actuación básicos.....	292

3.7	El Área de Regeneración Urbana de la Ley de Vivienda del País Vasco (ARU).....	298
3.7.1	Contenido documental de los instrumentos.....	303
3.7.2	Especificidades del ARU.....	304
3.8	Conclusiones del capítulo.....	305
4	CAPÍTULO 4. LA EQUIDISTRIBUCIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO	311
4.1	Introducción del capítulo.....	311
4.2	Antecedentes de la equidistribución.....	312
4.3	La reparcelación (equidistribución de beneficios y cargas)	317
4.4	La equidistribución de la actuación sobre el medio urbano y el ARU en el País Vasco	322
4.4.1	La viabilidad de las Áreas de Regeneración Urbana (ARU)...	324
4.4.2	La equidistribución de las Áreas de Regeneración Urbana (ARU)	331
4.5	Conclusiones del capítulo.....	335
5	CAPÍTULO 5. CASOS DE VIABILIDAD Y EQUIDISTRIBUCIÓN ARU.....	339
5.1	Introducción del capítulo.....	339
5.2	Objetivos de los casos	340
5.3	Condiciones homogéneas de los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco.....	341
5.4	Descripción de un ámbito y 5 casos de ARU	346
5.4.1	Contexto municipal.....	347
5.4.2	El barrio de Llano.....	350
5.4.3	Análisis de vulnerabilidad.....	353
5.4.4	Datos específicos.....	365
5.4.5	Sistematización y simplificaciones.....	369
5.4.6	Metodología y técnicas precisas	373
5.5	Resolución de los casos.....	375
5.5.1	Caso 1	375
5.5.2	Caso 2	379
5.5.3	Caso 3	383
5.5.4	Caso 4	387
5.5.5	Caso 5	391

5.6	Conclusiones de los casos	395
5.7	Conclusiones del capítulo	398
6	CONCLUSIONES	401
6.1	Conclusiones compiladas.....	401
6.2	Futuras necesidades y potenciales líneas de investigación.....	418
6.3	Nuevos escenarios	422
7	RELACIÓN DE FIGURAS Y TABLAS.....	429
8	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	433
9	ANEXOS.....	447
9.1	Cuatro artículos de investigación científica.....	447
9.1.1	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?.....	448
9.1.2	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	449
9.1.3	La equidistribución en suelo urbanizado y las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas en el País Vasco.....	450
9.1.4	Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque?	451
9.2	La Tragedia de lo Común (Garrett Hardin)	452
9.3	Fichas de valoración individualizada por edificio de los casos.....	466

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
DEU	Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos (CAPV)
DF	Disposición Final
DMU	Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (CAPV)
DNR	Declaración de Necesidad de Rehabilitación (CAPV)
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 en la LvSU)
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...).
Ha	Hectárea
IAE	Impuesto de Actividades Económicas
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
ICIO	Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras

IEE	Informe de Evaluación de Edificio
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
ISE	Informe de Sostenibilidad Económica
ITE	Inspección Técnica de Edificios (CAPV)
ITM	Impuesto de Tracción Mecánica
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
LRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
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
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
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio)

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)
RPU	Reglamento del Planeamiento Urbanístico para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio)
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

RESUMEN

TÍTULO: 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

AUTOR: ALVARO CEREZO IBARRONDO, ARQUITECTO.

La presente tesis constituye un recorrido histórico de los instrumentos y técnicas que ha dispuesto el urbanismo español para la preservación urbana desde lo que la doctrina ha venido a definir como el inicio del Derecho Urbanístico español, la Ley sobre régimen del Suelo de 1956 (LS56), hasta nuestros días con el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR).

Para realizar este recorrido, se parte de la descripción de los objetivos y las condiciones que configuraron el denominado modelo clásico, cuya duración se extiende a lo largo de un periodo de 60 años, desde la LS56 hasta la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones (LRV98). Dicho modelo se basó en dos objetivos, el desarrollo urbano y la transformación económica de un país, para lo cual desde un punto de vista urbanístico se articularon una serie de blindajes (de la propiedad) y garantías (de beneficios de las actuaciones urbanísticas). Dichos blindajes y garantías han derivado en un sistema inviable e insostenible en el sentido pleno de los conceptos, bien por el ocultamiento de los costes urbanos, bien por el ocultamiento de los efectos sobre el medio urbano, y que además han propiciado que la única vía habilitada para la intervención en la ciudad haya sido la sustitución de la edificación y de la urbanización, que a su vez han impedido la preservación urbana integrada.

Con la Ley de Suelo de 2007 (LS07) se inició una senda de cambios radicales negados por parte de los operadores que se aferran al modelo clásico (negando el alcance y los efectos de aquella ley). Ya fuera como reacción a los efectos del modelo precedente o como reflejo de la incorporación del Derecho Europeo, la LS07 incorporó la sostenibilidad y el régimen estatutario del derecho de propiedad como ejes vertebradores de su modelo urbanístico. Sin embargo, la LS07 estableció un régimen general de intervención sobre el suelo urbanizado inviable y dejó un hueco falto de regulación para la preservación de la ciudad.

La Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R) y posteriormente la Ley 3/2015 de Vivienda en el caso del País Vasco articulan la actuación de régimen especial sobre el medio urbano de regeneración y renovación (cuya denominación en el País Vasco es el Área de Regeneración Urbana), donde a su vez se definen unas nuevas técnicas para propiciar la preservación urbana con carácter conjunto e integrado (incluyendo las medidas sociales económicas y medioambientales) y así poder atender las verdaderas necesidades urbanas.

La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación redefine y resitúa los conceptos que antes permanecían separados y mediante su actualización y combinación habilita nuevos escenarios para la acción urbanística. Sin embargo ni la L3R, ni la Ley de Vivienda establecen un modelo cerrado, ni formulan las técnicas concretas para la definición de estas actuaciones. Precisamente es la concreción y formulación de las técnicas de la nueva viabilidad y equidistribución para la preservación del suelo urbanizado el resultado que busca y plantea la presente tesis, las cuales son testadas en un ámbito de condiciones extremas para validar su aplicación con carácter general.

Por todo ello, tanto la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación como las formulaciones propuestas ayudarán a la formación de un nuevo paradigma urbanístico, basado en la función social del derecho de propiedad que nos hemos dado para la preservación de eso que llamamos la Ciudad.

ABSTRACT

TÍTULO: THE REGENERATION AND RENOVATION URBAN INTERVENTION (aMU-RR). THE NEW FORM OF EQUIDISTRIBUTION AND MANAGEMENT IN ON THE 60'S AND 70'S URBAN DEVELOPMENTS IN THE BASQUE COUNTRY

AUTHOR: ALVARO CEREZO IBARRONDO, ARCHITECT

This thesis is a historical overview of the instruments and techniques that Spanish urban planning has provided for urban preservation starting from what the doctrine has come to define as the beginning of Spanish Urban Law, the Law on Land Regime of 1956 (LS56), until our days with the Revised Text of the Urban Land and Rehabilitation Law (TRLR).

To carry out this journey, the thesis starts from the description of the objectives and the conditions that configured the so-called classic model, whose duration extends over a period of 60 years, from the LS56 to the Law 6/1998 on the regime of soil and valuations (LRSV98). That model was based on two objectives, the urban development and the economic transformation of a country, for which from an urban point of view a series of legal protections (of the property) and guarantees (the profit of the urban interventions) were articulated. Those legal protections and guarantees have resulted in an unviable and unsustainable system in the full sense of those concepts, either by hiding the urban costs or by concealing the effects on the urban frame, and which have also led to just enable one way for intervening on in the city, that has been the replacement of building and urbanization, which in turn have prevented integrated urban preservation.

With the Land Law of 2007 (LS07) a path of radical changes, denied by the operators who still stick to the classical model, was started (denying the scope and effects of that law). Whether as a reaction to the effects of the previous model or as a reflection of the incorporation of European Law, the LS07 incorporated sustainability and the statutory regime of property law as the backbone of its urban model. However, the LS07 established a general intervention regime unviable in the existing city areas and also left a gap due to the lack of regulation for the preservation of the city.

With the 8/2013 Law of rehabilitation, regeneration and urban renovation (L3R) and later on with the 3/2015 Law of Housing in the case of the Basque Country, the action of special regime on the urban regeneration and renovation intervention is defined (whose name in the Basque Country is the Urban Regeneration Area) and where new techniques are defined to promote and articulate urban

preservation with a joint and integrated nature (including social, economic and environmental measures) and thus to be able to address the true urban needs.

The urban regeneration and renewal intervention redefines and resituates the concepts that previously remained separated and through its updating and combination enables new scenarios for urban action. However, neither the L3R nor the Housing Law establishes a closed model, nor do they formulate the concrete techniques to define these actions. It is precisely the concretion and formulation of the techniques of the new viability and form of equidistribution for the preservation existing city the result that this thesis seeks and proposes, which are tested in a field of extreme conditions to validate its application in general.

Therefore, both the urban regeneration and renewal intervention and the proposed formulations will help the formation of a new urban paradigm, based on the social function of property right that we have been given for the preservation of what we call the City.

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

Diamond Jared, Colapso

INTRODUCCIÓN

A. Taxonomía.

El Diccionario de la RAE 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 debamos 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 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 teji-

do 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 un 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 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 obje-

1 Se excluye 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).

to 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 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, 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 origen. 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 plan² 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 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,

² Como señala la Ley de Expropiación Forzosa en su EM y el artículo 36.2 del TRLSR

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 cuestión³) 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 delimite y para hacerlo posible se procede a la afectación y reforma del deber de conservación (TRLR13 9).

Con la L3R se modifica la dicción del deber de conservación del TRLR08, 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 cálculos de edificabilidad y su cesión, la posibilidad de enajenación del dominio público y de las dotaciones, la flexibilización de los realojos, etc.

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

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 y que son gran parte de la fundamentación de la presente tesis. La reformulación de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano y la equidistribución especial de costes e ingresos de las aMU, cuyo objeto de análisis, formulación y contraste serán objeto de los capítulos 3, 4 y 5 de esta tesis.

Todo este periplo servirá para tratar de estudiar 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 viviendificación⁴ y la turistificación.

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 *De-recho a la ciudad*⁵, 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

4 "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 las 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 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)

5 HARVEY, 2012, en referencia al concepto acuñado por Henri Lefebvre.

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 los mismos.

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 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 de la presente tesis y que tiene por objeto el estudio, descripción y exploración de la aplicación práctica 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.

a) ¿Por qué sobre 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 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 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 costeamiento público de la 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 ins-

trumentos 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 un instrumentos plenamente urbanísticos.

La L3R, consciente de sus objetivos, tiene la característica de ser una ley específica y especial⁶ 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 estudio en la presente tesis. 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 autentico 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 pre-

⁶ 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).

tendan 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 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 recaigan 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, cuyo estudio, aplicación y verificación es objeto de la presente tesis.

b) ¿Por qué sobre los desarrollos urbanos de los años 60 y 70?

Se ha indicado que el modelo clásico del urbanismo hunde sus raíces en la Ley del Suelo de 1956. Aquella ley tuvo como objetivo la transformación de un país tras la Guerra Civil española y las afectaciones de la Segunda Guerra Mundial. Aquella España era un país eminentemente rural y poco industrializada y en aras a lograr un determinado desarrollo económico y normalización social afrontó el reto de convertirse en un país industrializado. Aquel objetivo requería varios elementos o medidas, pero sobre todo la concentración de actividades, capitales y personas. Para ello se definieron los denominados Planes de Desarrollo económico y social que permitieron superar el periodo autárquico precedente. La actividad se concentraría en torno a las grandes fábricas y ámbitos industriales preexistentes, pero aquel objetivo de transformación requería grandes cantidades de mano de obra y esta consiguientemente necesitaba un lugar donde vivir. Fruto de aquellas necesidades de alojamiento rápido y barato fueron los desarrollos residenciales de los años 60 y 70 denominados

entre otros como Barriadas, Grupos Residenciales y Viviendas Obreras que florecieron en numerosas ciudades industriales.

Aquellos desarrollos residenciales tuvieron una serie de características comunes que por su extensión y número las convierten en un caso paradigmático de la ciudad común existente y que por su carácter no histórico o de escaso valor patrimonial no han sido y es poco probable que sean destinatarios de ayudas o fondos de otra naturaleza. Aquellos desarrollos residenciales además tenían unas características propias: programas de vivienda reducida, entre 45 y 60 m² útiles, con la consiguiente escasa capacidad de adaptación programática a futuras necesidades; materiales constructivos de escasas prestaciones y ejecutadas con estándares constructivos que a día de hoy tampoco resulta fácil mejorar o paliar y tipologías carentes de toda accesibilidad o facilidad alguna para su implementación. Todo un conjunto de carencias y deficiencias que en parte resultaban lógicas, puesto que el objetivo era la rápida provisión de vivienda, aunque más que vivienda pudiera identificarse más con el concepto de techo.

Desde el punto de vista urbano, si bien algunas ordenaciones tuvieron su interés, desde el punto de vista de distribución de usos, no cabe sino tildarlos de absolutamente deficitarios. Los planeamientos casi no definían usos lucrativos equipamentales, ni dotacionales que tejieran ciudad, que tuvieran suficiente mixtura de usos para dotarles de suficiencia y resiliencia necesaria, eran vivienda pura y dura. Es preciso recordar que los estándares de planeamiento más completos y ricos vinieron años más tarde con la LS75-TRLS76 y su reglamento de planeamiento posterior (RPU). A lo sumo, se construían escuelas de educación primaria, algún economato y sobre todo iglesias en una clara definición del modelo social deseado (claro rasgo de adoctrinamiento y control social del Movimiento⁷).

En cuanto a las urbanizaciones, y en especial todas aquellas redes que no se ven por transcurrir por el subsuelo, de acuerdo con su condición de cargas para las actuaciones tendieron a ser ejecutadas con calidades y prestaciones reducidas o directamente deficitarias, que con el paso del tiempo han generado un estado de precariedad urbana suplementaria e inadaptación a futuras demandas.

50 años más tarde todo este conjunto de características comunes nos llevan a un escenario de ámbitos residenciales degradados o propensos a la degradación, sin adaptación alguna a nuevos requisitos, ni condiciones exigibles de calidad de vida y tampoco condiciones de habitabilidad, seguridad en ocasiones (véase barrios afectados por la aluminosis), accesibilidad y ornato público.

⁷ Véase por ejemplo el video OCHARCOAGA, un documental de JORGE GRAU. <https://bit.ly/2US70QP> (Consulta: diciembre 2018)

Desde un punto de vista social, estos ámbitos sufren problemáticas diversas derivadas del envejecimiento poblacional y productivo. Muchos de los residentes de estos barrios ya no están en edad de trabajar, sus hijos han abandonado el barrio o en su caso los pobladores iniciales van siendo sustituidos por moradores que por su capacidad de generar recursos y generar rentas son de los pocos donde pueden ir a buscar una solución habitacional. Esta situación demográfica, junto con los déficits dotacionales antes indicados hacen que caigan o sean propensos a caer con facilidad en las denominadas espirales de degradación urbana, acentuadas por las sucesivas crisis económicas que han golpeado con fuerza a la estructura laboral y productiva que dio origen a estos tejidos urbanos.

Desde el punto de vista medioambiental, estos ámbitos carecían de cualquier estándar medioambiental, ni de consumo o de gasto energético (recuérdese que la primera normativa básica térmica en España es del año 1979⁸), ni de emisiones, ni de agua, ni de reciclaje, con lo que “tienen un amplio margen de mejora”.

Ante este escenario y con estas características, los desarrollos residenciales de los años 60 y 70 en torno a los polos industriales de desarrollo constituyen unos potenciales ejemplos donde poder estudiar y aplicar las nuevas técnicas de intervención urbana derivadas de la L3R y las aMU-RRi en particular. Todos los edificios precisan de intervenciones de rehabilitación y accesibilidad en los términos del deber de adaptación (conservación) a los estándares actuales, cuando no incrementar sus programas de vivienda para dotarles de una mayor capacidad de resiliencia y autosuficiencia a las unidades convivenciales y de adaptación a las nuevas formas de desarrollo económico que puedan resultar necesarias. De igual manera, sus urbanizaciones agotadas material y funcionalmente precisan de reposición y renovación.

Para lograr esos objetivos de preservación y autosuficiencia también se requiere llevar a cabo redotaciones y reequipamientos que añadan mixtura de usos y servicios públicos (educativos, asistenciales, sanitarios, productivos y demás) que les permita afrontar su futuro cercano y a medio plazo con otra perspectiva y por último, también precisarían adecuarse a los estándares y requerimiento medioambientales que minoren los impactos globales de una manera proporcionada.

Para la intervención en los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 y tal y como se ha señalado anteriormente, el urbanismo clásico no es una solución, ni por condiciones legales, ni físicas, ni sociales, ni económicas, ni medioambientales, porque es imposible su costeamiento mediante sustitución del

⁸ NBE-CT-79: Real Decreto 2429/1979, de 6 de julio, por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación, sobre condiciones térmicas en los edificios.

tejido edificado porque no existe demanda en número y forma suficiente para cubrir su coste más el coste de los nuevos desarrollos. La solución tiene que venir necesariamente desde un cambio de óptica y de modelo, que precisamente introduce la L3R con la aMU-RRi, que permita acometer cuando menos de manera indiciaria la actuación de preservación urbana y razón por la que se ha optado por estos ámbitos espaciales como objeto de referencia para esta tesis. No obstante, esta elección se debe entender sin perjuicio de que los postulados de la L3R (ahora el TRLSR) y las aMU-RRi puedan y acaso deban extenderse al resto de ámbitos urbanos como mecanismo de sostenibilidad integral y de reducción de las tensiones especulativas sobre el medio urbano, por cuanto que los deberes y costes asociados a estas actuaciones tendrán un impacto revelador en los inmuebles (ya no será tan rentable la inversión inmobiliaria), al aflorar ahora y de manera sucesiva, si así se estima, los verdaderos costes de la ciudad de manera integral.

Por último, porque es la forma de evitar la picaresca social de las ayudas y subvenciones a propietarios privados en detrimento de las actuaciones conjuntas e integradas que atienden al principio básico de la equidistribución de beneficios y cargas plena en todos los planos y necesidades que se producen en el medio urbano y no en la forma peculiar y acaso injusta del urbanismo clásico.

c) ¿Por qué sobre el País Vasco?

A la hora de delimitar geográficamente el ámbito de estudio y aplicación de las aMU-RRi, como mecanismo de intervención urbanística para la preservación conjunta e integrada, concurren una serie de factores que hacen al País Vasco como el lugar propicio.

En primer lugar, en el conjunto de España los desarrollos de los años 60 y 70 del País Vasco son un referente de los desarrollos en torno a los polos o ámbitos industriales cuya ejecución fue posible gracias al modelo urbanístico clásico anteriormente descrito. Aquellos desarrollos ubicados en la margen izquierda del río Nervión en el caso vizcaíno, los desarrollos a lo largo de las poblaciones a lo largo de la carretera Nacional I (Madrid-Irún) en el tramo guipuzcoano o los barrios periféricos de Vitoria-Gasteiz, ilustran una forma de hacer ciudad prototípica de la ciudad común. Unos tejidos urbanos de ejecución rápida, escasa calidad edificatoria e inadecuación programática, que junto con los déficits dotacionales y de urbanización los han constituido en blanco de los procesos de degradación urbana, en especial tras las diversas crisis industriales de los años 70 y 80, así como tras las crisis post-industriales de los años 90 y primera década de los años 2000. Estos rasgos son comunes a muchos otros desarrollos junto a los polos industriales de España realizados en aquellos años (Zaragoza, Valladolid y otros) por lo que el interés de su eventual resolución y técnicas de aplicación pueden ser extensibles a todo el Estado, sin perjuicio de las determinaciones concretas de cada comunidad autónoma.

En el País Vasco concurren una serie de circunstancias que diferencian al resto de las Comunidades Autónomas. Por un lado, dispone de una regulación urbanística de última generación, entendiéndose por ello que, a pesar de tener la competencia de urbanismo y vivienda transferida, fue la última comunidad autónoma en tener una ley urbanística en todo el Estado. Sin embargo, a pesar de que se ha llegado a considerar la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (LvSU) una ley vanguardista en aspectos tales como los estándares de vivienda protegida (recuérdese la también pionera ley Matutana⁹) y la supuesta adaptación a la LS07 que vendría un año más tarde tal y como señalaron sus padres putativos, en el fondo no deja de replicar los conceptos, pautas e instrumentos del modelo clásico y en especial en la ciudad existente (clasificación de suelo urbano consolidado y no consolidado, actuaciones de sustitución, las equivocadas –en cuanto a su aplicación– actuaciones de dotación del País Vasco, el señalamiento de la regeneración urbana como objetivo y la nula disposición de instrumento alguno para su ejecución, etc.). A ello se suman las determinaciones de la propia ley en cuanto a los límites de edificabilidad en actuaciones integradas y la dicción posterior del reglamento de estándares urbanos (Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos), que tornan las actuaciones conjuntas de reordenación y sustitución en ecuaciones de imposible resolución y coherencia con las regulaciones básicas del Estado. Por ello, para afrontar las actuaciones sobre el medio urbano se hace necesario hacerlo con objetivos y técnicas distintas a las del urbanismo clásico, indistintamente que sea la regulación estatal anterior o la vigente regulación urbanística del País Vasco.

Precisamente con la L3R se abrió un nuevo escenario, por cuanto que era una regulación básica y debido al principio de prevalencia constitucional (de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional¹⁰) permitía con la flexibilidad necesaria aplicar sus técnicas de manera adaptada a sus principios sin necesidad de mayor desarrollo reglamentario. Con esta base y con el acuerdo preliminar entre el Estado y el Gobierno Vasco para evitar el recurso de constitucionalidad de la ley (Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en el País Vasco) se coherenciaron también los marcos regulatorios que posteriormente serían traspuestos a la vigente Ley 3/2015 de Vivienda del País Vasco (LVIV).

La Ley de Vivienda recoge, en su capítulo sobre la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales, todas las determinaciones de la L3R, con lo cual decayó cualquier duda sobre la falta de competencia legal o desarrollo autonómico para la intervención sobre el medio urbano. La LVIV recoge

⁹ Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

¹⁰ Véanse las SSTC 102/2016, 116/2016 y 127/2016.

dos instrumentos de intervención, la declaración de Necesidad de Rehabilitación (dNR) y el Área de Regeneración Urbana (ARU). El segundo, el ARU, habilita entre sus posibilidades 5 alcances distintos, pero todos ellos pueden subsumirse en el objeto, alcance, y técnicas de las aMU-RRi.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, en el año 2017 ha sobrevenido la inconstitucionalidad parcial de la L3R y del vigente TRLSR a instancias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La STC 143/2017 ha declarado la inconstitucionalidad del IEE y parcialmente las aMU, concretamente las determinaciones pormenorizadas de la Memoria de Viabilidad Económica especial y las de la equidistribución especial aMU, por invasión competencial al ser consideradas bien materia urbanística o de vivienda atribuido a las CC.AA. de acuerdo con el CE 148.1.3º¹¹. En consecuencia la STC 143/2017 refuerza el valor de la Ley de Vivienda en el País Vasco, por cuanto que esta ley replica incluso pasajes completos de la L3R. No solo se evita el vacío legal, sino que habilita la concepción de aquella ley y el modelo urbanístico por la ciudad. En consecuencia, la promulgación de la LVIV y el estudio derivado de la aplicación combinada de la misma con las determinaciones del texto básico que sí han pasado el canon de constitucionalidad suponen una oportunidad inmejorable para su exploración práctica y aplicación en su caso, sin precisar mayor desarrollo. En ese sentido, cabría añadir que la falta de actuaciones desarrolladas hasta el momento en el País Vasco dota a la presente tesis un plus de innovación y de proyección para la configuración de las técnicas y resoluciones prácticas que en ella se exponen y que podrán contribuir a su futura implementación.

Igualmente a la propicia situación anterior, cabe sumar el hecho de la existencia en el País Vasco de mecanismos económicos y tributarios propios y diferentes a los estatales que pueden permitir un mayor margen de acción para acomodar y ensayar mecanismos urbanísticos que faciliten la intervención urbana de manera alternativa, incluso desde la perspectiva financiera que pudiera ayudar a desbloquear las eventuales tensiones de tesorería. Todo ello nos lleva a considerar que los ámbitos urbanos del País Vasco, en especial los de los años 60 y 70 en torno a los polos industriales, son el escenario más adecuado y estratégicamente propicio para explorar las aMU-RRi a través de su trasposición al ordenamiento vasco, las ARU, con el alcance conjunto e integrado. Actuaciones que mediante la vinculación de instrumentos y técnicas que permitan corroborar y validar las potencialidades del nuevo modelo por y para la ciudad, en base a los principios de la función social del derecho de propiedad, el cumplimiento de deberes y la verdadera equidistribución de beneficios y cargas que debe presidir la actuación urbanística en general y sobre la ciudad existente en particular, para su preservación, supervivencia y sostenibilidad.

¹¹ Como es el caso del País Vasco y de todas las CC.AA.

B. 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 podamos 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 diccionario¹², 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.

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

¹² DRAE, Beneficio: 7. m. Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.

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 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 Supremo¹³.

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 vs. limitada, el principio de la condición estatutaria de la propiedad y su función social delimitada por las leyes vs. el concepto de propiedad limitada de la regulación civil, el principio de la sostenibilidad integrada de la acción urbanística vs. el urbanismo de mera aplicación física y el principio de flexibilidad para buscar soluciones dentro del marco de la ley vs. el encostramiento reglamentario. Todos ellos ayudan a concretar y plantear la formulación de las aMU-RRi y al 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.

¹³ Véanse por ejemplo STS 2971/2017 Mahou Calderón, Madrid y STS 3653/2017 PGOU Málaga.

d) 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)¹⁴.

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 la presente tesis 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 BASSOLS¹⁵, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO¹⁶ sobre la historia y elementos del urbanismo español (1812-1956, 1956-1975, 1975-1981), se aborda el estudio de 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 *tabla 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

¹⁴ 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*

¹⁵ BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, Madrid

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA. & PAREJO (1981): *Lecciones de derecho Urbanístico*, Ed. Civitas S.A., Madrid y PAREJO (1979): *La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975*. Ed. Montecorvo, Madrid,

futuro y reforzar los mecanismos de degradación inducida, en un juego que no cabe tildar sino de injusto e insostenible.

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 a tres bandas entre la regulación estatal (el modelo básico), la regulación del País Vasco (en especial después de los años 2006 y 2015) y los casos de aplicación práctica que serán referenciados en diversos momentos de la tesis, lo cual enriquece a la vez que acota su extrapolación a otras localizaciones y Comunidades Autónomas con regulación urbanística y/o de vivienda propia.

e) 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 tocomochó. Por ello, procede explicitar y aclarar conceptos y técnicas de manejo habitual.

Como se ha indicado anteriormente el DRAE define el Beneficio como la *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 dissociado 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 me-

jas 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 al Ingreso, el DRAE 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 ENTERRIA y PAREJO en sus famosas *Lecciones de Derecho Urbanístico* (1981: 621), en referencia a la distinción que hacía Francesco CARNELUTTI. 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: 199-201¹⁷).

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-TRLS76, LS90-TRLS92, 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 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 potes-

¹⁷ 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".

tativa o facultativa (LS07 8.1.c) y por tanto las obligaciones de las actuaciones se predicán 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 registrarán por el principio de libre empresa (LS07 6.a y CE 38), no precisan garantizar la viabilidad, 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.

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).

Dos conceptos han permitido afrontar la definición de las actuaciones sobre el medio urbano, 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 limitada¹⁸ (todo excepto lo prohibido), la dicción urbanística es delimitada por el estatuto¹⁹, 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).

¹⁸ 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.

¹⁹ DRAE: Estatutario: 1. Estipulado en los estatutos. En referencia al 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.

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 así como en los cuatro artículos de investigación científica referenciados en los anexos de la presente tesis, 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.

f) 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 propietarios 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) La 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"²⁰ 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 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

²⁰ 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.

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.

Como decían los maestros GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO (1981: 428):

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.

Por ello, la presente tesis se adentra en analizar las condiciones de intervención en el medio urbano del urbanismo clásico, para a partir de ahí establecer las bases necesarias para la definición de un nuevo modelo de intervención, así como estudiar las condiciones de cómo se trasponen las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas (aMU-RRi) de la legislación del Estado a las Áreas de Regeneración Urbana (ARU) del País Vasco. A partir de dicha trasposición establecer cómo se puede formular la viabilidad especial sobre el medio urbano y realizar la equidistribución plena sobre el medio urbano, así como su contraste, mediante la demostración de varios casos de viabilidad y equidistribución sobre los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 en el País Vasco.

Todo este periplo, estudio y demostración tiene una finalidad, demostrar la potencialidad de la regulación actual de las aMU-RRi/ARU y constatar que nos encontramos ante un nuevo modelo de intervención, más justo y sostenible para la preservación de la ciudad existente.

1 CAPÍTULO 1. LAS CONDICIONES DE INTERVENCIÓN EN EL MEDIO URBANO DEL URBANISMO CLÁSICO

1.1 Introducción del capítulo

Hipótesis. En el presente capítulo se tratará de demostrar que:

1. El modelo urbano de intervención en la ciudad existente desde la LS56 a la LRSV98 ha supuesto la inviabilidad e insostenibilidad para la preservación de la ciudad.
2. A pesar de la evolución legal, los operadores siguen negando el problema y las causas de la degradación y obsolescencia urbana y ello se refleja en la no aplicación del régimen estatutario del derecho de propiedad y la función social del mismo.
3. Los mecanismos definidos hasta la fecha han supuesto una barrera para la intervención en el medio urbano, abocando a que tuviese que ser la administración quien afrontase la intervención, pero al carecer de recursos ha imposibilitado la misma y ha provocado una degradación inducida.

Resumen de contenidos

Desde la Ley del Suelo de 1956, que dio pie al denominado urbanismo o modelo clásico, el urbanismo se configuró como una actividad centrada en los nuevos crecimientos y para ello puso todos los instrumentos al servicio de dicho objetivo, la transformación de un país rural en un país industrializado mediante los nuevos desarrollos urbanos. Para lograr dicho objetivo ideó una serie de técnicas fundamentalmente económicas y legales que garantizaran el negocio que supone la actividad de transformación urbana. Por un lado, la edificabilidad, que no es sino la promesa de valor garantizado de los bienes susceptibles de patrimonialización al final de la actuación y por otro, la viabilidad económica de la actuación, o lo que es lo mismo, la garantía de beneficio.

El uso de estas dos técnicas, edificabilidad y viabilidad, hicieron que los esfuerzos y las apetencias se centraran en los procesos de expansión urbana y consiguientemente provocaran el abandono y la degradación urbana de los tejidos ya urbanizados y edificados. Un fenómeno amplificado por la competencia entre los tejidos urbanos existentes y los nuevos desarrollos, por la escasez de recursos públicos entonces existentes y nunca paliados posteriormente y por la afectación al número y tipo de propietarios.

Desde el punto de vista urbanístico el modelo se plasmó en varias determinaciones: la exención del régimen estatutario de la propiedad en suelo urbano salvo que se procediese a la sustitución de la edificación; la garantía de beneficio por la obligatoriedad de la ejecución del planeamiento, so pena de resultar confiscatorio; la limitación de deberes y cargas de las actuaciones, tanto propias de la ejecución, como sobre todo las futuras (mantenimiento, retirada y reposición); la separación de suelo y vuelo, tanto en la expresión de la separación bifásica de la urbanización y edificación, como por la imposibilidad de afectar cargas urbanísticas futuras a la edificación salvo por vía tributaria, que se ha demostrado insuficiente e insostenible para la ciudad; y por último, la limitación del alcance y progresivamente reducción del límite del deber de conservación del derecho de propiedad, que no solo ha derivado en una errónea concepción de la propiedad carente de deberes, sino que también ha impedido a la administración poder imponerlos, y que por el contrario ha facilitado las operaciones de sustitución urbana por la aplicación vinculada a la declaración de ruina de las edificaciones.

En la ciudad existente, al margen de la actuación voluntaria de rehabilitación limitada a la estricta propiedad y la acción disciplinaria extrema de la orden de ejecución, la única técnica urbanística de actuación ha sido la de sustitución de la edificación, que no es sino la aplicación de las técnicas de crecimiento urbano con un incremento notable de costes. Todo ello ha derivado en una situación de inviabilidad e insostenibilidad urbana dada la premisa de un crecimiento urbano exponencial inasumible y demográfico irreal en términos físicos, sociales, económicos y medioambientales. Es por ello que al modelo clásico nunca le ha preocupado ni la preservación, ni la actualización, ni la reposición de la ciudad común y mucho menos que lo haya sido a costa de los beneficiados, los propietarios. Todo ello ha demostrado el fallo del sistema, incluso cuando el urbanismo mágico puntual de sustitución parece haber solucionado algunos problemas, escondiendo los rasgos y consecuencias del mismo.

1.2 Objetivos del urbanismo clásico (la expansión urbana) como oposición a la intervención en la ciudad existente

A la hora de describir las condiciones de intervención en el medio urbano del urbanismo clásico se hace preciso fijar un punto de inicio temporal y ese no es otro que el que la doctrina ha fijado como la promulgación de la Ley del Suelo de 1956 (LS56), por el cual se produjo la unificación normativa

de la dualidad precedente. A modo de síntesis, téngase presente que hasta entonces la regulación urbanística se caracterizó por la dualidad de las leyes de ensanche o crecimiento urbano y las leyes de reforma o saneamiento interior²¹.

La Ley de Reforma y Saneamiento Interior y su Reglamento²² se caracterizaron por definir un sistema que afectaba a una pluralidad importante de propietarios cuyas edificaciones era preciso demoler para reconfigurar la ciudad o realizar operaciones de apertura de vías o avenidas que permitieron superar las situaciones de hacinamiento. Para ello, la técnica preferente era la expropiación o compensación económica por la ablación de la propiedad privada con cargo a fondos públicos, una técnica, por tanto, limitada por la capacidad presupuestaria de la administración pública. No obstante, dichas leyes no tuvieron excesivo éxito y de hecho fueron de uso muy puntual y estuvieron al borde de llevar a la quiebra al Tesoro Público de la época²³.

Por el contrario las leyes de transformación del suelo eran las leyes de ensanche fundamentalmente, leyes de expansión y de ámbito exterior a la ciudad histórica²⁴. A diferencia de las anteriores, estas regulaciones afectaban a propietarios terratenientes y que podían tildarse de "profesionales" por contraponerlos a los ciudadanos del interior urbano. El objetivo de aquellas leyes era la ordenación de la nueva ciudad y por tanto, conformar viales, ceder suelos, regularizar parcelas y urbanizar el suelo y obtener solares con la capacidad de ser edificadas, dotados de edificabilidad. La técnica estrella de aquellas leyes de ensanche era la reparcelación, que operaba como mecanismo de equidistribución de beneficios (edificabilidad) y cargas (urbanización y cesiones de dotaciones públicas).

Frente a esta dualidad, la Ley de Suelo de 1956 de acuerdo con su exposición de motivos (EM I.1 y I.4) se planteó como objetivo en el plano legal afrontar la unificación normativa. Si bien más que unificación podríamos hablar de una absorción, puesto que sin detrimento de la regulación y costosa técnica expropiatoria, a partir de dicha ley lo que se identifica como única técnica urbanística será la actuación reparcelatoria. Esta técnica en el caso de que se aplicase en el seno de la ciudad

²¹ En relación al periodo previo a la Ley del Suelo de 1956, consultar la obra de BASSOLS, 1973: Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956). Ed. Montecorvo, Madrid, así como 2006: 45 a 90. Igualmente ver LÓPEZ RAMÓN, 2007: 35 a 37.

²² Ley de 18 de marzo de 1895 para el Saneamiento, Reforma y Ensanche Interior de las poblaciones de 30.000 ó más almas, y su reglamento de desarrollo de 20 de diciembre de 1896. Así como la Ley de Solares, de 15 de mayo de 1945 y con carácter general la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955.

²³ Véase por ejemplo la publicación del COAM: LA GRAN VÍA DE MADRID. Una brecha urbana entre la tradición y la modernidad. COAM Septiembre de 2010. <https://bit.ly/2BfSqe4> (Consulta: diciembre 2018)

²⁴ Legislaciones sobre alineaciones de vías públicas como técnica urbanística. Ley de Ensanche de las poblaciones (1864). Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche (1867). Ley de Ensanche de las Poblaciones (1876). Ley Especial de los Ensanches de Madrid y Barcelona (1892). Leyes y Decretos específicos de ciudades hasta la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Para mayor detalle, ver BASSOLS, 1973.

existente llevaba implícita la reordenación y sustitución de la edificación con las mismas características que la actuación sobre el suelo virgen, pero con un grado más elevado de cargas y consiguientemente de costes.

No obstante antes de desgranar las características concretas de aquella ley que dio nacimiento al modelo clásico español (LS56) y que para muchos pervive todavía en su imaginario, es necesario resaltar cuáles fueron los objetivos de aquella ley, cuál fue su ADN.

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS56) fue sobre todo una ley expansiva, una ley centrada en el crecimiento urbano en torno a los polos y polígonos industriales de desarrollo. El objetivo de aquella ley medida²⁵ era la transformación de un país agrario en un país industrial, lo cual requería no solo un cambio de modelo productivo, sino una regulación especial y la disposición de abundante mano de obra, con la consiguiente movilización de importantes recursos para la implantación de las industrias y una serie de desplazamientos sociales (QUINTANA, 1981: 29 y 30). Este objetivo tuvo varias consecuencias en diversos planos, en primer lugar la necesidad de transformar suelo que pudiera albergar las viviendas para la antedicha mano de obra (considérese el énfasis en el desarrollo del monocultivo residencial, donde otros objetivos como la provisión de dotaciones o equipamientos, así como la conservación de las dotaciones urbanas o edificatorias quedaban relegados).

En segundo lugar, ese objetivo de obtención de suelo y transformación supuso la necesidad de que fueran inversores privados quienes lo acometieran, tanto por el hecho de que eran los destinatarios o beneficiarios de esa mano de obra, como porque la administración impulsora carecía de los recursos para afrontar el reto. Ante esta situación emerge la técnica o el concepto que constituye el auténtico elemento milagroso del urbanismo español, la edificabilidad.

La edificabilidad no es otra cosa que la promesa de valor de un suelo al final de la actuación con garantía pública o lo que es lo mismo, el mecanismo de la especulación legal que todas las leyes urbanísticas y nuestra Constitución denostan (CE 47), aunque haya sido el elemento sobre el cual ha pivotado nuestro sistema urbanístico. No obstante, resulta significativo como a pesar de la definición del concepto los suelos acrecentaban el valor de la edificabilidad desde la aprobación definitiva del Plan, es decir, sin haber cumplido ninguna de las cargas y deberes que la ley y el plan imponían.

²⁵ Ley destinada a una medida concreta y por tanto de aplicación sujeta a unas condiciones determinadas y previsiblemente excepcionales.

De ahí el constante interés de todo tipo de operadores, profesionales y no profesionales, en la recalificación y reclasificación del suelo por el planeamiento urbanístico.

Es por estas dos razones fundamentales es por lo que nuestro modelo de planeamiento, tan reglamentista y tan diferente de otros modelos de planeamiento europeo (por ejemplo como los anglosajones, aunque hay opiniones diferentes PAREJO, 1979: 286-287), debía ser y ha sido tan determinista. La administración debía definir el planeamiento hasta sus últimas determinaciones y consecuencias, puesto que eran otros los que patrimonializaban los beneficios y asumían los costes. Por tanto, revestido de conceptos como la seguridad jurídica (del negocio), la interdicción de la arbitrariedad, así como el principio de igualdad, hemos llegado a generar ese sistema de planeamiento cerrado y determinista, sin capacidad de adaptarse a una realidad aceleradamente cambiante y que a la postre ha lastrado los tejidos urbanos.

Como se ha señalado, el objetivo fundamental de la LS56 tal como indicaba su exposición de motivos fue que *“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios. Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional”* (EM I.4).

Como se puede observar el foco estaba decididamente situado en el crecimiento y en la ocupación de nuevos suelos (LS56 EM III a, b, c) ²⁶. Este objetivo de transformación, junto con la ingente

²⁶

a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación. En la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras, que se incorporan así, como valores adicionales, al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plus-valía que, en su momento, será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto ha de revertir en gran parte a la comuni-

cantidad de recursos de inversión precisos para su consecución tuvo un efecto directo sobre la ciudad y los tejidos urbanos existentes, aunque los largos periodos de vida útil de los elementos que configuran el medio físico de la ciudad dificultan la observación de estos efectos.

Como en cualquier marco de competencia, el operador siempre opta no solo por aquella actuación que le supone o le ofrece un menor grado de obstáculos, sino sobre todo por aquella que revierte un mayor grado de beneficios, preferentemente a corto plazo de tiempo. Por consiguiente, esta dinámica también se hizo extensible a las actuaciones urbanísticas que emanaron de la LS56 y en adelante. Los operadores optaron por actuaciones que tenían un menor número de agentes y/o competidores, que tuvieran menos cargas de indemnización (edificios disconformes con la ordenación), menores costes de urbanización o menores problemáticas sociales (realojos). Esto es, abordaron de manera interesada y a la vez aleccionada las actuaciones de transformación en suelo virgen, denominados como suelo de reserva urbana y que posteriormente se identificarían como suelo urbanizable.

La consecuencia inmediata, aunque con efectos diferidos, fue el abandono de las operaciones en suelo urbano, en la ciudad existente. Resulta ilustrativo como en la LS56 la única técnica de intervención sobre la ciudad existente eran los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI LS56 12.2), (QUINTANA, 1981: 72), cuyos objetivos eran los propios de las Leyes de Reforma y Saneamiento Interior, pero para los cuales no existían más que las técnicas expropiatorias o, lo que es lo mismo, el pleno dispendio de fondos públicos

Por otro lado y sin perjuicio de las cuestiones específicas que se avanzarán en este capítulo, resulta igualmente ilustrativo como la LS56 mostraba una absoluta despreocupación por la intervención urbanística en la ciudad existente más allá de la acción disciplinaria. Por ejemplo:

dad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir, se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.

- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.*
 - c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización, y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros.*
-

- Ninguna de las funciones atribuidas al planeamiento (LS56 3.2) contemplaba el supuesto de intervención sobre la ciudad o al menos no lo hace explícitamente.
- Los planes generales no contemplaban el imperativo de recuperación, mejora o preservación de la ciudad salvo la ciudad de patrimonio histórico-cultural (LS56 9).
- Focalizaban la actividad urbanística mediante planes parciales de nueva colonización (LS56 10) y únicamente consideraban los PERIs (LS56 12.2) como instrumentos urbanísticos *concernientes al casco urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes*, todos con cargo a fondos públicos.
- Se establecían los planes especiales como instrumentos urbanísticos, pero limitados al patrimonio histórico (LS56 14), el paisaje (LS56 15), las comunicaciones y las vías públicas (LS56 16), ornamentales (LS56 18), pudiéndonos preguntar dónde quedaba la ciudad común como elemento susceptible de necesaria intervención y preservación.
- No se concebía la reparcelación en suelo urbano, sino únicamente en suelo de reserva urbana (el suelo urbanizable de nuestros días, LS56 69), denotando la no intervención en suelo urbano, ni siquiera en casos de necesidad de reordenación.
- A pesar de los mecanismos antiespeculativos previstos en la ley, como el Registro de Solares (LS56 144) y la subasta y venta forzosa (LS56 147 y 148), ninguno de ellos fue aplicado de manera generalizada o extensiva, con lo que los operadores no sentían premura en desarrollar las nuevas actuaciones y podían inmovilizar sus recursos hasta que el mercado les garantizase el valor que ellos considerasen óptimo, constituyendo una garantía implícita para la inversión a largo plazo.
- El único mecanismo previsto para obligar a la preservación urbana por parte de los propietarios era la orden de ejecución (LS56 168 y 169). Pero en cualquier caso se limitaba a la edificación, lo comunitario quedaba en manos de la administración, que si no tenía recursos para actuaciones más simples (sobre suelo de reserva), menos para las actuaciones sobre suelo urbano.
- Se disponían mecanismos de otorgamiento de derechos sobre cuotas del Tesoro de la contribución territorial urbana (el actual IBI), hasta el 80% que costeaban las obras de nueva urbanización (LS56 189). Por el contrario, nada se preveía sobre la ciudad existente.

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Ley del Suelo del 1975, LS75) y su posterior texto refundido de 1976 (TRL76), pese su afán reformista no fue sino una continuidad del modelo primigenio (BASSOLS, 2014: 25) aderezado acaso con algunos leves ajustes, en especial en el seno de la intervención de la ciudad existente, como la referen-

cia a la necesidad de completar la regulación de los PERIs (EM IV). Entre otras se señalan las siguientes determinaciones:

- La preceptividad de incluir normas de protección y preservación de los conjuntos urbanos e históricos artísticos dentro del Plan General de Ordenación Urbana (LS75 9 ter 1.d o TRSL76 12.1.d) y de la delimitación de las actuaciones sometidas a PERI (LS75 9 ter 2.a y 18.bis o TRLS76 12.2.1.a y 23).
- No se excluía la intervención por polígonos o unidades de actuación en suelo urbano que habilitaba la reparcelación (LS75 104 o TRSL76 116), pero en todo caso quedaban sujetos a procesos de reordenación con sustitución favorecidos por el régimen de valoraciones (LS75 85 a 101 o TRLS76 103 a 113).

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Ley del Suelo de 1990, LS90) y su texto refundido de 1992 (TRLS92), sin perjuicio de los posteriores efectos de la STC 61/1997 y la posterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV98), no alteraron en nada las bases del modelo, introduciendo si acaso leves modificaciones sobre las técnicas y cargas atribuidas a las actuaciones en suelo urbano.

No hay duda que la LS56 configuró un modelo de éxito por cuanto que permitió ciertamente transformar el país, pero si acaso fue a costa de abandonar la ciudad existente (QUINTANA, 1981: 29), al no dotar o habilitar mecanismos específicos de intervención y preservación urbana, facilitando la expansión que requería menos esfuerzos y recursos y tenía un menor grado de "afectación" ciudadana.

Sin embargo, el problema de aquel modelo nos está siendo revelado en la actualidad, en especial sobre la ciudad existente. Tanto por los modelos y formas de crecimiento urbano, como por el propio crecimiento sin analizar las consecuencias desde el inicio, han derivado en espirales de degradación física, social, económica y medioambiental en múltiples tejidos urbanos. Puesto que aquel modelo se basaba en una hipótesis, en el crecimiento demográfico exponencial capaz de adquirir bienes inmobiliarios de inversión de valoración creciente. Puede que sea cierto que tal circunstancia se produjera en las primeras décadas de aquel modelo, fundamentalmente en las décadas de los 50 a los 70. Pero desde entonces, las diversas crisis económicas y sobre todo la progresiva e inexorable regresión demográfica²⁷ ha hecho aflorar la falacia y los efectos del modelo, su insostenibi-

²⁷ Véase: The Huffington Post: España se vacía... ¿cómo la llenamos? Por Marina Velasco 04/11/2018. <https://bit.ly/2NYHcQv> (Consulta: noviembre 2018)

lidad. En cualquier caso, resulta llamativa la persistencia de los operadores en la negación de las características y consecuencias del modelo y la constante huida hacia delante del problema. Puede que al comienzo hubiera o se indujera a la demanda y esta fuera satisfecha, pero ante la situación actual y la previsible a corto, medio y largo plazo cabe preguntarse si el modelo sigue teniendo sentido y por qué se niega la evidencia de los objetivos y resultados del modelo de la LS56.

1.3 El régimen estatutario del derecho de propiedad y sus excepciones

Sin perjuicio de lo señalado hasta este punto, una de las determinaciones más importantes de la LS56 fue el establecimiento del régimen estatutario del derecho de propiedad y que ha fluctuado en las legislaciones sucesivas hasta nuestros días (TRSL76, TRLS92, LRSV98, LS07, TRLSR).

Es posible que este concepto pueda resultar obtuso o incluso dubitativo para el gran público, pero es su oposición al concepto tradicional de la propiedad lo que denota su importancia y trascendencia para el marco urbanístico y del planeamiento en particular.

Dice el diccionario de la Real Academia de la palabra estatutario (*1. adj. Estipulado en los estatutos y 2. adj. Referente a los estatutos*), lo que nos lleva a estatuto, que en su acepción más cercana al concepto que nos ocupa indica, *4. m. Der. Régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio*. Esto es, cuando se define que el régimen del derecho de propiedad es estatutario, significa que este derecho se encuentra delimitado por el conjunto de derechos y obligaciones que dicho estatuto define (MENÉNDEZ, 2017a: 280). Por tanto, nos encontramos ante una definición positiva en esencia. Por ello, cabe preguntarse si es este el concepto mayormente aceptado por la sociedad y por los propietarios en particular del derecho de propiedad y sobre cuáles han sido los efectos que este régimen y su no aceptación han tenido en el urbanismo y en el medio urbano en particular. Para resolver estas cuestiones hemos de partir de las dos concepciones existentes del derecho de propiedad, la civilista y la estatutaria.

El Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889) dice de la propiedad en general en su artículo 348:

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

Esta definición resulta claramente expresiva y denota ese concepto de que, en tanto y cuando no haya una ley que lo prohíba, el derecho de propiedad es "ilimitado". Por tanto, basta ignorar que hay otras leyes que lo condicionen, para que el propietario asuma que no tiene obligación alguna y

que nadie se la puede exigir, en especial la función social de la misma (CEREZO, 2018b: 306). Por tanto, podemos considerar que el derecho de propiedad civil es un derecho limitado²⁸.

Como contraposición a esta definición emerge el régimen estatutario que se caracteriza por ser un derecho delimitado (PAREJO & ROGER, 2007:114 y VILLANUEVA, 2014: 3 y 7). Dice nuestra Constitución en su artículo 33 sobre la propiedad:

Artículo 33

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

La propia definición constitucional de la propiedad nos lleva a la definición de la función social del derecho de propiedad, que no es sino el reflejo de las tensiones que se producen en el Derecho Urbanístico español entre la propiedad privada y su función social. Como expone Martín Bassols (1973: 48 y 51), es una historia que se repite cíclicamente y que se plasma en cuestiones como la nula asunción de cesiones o de cargas urbanísticas, distinción de sistemas generales y dotaciones locales (PAREJO, 2007: 75), del cumplimiento de estándares dotacionales o de vivienda protegida, etc. A pesar de la evolución y promulgación de los distintos modelos urbanísticos, los operadores profesionales (públicos y privados) y la ciudadanía se niegan a reconocer, no la regulación, sino sobre todo su significado y sus efectos y han seguido actuando como si nada hubiese cambiado (PAREJO, 1979: 279). En este sentido, resulta reveladora una sentencia de hace más de 30 años (STC 37/1987 de 26 de marzo) sobre la reforma agraria andaluza y en cuyo FJ2 se pone de relevancia la evolución del concepto (ARROYO, 2006: 109):

“En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad

²⁸ La STC 37/1987 usa la fórmula “otorgaba facultades tendencialmente ilimitadas”.

individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes."

Resulta paradójico que en una época, y más desde la promulgación de la Constitución, donde prácticamente todo el mundo se centra en la reclamación de derechos como por ejemplo el medio ambiente (CE 45), el patrimonio histórico (CE 46), la vivienda (CE 47) y la participación social (CE 48), sin embargo pocos se acuerdan de la otra parte de la función social del régimen estatutario sobre el que gravita la propiedad, las obligaciones. Las obligaciones de la propiedad no solo para consigo mismo, sino para la ciudadanía como colectivo en los términos de la ley, desde la LS56 que dio origen al concepto en el seno del urbanismo²⁹ hasta el vigente TRLSR.

1.3.1 El régimen general del suelo urbano

Se ha señalado que la LS56 estableció el régimen estatutario de derecho de propiedad y que tuvo su continuidad en la LS75 y en el TRLS76 bajo el cual han emanado la totalidad de las leyes urbanísticas posteriores. No obstante, si bien este régimen estatutario se predicaba con carácter general para todas las clases y situaciones de suelo, dicho régimen tenía un importante número de excepciones que lo hacían inaplicable o diferían casi al infinito (temporal) su aplicabilidad. De manera sintética, el régimen jurídico del suelo urbano en la LS56 queda configurado por:

- Los planes de ordenación y los proyectos de urbanización tenían vigencia indefinida (LS56 36), aunque debían ser revisados cada quince años (LS56 37), plazo que rara vez se cumplió.
- Los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos una vez publicada su aprobación definitiva eran inmediatamente ejecutivos (LS56 44) y los particulares, al igual que la Administración, quedaban obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en aquella Ley y en los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma (LS56 45).
- La obligatoriedad de observancia de los planes comportaba la limitación de que las nuevas construcciones se ajustaran a la ordenación aprobada (LS56 47.1.2ª).
- Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General o Plan Parcial que resultaren disconformes con el mismo, eran calificados como fuera de or-

²⁹ Sin perjuicio de la Ley fundamental de El Fuero de los Españoles (BOE 18 de julio de 1945) que es una de las ocho Leyes Fundamentales del franquismo, que establecía una serie de derechos, libertades y deberes del pueblo español. En el artículo 30 establece: *La propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado.*

denación y sobre los mismos no podían realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. Sin embargo, en casos excepcionales podían autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas. Cuando la disconformidad con el Plan no impedía la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podía demolerlo sometiéndose al Plan de ordenación, y se entendería comprendido el caso dentro del artículo 78.2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), sin que fuese exigible el compromiso de edificar una tercera parte más de las viviendas cuando lo prohibiese el citado Plan (LS56 48).

- En la enajenación de terrenos no susceptibles de edificación según el plan, o edificios o industrias fuera de ordenación, debía hacerse constar expresamente aquellas calificaciones en el correspondiente título de enajenación. En las enajenaciones de terrenos de urbanizaciones particulares, debía hacerse constar la fecha del acto de aprobación de la misma y las cláusulas que se referían a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes. En los actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización, debían consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido en orden a la misma, y cuyo cumplimiento estuviera pendiente (LS56 50).
- La aprobación de planes y proyectos de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicaba la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres (LS56 52.1).
- El suelo urbano estaba sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela contara con los servicios mínimos de urbanización a que se refería el artículo 63 y dispusiera la calificación de solar. Sin embargo, podían autorizarse construcciones destinadas a fines industriales, en las zonas permitidas, o a la explotación del suelo cuando la seguridad y salubridad quedaran suficientemente atendidas y el propietario asumiera las obligaciones del régimen de cooperación mediante inscripción en el Registro de la Propiedad. En todo caso, los propietarios de terrenos de suelo urbano debían ceder los terrenos viales y de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en la proporción a que se refería el artículo 114 (que establecía el único supuesto de que el cumplimiento de deberes urbanísticos se situaba a la espera de la reordenación); y edificar los solares, bajo la carga de expropiación, en el plazo que definía el artículo 142 (LS56 67).

- Y el régimen general del deber de conservación en cuanto al mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (LS56 168) y en cuanto a los supuestos de declaración del estado ruinoso (LS56 170).

La LS75 y el TRLS76 de manera acorde con el precedente de la LS56 focalizaron sus objetivos en el desarrollo y crecimiento urbano y de hecho así lo recogía su análisis de las causas de la situación urbanística española (LS75 EM II) (MENÉNDEZ, 2017a: 283): a. Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico; b. La indisciplina urbanística; c. La inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación; d. El uso abusivo de las normas sobre fomento de la edificación, invocadas en gran número de casos con el propósito fundamental de eludir el rigor de la legislación de arrendamientos; y e. El condicionante fundamental de la oferta de suelo y de su precio excesivo lo que contribuía la escasez de suelo urbanizado³⁰.

No obstante, a pesar de su voluntad reformista (LS75 EM III), la LS75 cayó en los mismos defectos que la LS56 y tampoco cambió nada sustantivo. Si acaso un leve perfeccionamiento de algunas técnicas, tales como los mecanismos que prevenían la retención del suelo urbanizado sin edificar, la definición de estándares dotacionales más pormenorizados, el establecimiento de limitaciones físicas al desarrollo, la introducción inicial de la variable medioambiental, completar la normativa vigente en relación con la reforma interior de las poblaciones y en el tratamiento protector de los elementos patrimoniales y con valor cultural (LS75 EM IV). Todo el enfoque y el perfeccionamiento se dirigió a los procesos de formación de nueva ciudad (polígonos, reparcelación, cesiones... etc.). Por contra, las únicas técnicas que se contemplaban en el medio urbano eran las disciplinarias (licencias, órdenes de ejecución y régimen sancionador) (VILLANUEVA, 2014: 7).

La LS75 determinaba para el suelo urbano que:

- El Plan General de Ordenación Urbana debía completar su ordenación mediante la regulación detallada de la renovación o reforma procedente (LS75 9.bis.1 o TRLS76 11.1) y con carácter específico en suelo urbano, delimitar su perímetro, con señalamiento, en su caso, del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimasen necesarias (LS75 9.ter.2.a o TRLS76 12.2.1).
- Los PERI se definían como los instrumentos de contenido análogo a los planes parciales (LS75 10 o TRLS76 13) con la finalidad de realizar por las Entidades Locales competentes las opera-

³⁰ Para mayor detalle sobre la tramitación de la LS75 y el TRLS 76 ver BASSOLS, 2014 y PAREJO, 1979.

ciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos (LS75 18.bis.1 o TRLS76 23.1) (QUINTANA, 1981: 72).

- El cumplimiento o adecuación al plan se remitía al momento de la reedificación (LS75 66.bis o TRLS76 82) o al momento de la actuación de reparcelación que llevaba implícito la desaparición de la edificación precedente con carácter general (LS75 67 o TRLS76 83).
- La participación en la reparcelación era por superficie y no por valor, que en suelo urbano es un criterio que arroja valores claramente diferentes, sobre todo si las parcelas estaban edificadas (LS75 82 o TRLS76 99).
- Las actuaciones conjuntas solo eran posibles mediante polígonos o unidades de actuación, que a su vez mediante la distribución justa de beneficios y cargas habilitaban la sustitución de la edificación (LS75 104.2.3 o TRLS76 117.3).

La LS90 y su TRLS92 en el tiempo que estuvieron vigentes hasta la famosa STC 61/1997, desplegaron sus efectos en numerosos planeamientos (y sus técnicas fueran replicadas por numerosas CC.AA.) por lo que conviene analizar cuáles fueron sus determinaciones y en especial la aplicación del régimen estatutario, concretamente en el medio urbano. La LS90 también tuvo un afán reformista frente a los defectos de la regulación precedente (LS90 EM I y II) y cuando menos en el plano conceptual amplió el derecho a la equidistribución en general en el suelo urbanizable y de manera puntual en suelo urbano.

En la LS90 EM IV se apuntó levemente al cumplimiento de deberes y cargas en situaciones diferentes a las actuaciones dentro de la Unidad de Ejecución, pero las condicionó al igual que en las legislaciones anteriores al momento de la sustitución de la edificación, en detrimento de lo cual solo cabía la expropiación. No obstante, resulta llamativo que en su exposición de motivos no hubiera ni una sola mención hacia la preservación de la ciudad, centrándose en el crecimiento, en el desarrollo y las técnicas que garantizaban el negocio a la vez que procuraban evitar los mecanismos especulativos, pero siempre bajo en el marco de los nuevos desarrollos.

A pesar del posicionamiento de la Ley de manera acorde con el texto constitucional sobre que la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio (LS90 1 o TRLS92 5), nada se decía de las obligaciones si no es a través del régimen de clasificación. Dentro de este régimen la única referencia a la función social se remitía a la obligación del deber de conservación limitado a la propia propiedad, valga la redundancia y sin que pudiera aplicarse ningún deber adicional, salvo que quedara afecto a una actuación sistemá-

tica (o integrada según la terminología posterior) y sujeta por tanto, a un proceso de reordenación y sustitución (LS90 9 y 10 o TRLS92 20 y 21). En lo demás la LS90 no innovó ni alteró nada con respecto a la función social del derecho de propiedad. Igualmente, el cumplimiento de los deberes de las actuaciones asistemáticas (no incluidas en unidades de ejecución) llevaba implícita una determinación que dicho cumplimiento era únicamente exigible con la sustitución de la edificación (LS90 42 a 56 o TRLS92 185 a 197).

Tras la salomónica STC 61/1997, la LRSV98 se abstuvo de introducir determinaciones de ordenación urbanística, pero ello no fue óbice para tratar de regular el derecho de propiedad al amparo de lo dispuesto en el CE 149.1.1³¹ (LRSV98 EM II) sobre condiciones básicas de derechos y obligaciones.

La LRSV98 fue una Ley pretendidamente liberalizadora (LRSV98 EM II y MENÉNDEZ, 2017a: 287 y 290). Si bien no cabe sino tildarla de continuista en lo referente a la función social y al régimen estatutario de propiedad en el medio urbano. El foco seguía puesto en el crecimiento urbano, sin medir los efectos sobre la ciudad consolidada. La LRSV98 estableció el deber de conservación como deber estatutario de la propiedad en sintonía con el modelo clásico (LRSV98 19) y únicamente añadió el deber de cesión y urbanizar en suelo urbano consolidado a aquellos suelos que siendo consolidados no fueran solar por disconformidad con el planeamiento (LRSV98 14.1). En los restantes supuestos únicamente quedaban sujetos al régimen estatutario pleno cuando fueran suelo urbano no consolidado y sujeto a una actuación que se denominaría integrada en la mayoría de las legislaciones urbanísticas (LRSV98 14.2).

En síntesis, el régimen general del suelo urbano en el modelo clásico, pese estar definido como un régimen estatutario, contemplaba una serie de excepciones y exclusiones que conjuntamente con el número de edificios afectados por esas excepciones han supuesto un impedimento generalizado de su aplicación. Cabría decir que el sistema garantizaba (erróneamente a la vista de los efectos que se iban a empezar a sufrir) la no exigencia de obligaciones urbanas (cesiones, urbanización, estándares), pero tampoco obligaciones con respecto a la propiedad particular o individual como será analizado en el apartado 1.5 de este capítulo. En consecuencia, todo queda a la voluntad del propietario particular que no es consciente, ni lo quiere ser, de la función social que tiene su propiedad, ni física, ni social, ni económica, ni medioambiental, cuestiones que por otra parte en aquel

³¹ Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

modelo urbanístico le eran totalmente ajenas. Estas determinaciones, objetivos y medios correspondían a otros negociados de la acción pública.

1.3.2 La desconsolidación y la petrificación del suelo urbano

El modelo clásico emanado desde la LS56 y que ha durado hasta la LRSV98 pudiera decirse que ha jugado con las palabras y los conceptos para mostrar y esconder en ocasiones su proceder, siendo temerosos los respectivos legisladores de los efectos que su regulación podían tener sobre la ciudad existente.

Se ha señalado que ese modelo urbanístico siempre tuvo su foco puesto sobre el crecimiento urbano y sobre las garantías de negocio (edificabilidad y viabilidad urbanísticas), al que constantemente se quiso dotar de seguridad jurídica pero sobre todo garantizar el blindaje de la propiedad una vez que esta hubiera sido sometida a procesos de transformación. Una de esas garantías fue la imposible desconsolidación del suelo urbano (bajo la categorización y efectos de la regulación de la LRSV98) y consiguientemente lo que se ha venido a denominar como la “petrificación” del suelo urbano (MENÉNDEZ, 2017b: 8).

Es importante recordar que ya desde la primera división de la clasificación del suelo de la LS56, todo el término municipal debía quedar clasificado en alguna de las tres clases, ya fuera como urbano, de reserva urbana (suelo urbanizable) o rústico (suelo no urbanizable). Para la LS56 el suelo urbano era aquel que (LS56 63.1³²) estuviera urbanizado, el sometido a un PERI y el que ya disponía de un Plan Parcial aprobado. El suelo urbano únicamente debía proceder al levantamiento de las cargas de urbanización y al reparto de beneficios y cargas (LS56 114) siempre y cuando estuvieran sometidas a reordenación y sustitución (LS56 47.1.2^º) con incremento de valor y plusvalía garantizada. Esta misma determinación se estableció en el TRLS76 (TRL76 58.1.2^º), aunque en lo concerniente a la identificación reglada del suelo urbano procedió a un mayor afine del concepto (TRL76 78³³) mediante la definición de los servicios y acceso rodado precisos o el criterio la integración en malla por

³² 1. Constituirán el suelo urbano estos terrenos:

1. Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población, conforme al artículo doce;
2. Los que estén urbanizados; y
3. Los que, aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación

³³ Artículo setenta y ocho.

Constituirán el suelo urbano:

- a) Los terrenos a los que el plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.

la edificación consolidada al menos en 2/3 según determinase el propio plan (DE GUERRERO, 2011: 50 a 72).

En cuanto al cumplimiento de deberes del suelo urbano la LS56 los regulaba en función del sistema de actuación (Cooperación, Expropiación total de los terrenos, Compensación y Cesión de terrenos viales). Entre los sistemas de actuación únicamente podemos identificar el sistema de cooperación y el de compensación como los que implicaban una serie de obligaciones para los propietarios de suelo, puesto que los otros dos se basaban en la expropiación de la propiedad (LÓPEZ RAMÓN, 2007: 149 a 151). En ambos casos y salvo el deber de edificar los solares en plazo que el plan indicara (LS56 115.2), solo era posible imponer deberes urbanísticos en los supuestos de actuaciones derivadas de su inclusión en un polígono o manzana, por tanto una actuación de reordenación (LS56 115.1 y 124).

El TRLS76 replicó las determinaciones sobre los deberes en suelo urbano prescindiendo de los sistemas de actuación y definiendo dos supuestos en un mismo artículo que podría inducir a cierta confusión (TRL76 83). En el apartado 1 del citado artículo 83, se somete al suelo urbano a no poder ser edificado hasta que cumpla las limitaciones que imponga el plan para adquirir la condición de solar, mediante la cesión y urbanización de las porciones de suelo que venga en calificar como de uso dotacional, y por tanto sin mayores cargas urbanísticas. Sin embargo, en el apartado 3 del mismo artículo se recogen todos los supuestos deberes de las actuaciones urbanizadoras (ceder los suelos dotacionales para viales, parques y parcelas dotacionales; costear la urbanización de la actuación y edificar en plazo), indicándose que el reparto equitativo de beneficios y cargas se efectuará en el seno del proceso reparcelatorio propio de las actuaciones de reordenación con sustitución (TRL76 83.3 y 97) ³⁴.

La LS90 y el TRLS92 replicó las mismas determinaciones del TRLS76, si bien las articuló en distintos preceptos: por medio de la obtención de la condición de solar y el derecho a edificar (TRL92 14); la

³⁴ Artículo ochenta y tres.

Uno. El suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le imponga el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela mereciere la calificación de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen. [...]

Tres. Los propietarios del suelo urbano deberán:

Primero. Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.

Segundo. Costear la urbanización.

Tercero. Edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale, o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título cuarto de la presente Ley.

Cuatro. El reparto equitativo de las cargas que se deriven de la aplicación de este artículo se efectuará a través de las reparcelaciones que procedan, conforme a lo establecido en los artículos noventa y siete punto dos y ciento diecisiete punto tres.

definición del cumplimiento de deberes para la adquisición gradual de facultades bajo el único supuesto de distribución equitativa de los beneficios y cargas por inclusión en polígonos o unidades de ejecución (TRL92 20 y 205); la adquisición del derecho a urbanizar, que en suelo urbano dependía de su definición por el PGOU o el PERI (TRL92 24.2.a;) de la definición de actuaciones integradas de reforma interior análogas a las definidas en los planes parciales de suelo urbanizable (TRL92 85.1.b y 2).

No obstante, tanto la LS56, como el TRL92 y el TRL92, no contemplaban la posibilidad de desconsolidación por vía de planeamiento (MENÉNDEZ, 2017b: 8), salvo que se produjera un cambio de uso y reordenación con sustitución y beneficio garantizado (la viabilidad era un requisito general), aspecto este último que tuvo una evolución jurisprudencial más que legislativa.

Fue con la LRSV98 donde se diferenciaron las dos categorías de suelo urbano, consolidado (LRSV98 14.1) y no consolidado (LRSV98 14.2). En cuanto a deberes, el suelo urbano consolidado además de edificar en plazo, no tenía más deber que proceder a ceder y urbanizar aquellos suelos dotacionales que el plan hubiera previsto para alcanzar la condición de solar y por tanto cohonestar la parcela con el plan (en general pequeños ajustes no edificadas). Por el contrario y de manera reveladora, el suelo urbano no consolidado quedaba sujeto prácticamente a las mismas obligaciones que las del suelo urbanizable (PAREJO & ROGER, 2007:41). Basta comparar apartado por apartado los dos artículos, el 14.2 y el 18, de la LRSV98 para ver las similitudes y las diferencias que se limitan a la imposibilidad de imputar sistemas generales distantes o exteriores a la actuación en suelo urbano (IGLESIAS & MAGIDE, 2012: 20 y 25).

LSRV98 14.2 Suelo urbano no consolidado	LSRV98 18 Suelo urbanizable
<p>2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:</p> <p>a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.</p> <p>b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.</p> <p>c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.</p> <p>d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.</p> <p>e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.</p> <p>f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</p>	<p>La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:</p> <p>1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.</p> <p>2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.</p> <p>3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.</p> <p>4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.</p> <p>5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.</p> <p>6. Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.</p> <p>7. Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</p>

Lo que sí era posible, al menos en el plano de la ley era imputar los costes y cargas colectivos al suelo urbano más allá de su propia propiedad por la mera reclasificación del suelo en el seno del plan. En este punto surgió en su época y ha perdurado hasta fechas muy recientes el debate sobre si la simple acción pública mediante la aprobación del planeamiento podía producir la desconsolidación del suelo (tanto por la ley estatal, como por las leyes autonómicas), con las consecuencias que de ello se derivaban. Han sido muchos los autores que han tratado la cuestión y su evolución jurisprudencial, pero quizás el más claro de todos ellos haya sido el profesor Menéndez Rexach que

en sus diversas publicaciones y en especial en el reciente número 146 de la Revista Práctica Urbanística (MENÉNDEZ, 2017b: 7-8) lo resumía en los siguientes términos:

La distinción entre las dos categorías de suelo urbano «consolidado» (SUC) y «no consolidado» (SUNC) fue introducida por la Ley 6/1998, conceptualizando los dos criterios tradicionales de dicha clasificación: el de la urbanización y el de la edificación. En la legislación autonómica el criterio dominante es la consideración de los solares y cuasi-solares como suelo consolidado, siendo el resto no consolidado. Pero también se ha introducido una dinámica en esta categorización, al permitir la consideración como no consolidados de suelos consolidados objeto de una actuación de reforma interior o de regeneración o renovación urbana.

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha habido dos tendencias: la mayoritaria ha rechazado taxativamente esa posibilidad; la minoritaria ha sostenido, a mi juicio, correctamente, que cuando es objeto de actuaciones de urbanización el suelo urbano se debe considerar no consolidado. La primera corriente, que ha terminado por imponerse, niega que un SUC pueda pasar a SUNC en virtud del planeamiento, porque ello supondría una infracción del principio de equidistribución, al haber cumplido sus deberes los propietarios. En esta línea, la STS de 23 de septiembre de 2008, recurso de casación 4731/2004, afirma que «Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento». Los propietarios que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición «quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el art. 14 de la Ley 6/1998 para los titulares de suelo urbano no consolidado», consecuencia que no resulta respetuosa con el citado principio.

La misma doctrina se contiene en la STS 5036/2016, de 14 de noviembre, casación 3914/2015. Tras reconocer que ha habido dos corrientes jurisprudenciales, se decanta rotundamente por la imposibilidad de que un SUC pase a ser SUNC (FD 9, que cita la doctrina de la STS de 26 de marzo de 2010):

«no podemos considerar que cuándo los terrenos ya tienen la consideración de solar, por que se hicieron las cesiones correspondientes y se costeó la urbanización, el suelo urbano pueda ser considerado no consolidado. La solución contraria determinaría que el proceso de urbanización nunca se entendería cerrado ni concluido, estaríamos ante una situación de permanente interinidad, en la que periódicamente, y sin duda para mejorar y adaptar las ciudades a las nuevas demandas y circunstancias cambiantes, se precisarían de reformas o mejoras integrales que someterían a los propietarios, una y otra vez sin atisbar el final, a una sucesión de deberes ya cumplidos pero nuevamente reproducidos al ritmo que marquen este tipo de reformas. Cuanto acabamos de señalar no significa, obviamente, que tales operaciones integrales no puedan ser realizadas, que pueden y deben acometerse cuando así lo demande el interés público, significa sólo que concurren los límites expuestos a una aplicación sucesiva e interminable de los deberes establecidos en el art. 14.2 de la Ley 6/1998».

Con todos los respetos, estas afirmaciones son producto de un doctrinarismo que está fuera de los «límites de la realidad». Es impensable que en cualquier núcleo urbano se acometan sucesivas mejoras integrales que den lugar a una «aplicación sucesiva e interminable de los deberes» legales de los propietarios. Se realizarán de forma esporádica y cuando haya transcurrido un buen número de años desde la actuación anterior. Cuando se lleven a cabo ¿cómo pretende el Tribunal que se financien esas operaciones integrales de mejora urbana

cuya necesidad reconoce? ¿Con fondos públicos, es decir, a costa de todos y sin participación alguna de la comunidad en las plusvalías?

A mi juicio, esta doctrina «petrifica» el principio de reparto de beneficios y cargas, como si sólo pudiera darse una vez. Así ocurrirá si la situación fáctica del suelo permanece inalterada. Pero si el plan decide llevar a cabo una actuación de Reforma o Renovación que genere una plusvalía, resulta plenamente justificado exigir un nuevo reparto de cargas a quienes vayan a beneficiarse de ella. El hecho de que hubiera un reparto histórico no impide que haya otro posterior. De lo contrario, los propietarios participarán en los beneficios, pero no en las cargas.

La reiterada referencia que la sentencia hace a los «límites de la realidad» debería apoyar la diferencia entre dos situaciones completamente diferentes: que se mantenga el suelo consolidado tal cual, en cuyo caso es evidente que no habrá (ni se puede exigir) una nueva equidistribución, o que se transforme en mayor o menor medida, generando una plusvalía, en cuyo caso me parece igual de evidente la justificación de un nuevo reparto de cargas y beneficios, por mucho que el suelo estuviera «consolidado». Será objeto de un nuevo proceso urbanización y edificatorio, lo que legitima la exigencia de una nueva equidistribución. El mandato de interpretación en los límites de la realidad hay que referirlo a la categorización como SUC o SUNC, en función de la situación fáctica de los terrenos, pero no conlleva en absoluto la imposibilidad de que un SUC pase a ser SUNC si es objeto de una actuación de (re)urbanización.

En consecuencia, de la imposibilidad de desconsolidación y de imponer deberes más allá de su parcela al suelo urbano consolidado se derivaba que únicamente quedaba sometido al deber de conservación estricto, sin que existieran mecanismos para sostener los elementos comunitarios, salvo las vías tributarias específicas (las contribuciones especiales de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) o las tributarias directas (el impuesto de bienes inmuebles, el impuesto sobre la propiedad que grava su incremento de valor de manera diferida al momento de la revisión catastral), pero que no han resultado aplicadas o han sido ineficaces y poco equidistributivas, como se analizará en el apartado 1.5 de este capítulo.

En todo caso, el modelo urbanístico clásico nunca ha ofrecido técnica urbanística alguna para afrontar los retos y costes de la ciudad y ha otorgado todo un conjunto de blindajes y garantías, definiendo como única herramienta para la acción pública de gasto directo, con claros beneficios para los inmuebles vinculados a los ámbitos de mejora, pero con escaso o nulo retorno para las arcas públicas y con la reflexión crítica añadida de que dichos recursos quizás tuvieran que haber sido destinados a otras finalidades posiblemente más prioritarias.

1.4 Incentivos y garantías de la propiedad en la acción urbanística

³⁵La acción urbanística del modelo clásico se ha basado en un axioma no explicitado, la transformación del territorio y el suelo por medio de la acción privada garantizando la posición del inversor. Para ello ya desde la LS56 se establecieron diversos incentivos y disposiciones legales que en la mayoría de los casos suponían un perjuicio para las ciudades, pero sobre todo para lo comunitario y la Hacienda Pública, depositaria del interés general y colectivo de la sociedad.

El primer elemento nuclear del modelo (y que ha contribuido a su fallo en gran medida) ha sido la protección de la propiedad privada por encima de la función social de la misma, incluso a pesar de que la regulación constitucional explícita señalaba lo contrario (CE 33.2).

La función social del derecho de propiedad se ha tornado en una suerte de oxímoron³⁶. Sí nuestro texto constitucional señala en su artículo 33.2 que el derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, pues todos los operadores, a pesar de la evolución y promulgación de los distintos modelos urbanísticos, han seguido actuando como si nada hubiese cambiado (PAREJO, 1979: 269 y 275) y operando bajo un modelo de propiedad limitada, que no delimitada, que curiosamente resulta ser justamente lo opuesto, como se ha señalado en el apartado 1.3 en referencia a la STC 37/1987.

La función social definida por las leyes pese a ser un haz de derechos y obligaciones, ha sido únicamente observada como un conjunto de derechos (a urbanizar, a la edificabilidad, a edificar, al negocio, a la vivienda, al trabajo), pero no a sus contrapartidas y obligaciones (a costear, mantener y reponer la urbanización, ceder a la comunidad las plusvalías derivadas, ceder los suelos dotacionales precisos por la ciudad, desarrollar sobre suelos determinados usos colectivos y tipologías edificatorias que faciliten el acceso a otros derechos como la educación, la sanidad, la integración social, etc., la no consideración de la obligación de mantenimiento de los bienes inmobiliarios propios en los términos previstos por la ley, a no contribuir al sostenimiento de la Hacienda Pública en función de las plusvalías y necesidades urbanas). Con ello se ilustra la constante tensión y choque entre el viejo concepto del derecho de propiedad civilista y la función social del mismo (PAREJO, 1979: 269 y 275 en referencia a Martín Bassols y la repetición cíclica en los distintos modelos urbanísticos).

³⁵ Apartado basado en el artículo de CEREZO y TEJERINA, 2018b: CyT 197.

³⁶ DRAE: Oxímoron: 1. m. Ret. Combinación, en una misma estructura sintáctica, de dos palabras o expresiones de significado opuesto que originan un nuevo sentido, como en un silencio atronador. En este caso, propiedad y función social.

Como segundo elemento nuclear pero reflejo del primero, todo el modelo clásico se basaba en garantizar el beneficio de la actuación, de tal suerte que favoreciera la actuación y consiguientemente el desarrollo urbano, social y económico.

Es cierto que ninguna ley del modelo clásico, desde la LS56 a la LRSV98, explicitó la citada condición de beneficio, pero quizás porque se presumía implícita como base del modelo (¿Cómo se iba a obligar a alguien a empeñarse en una empresa deficitaria?) o quizás por la salvaguarda de la imposibilidad de realizar una acción confiscatoria que vulneraría casi cualquier ordenamiento jurídico. Lo cierto es que dicha condición subyacía y fue desarrollada mediante el concepto de viabilidad económica del planeamiento (LS56 9.2.e, 10.2.a; TRLS76 12.3.e, 13.2.g; RGU 29.1.j, 37.5, 42, 55, 57.6., 63, 74.1.f, 77.2.g, 83.4; TRLS92 72.4.f, 82.2.f, 83.2.h posteriormente anulados por la STC 61/1997; la LRSV98 se abstuvo de fijar esta determinación por considerarse una determinación urbanística, por lo que la última referencia al concepto se encontraba en el TRLS76, que la LRSV98 no derogó).

El estudio de viabilidad económica del planeamiento podía suponer realizar dos comprobaciones:

1. Que la actuación fuese de saldo positivo en el caso de actuación de ejecución privada o,
2. Que la administración gozaba de suficientes recursos económicos para afrontar los costes presumibles de la expropiación y compensar económicamente por los suelos bienes y derechos afectados a sus propietarios, incluso con el beneficio expectante de la actuación aunque no participaran en ella.

En consecuencia, tanto por concepción del modelo como por el control jurisdiccional de los instrumentos de planeamiento en cuanto eran impugnados, se producía la garantía de beneficio de la actuación urbanística y consiguientemente, ha sido una de las explicaciones por la cual prácticamente todo propietario de este país ha deseado verse "afectado" por una reclasificación y recalificación del suelo.

El tercer elemento nuclear que definía el modelo clásico ha sido el tratamiento y limitación de los deberes durante y después de la actuación urbanística de transformación (urbanización) y edificación desde el punto de vista cargas de la propiedad y de urbanización en particular. El modelo se ha basado en la determinación de un listado tasado de conceptos imputables a las actuaciones urbanísticas, sin otros objetivos que los predominantemente físicos (cesión de los suelos dotacionales, urbanización y limitación o cumplimiento de estándares residenciales o de aparcamientos fundamentalmente). Es cierto que desde la regulación original de la LS56 hasta la LRSV98 se fueron incorporando o ampliando levemente los citados deberes pero siempre de una manera acotada desde el punto de vista del alcance (objetivos y finalidades de los deberes que impedían vincular y

que se cumplieran otros objetivos vinculados a las actuaciones o sus efectos) como temporalmente (IGLESIAS y MAGIDE, 2012: 34). Ya que, con excepción de las entidades de conservación de la urbanización o entidades urbanísticas de conservación (RGU 24 y 25), la conservación de la urbanización pasaba a manos del Ayuntamiento tras su recepción (CASTILLO, 2017: 56 y ALONSO, 2002: 5). Este hecho, junto con los escasos recursos tributarios han hecho florecer años después los costes que deberían haber asumido las actuaciones al final de la vida útil de estas, demostrándose el fraude del modelo basado en una ocultación de costes (por mandato legal si se quiere) para garantizar el saldo positivo de la actuación y con ello, el negocio de la transformación de suelo.

Pero el no cumplimiento de deberes de las actuaciones urbanísticas no se limitaba a la urbanización. La materialización definitiva de los solares resultantes, la edificación de los mismos en el plazo señalado por el planeamiento, tampoco se ha llegado a vislumbrar en la mayoría de las ocasiones. El cumplimiento del deber de edificar (LS56 115.2, TRLS76 83.3, TRLS92 55 y LRSV98 14.1), como el ocultamiento en la aplicación de los mecanismos coercitivos que impedían la retención especulativa del suelo (declaración de áreas de tanteo y retracto, el registro de solares o los regímenes de venta y rehabilitación forzosa) han brillado por su ausencia e inaplicación, con el consiguiente efecto de que tanto los operadores privados (profesionales y particulares) como públicos (administraciones y empresas públicas) han propiciado la asimilación del concepto de que disponer de un solar sin edificar no conlleva consecuencias, ni pérdida de valor o beneficio. Todo ello se ha trasladado al punto anterior, al propio acto de transformación del suelo que no otorgaba elemento coercitivo final alguno, pudiendo los promotores decidir cuando les resultaba más conveniente (para ellos y no para la sociedad o la ciudadanía) la ejecución de la inversión nuevamente garantizada.

Finalmente, el último elemento que garantizaba la inversión urbanística predominantemente residencial se sustentaba en el blindaje de la propiedad privada, que a su vez se plasmaba por un lado en la nula exigencia del deber de conservación y por otra parte, en la voluntariedad de las propiedades unitarias y en la regla de unanimidad en aquellas propiedades que estaban divididas de acuerdo con la Ley de Propiedad Horizontal (LPH).

Si el deber de conservación resultó inexigido (con su correspondiente valor económico) y por otro lado la propiedad individual y su derecho prevalece ante el resto de los comuneros que pudieran acometer actuaciones o inversiones de mejora, conservación, mantenimiento y reposición, el bien inmobiliario se convierte en un bien carente o exento de función social y muy lucrativo por otra parte. Este concepto de bien cuasi-carente de obligaciones y sin posibilidad de poder imponer ningún tipo de deber, ya sea por la administración (deber de conservación) o por los copropietarios, hizo que dicho bien resultara muy atractivo y a su vez blindara la inversión, que al igual que en el apar-

tado anterior de los deberes de edificación se tradujeran en un argumento definitivo y finalista del negocio inmobiliario español.

Eso sí, este conjunto de elementos y garantías no resultó inocuo para los damnificados como se analizará en posteriores apartados, como son el medio ambiente, la ciudad, la ciudadanía y a la postre los propios propietarios, o lo que es lo mismo, nosotros mismos.

Paralelamente, estas garantías llevaban consigo tres conceptos que se plasmaban en el planeamiento clásico y que constituían su ADN: la obligatoriedad de participar en el planeamiento, la viabilidad del plan y de las actuaciones urbanísticas y la separación del suelo y el vuelo en la ejecución y posterior mantenimiento de la urbanización y edificación que se procede a estudiar a continuación.

1.4.1 La obligatoriedad de participar del planeamiento

Desde su concepción original el planeamiento urbanístico tuvo una finalidad de ordenar el territorio, además de un concepto de planificación profuturo de los desarrollos urbanos a realizar. De acuerdo con dicha finalidad del modelo clásico se le otorgó la condición de disposición general de carácter reglamentario para resolver las eventuales colisiones que se pudieran producir con los distintos derechos individuales y de la propiedad en particular. Con este fundamento la LS56 explicitó en su exposición de motivos (LS56 EM I), que aquella ley a través del planeamiento trataba de paliar y revertir el régimen del suelo voluntario y libre que presuntamente había sido hasta entonces, así como abandonar *el marco localista para dar respuesta a las necesidades desde una perspectiva de mayor alcance y ordenar el territorio de provincias, comarcas y municipios*.

Igualmente, su EM II declaraba que *la aprobación de planes y proyectos de urbanización implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. Se admite para su ejecución no sólo la expropiación absoluta del dominio sino también la constitución de servidumbres. En todo caso, los actos de expropiación del dominio o derechos reales han de realizarse dentro de un plazo máximo que señala la Ley, con el fin de aunar el interés público con el respeto al legítimo interés particular, que no puede quedar indefinidamente afectado por una ordenación jamás consumada a través de la justa indemnización*.

Consecuentemente la ley establece que (LS56 44) los Planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad

en cuanto al sector a que se refieran. Y sobre todo que los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma (LS56 45.1). Esas obligaciones suponían a su vez toda una serie de limitaciones (LS56 47): el no poder apartarse del destino previsto u otro uso que pugne con su calificación urbanística, su legislación especial o de modo distinto al regulado en el Plan; que las construcciones se ajustarán a la ordenación aprobada; y la previsión de revisión de los planes para ajustarlos a la nueva situación cuando el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los Planes fuese de tal importancia que alterare sustancialmente el destino del suelo. Así mismo, los edificios e instalaciones existentes a la aprobación del Plan General o Plan Parcial, disconformes con el mismo quedaban calificados fuera de ordenación, sin poder realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble (LS56 48). Por supuesto, la aprobación del Plan habilita la actuación de la expropiación como mecanismo de ejecución (LS56 52, 53, 121, 122 y 123) o como mecanismo de ejecución forzosa frente aquellos que obstruyeran la materialización del mismo (LS56 146, 147 y 171 entre otros).

No obstante, aquella voluntad de llevar a término los objetivos y determinaciones del Plan no podían ser realizados con la mera voluntad pública, hacían falta importantes recursos económicos. Ante esta situación, la Ley no pudo sino reconocer que como señala en su EM III, *Si el ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causarían graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.* Consiguientemente, el urbanismo se conceptualizó como un negocio obligatorio de propietarios de suelo (y en menor medida de edificios) a los que se les atribuía un régimen de derechos y obligaciones, un régimen estatutario al servicio de la ciudadanía, pero al fin y al cabo de propietarios. En eso ha consistido y consiste un urbanismo y un planeamiento basado en la clasificación del suelo.

Como ha sido clásico, si el plan dividía todo el término municipal entre las distintas clases de suelo, cada uno de los propietarios se veía condicionado por dicho régimen. En suelo urbano (LS56 63 y 67) presumiblemente con los deberes cumplidos salvo en supuestos de reforma interior. En suelo de reserva (LS56 64 y 67), posteriormente denominado suelo urbanizable, a ser urbanizado obligatoriamente dentro de los plazos que el plan estableciese. Y el suelo rústico (LS56 65 y 69), posteriormente suelo no urbanizable, los suelos para los cuales no se posibilitaba la transformación y cuya vocación

era la de tener un destino agrícola y/o forestal según la ordenación. Puesto que el modelo clásico solo habilitaba la actuación urbanística en suelo urbano de reforma y de reserva, afectaba a dichos propietarios a la obligación de transformarlo según las determinaciones del planeamiento de acuerdo con el carácter estatutario del derecho.

Sin embargo, si en el marco general de la Ley, el Plan venía a establecer las obligaciones de su ejecución en todos sus extremos, ordenación, reconfiguración de la propiedad, cesiones de suelo y aprovechamiento, urbanización, realojos y otras obligaciones que fueron habilitándose e incorporándose en las legislaciones posteriores a la LS56 (TRL76, TRL92 y LRSV98), aquella misma ley establecía numerosas excepciones al cumplimiento del haz de derechos y sobre todo de obligaciones. Ese conjunto de excepciones del régimen estatutario podríamos clasificarlas en base a las limitaciones de la propiedad, a la sujeción o no a la ordenación y las exenciones deberes en función de situaciones concretas o institutos propios dentro de las distintas clasificaciones y de suelo urbano en particular.

En primer lugar, el régimen de fuera de ordenación de las edificaciones, por ser disconformes con la ordenación (LS56 48 y TRL76 60). En ellas no podían realizarse obras de consolidación, modernización o incremento de valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieran la higiene, el ornato y la conservación del inmueble, pero sin ser de plena aplicación el plan hasta su ejecución efectiva que en muchos casos podía demorarse ostensiblemente.

Otro supuesto de no aplicación del plan serían los edificios en suelo urbano no incluidos en actuación urbanística alguna, pero que no eran solares (cuasi-solares que denomina el profesor MENÉNDEZ, 2017b: 7) por tener alguna parte no conforme con la ordenación. En tal caso, el ajuste a la ordenación únicamente se producía al momento de su sustitución (LS56 47.1.2 y TRL76 58.1.2). En consecuencia el plan no imponía sus efectos y regulación estatutaria general.

El tercer supuesto serían las actuaciones aisladas o asistemáticas en suelo urbano (TRL76 117.1 y 3, TRL92 185 a 205) y la actuación de solar con obligación de edificar (Reglamento de Edificación Forzosa, art. 5, que fue modificado por la LS90), en las cuales, implicaba en la mayoría de los casos la sustitución y además exigían la solicitud de una licencia, acto voluntario por parte del interesado y por tanto que no se podía imponer, con lo que nuevamente estaríamos ante una excepción a la regla general.

Por último y aunque siempre existía la salvaguardia de la actuación forzosa (vía la costosa expropiación o la de la cooperación de difícil aplicación), estaba la actuación urbanística ejecutada en función de los sistemas de actuación. Entre ellos, el sistema de actuación estrella para la actuación

por polígonos, también denominada como actuaciones integradas o sistemáticas, fue el de compensación (LS56 124 a 128 y TRLS76 126 a 130). Este sistema se basaba en concitar un porcentaje de la propiedad (50% en el caso de la LS56 y del 60% con el TRLS76) y únicamente a partir de la voluntariedad de dicha mayoría de acción (y a la vez bloqueo) podía ejecutarse el plan y además obligar o "inducir" a participar al resto propietarios de suelo de reserva (urbanizable) y en el suelo urbano sujeta a reforma por la ordenación (LÓPEZ RAMÓN, 2007: 156).

La conclusión que cabe extraer, tanto por el número como por la forma de aplicación, es que mientras en la expansión de la ciudad la obligatoriedad del plan se activaba en la mayoría de los casos por la concentración de la propiedad profesional que permitía la actuación de los mecanismos previstos por la ley de ejecución urbanística, sobre la ciudad existente el plan encontraba barreras infranqueables para que la voluntad general colectiva se llevase a cabo en la mayoría de los casos. En suelo urbano no sujeto a reordenación (por tanto, presumiblemente conforme con la ordenación) no había mandato de plan salvo la regulación de la edificación y el deber de conservación. Y por otro lado, cuando se trataba de situaciones de disconformidad o de reforma la ordenación, prácticamente todas las determinaciones del modelo se asociaban a la voluntariedad de los propietarios, que únicamente actuaban bajo la hipótesis de garantía de beneficio, frustrándose no solo los objetivos de mejora del tejido edificado del plan sino también su mantenimiento, conservación y reposición de todo aquello que no fuera propiedad privada.

1.4.2 La viabilidad del plan y las actuaciones

Continuando con la línea argumental anterior, el razonamiento para denotar el porqué de la escasa reacción y oposición a los planeamientos y las obligaciones urbanísticas impuestas a sus propietarios residía en la otra cara de la misma moneda, su viabilidad, o lo que es lo mismo la garantía de beneficio en sentido estricto, que el valor de lo patrimonializable fuera superior al coste de los deberes impuestos.

Salvo en aquellos casos que existiera un valor emocional (siempre de valor "incalculable" por el propietario que se desprende de él de manera forzosa) no ha existido rechazo alguno por parte de los propietarios afectados en una actuación urbanística definida por el planeamiento. A lo sumo existía la queja sobre la conveniencia del momento, la inversión necesaria para la actuación empresarial que les obligaba a realizar desembolsos que no llegaban a comprender o por carecer de dichos recursos económicos. Igualmente, pero en un plano más profesional, verse agraciado o perjudicado por un trato desigual en relación a otros ámbitos espaciales que el propio planeamiento

definía, al amparo de un principio de igualdad erróneamente interpretado (las técnicas de delimitación espacial siguen sin ser entendidas a día de hoy), que han sido identificadas como un ejercicio arbitrario de la actuación de los poderes públicos, lo cual está prohibido de acuerdo con la garantía constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (CE 9.3³⁷).

El concepto de viabilidad económica del planeamiento tradicional ha supuesto una determinación diferente en función de quién fuese el promotor. Si la actuación era ejecutada por los propietarios privados implicaba garantizar que la diferencia o saldo entre edificabilidad patrimonializable (ingresos) y las cargas de urbanización (costes) debía ser positivo, o lo que es lo mismo saldo positivo garantizado de la actuación (IGLESIAS y MAGIDE, 2012: 14-16). De no ser así cabría concluir que sería una actuación confiscatoria para los propietarios, proscrita por las garantías constitucionales (CE 33.3³⁸). En el caso de que la actuación fuese de ejecución pública, la viabilidad se definía por la garantía de disponer por parte de la administración pública ejecutante los fondos públicos suficientes para afrontar la empresa de la actuación urbanística. En este sentido resulta revelador observar como la ley y consiguientemente los operadores conceptualizan los ingresos, puesto que cuando se parte de una situación suelo virgen (suelo urbanizable) es posible que la edificabilidad sea el único ingreso existente. Pero si se parte de una realidad transformada y edificada, emergen otra serie de ingresos y plusvalías que la ley siempre ha optado por eludir, bien por la complejidad de su determinación y objetivación, como porque deliberadamente se ha adoptado el criterio de ignorar dichos supuestos, puesto que el "urbanismo" en suelo urbano ha sido un urbanismo de sustitución. De ahí que una de las supuestas determinaciones del modelo clásico, que fue la unificación del sistema dual legal español precedente no fue tal, sino más bien una absorción o traslación de las técnicas de nueva transformación del suelo a la ciudad existente, siempre bajo la única óptica de reordenación y sustitución, que constituye una sistemática de igualación con el urbanismo de crecimiento.

Por el otro lado de la ecuación, los costes, el modelo legal se ha basado en la definición de una pauta de limitaciones temporales, tipológicas y de alcance.

La limitación temporal se ha basado en establecer un límite temporal del deber de costear y mantener aquello que iba a ser cedido a la administración. Recuértese que la actuación solo tenía el

³⁷ Artículo 9

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

³⁸ Artículo 33

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

deber de conservar la urbanización hasta el momento que la transmitía, momento en el cual dicho deber y necesidad pasaba a ser de la administración, salvo que se configurase u obligase a constituir una entidad urbanística colaboradora de conservación (RGU 24.2.c y 25) (CASTILLO, 2017: 56). La consecuencia fundamental de estas limitaciones era que para la actuación y los futuros usuarios de la misma, la transformación del suelo y su urbanización carecía de consecuencias económicas futuras atribuibles a los mismos. Era una carga acotada y puntual en el tiempo ante la cual ni el planificador inicial, ni el promotor, ni los futuros adquirientes de bienes se planteaban cuestionamiento alguno. Formaba parte (quizás) de la conceptualización de que la ciudad es eterna.

El segundo tipo de limitación se podría identificar como tipológica. Desde la LS56 es cierto que hubo un incremento del tipo de cargas y costes atribuibles a las actuaciones. Inicialmente con la LS56 los sistemas generales no eran atribuibles a las actuaciones como carga y debían obtenerse por expropiación (IGLESIAS y MAGIDE, 2012: 15). Tampoco se contemplaban los costes de los realojos y únicamente se contemplaban los costes de los arrendamientos que se cancelasen (LS56 114.1). Los propietarios de vivienda se incluían directamente en la actuación sin más compensación que la económica y al margen de que está cubriese o no el costeamiento de un nuevo alojamiento. No obstante, este concepto de limitación tipológica de las cargas fue progresando en las leyes posteriores pero siempre con un límite, que no superarán los ingresos potenciales (la edificabilidad patrimonializable). Así, en la medida que el valor de la edificabilidad iba subiendo (de manera vinculada al valor de los bienes inmuebles) fruto de los procesos especulativos, la inflación, el crecimiento económico y demográfico, el sistema permitió extender el listado de conceptos imputables, eso sí, siempre con carácter limitado.

La tercera limitación del lado de los costes vendría por la concepción estrictamente física de los mismos (el alcance). La visión interesadamente reduccionista del modelo clásico sobre los costes de la actuación se basaba en la propia definición de las actuaciones. ¿Cuál era el objetivo y resultado de las actuaciones urbanísticas?, ¿hacer ciudad o producir solares y urbanizar?, ¿por qué se confundía suelo con ciudad? (BASSOLS, 2006: 63) Cabe deducir que esta concepción en general se basaba en unas ideas preconcebidas que eran ajenas a la realidad, ya que éstas operaban en base a una lógica económica y no a una voluntariedad acorde a los fines del urbanismo y de las necesidades urbanas, pero que eran congruentes con el modelo bifásico del urbanismo español.

En el modelo clásico, la actuación urbanística no edifica, solo urbaniza y por tanto el suelo podía quedar sin edificar por los tiempos de los tiempos o al menos hasta que el mercado reconociese el valor atesorado (los mecanismos de coacción o ejecución forzosa han resultado inútiles e ineficaces como se ha apuntado anteriormente). De tal manera el suelo transformado se ha ido edificando en

la medida que los usos lucrativos pudieran ser vendidos o explotados económicamente. Por el contrario, las edificaciones no lucrativas que permitían hacer ciudad y tejer unas vidas quedaban condicionadas a la existencia de fondos públicos (exiguos por otra parte), conformando paisajes de monocultivo desolador, barrios dormitorio desestructurados carentes de dotaciones públicas, que en el mejor de los casos se ejecutaban de manera tardía y desacompasada³⁹. En otro tipo de ámbitos como los industriales se desarrollaban sin equipamientos al servicio del conjunto, o en ámbitos de equipamientos comerciales se realizaban sin elementos comunitarios vertebradores. Todo ello configuró un marco de definición de costes reducidos y tasados de carácter físico.

Pero esta limitación del alcance de los costes no se expresaba únicamente en términos de edificación. Si la ciudad es un conjunto de relaciones sociales y económicas, las cuales tienen su traducción a los costes urbanos, estos no eran imputables a la actuación de forma que estos conceptos eran atribuibles a otros operadores y carecían de consecuencias para la actuación. Los costes sociales (integración social, desigualdad, envejecimiento, género, accesibilidad, educación, cultura, etc.) corrían a cargo de la administración siempre con recursos limitados y escasos. En cuanto a los costes de desarrollo y competitividad económica tampoco eran imputables y quedaban en manos del mercado y de la iniciativa empresarial. Es posible que en épocas de bonanza económica ambos factores, el social y el económico, se resolviesen por sí solos en el medio urbano consolidado, pero parece que el modelo urbanístico se ha comportado como conceptos ajenos al mismo, permitiendo que el sistema habilitara la extracción de plusvalías urbanísticas propias de la actuación, pero sin atender las necesidades sociales y económicas de los mismos tejidos urbanos. En el modelo urbanístico clásico todo ha operado bajo el concepto de "cajas estancas", de tal manera que nada afectase a la viabilidad o el saldo positivo de las actuaciones y por tanto, sin considerar los efectos a largo plazo (tiempo), sobre lo colectivo (dotaciones) y lo integral (social y económico) que conforma la ciudad o el suelo una vez ha sido transformado.

Si tradujéramos esta lógica económica del modelo clásico, ciertamente oculta en la dicción expresa de sus leyes pero constatable a lo largo de las mismas y en especial en muchos de los barrios desarrollados al amparo de las mismas, podríamos analizar la importancia de la viabilidad en función de los distintos sistemas de actuación que permitían canalizar la ejecución de las actuaciones urbanísticas⁴⁰ y el impacto del concepto económico para establecer la plausibilidad de las mismas.

³⁹ Reflexión: ¿Imagina alguien que un determinado ámbito urbanístico demorara la ejecución de los usos lucrativos hasta que no estuviera ejecutada la urbanización, cedidos los suelos y ejecutados todos los edificios dotacionales y equipamentales al servicio de la actuación?

⁴⁰ Conviene recordar que el RPU incorporó estos criterios en los arts. 29.1.j, 37.5, 42, 55, 57.6, 63, 74.1.f y 83.4.

En las actuaciones realizadas mediante sistemas privados, compensación y cooperación (que aunque es un sistema público, lo es con cargo obligatorio a los privados) y ya más recientemente el agente urbanizador, la viabilidad económica operaba mediante la limitación de cargas y costes antes descrita. Era un régimen favorable para los participantes de la actuación (los propietarios) que se beneficiaban del uso de las potestades públicas, pero que mediante la ocultación y diferimiento de los costes plenos de la actuación y sus consecuencias hacían que fuera viable y muy rentable.

En las actuaciones que se ejecutaran por la Administración Pública y previa expropiación de los suelos en manos privadas, la viabilidad económica operaba mediante la constatación de la disposición suficiente de recursos públicos y la capacidad de la administración para su gestión (RPU 43.2, 63 y 74.1.f). No obstante, el instituto expropiatorio ha sido escasamente utilizado en el seno de las actuaciones urbanísticas, incluso cuando pudiera ser que permitiera afrontar, al menos sobre el papel, la configuración de ámbitos de tejido edificado bajo otras perspectivas, objetivos y resultados. Pero la sobrevaloración de los bienes por expectativas, tanto en suelo de reserva urbanizable, pero sobre todo en el suelo urbano, abocaban a una imposibilidad financiera por parte de las administraciones públicas, salvo que se utilizara el mecanismo de expropiación con beneficiario, próximo al régimen concesional, que siempre ha resultado foco de corruptelas, además de tener una mala imagen suplementaria a la ya de por sí mala imagen del instituto expropiatorio. Igualmente, el uso de la expropiación urbanística como mecanismo de ejecución ha aparecido como una vía vedada a la administración pública por presión de los operadores privados a la hora de poder equilibrar la fuerza del mercado capitalista y sus efectos, lo que ha llevado a su impopularidad y rechazo⁴¹.

1.4.3 La “separación del suelo y el vuelo”

Se ha sostenido que el modelo urbanístico clásico español es un modelo bifásico porque esas dos etapas de transformación, la urbanización y la edificación llevan en su seno la diferenciación de los procesos e instrumentos de ejecución y autorización que separa el suelo del vuelo. Si el plan y sus instrumentos de ejecución constituyen el mecanismo que habilita la transformación del suelo, la edificación se produce y habilita mediante otras técnicas e instrumentos como son la licencia y la orden de ejecución. El primero, aunque procedimentalmente reglado, resulta potestativo para la

⁴¹ La reflexión recurrente ha sido ¿cómo es posible que la administración hiciese negocio de la transformación del suelo?

administración que lo impulsa de acuerdo con su *ius variandi*⁴². Por el contrario, la licencia desde ese punto de vista, es reglada para la administración pero potestativa para el administrado y la orden de ejecución, además de ser un mecanismo coercitivo reglado resulta comparativamente residual en términos numéricos de aplicación.

Esta diferenciación o separación del suelo y el vuelo, de la urbanización y la edificación, que ha conformado el ADN del modelo urbanístico español, no solo se ha extendido a la etapa de ejecución o implantación, sino que también se han extendido de manera insostenible a lo largo del tiempo generando unos déficits urbanos que todos los operadores tratan de eludir o negar.

Tradicionalmente se ha concebido que la actuación urbanística únicamente genera suelos transformados, solares edificables y suelos dotacionales (espacios verdes, zonas urbanizadas y solares dotacionales para usos públicos), no edifica. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que ambos procesos se solapen habilitándose técnicas como la recepción parcial, por etapas, de distintas unidades de ejecución o técnicas como la postergación de licencias de primera ocupación al momento de la finalización y recepción de la urbanización⁴³, en la que finaliza legalmente la actuación urbanizadora y el consiguiente cumplimiento de deberes y levantamiento de las cargas urbanísticas, pero siempre como procesos jurídicamente separados (CASTELAO, 2013: 167-168).

Esta disociación genera unos fenómenos y conceptos peculiares en muchos operadores y en el público en general. Cuestiones como que los solares obtienen la posibilidad de ser edificados por vía del cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas urbanísticas, o que acrecientan y patrimonializan el valor asignado por el plan en base a esa determinación, siguen sin ser entendidos. Los operadores y la ciudadanía siguen pensando que la edificabilidad es una suerte de dádiva como en los tiempos feudales (más o menos) y que además puede otorgarse de manera discrecional y posterior sin contraprestación urbana y participación de la comunidad posterior alguna. Sirva como ejemplo paradigmático aunque reciente, el caso de una afamada periodista en el

⁴² Diccionario de Derecho Administrativo. ***Ius variandi***: Prerrogativa de la Administración pública, en la contratación administrativa, por la que puede modificar unilateralmente, por razones de interés público, los elementos que integran el contrato, siempre que se deba a causas imprevistas o a necesidades nuevas, justificándolo debidamente en el expediente. Estas modificaciones deben formalizarse en documento administrativo, salvo que el contratista solicite que se eleve a escritura pública, siendo a su costa los gastos del otorgamiento.

Enciclopedia jurídica: Expresión latina traducible por derecho o poder de modificación; se aplica a la facultad extraordinaria que corresponde a la Administración como parte en los contratos públicos para imponer unilateralmente al contratista determinadas variaciones en las prestaciones debidas. Dicho poder se fundamenta en las conveniencias del servicio y en razones de interés público. Esta facultad administrativa de alterar el contenido contractual, juntamente con la de poder interpretar el contrato, constituyen el llamado privilegio de decisión ejecutoria, propia de las administraciones Públicas que son parte en un contrato administrativo. El «*ius variandi*» y la facultad de interpretación unilateral evidencian la contraposición de los contratos administrativos respecto a los contratos civiles.

⁴³ Véase el RGU 41 para mayor detalle.

programa matinal de radio más escuchado de España según el EGM⁴⁴, que con motivo de la promoción fallida de unos compradores sobre plano de un bloque de viviendas ejecutado en el seno de una actuación urbanizadora en Alonsotegi (Bizkaia), donde a pesar de la sentencia firme, sostuvo y dio pábulo a que los propietarios de edificios no solo no tenemos que pagar la urbanización, sino que además *"era la primera vez que lo veía en su vida"*⁴⁵⁴⁶.

Es posible que esta concepción sobre la separación viniese reforzada por la propia dicción de la ley, ya que por ejemplo en el marco de las valoraciones, el suelo acrecentaba el valor de la edificabilidad desde el momento de la aprobación del plan sin haberse cumplido deber alguno o levantado carga alguna. Pero es que el concepto de la separación de suelo y vuelo no se limita al momento de la transformación. ¿Qué sucede con la recepción de la urbanización? Que el Ayuntamiento ha tenido que hacerse cargo de la urbanización en una concepción equívoca de la propiedad pública, como si un particular se tratara, ignorando de manera deliberada no solo su carácter demanial, sino de uso público y por tanto al servicio de todos la ciudadanía. Las preguntas que deberían emerger derivadas de esta separación de suelo y vuelo son ¿cómo se costea, mantiene y conserva la urbanización a lo largo de su vida? ¿y cómo se repone al final de su vida útil? Las respuestas las encontramos en el urbanismo del modelo clásico y las técnicas tributarias.

El urbanismo clásico habilitó la posibilidad de intervenir en la ciudad existente al objeto de renovar la urbanización por medio de la identificación de ámbitos de reordenación e instrumentalmente mediante los PERI. Estos constituyeron una suerte de régimen o ámbito especial de suelo urbano que precisaban de una serie de necesidades propias derivadas de su degradación y obsolescencia (LS56 9.1.a, 12.1, 12.2 o TRLS76 11.1, 12.2.1.a, 23) (QUINTANA, 1981: 72). En el modelo clásico no quedaba reglado cuándo y bajo qué supuestos detallados podían declararse los citados ámbitos de reforma interior, pero lo que sí se garantizaba por aplicación del régimen general del modelo del crecimiento urbano era que la actuación debía ser viable y rentable, o lo que es lo mismo que la edificabilidad otorgable y patrimonializable debía ser superior a las cargas de urbanización (costes técnicos, de cesiones de suelo, de urbanización, de indemnización por demolición y desaparición de los edificios disconformes y en una etapa posterior los costes de realojo). Cuando las condiciones físicas del ámbito o cuando las determinaciones legales limitaban el crecimiento de la edificabili-

⁴⁴ EGM: El estudio general de medios o EGM es un estudio sobre el consumo de los medios de comunicación en España realizado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

⁴⁵ Cadena SER: "Entiendo que se sientan engañados" (08/10/2015). <https://bit.ly/2XOw6ln>

⁴⁶ Demostrando no solo su ignorancia, sino también su falta de interés por informarse sobre cómo funciona el sistema urbanístico español, ya que todos pagamos la urbanización en cada bien inmobiliario que compramos, salvo casos históricos o fraudulentos.

dad definible (LS56 116, RPU 29.1b y en el caso vasco LvSU 77.1 y salvo que fuera preciso justificar la correspondiente eximente LvSU 77.2), la técnica habitual fue la inyección de dinero público que minoraba las cargas (fundamentalmente colectivas, pero en beneficio preferentemente de los particulares) y que garantizaba la viabilidad económica general. Ejemplos de esta práctica resultan las subvenciones y ayudas al medio urbano, cuando no costeamiento directo por parte de las Administraciones Públicas, no solo sobre la edificación, sino mayormente sobre las dotaciones públicas (véanse los distintos programas de Áreas de Rehabilitación Integrada –ARI– o Áreas Degradadas –ADR– y otras denominaciones análogas según cada Comunidad Autónoma, ver HERNANDEZ-AJA y OTROS, 2014: 127-146). Aunque no hay que negar la existencia de una técnica que ha resultado mucho más efectiva como es el diferimiento de la intervención (y sus exigencias) hasta que la demanda las ha hecho posible.

Posteriormente, pero en el seno del modelo clásico, la LRSV98 diferenció los regímenes de suelo urbano en base las categorías de consolidado y no consolidado. El primero, suelo urbano consolidado únicamente sujetaba la propiedad a las obligaciones de completar la urbanización complementaria para acceder a la condición de solar, así como las obligaciones de edificación de solares en el plazo señalado por el planeamiento. En el caso del suelo urbano no consolidado existían dos vías de acceso o supuestos de identificación. La primera sería aquel ámbito que no hubiera alcanzado el grado de transformación y urbanización con respecto al planeamiento precedente y la segunda sería el supuesto de reordenación y por tanto de reforma interior. Esto es, aquellos ámbitos identificados por el planeamiento que siendo conformes con los planeamientos anteriores, incluso habiendo completado sus deberes, en el ejercicio de las potestades públicas habilitaba a la administración poder aplicar las técnicas de suelo urbanizable, permitiendo realizar un borrón y cuenta nueva bajo el objetivo de resolver las problemáticas de degradación y obsolescencia del tejido edificado y urbanizado. A esta técnica se le podría llamar la magia del urbanismo o el urbanismo mágico, pues sin mirar las causas, ni el cumplimiento de deberes de los afectados y beneficiarios, el urbanismo de crecimiento ofrecía una aparente solución al cumplimiento de deberes para con la ciudad.

No obstante, aunque esta solución mágica haya sido posible en algunos ámbitos puntuales y reducidos, resulta evidente que es imposible su generalización, ya que es imposible que exista un universo creciente y tendencialmente infinito de compradores de bienes inmobiliarios que estén dispuestas a sufragar todos los costes y beneficios mezclados y ocultos de semejante truco mágico. A saber: los costes de indemnización de derribos de realojos, de descontaminación en su caso, los de las cesiones de plusvalías, el beneficio del constructor y promotor de la urbanización y el propio coste de la reurbanización, todos ellos justificados en un instrumento urbanístico. En el actual y presumi-

blemente futuro escenario de regresión demográfica no es posible ni tampoco probable que esa pueda ser una técnica aplicable, lo cual convierte su aplicación actual en un juego de pillos y listos, tan propio de nuestra picaresca española. Pero más aún, este proceder va en contra del conjunto de los ciudadanos y revela la necesidad de abrir el debate de la sostenibilidad urbana y enfocar el problema de otra manera.

Esa otra manera de enfocar el problema también puede ser la otra forma en la que se ha dado respuesta a las necesidades urbanas, la tributaria. En el ámbito tributario habido dos tipos de técnicas de obtención de recursos, la que podíamos identificar como la específica (las contribuciones especiales) y la directa (los impuestos que gravan la propiedad y/o su transmisión por parte de la Administración encargada del mantenimiento conservación y reposición de la urbanización - el Ayuntamiento-: el Impuesto de Bienes Inmuebles -IBI- y el Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana -IIVTNU- o plusvalía municipal del suelo, u otros).

Las contribuciones especiales se encuentran reguladas en los artículos 2 y 28 a 37 de la LRHL y tienen como objetivo gravar las propiedades en sus distintas formas que obtienen un beneficio o un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local (LRHL 28 y 30). Entre las obras y servicios locales imputables se encuentran los costes de honorarios técnicos, el importe concreto de las obras, el coste de los suelos que precisen ser ocupados y expropiados, las indemnizaciones de todas las construcciones edificaciones que deban ser ocupadas o derribadas, así como los costes financieros para cometerlos (LRHL 31.2). No obstante existe un límite de afección, la base imponible máxima es el 90% de todos los costes (LRHL 31.1), con lo que la administración local siempre correría al menos con un 10% del coste total. La regulación se completa con toda una serie de determinaciones sobre la forma y ponderación del reparto de las cuotas, así como la posibilidad de asociarse por parte de los incluidos en el ámbito delimitado para la exacción (GONZALEZ LEAL, 1995: 47 a 188).

No existe una estadística en España sobre cuántos de los 8.124 municipios han aplicado esta técnica contributiva para la intervención urbana, pero es fácil presumir que habrán sido muy pocos (al menos en Euskadi está prácticamente inédita), considerando lo impopular de la medida, la escasa conciencia para con lo colectivo y el estado de nuestras ciudades, todo ello sin perjuicio de que son numerosos los ayuntamientos que lo tienen recogido en sus ordenanzas fiscales. Por tanto, podemos descartar que esta vía haya sido un mecanismo habitual para la preservación cuando menos de lo común, la urbanización.

La otra vía tributaria es la de los impuestos directos (IBI e IIVTNU). Ambos gravan la propiedad. El primero por la mera tenencia del bien que incrementa su valor a lo largo del tiempo y el segundo cuando el suelo se transmite, pero ambos de acuerdo con su naturaleza de impuestos que gravan el incremento de valor y por tanto son susceptibles de imponerse de acuerdo con la regulación constitucional (CE 31.1).

El IBI y el IIVTNU, sin perjuicio de la regulación en los territorios forales, se regulan en la LRHL, (IBI 60 a 77 y el IIVTNU 104 a 110) y tienen como objeto finalista el sostenimiento de los servicios públicos entre otros, así como la conservación, el mantenimiento y la reposición de la ciudad (art 5 LRHL). En consecuencia la plusvalía que se grava puede servir para sufragar dichos gastos. La problemática existe en el monto recaudado, no tanto por el valor de los inmuebles o del suelo sino en la fijación de la cuota o porcentaje, el cual se realiza en base a los gastos que se prevén a la regla de equilibrio financiero de las Administraciones Públicas. Es aquí donde se encuentra el verdadero problema. No sabemos, ni queremos saber cuánto cuesta la ciudad. Los que conocen lo que cuesta la ciudad (personal de la Administración Local preferentemente) saben diferenciar lo que cuesta y lo que se gasta, que son cosas distintas, pero que la fuerza de la costumbre ha hecho que se confundan.

Figura 1. Distribución del presupuesto en municipio modal (Presupuesto anual: 100 M€.). Elaboración propia.

Si tomamos el caso de la figura 2, un caso que podríamos considerar promedio entre una gran ciudad y una pequeña población de unos 100 000 habitantes y 100 millones de euros de presupuesto anual ⁴⁷ y analizásemos sus cuentas y mirásemos sus gastos finalistas incluyendo gastos generales, podríamos obtener la siguiente distribución aproximada, donde un 27% corresponden a los gastos en los espacios públicos. En base a estos datos alguien puede llegar a pensar que dicho gasto incluye todos los costes de la ciudad, pero eso no es así. Se presupuesta en función del gasto y de no incrementar la presión fiscal al ciudadano (o por comparación entre municipios vecinos) y viceversa, pero sin aflorar los verdaderos costes de la ciudad.

Figura 2. Costes e ingresos relacionados con el espacio público (Presup. anual: 100 M€.). Elaboración propia.

Si distribuyéramos esos costes en los tres conceptos fundamentales, vialidad, espacios libres y zonas verdes, observaríamos con detalle que dichos costes no contemplan los gastos de mantenimiento preventivo (solo incluyen reparaciones de urgencia), ni la conservación, ni su reposición al final de su vida útil (CERVERA, 2013: 45), o lo que es lo mismo no incluyen los costes de amortización de la ciudad (como se analizará posteriormente en el ámbito de la sostenibilidad urbana). Esos costes son un pasivo que se va acumulando y al cual no estamos dando solución y que va a aflorar tarde o temprano (de hecho ya lo está haciendo en nuestras ciudades, haciendo ciertos los plazos de vida útil que recoge el actual reglamento de valoraciones para las urbanizaciones, RVal Anexo III). En síntesis tenemos un régimen y retorno tributario deficiente, que carece de vínculo con la realidad urbana a la que sirve (se rige por otras cuestiones) y que genera un déficit crónico.

Como se puede observar de las técnicas urbanísticas (el PERI inicialmente y posteriormente la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado) o tributarias expuestas, en el modelo

⁴⁷ Estudio publicado en CEREZO y TEJERINA, 2018b: CyT.

clásico se produce una constante huída hacia el futuro, que deriva hacia una socialización de las cargas y la patrimonialización de los beneficios, precisamente porque el suelo y el vuelo se encuentran separados y el único mecanismo que queda y que ha permitido la garantía del negocio inmobiliario ha sido la actuación de mecanismos de nueva ciudad sobre la ciudad existente. Esta es la única vía que se ha aplicado para volver a unir (más bien bajo la técnica del borrón y cuenta nueva) el suelo y el vuelo, aunque es evidente que las soluciones puntuales aplicadas en ámbitos reducidos y concretos no sean extensibles a toda la ciudad y menos aún a todas las ciudades.

1.5 Los deberes para con la ciudad tras la transformación

Quizá sea por el concepto cultural o por que los plazos de la alteración de la ciudad se han extendido más allá de una generación, pero en nuestra sociedad y a pesar de la progresiva aceleración de la tasa de cambio (comparativamente con la ciudad histórica), se ha conceptualizado la idea de que la ciudad es aparentemente eterna o por lo menos no tiene una vida útil definida⁴⁸ (el concepto de vida útil puede que sea igualmente demasiado nuevo). No se concibe el desgaste material, ni tampoco funcional aparentemente. Si fuéramos conscientes de este fenómeno entenderíamos que deberíamos, si acaso bajo el principio de previsión y prudencia, considerar dichos costes para ir afrontándolos o cuando menos ir haciendo las reservas económicas precisas y no encontrar todos estos costes y necesidades urbanas de sopetón, sin capacidad de financiación y gestión.

La historia del urbanismo reciente (al menos desde los años 50) se puede escribir en este sentido como una constante huída hacia delante favorecido por los tres factores: el crecimiento demográfico, los procesos de industrialización y transformación económica de un mundo agrario dependiente de una mano de obra poco formada y un crecimiento urbano posiblemente sin parangón en toda Europa.

En 60 años, de 1950 a 2010, hemos incrementado la población un 70%⁴⁹ en un movimiento de concentración hacia las ciudades de carácter acelerado. Ello ha supuesto que amplias porciones de suelo se hayan transformado y otras incluso se hayan abandonado (debido al éxodo rural). Esos crecimientos se formalizaron fundamentalmente en los años 60 y 70, y posteriormente en los distintos

⁴⁸ La vida útil es la duración estimada que un objeto puede tener, cumpliendo correctamente con la función para el cual ha sido creado. Normalmente se calcula en horas de duración.

Cuando se refiere a obras de ingeniería, como carreteras, puentes, represas, etc., se calcula en años, sobre todo para efectos de su amortización, ya que en general estas obras continúan prestando utilidad mucho más allá del tiempo estimado como vida útil para el análisis de factibilidad económica. (Fuente: Wikipedia)

⁴⁹ Población en 1950: 27 millones de habitantes. En 2010: 45.9 millones de habitantes. (Fuente: INE)

periodos álgidos entre las distintas crisis económicas. Esa transformación ha conllevado, al menos en el plano físico, el desarrollo de muchas urbanizaciones y edificaciones. Pero fruto del escaso conocimiento técnico, así como de las precariedades y urgencias con las que se ejecutaron, empiezan a padecer no solo un envejecimiento natural, sino también agravado por la mayor intensidad de uso, así como las exigencias de las nuevas prestaciones.

Figura 3. Evolución de la población en España (1594-2013) y proyecciones 2014-2052, Fuente: INE.

Sin embargo, se ha señalado que todas las legislaciones del modelo clásico se han distinguido por poner su atención, objetivos e instrumentos en aquellos nuevos desarrollos, sin percatarse de los efectos y consecuencias de aquellos crecimientos a largo plazo, ni prever que ocurriría cuando aquellos desarrollos edificatorios y urbanos agotarán su vida útil (CERVERA, 2013: 45). Como tampoco lo previeron prácticamente los efectos sobre aquellos tejidos urbanos que ya estaban agotados cuando aquellas leyes se promulgaron. Ante esta situación de competencia entre tejidos (expansión/crecimiento vs. preservación urbana), la batalla siempre se ha decantado por el crecimiento y la preservación se ha quedado en una acción voluntaria individual en cuanto a la edificación y a unos escasos recursos públicos en cuanto a lo colectivo, la urbanización y dotaciones públicas.

Cuando el urbanismo ha intervenido en la ciudad existente no lo ha hecho para preservarla, sino para renovarla y reordenarla, aplicando las mismas técnicas que la ciudad expansiva o de crecimiento, eso sí, con más cargas que han dificultado prácticamente cualquier actuación.

Terminológicamente se han buscado múltiples vocablos para identificar este tipo de actuaciones, renovación, reforma, reordenación, rehabilitación urbana y ya más recientemente regeneración, pero en el fondo no han sido sino trampas terminológicas y modos de propaganda que esconden las características de un modelo. Se ha pretendido que todo sea gratuito, nada más lejos de la realidad.

Hasta este momento y de acuerdo a lo descrito en el presente capítulo, la magia del urbanismo clásico ha permitido esconder el fenómeno de la obsolescencia urbana (CERVERA, 2013: 34) y la nula pretensión de cumplir y hacer cumplir con las obligaciones y necesidades de la preservación urbana. Pero en el actual y progresivamente acelerado marco de regresión demográfica, de desindustrialización (por robotización y externalización) y de huida de mano de obra cada vez más joven, el sistema se resquebraja y las grietas afloran por doquier. Fruto en parte del modelo de garantías descrito en el apartado anterior del modelo urbanístico español y la separación de suelo y vuelo, se han establecido dos esferas de actuación en la conservación de la ciudad. La que podríamos denominar individual (referida a la propiedad privada) y la colectiva (referida a la urbanización). Y se puede decir separadas, porque legalmente han permanecido separadas aunque estén directamente relacionadas bajo todas las perspectivas, como la integralidad, que aúna lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental. Pues a pesar de la evidencia y la necesidad, el modelo urbanístico se ha seguido comportando bajo el concepto de "cajas estancas". Por ello y para saber cómo se ha llegado hasta la actual situación, interesa estudiar y describir la evolución legal de las dos esferas de la preservación urbana, la individual que gravitará sobre el deber de conservación del derecho de propiedad (tanto en cuanto a su alcance, límite y efectos) y la colectiva, donde la evolución girará en torno a las perspectivas e instrumentos económicos que han permitido justificar la acción pública en el medio urbano en el período del modelo del urbanismo clásico español.

1.5.1 El deber de conservación (individual)

Si alguien preguntara a la ciudadanía española o incluso a numerosos operadores urbanísticos especializados si el deber de conservación del derecho de propiedad forma parte o puede formar parte de una actuación urbanística seguramente afirmarían que no. Señalarían que el deber de conservación forma parte de la esfera particular y por tanto resulta ajena a la acción colectiva o integral, haciendo cierto el dicho de que "lo mío es lo mío, lo tuyo es lo tuyo y lo de todos, de nadie".

En el urbanismo clásico la regulación legal confirma dicha concepción, ya que el deber de conservación del derecho de propiedad se encuentra vinculado a la edificación y no al suelo (sin perjuicio del mantenimiento de los predios o fincas, ARROYO, 2006: 119), ni a las actuaciones urbanísticas.

El deber de conservación pese a ser la pieza angular sobre la que gravita la función social del derecho de propiedad (CE 33.2) se visualiza como una losa de carácter obligacional (FERRANDO, 2004: 43) y no como un beneficio derivado del derecho a disponer de unas condiciones de seguridad, habitabilidad, ornato público y ya más recientemente de accesibilidad universal. Por eso el deber de conservación se ha encajado en el ámbito disciplinario, porque la ciudadanía propietaria ha sido renuente a cumplir dicho deber incluso cuando ha sido a favor de sus propios intereses. Si bien es cierto que dicho incumplimiento ha sido justificado por la escasa o nula capacidad económica de los propietarios para cometer dichas obligaciones, no es menos cierto que el modelo, la acción pública y la picaresca que nos caracteriza, han propiciado un modelo deseducador y absolutamente reactivo que ha impedido mantener el tejido edificado como sumatorio de edificaciones y mucho menos llevar a cabo procesos de actualización y mejora que la sociedad actual y el medio ambiente nos demanda. Más aun, tal y como aborda Garrett Hardin (1968) en su teoría sobre la autorregulación o autolimitación, el comportamiento de los propietarios en cuanto al deber de conservación se ha basado en que siempre sean los otros a los que haya que imponer límites, sin que a cada uno nadie se los impongan (para que yo pueda ser libre los demás tienen que dejar de serlo) y sin darse cuenta que cada uno de nosotros formamos parte de esos otros, la ciudadanía.

En paralelo, las políticas de rehabilitación desplegadas por las administraciones públicas como respuesta a la inacción de los ciudadanos, solo cabe tildarlas de ineficaces y deseducadoras. Sirva como sencillo ejemplo simplificado pero ilustrativo el volumen de ayudas destinadas a la rehabilitación edificatoria en los últimos años por una Comunidad Autónoma como el País Vasco. Considerando la partida presupuestaria del año 2018 a ayudas a la rehabilitación en la Comunidad Autónoma del País Vasco (21 M€⁵⁰), considerando un gasto promedio de 20.000 € por vivienda que podría suponer la actualización⁵¹ de la misma (GONZALEZ GONZALEZ, 2018: 288) y considerando simplemente el número de viviendas existentes en el País Vasco en el año 1979 (año de la promulgación de la NBE CT 79⁵²), 606 362 viviendas⁵³ (un 58% del parque actual⁵⁴), se precisarían un total

⁵⁰ Fuente: Pagina web del Gobierno Vasco (año 2018). <https://bit.ly/2Fwcf3u> (Consulta: diciembre 2018)

⁵¹ Estimación basada en la experiencia profesional, incluyendo todos los costes materiales, honorarios técnicos, impuestos, tasas y demás costes.

⁵² Normativa Básica de la Edificación de Condiciones Térmicas de 1979.

⁵³ Fuente: INE: Censos de Población y Viviendas 1991. Resultados definitivos.

⁵⁴ Fuente: EUSTAT: Viviendas de la C.A. de Euskadi por ámbitos territoriales según tipo. 01/11/2016

de 420 años para que las viviendas anteriores a 1979 les alcanzase al menos una ronda de ayudas o subvención (considerando las 828 940 viviendas hasta la promulgación del CTE, precisaríamos 790 años). Este sencillo cálculo ilustra la invalidez y lo testimonial del modelo de subvenciones y ayudas a la rehabilitación, al margen de que se puedan discutir todo un conjunto de eximentes, exenciones y matices, pero que en nada desvirtúan la conclusión alcanzada y que en todo caso sería extrapolable al resto del Estado, máxime considerando las especiales características preferentes que concurren en el País Vasco⁵⁵. No obstante, el presente ejemplo puede ser rebatido en ambos sentidos en el caso del resto de las distintas Comunidades Autónomas, pero su demostración excede del alcance y objetivo de la presente tesis.

Si la acción de los privados en cuanto al deber de conservación se ha caracterizado por la voluntariedad y la conveniencia (limitada por la antedicha regla de la unanimidad en los edificios sometidos a la Ley de Propiedad Horizontal), la acción pública ha quedado, como no podía ser de otra manera, limitada por la configuración legal del deber. El deber de conservación, desde su promulgación con la LS56 y sin perjuicio de la regulación civilista de la propiedad, se configuró desde un doble plano: su alcance y su límite cuantitativo.

Debido a la escasa conciencia sobre los deberes de la propiedad por parte de la ciudadanía, por la escasa conciencia de su función social que parece solo sirve para invocar derechos pero no para cumplir deberes, conjuntamente con la escasa voluntad de las administraciones concernidas en su exigencia, ha llevado al cuestionamiento y frustración de cualquier intervención salvo en los casos extremos que se ponía en riesgo la seguridad ciudadana y de los propietarios, pero siempre como un último recurso y dando pie a medidas de urgencia y emergencia, así como a la declaración de ruina que facilitara el proceso de sustitución, pero en detrimento del cumplimiento y exigencia de deberes.

En los apartados siguientes se analizará la evolución del deber de conservación de la propiedad inmueble en cuanto al alcance y al límite, que no ha permanecido invariante (quizás ante la sorpresa de muchos operadores) y más aún, permitirá constatar que esa constante evolución no ha venido seguida por su aplicación efectiva.

⁵⁵ Mayor capacidad económica gracias al Concierto Vasco, concentración comparativa de los desarrollos urbanísticos y posible mayor calidad material de los edificios por la mayor capacidad de recursos entre otros factores.

1.5.1.1 Evolución del deber de conservación: el alcance y el límite

Frente a la definición del derecho de propiedad del derecho civil que se ha abordado en el apartado 1.3⁵⁶, con la LS56 tal y como justificaba su Exposición de Motivos (LS56 EM V 7º), se estableció que *"La intervención administrativa en la propiedad urbana no se proyecta sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya está terminada y mientras dure la vida de la construcción. Los propietarios habrán de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de sus inmuebles y, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás Organismos competentes podrán ordenar la ejecución de las necesarias obras de conservación y la demolición de las fincas ruinosas, cuyo concepto se define"*. En consecuencia con la LS56 se definió por primera vez, tanto el alcance como el límite del deber de conservación, los cuales evolucionarían en el plano de la ley en las siguientes legislaciones.

No obstante, para resaltar las diferencias de ambos conceptos se procede a comparar tanto la regulación del alcance del deber de cada ley del modelo clásico como el cálculo sobre un inmueble para denotar la incidencia de la regulación del límite. Para ello, se utiliza un ejemplo a modo de edificio modal⁵⁷ simplificado y adaptado que ayudará a visualizar no solo la variación de límite, sino sobre todo las consecuencias para los propietarios y las oportunidades disponibles para la administración en la preservación urbana con la regulación de cada momento. Dicho ejemplo modal es un edificio supuestamente construido en 1956 de planta baja más 4 plantas iguales y que por tanto, únicamente dispone de 10 viviendas de 80 m² útiles y 100 m² construidos de vivienda (800 m² útiles y 1000 m² construidos en total incluyendo los espacios comunitarios)⁵⁸, que son el edificio y piso tipo más frecuentes en la actualidad en España y con un proceso de degradación normal. A los efectos, didácticos y de no desvirtuar las comparaciones se han contemplado las siguientes simplificaciones:

- Cuando se señale la referencia sobre una vivienda, se hace como indicativo del impacto que supondría por familia por ser un concepto más ilustrativo, debiendo tener presente que el deber de conservación se predica de la totalidad de la propiedad o unidad predial y sin perjuicio de que se pueda establecer el cumplimiento parcial del deber sobre alguno de sus elementos (TEJEDOR, 1999: 10).

⁵⁶ Artículo 348 del Código Civil: "De la propiedad en general.

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes."

⁵⁷ DRAE: Modal: Relativo a la moda. Moda: Valor que aparece con mayor frecuencia en una serie de medidas.

⁵⁸ Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Censo 2011. Parque edificatorio. Páginas 10 y 27. Ministerio de Fomento, Abril 2014.

- No se considerarán la realización de inversiones significativas a lo largo de 60 años.
- Se considerará un valor de construcción incluyendo todos los gastos necesarios (valor actual) de 900 euros/m² construido (coste de las calidades originales a día de hoy) y de 1000 euros/m² construido en los casos de nueva construcción con requisitos del CTE. En consecuencia el coste inicial de construcción del edificio sería de 900 000 euros.
- Se considerarán euros constantes del año 2019, por lo que no influirá la variación del IPC, la inflación o las diversas devaluaciones, ya que pueden desenfocar la incidencia de las distintas regulaciones.
- Se aplicarán las regulaciones de depreciación incluidas o vinculadas a cada norma legal. No obstante, a los efectos de comparación se prescindirá del coeficiente de conservación (que dependería de la voluntariedad de las inversiones de los propietarios y de las calidades iniciales), considerando únicamente los efectos del paso del tiempo y las alteraciones de las regulaciones.
- Se considerará que la vida útil del edificio residencial es 100 años, tal y como se indica actualmente en el Anexo III del Reglamento de Valoraciones, salvo que la regulación en cada momento indicara algo distinto.

Iniciando el análisis del modelo clásico con la LS56, su artículo 168 establecía el deber de los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, de “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”.

Así mismo, el LS56 169 permitía a la administración imponer “obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública” por motivos de interés turístico o estético, aunque no estuvieran previstas en la ordenación. También se contemplaba programar, bajo la denominación de Planes de Reforma Interior (LS56 12 y 114), las actuaciones que hoy llamaríamos de rehabilitación. La administración estaba obligada a cubrir los costes de la intervención que excedieran del límite del deber de conservación (ARROYO, 2006: 127 y VILLANUEVA, 2014: 8) y el límite de dicho deber se definía indirectamente mediante la regulación del estado ruinoso (LS56 170), que lo establecía en el 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas⁵⁹.

En consecuencia, la propiedad de nuestro edificio modal partiría de un límite del deber de conservación inicial en el año 1956 del 50% de 1000 m² construidos por 900 euros/m² construido, esto es,

⁵⁹ Sin perjuicio de la ruina física y urbanística.

450 000 euros y a partir de ese momento dicho importe se iría minorando por el mero paso del tiempo.

En cuanto el concepto de depreciación y tal y como estudia Jaime Armengot Paradinas (2013: 63) en su tesis doctoral, tuvo un tratamiento numérico dispar, siendo habitual adoptar las fórmulas recogidas en la normativa tributaria, tanto en la Orden de 29 de agosto de 1920, por la que se daban Instrucciones para realizar los trabajos del Catastro de Urbana, como en la Orden Ministerial de 23 de febrero de 1965, que propusieron unos coeficientes de amortización lineal basándose en la fórmula de amortización acumulada:

$$\text{Amortización} = (\text{Edad actual} \times 100) / \text{Longevidad prevista}$$

Por tanto, para edificios residenciales se consideraba una depreciación lineal, con un coeficiente máximo del 2%, y un periodo máximo de amortización de 75 años (según norma). Por tanto, nuestro edificio modal tendría un límite del deber de conservación que variaría de los 450.000 euros en 1956, a los 270 000 euros en 1976, sin contar el efecto del coeficiente de depreciación por estado de conservación.

Los TRLS76 181 y 182 reprodujeron la regulación de los LS56 168 y 169 y por tanto no introdujeron innovación alguna (PAREJO, 1979: 269, 275 y 279 y 1992: 18 a 22). Como reseña adicional, indicar que para determinar el citado valor actual o coste de reparación a partir de 1978 debíamos acudir a los RDU 12 y 13 (TEJEDOR, 1999: 14), que además de señalar el 50% de coste de construcción como índice del estado ruinoso, este, a su vez vendría afectado por un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble, lo cual minoraba aún más la cuantía exigible con el paso del tiempo.

Igualmente y a falta de desarrollo normativo en materia de valoraciones urbanísticas, en los años 80 se sucedieron distintas regulaciones tributarias con sus propias formulas de depreciación complejas⁶⁰ hasta la normativa catastral del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, el cual incluía la siguiente formulación para el cálculo de la depreciación por antigüedad (H):

⁶⁰ La Ordenanza sobre el deber de conservación y estado ruinoso del Ayuntamiento de Madrid de 1980 propone una amortización logarítmica basada en la siguiente expresión:

$C_e = 1 - 0,25 (\log X - 1)^2$, siendo X el número de años, que no podrá ser inferior a 10 ni superior a 300.

Orden Ministerial de 1 de junio de 1981 se inclina por una solución logarítmica con depreciación creciente, y con consideración de una depreciación instantánea en el primer periodo de vida, recogiendo bajo el concepto de "antigüedad de la construcción" los tres tipos de depreciación -por desgaste, económica y funcional- bajo la siguiente expresión:

$C_e = 0,8 - 0,2 [\log (2x/5)]^2$ siendo x la edad real de la edificación.

$$H = [1 - 1,5 \times (d/u \times 100)]^t \quad d = 1 - ((t - 35) / 350)$$

Siendo:

u = para uso residencial, adoptando un valor C = 1 para la categoría correspondiente,

t = años completos

Por tanto para el año 1993, un bien del año 1956 tendría un valor del 57,35% del valor inicial, dejando el límite del deber en 258 078 euros.

La promulgación de la Constitución Española de 1978 introdujo un primer viraje, aunque solo conceptual sobre el derecho de propiedad. En su artículo 33 (1) *"Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia"*, y a su vez, se establece (2) *"la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes"*, con la salvaguarda de que (3) *"nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes"*.

Como se puede observar la dicción del derecho de propiedad es justamente la contraria a la regulación civilista, al remitir a la función social y a únicamente poder hacer lo que las leyes permitan (el Código Civil indica que todo excepto lo limitado por las leyes). Esta sutil, pero importante, determinación legal permitiría años después articular un nuevo modelo urbanístico, tal y como señalaba la STC 37/1987 (ver apartado 1.3).

Siguiendo con el itinerario histórico, la LS90 supuso el primer intento de desarrollo legislativo del modelo de propiedad contemplado en la CE. No obstante, en cuanto a la evolución del concepto que nos ocupa, el LS90 10 mantuvo básicamente la regulación anterior del deber de conservación referido a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, aunque limitado a *"toda clase de terrenos y construcciones"*, frente al anterior *"terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles"*.

En lo relativo al anterior *"por motivos de interés turístico o estético"*, se ampliaron las causas: *"protección del medio ambiente y patrimonio arquitectónico y rehabilitación urbana"* y en cuanto a su costeamiento, se limitó a un lacónico *"se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable"* (LS90 10.2). El TRLS92 21.1 añadió expresamente el patrimonio arqueológico.

En cuanto al límite cuantitativo, el Real Decreto 1020/1993 resultó de aplicación habitual hasta la entrada en vigor de la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes

inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Por tanto, el valor depreciado en el año 2003 (antes de la Orden ECO) alcanzaría el 50,36% del valor inicial, dejando el límite del deber en 217 555 euros.

La LRSV98 no introdujo ninguna variación del concepto del derecho de propiedad y de su función social, y así se podía corroborar en su artículo 19. Por otro lado, la concreción del deber de conservación se remitía a las legislaciones urbanísticas, como consecuencia de la STC 61/1997 que declaró inconstitucional la LS90-TRL92.

Como se ha indicado anteriormente, en cuanto al límite cuantitativo el RD 1020/1993 se aplicó hasta la entrada en vigor en el año 2003 la Orden ECO/805/2003 que resultó de aplicación transitoria (LS07 DT3) y común hasta la aprobación del Reglamento de Valoraciones del año 2011. La orden ECO/805/2003 restableció la depreciación lineal (técnica de amortización lineal de su artículo 19), siendo 100 años la vida útil de un edificio residencial:

$$VRN = VRB \times (1 - \text{Antigüedad} / \text{Vida Útil})$$

Por tanto, para un edificio de 1956 tendríamos un valor depreciado del 53% para el año 2003 (límite del deber 238 500 euros).

La siguiente tabla resume los distintos alcances cualitativos y cuantitativos del deber de conservación en función de las distintas legislaciones y normativas de valoración del modelo urbanístico clásico español.

Alcance y límite del deber de conservación	LS 56	TRL 76	TRL 92	LRSV 98
Alcance				
Seguridad	X	X	X	X
Salubridad	X	X	X	X
Ornato	X	X	X	X
Rehabilitación (genérica)			X	X
Medioambiente			X	X
Patrimonio cultural			X	X
Límite del deber* (Cuantías del edificio modal)				
50% del valor actual	X	X	X	
Remisión a regulación urbanística (TRL76 en su mayoría)				X

Tabla 1. Evolución del deber de conservación según legislaciones del Estado

La conclusión sobre la evolución del deber acción durante el periodo clásico desde la LS56 a la LRSV98 no puede ser más evidente, el deber de conservación estaba limitado a las condiciones y garantías mínimas de seguridad salubridad y ornato público, con algunas derivadas por motivos turísticos, culturales o arqueológicos, limitado a la edificación privada o lo que se ha venido a definir como la conservación estricta. Además el alcance se limitaba a recuperar las condiciones de origen (ALONSO, 2002: 2), donde la mejora o aparición de nuevos estándares no eran exigibles (el deber de conservación se ceñía a la estricta conservación).

Donde quizás se observe más la variación y la incidencia de regulación del deber es en el límite, a pesar de que la regulación del límite permanecía invariante en este periodo. Todas las leyes y sus desarrollos reglamentarios contemplaron el mismo límite, el 50% del valor de reposición, paradójicamente para evitar la "anti-economicidad" de la medida y sin ver las otras "anti-economicidades". Por tanto, salvo la acción voluntaria por parte del propietario mediante la inversión que mejorará su estado de conservación (1º coeficiente), el mero paso del tiempo (2º coeficiente) derivaría, por aplicación de la fórmula, a que el propietario tenía progresivamente un límite más bajo del deber, justamente cuando el bien precisaría que las inversiones fuesen mayores por la finalización y el agotamiento de la vida útil de los materiales que lo componen.

Pero si el efecto descrito de la depreciación es notorio sobre el propietario, aún lo es más sobre la acción pública que pudiera ser necesario desplegar por parte de la administración, tanto desde el punto de vista urbano y del interés general como de deber del cumplimiento de las condiciones básicas de los propietarios, para con las cuales el Ayuntamiento en concreto tiene el deber de hacer cumplir y garantizar (LBRL 25), (ALONSO, 2002: 8). No obstante, aunque nos hemos acostumbrado a ello fruto de una errónea tradición coercitiva por parte de la administración en vez de au-

to imponernos nuestras obligaciones, recuérdese que la administración que dictará una medida coercitiva para garantizar dichas condiciones del alcance, solo podía hacerlo con cargo a los propietarios hasta el límite decreciente del deber y los costes crecientes de las necesidades de intervención que excedieran de dicha cantidad corrían por cuenta de la administración que dictará la citada orden. El resultado no podría ser más evidente. Salvo en circunstancias extremas y muy puntuales las administraciones han declinado imponer y hacer cumplir el deber de conservación, tanto por imposibilidad económica (caso de que se hiciera de manera generalizada) como por lo impopular de la medida y la falta de conciencia y responsabilidad de la ciudadanía que antepone sus derechos individuales, frente a los derechos ciudadanos de la función social del derecho de propiedad (generalmente el que invoca su soberanía frente al deber de conservación, no reconoce la soberanía de sus vecinos en la medida que le afecte a él como individuo y/o como parte de un colectivo llamado ciudadanía).

1.5.1.2 La ruina

La declaración de ruina ha sido uno de los mecanismos que ha facilitado numerosas intervenciones urbanísticas y por tanto, ha sido uno de los instrumentos propios de la LS56 y del modelo que emanó de aquella ley.

Puede resultar chocante para algunas personas, pero la declaración de ruina es la cara opuesta de la misma moneda del deber de conservación que se define por su límite (y así pervive hasta nuestros días) (FERRANDO, 2004: 44). Si el deber de conservación se definía en los LS56 168 y 169, la regulación de la ruina se definía en el LS56 170, habilitándose tres supuestos: a) daño no reparable técnicamente por medios normales (que se vino a definir como ruina física), b) que la reparación superase el 50% del valor del edificio o lo que es lo mismo, el límite del deber de conservación (que posteriormente se ha identificado como ruina económica) y c) las circunstancias urbanísticas (por discordancia con la ordenación y consiguientemente que precisaba ser demolido, aunque provisionalmente hasta ese momento limitaba las obras que supusieran un incremento de valor). (FERRANDO, 2004: 45 y ALONSO, 2002: 15 y 16).

Esta regulación de la ruina permaneció invariante en el TRLS76 183 y en el TRLS92 247, aunque este último fue declarado inconstitucional, por lo que la LRSV98 se abstuvo de regularlo por considerarlo una determinación urbanística (en el caso del País Vasco los artículos 201 y 202 regulan los mismos supuestos que el TRLS76, con la variación del límite hasta el 60% en el caso de las actuaciones aisladas).

La declaración de ruina ha sido un elemento que ha tenido diversos usos, pero todos con una misma finalidad, lograr tirar el edificio habilitando el despliegue de otros efectos. Puede ser igualmente chocante, pero cabe preguntarse si es posible quitar a un propietario la posibilidad de que éste pueda derribar su propia propiedad (FERRANDO, 2004: 45). La respuesta es que no, siempre que no se lesionen otros derechos, y quizás en este importante matiz resida la clave, la no lesión de otros derechos (ALONSO, 2002: 13).

Durante mucho tiempo y frente la concepción popular generalizada, España no fue un país de propietarios sino un país de inquilinos⁶¹ (Ver tabla 2). Por ello las distintas leyes de arrendamiento han protegido a los inquilinos de vivienda, en especial ante las ansias de los arrendatarios deseosos de extinguir los contratos (en especial tras los diversos periodos de congelación de rentas) que les ofreciese una mayor rentabilidad, sea a través de nuevos contratos o mediante su sustitución (demolición y reedificación) (LÓPEZ RAMÓN, 1981: 27). Por otro lado, se ha de tener presente que el derecho al realojo de residentes legales como obligación de las actuaciones no se incorporó con carácter básico hasta la ley de 2007⁶² y únicamente se indemnizaba al propietario por el edificio (LS56 114, TRLS76 122.1.b, TRLS92 155.1.b. La LRSV98 no lo estableció por considerarlo urbanismo y por tanto de competencia autonómica), las indemnizaciones de los arrendatarios según la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU). Esta Ley y sus precedentes (LAU 1955 base 11ª.uno.h, LAU 1964 114.10, LAU 1994 28.a) establecieron como supuesto de extinción del contrato sin indemnización alguna la declaración de ruina por desaparición del bien arrendado (LAU 26) y sin perjuicio de otras indemnizaciones por daños y perjuicios (QUINTANA, 1981: 31 y LÓPEZ RAMÓN, 1981: 24).

Año	España	Madrid	Barcelona
1950	45,9%	6,4%	5,1%
1960	51,9%	27,5%	11,2%
1970	57,1%	49,7%	31,1%
1981	74,9%	67,9%	49,8%
1991	78,4%	69,9%	59,8%
2001	82,2%	78,6%	68,2%
Fuentes: (INE 1953, INE 1962, INE 1976, INE 1986, INE 1995, INE 2001)			

Tabla 2. Viviendas ocupadas por su propietario en España, Madrid y Barcelona (1950-2001)

⁶¹ Fuente: La transformación del mercado de alquiler de fincas urbanas en España (1920 – 1960), Miguel Artola Blanco, Biblio 3W, REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona Vol. XVII, nº 988, 15 de agosto de 2012. <https://bit.ly/2KQuJ1z> (Consulta: diciembre 2018)

⁶² Sin perjuicio de la LS90 DA 4.2, aunque fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997 salvo lo dispuesto en vía expropiatoria.

Por tanto, tanto los promotores como las administraciones mediante la declaración de ruina por el no cumplimiento y no exigencia del deber de conservación han facilitado las actuaciones urbanísticas (sean de Nueva Urbanización o de Reforma o Renovación), al minorar las cargas urbanísticas de las eventuales indemnizaciones tanto por los inmuebles como a los arrendadores comparativamente al caso de que no se dictase tales declaraciones. En consecuencia, nos encontramos ante lo que ha podido identificarse como un fenómeno de degradación inducida, puesto que algunas de las partes (las económicamente más interesadas), bajo el paraguas de la acción pública del planeamiento se han visto interesados en no cumplir, ni hacer cumplir el deber de conservación, configurando un modelo que entre otros factores permitía, cuando no alentaba, a no preservar la ciudad.

Igualmente, cuando anteriormente se indicaba sobre la posible lesión de otros derechos, resulta evidente que salvo los bienes con protección cultural (donde el régimen de la ruina se dificultaba por elevación del límite o por la protección específica), no se consideraba que la ciudad común tuviera un valor susceptible de protección o de constituir un derecho ciudadano como parte de la función social del derecho de propiedad (eso emergería años más tarde). Acorde con su objetivo transformador la LS56 puso todos los mecanismos y facilidades para poder sustituir y derribar edificios (por disconformidad con la ordenación), pero sin considerar otros posibles efectos para los inquilinos, para los tejidos urbanos, para las condiciones sociales y económicas y mucho menos ambientales. Lo importante era la transformación incluso a costa de todo lo demás y no se contemplaban medidas paliativas o atenuantes ante las pérdidas o lesiones señaladas.

1.5.2 La conservación de la ciudad (colectivo)

Toda la ciudadanía y agentes urbanísticos han reconocido y reconocen que la ciudad atesora un valor intangible como son las relaciones que se establecen en los espacios públicos que la conforman, puesto que son esos espacios y los usos comunitarios que albergan, las dotaciones públicas, los que hacen eso que llamamos ciudad.

En el apartado anterior se ha analizado la conservación urbana desde la perspectiva edificatoria, que como sumatorio edificatorio ayuda a conformar ciudad, pero conviene insistir en la idea de que es el espacio público lo que verdaderamente hace ciudad (porque lo liga todo).

La obtención del espacio público y las dotaciones precisas para la conformación de ciudad siempre ha sido uno de los objetivos esenciales de todas las leyes de suelo y urbanísticas para ponerlos a disposición de la ciudadanía (LS56 67.3, 115.a y b, TRLS76 120.1.a, TRLS92 20.1.a y LRSV98 14.2.a y b,

18.1 y 18.2). Pero esa determinación no era suficiente, puesto que el coste de su transformación era sustantivo. En consecuencia no solo se establecía el deber de ceder las dotaciones, sino de urbanizarlas, ya fueran las dotaciones viarias o parcelas y así lo recogían las distintas leyes (LS56 115.1.c, TRLS76 120.b, 122.1.a, TRLS92 20.1.c y LRSV98 14.2.e y 18.6). En consecuencia a la finalización de la actuación y con la recepción de la urbanización todos los elementos y suelos dotacionales pasaban a ser patrimonio público. Fue precisamente esa concepción de bien de titularidad pública (aunque demanial) la que ha pervivido en la sociedad y ha servido para imputar a la administración la supuesta obligación de su mantenimiento, conservación y reposición de las dotaciones al final de su vida útil. De hecho y sin perjuicio de las entidades de colaboración urbanística de los RGU 24 y 25, no han existido técnicas urbanísticas que vinculen la transformación con la conservación de las dotaciones a lo largo del tiempo. En consecuencia la carga de la urbanización siempre ha tenido una concepción puntual en el tiempo, reforzada por la disociación de la edificación del suelo como por la condición jurídica del solar o del suelo urbano consolidado, carente de obligaciones para con las actuaciones urbanísticas. Los legisladores primero y los operadores urbanísticos después han incorporado en su ideario que el acto de transformación urbanística no tiene efectos, ni consecuencias futuras salvo positivas (la propia transformación para el desarrollo económico y social), pero han decidido ignorar un elemento clave, el tiempo, quizás por aquello de la Ciudad Eterna⁶³. Pero esta idea no puede sino reputarse como falsa y sin perjuicio de técnicas o indicadores de depreciación económica (véase anexo 3 del Reglamento de Valoraciones, RVal) o funcional, el urbanismo nunca ha considerado a priori que las dotaciones tengan una vida útil y por tanto que en algún momento habría que sustituirlas, por más que se hicieran labores de mantenimiento incluso preventivo. Al final hay que sustituirlas. Por ello y ante la ausencia de mecanismos urbanísticos, la administración competente, el Ayuntamiento respectivo, no ha tenido más que dos técnicas para intervenir y sufragar los costes inherentes a dichas necesidades, la tributaria y lo que podíamos llamar el urbanismo mágico.

Sin perjuicio de ulteriores análisis en el capítulo 2, se ha indicado que los costes urbanos se encuentran disociados de las cargas tributarias, tanto porque no se incluyen los verdaderos costes de las dotaciones y servicios públicos (no se incluyen los costes de amortización y reposición al final de su vida útil, ni los costes de mantenimiento necesarios), como porque la carga tributaria no sigue una pauta de costes, sino del referente el gasto del año anterior o indexaciones en base a indicadores como el IPC, cuya composición y extracción depende de otros factores ajenos a la evolución real

⁶³ ROMA, La Ciudad Eterna, conocida como tal porque en ella el tiempo parece haberse parado hace siglos.

de dichos costes urbanos⁶⁴. Un IPC que no hace sino reproducir las insuficiencias del importe actualizado y revela que se cobra en función de lo que sea aceptable por el contribuyente y no en función de lo que sea necesario, para la ciudad en este caso. En consecuencia al no considerar los costes ocultos cabría deducir que se genera un déficit crónico y acumulado en las Haciendas Públicas de forma natural por el propio sistema, sea urbanístico o tributario. Desde el lado de la acción es cierto que se encuentran reguladas las anteriormente mencionadas contribuciones especiales, pero por su escasa aplicación real serán obviadas en este apartado (ver apartado 1.4.3).

El marco de la acción urbanística, la operativa habitual ha sido el urbanismo mágico de la actuación de reordenación y sustitución. Y se califica mágico, porque como si de un truco mágico se tratara, que lógicamente no es real, se ha llegado a la concepción de que la urbanización como un deber más de la actuación de transformación que no tiene coste o impacto adicional sobre los bienes resultantes de la actuación (entiéndase que en este tipo de actuaciones el suelo ya estaba urbanizado por definición). Esto es, no se concibe que los pagadores de esos costes sean los nuevos moradores de esas actuaciones en una espiral inflacionaria que permita afrontarlos. ¿Pero qué pasa si el número de compradores es finito o incluso decreciente? Pues resulta que dicho mecanismo mágico no funciona y es inaplicable o si se hace es a costa de otros tejidos⁶⁵ (al ser un juego de suma cero). Sea por la disociación constante del suelo o por nuestra habitual querencia a esconder aspectos negativos de nuestra conducta, a día de hoy se sigue pensando de esa manera para solucionar el problema urbano y en el mejor de los casos como un mal necesario.

No obstante, se ha de señalar que no nos encontramos ante un problema puramente físico. Si en el modelo de la LS56 no consideraba las consecuencias sobre el espacio dotacional, mucho menos consideraba atender a otros procesos, relaciones o consecuencias, tales como las sociales, económicas y las medioambientales.

Nuevamente cabe reiterar que aquel modelo tenía un objetivo, la transformación pero sin mirar las consecuencias tales como la pérdida del tejido urbano como espacio relacional, o las transformaciones e impactos económicos por los cambios de uso, o fenómenos como la "viviendificación"⁶⁶, o los impactos medioambientales de tirar la ciudad y volverla a reconstruir. El concepto de sosteni-

⁶⁴ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). En el año 2018 son 12 grupos los que conforman el IPC y sus ponderaciones. Ver <https://bit.ly/2UTETAH> (Consulta: diciembre 2018)

⁶⁵ Véase: El 30% del territorio español concentra el 90% de la población, El País, por José Marcos. 6/10/2018. <https://bit.ly/2BZftBm> (Consulta: diciembre 2018)
Los pueblos valencianos se vacían. Diario Las Provincias, por Arturo Checa. 5/11/2018. <https://bit.ly/2TvQN7d> (Consulta: diciembre 2018)

⁶⁶ Ver nota al pie nº 4.

bilidad integral no se vislumbraba⁶⁷. Es por ello que el modelo de la LS56 afronta los problemas urbanos integrales con una constante huída hacia delante y mediante procesos de sustitución que permiten actualizar la ciudad, pero eludiendo observar que dicho proceso y técnicas no son ni generalizables, ni viables, ni sostenibles en su sentido pleno.

1.5.2.1 Los instrumentos económicos

⁶⁸A la hora de analizar pormenorizadamente la conservación urbana hemos de detenernos en los instrumentos económicos que han habilitado su desarrollo, así como los incrementos de valor que genera la acción urbanística y sobre los que de acuerdo a nuestra Constitución la comunidad tiene derecho a participar (participación en las plusvalías urbanísticas CE 47) y los ciudadanos tienen la obligación de tributar en función de su enriquecimiento (CE 31).

El urbanismo, como ya reconoció el Tribunal Constitucional en la famosa STC 61/1997 (FJ 20), es una moneda con dos caras. Por un lado la ordenación del espacio y por otra la distribución económica de dicha ordenación. En consecuencia el planeamiento como expresión del urbanismo siempre ha tenido o ha estado presidido por esa dualidad, la ordenación de la ciudad (hecha o por hacer) y que dicha ordenación fuera viable y rentable para quien la realizara.

Por otro lado la ejecución del urbanismo o la transformación del suelo (que incluye la reconfiguración jurídica y la extinción de los derechos preexistentes) llevaban consigo la transformación física del suelo ordenado, lo cual suponía unos costes. El mecanismo tradicional y sin perjuicio de la vía expropiatoria era que, de acuerdo al principio rector del urbanismo de reparto de beneficios y cargas, quién se beneficiara del derecho a urbanizar primero y proveerse de la edificabilidad después (con un determinado uso e intensidad), debía sufragar o levantar la carga y cumplir con los deberes de la actuación. Lógicamente, este principio rector llevaba implícito un límite, el de la viabilidad, que el valor del beneficio fuese superior a los costes de los deberes, de lo contrario nos encontraríamos ante un negocio ruinoso impuesto o una acción confiscatoria de la propiedad sin la justa compensación económica que establece el CE 33.⁶⁹

⁶⁷ Por otro lado desde la perspectiva temporal y a modo de reflexión ¿cuántas veces se puede repetir la jugada sobre el mismo suelo? (Tirar y reconstruir), ¿cada 50 años?

⁶⁸ Apartado desarrollado en base al artículo de CEREZO & TEJERINA, 2018b: CyT.

⁶⁹ *Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

En consecuencia, si los planes urbanísticos debían satisfacer las aspiraciones de la administración pública que los aprueba, estos siempre debían de ser viables, por lo que el plan urbanístico no debía ser como la carta a los Reyes Magos. Esta es la característica de la planificación, anticiparse a todas las dificultades (identificadas en la ley) que puedan impedir la conversión de los deseos (el plan) en realidades (la urbanización ejecutada).

En el modelo urbanístico de la LS56, la viabilidad económica del planeamiento urbanístico se limitó a la fase de transformación por la urbanización, tal como se justifica en la exposición de motivos (apartado VI.1º) y recogen expresamente los LS56 9.2.e o 10.2.a. La LS75 mantuvo esta limitación temporal del análisis de viabilidad (LS75 9ter.2.g 10.2.g) y el TRLS76, fiel a las normas refundidas, asignó al Estudio Económico y Financiero del PGOU la *“evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización”* (TRLS76 12.2.1.h o, en idénticos términos para los Planes Parciales, TRLS76 13.2.g). Conviene recordar que el RPU también incorporó estos criterios en los arts. 29.1.j, 37.5, 42, 55, 57.6, 63 y 83.4. (GÓMEZ, 2015: 73-75).

El modelo urbanístico-inmobiliario de la LS56 surgió como respuesta a la necesidad de un crecimiento desmesurado de las ciudades en condiciones de gran escasez de recursos públicos. Se trataba de convertir en poco tiempo un país agrario en una potencia industrial. Y para ello se necesitaban, en torno a los 'polos de desarrollo', viviendas para la mano de obra emigrante (BASSOLS, 1973: 486 y PAREJO, 1979: 31). Los planes de industrialización tenían su talón de Aquiles en la creación de parques residenciales suficientes. Con el objetivo de asegurar la creación de la infraestructura residencial necesaria, se adoptaron medidas extraordinarias entre las que destacan la imposición a los propietarios de suelo de la ejecución de los planes públicos en régimen de monopolio⁷⁰ (TRLS76 83.3 84.3) y otras tres medidas, no menos extraordinarias: la atribución de las plusvalías de la acción urbanística al propietario del suelo recalificado, la restricción de la oferta, que reforzaba el carácter monopolístico, y la garantía de que el plan reportara suficientes ingresos como para cubrir los costes de la operación.

Por este motivo, la existencia de ingresos que garantizaran la viabilidad económica del plan siempre se ha entendido como la atribución de edificabilidad por valor económico superior a los costes de la actuación. En este sentido la STSJ AND 3237/2005 (FJ2), (en realidad STSJ PV) señalaba elocuentemente:

⁷⁰ Esta atribución monopolística tiene dos excepciones: la ejecución por concurso del suelo urbanizable no programado (RGU 215 y ss.), prácticamente inédita, y la posibilidad de ejecución por expropiación (TRLS76 119), pero el justiprecio incluiría el lucro cesante (valor urbanístico) derivado de la inejecución de la transformación del suelo. Sobre monopolios y oligopolios locales del urbanismo español (TEJEDOR, 2017: 465).

La viabilidad económica de la ordenación del ámbito es condición necesaria de su validez por exigencias del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y tiene reflejo a nivel positivo en los arts. 12.2.1.h) del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLR76), y 29.1.j) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, en cuanto exigen la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización en suelo urbano, evaluación imprescindible desde el momento en que el art. 120 TRLR76 impone a los propietarios el cumplimiento de los deberes de cesión y de costeamiento de las cargas urbanísticas (art. 14.2 LRSV98).

En resumen, dicha obligación de los propietarios de hacer ciudad llevaba necesariamente implícita la garantía de beneficio, so pena, de resultar una acción confiscatoria.

En el modelo clásico la justificación de la viabilidad ha consistido en demostrar que el diferencial entre los ingresos obtenidos con cada actuación de transformación y los costes de la misma era positivo. Eran cinco componentes:

- a) Tiempo: El cálculo se centraba en el proceso de transformación por la urbanización, que es cuando concluía la obligación del propietario-urbanizador.
- b) Ámbito: La actuación urbanística (polígono, unidad de actuación...) porque era el ámbito al que se ceñían las obligaciones del propietario-urbanizador.
- c) Ingresos: Se entendían por tal, el valor en venta de los solares urbanizados resultantes de la actuación que fuesen susceptibles de apropiación por los particulares.
- d) Costes: La obra de transformación, incluidos los honorarios profesionales y las indemnizaciones por supresión de preexistencias incompatibles.
- e) Diferencial: El saldo positivo de la actuación, que correspondía a los propietarios del suelo. Tenía que tener una cuantía suficiente para que, distribuido de forma igualitaria, fuera interesante para los propietarios (MARÍN & FERNÁNDEZ, 2016: 279).

La cuantía del diferencial no estaba fijada normativamente, salvo indirectamente en caso de expropiación que, como el suelo con destino urbanístico se valoraba de acuerdo con los beneficios potenciales, el diferencial debía superar (TRLR76 108.2º) el "valor inicial", esto es, el valor en explotación natural. Sin embargo, el TRLR76 121 fijaba como referente de viabilidad el obtenido por los propietarios en otras actuaciones que se hubieran desarrollado efectivamente, por lo que ha sido frecuente entender que este diferencial de referencia no era el valor inicial sino el valor de mercado de terrenos.

De esta forma, la elaboración del planeamiento era una especie de negociación de edificabilidad (ingresos) y cargas de urbanización (costes), para que el resultado fuera suficientemente interesante para los propietarios de los terrenos. Así, puede definirse la viabilidad económica tradicional con la siguiente fórmula:

$$\text{Ingresos} - \text{Costes} > 0$$

Resulta revelador como el concepto de viabilidad solo se compadecía con la dura realidad en las actuaciones de Nueva Urbanización donde no había derechos y edificaciones preexistentes, o al menos eran muy reducidos porque en las actuaciones sobre el suelo urbanizado la operativa y los efectos eran más complejos y el instrumento ya no era el reflejo de los fenómenos y la distribución económica que generaba. El concepto de viabilidad económica y el instrumento que permitía justificarla como parte del planeamiento no permitía imputar conceptos y costes que no fueran los incluidos en el ámbito delimitado de la actuación (limitación espacial), los integrales (limitación de objetivos físicos, excluyendo los de los objetivos sociales, económicos y medioambientales) y los necesarios (limitación legal taxativa). Por otro lado, tampoco permitía imputar todos los beneficios y plusvalías que se generaban en los contornos de las actuaciones, como en el seno de ellas salvo que hubiera una reordenación y sustitución, o lo que es lo mismo, cuando se igualaban a las actuaciones sobre el suelo rural de Nueva Urbanización.

Anteriormente se han abordado los deberes y cargas y su vinculación y límite a las actuaciones en el modelo clásico (apartado 1.3). Sin embargo, en cuanto al otro término de la ecuación, los ingresos, el urbanismo se ha comportado de manera ajena a la producción de plusvalías excepto la edificabilidad física en la mayoría de los casos y puntualmente urbanística y/o ponderada, pero siempre vinculada a las actuaciones de reordenación. Esta problemática en el medio urbano existente o consolidado ha imposibilitado esta vía de intervención, limitando la acción pública a la inyección e inversión directa de la administración pública mediante gasto en el espacio público, por tanto sin actuación de urbanización con cargo a los propietarios beneficiados. Basta activar la inversión pública ajena a la actuación para que surtan los beneficios, tanto si inyectan en la urbanización (espacio público), en una dotación (educativa, sanitaria, cultural, social...), o en infraestructuras (por ejemplo de movilidad) para que el mercado reconozca el plusvalor de los bienes inmobiliarios, sobre los cuales los propietarios más cercanos y directamente beneficiados no contribuyen de manera singular. Sirva como ejemplo ilustrativo y paradigmático la actuación sobre el espacio de la Avenida Sabino Arana en Bilbao (como tantos otros), donde la actuación plenamente costeada con fondos públicos genera pingües beneficios para los propietarios circundantes, sin que estos tengan que contribuir directamente en base a dichas plusvalías y tampoco cargar las minusvalías que se generan sobre otros propietarios de otras zonas que sirven para resolver la accesibilidad urbana a Bilbao (en este caso), ilustrando la quiebra del sistema.

Figura 4. Fotografía de la zona de intervención (Fuente: web Bilbao en Construcción 20.05.2013)

Figura 5. Fotografía de antes de la actuación (Fuente: Diario El Correo 13.05.2013)

Figura 6. Fotografía durante la actuación (Fuente: Bilbaohiria 30.05.2014)

Figura 7. Fotografía de resultado (Fuente: Santa y Cole)

Pero los efectos de la acción pública no se limitan al espacio o dominio público. Todos los planes de ayudas y subvenciones a la rehabilitación edificatoria tienen un efecto análogo a las inyecciones económicas en el espacio público, pues un edificio no solo vale por sí mismo, sino preferentemente por el medio en que se sitúa, donde la intervención sobre los edificios contiguos tiene igualmente una clara influencia. Al contrario, los mismos mecanismos de ayudas o subvenciones no prevén ningún tipo de retorno o recuperación para el erario público (salvo el fiscal) caso de que un propietario capitalice dicha ayuda o que mediante su mejora económica deba devolver dicha ayuda (a modo de préstamo), para que la administración pueda seguir prestando ayuda a otros, cumpliendo su función social y no acaben siendo patrimonializados injustamente.

Lo que se demuestra es que los instrumentos urbanísticos (salvo acciones de nueva transformación) resultan impermeables a la generación de plusvalía reales que se generan en la ciudad más allá de las actuaciones de transformación urbana e ignoran los mecanismos reales de generación de plusvalías que podrían facilitar las actuaciones sobre la ciudad, no tanto para los procesos de reordenación, como para las actuaciones de regeneración y por tanto de conservación urbana de carácter colectivo. Porque como resulta notorio, el sistema de ingresos y gastos públicos ha resultado ineficaz al menos hasta el momento para dicho objetivo.

1.5.2.2 Los ingresos y gastos públicos

En no pocas ocasiones se ha planteado que la acción urbanística debía ser de carácter preferentemente pública. No lo ha sido así en el modelo clásico. Si bien el control y la aprobación del planeamiento ha sido público, su ejecución casi siempre ha estado de la mano de los privados por la ingente cantidad de recursos económicos precisos y que la administración carecía (PAREJO, 1979: 281 a 283), así como por la opción ideológica que en dicho modelo subyacía (LS56 EM III):

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

No obstante, entrando en el detalle de la acción urbanística del modelo clásico, es cierto que la ejecución del planeamiento, que ha sido mayoritariamente privada, se ha centrado en el suelo rural sujeto a transformación donde la iniciativa inversora tenía menos tensiones y una mayor capacidad de retorno.

Por contra y como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este capítulo, la ley prácticamente ha ignorado la intervención sobre las ciudades existentes, salvo en supuestos de reordenación con sustitución que constituye una igualación a las actuaciones de suelo urbanizable. El resto del tejido urbano ha quedado sujeto a la reducida y limitada aplicación del régimen disciplinario, eso sí, únicamente edificatorio (MENÉNDEZ, 2017b: 8).

Como se puede deducir, de todos los posibles ámbitos de intervención descritos en este apartado, únicamente queda uno por identificar, las dotaciones públicas en suelo urbano. También se ha señalado que por una errónea concepción patrimonialista de los bienes públicos la ciudadanía no se ha sentido ni vinculada, ni obligada a su preservación a pesar de estar a su servicio (si esto es de la administración, no es mío, por tanto no tengo que afrontar ni costear su mantenimiento, conservación y reposición). Esta concepción venía reforzada por la propia dicción de la ley para la urbanización y la edificación, tanto por la separación del suelo y el vuelo una vez alcanzada la condición de suelo urbano consolidado como por el hecho de que el deber de conservación del derecho de propiedad se ha limitado a eso, a la propiedad particular sin posibilidad de afección al medio urbano.

En consecuencia, toda la intervención sobre la ciudad existente que no llevase implícita las mismas técnicas de reordenación que el suelo virgen, solo ha sido posible afrontarla a través del gasto público. Procede en consecuencia describir cuáles son los ingresos y los gastos públicos que genera el urbanismo o por qué otras vías tributarias se obtienen como consecuencia del desarrollo urbano.

Distinguiremos dos fuentes fundamentales, los ingresos del urbanismo (el porcentaje de cesión de plusvalías, la urbanización, los bienes patrimoniales transformados, las dotaciones y aunque se trata de un impuesto, el Impuesto de Construcciones Instalaciones y Obras –ICIO–, que estrechamente vinculado a la acción constructora) y los tributos (Impuesto de Bienes Inmuebles –IBI–, Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana –IIVTNU–, Impuesto de Actividades Económicas –IAE– y el Impuesto de Tracción Mecánica –ITM–). Descartaremos las tasas puesto que estas, por definición, constituyen el importe del coste efectivo del servicio público (LRHL 20.1) y por tanto, en teoría deberían tener un impacto nulo, aún cuando la realidad diste bastante de esta afirmación (porque no se contemplan tampoco los verdaderos costes de los servicios en la mayoría de los casos).

De todos los ingresos que genera el urbanismo conviene especificar que no todos ellos son de libre disposición, por lo que conviene identificar cuáles podrían suponer un verdadero activo para costear las intervenciones para la preservación y reposición de las dotaciones urbanas al final de su vida útil.

Primeramente, la edificabilidad obtenida por vía cesión como participación de la comunidad en las plusvalías. Este ingreso aunque inicialmente no es monetario, puede ser vendido, pero el capital obtenido en la mayoría de las Comunidades Autónomas lo consideran afecto al patrimonio municipal de suelo (LS56 152 y 176, TRLS76 165 y 192, y LvSU 113.2.b en el caso del País Vasco). Teniendo presente los destinos legalmente establecidos de los capitales obtenidos por dicha cesión de plusvalías (LS56 72 y 76, TRLS76 89 a 93 y 169, y LvSU 115.1.b en el caso del País Vasco), es posible destinarlos a la preservación, mantenimiento y reposición de la urbanización y por tanto, es una vía de financiación para la preservación urbana, sí bien existe un destino preferente que es la obtención de suelo y construcción de vivienda protegida.

En segundo lugar, la urbanización que es un activo muy importante pero tampoco es monetizable. Al fin y al cabo salvo desafectación o explotación en régimen concesional de carácter residual, no es posible enajenarlo por ser un bien demanial (inalienable, LBRL 80.1, LEC 605 y Código Civil).

En tercer lugar, los bienes patrimoniales municipales que por su vía de obtención o título no estén afectos al patrimonio municipal de suelo y en consecuencia son como un bien privado normal en manos públicas que puede suponer un ingreso conforme a la iniciativa empresarial en la que la administración participe (LvSU 113.2.c en el caso del País Vasco). Ciertamente es un ingreso potencial pero de impacto reducido, ya que los bienes obtenidos por esta vía por la administración local son bastante escasos (son los provenientes de las compras o donaciones de suelos y que se transforman en el seno de la actuación como las de un propietario más).

En cuarto lugar, los solares dotacionales, que aunque tengan un valor, gozan del mismo estatus jurídico que la urbanización, son bienes demaniales no disponibles.

Y por último está el ICIO (LRHL 100 a 103) que no superará el 4% o el 5% (según territorios) del presupuesto de ejecución material de la construcción de las edificaciones sujetas y no exentas al mismo. Este ingreso ha sido uno de los grandes motores de las haciendas municipales en épocas de bonanza, pero de reducido impacto en épocas de crisis inmobiliaria. Pero si por algo se caracteriza este tributo es por su no recurrencia (debería considerarse un ingreso extraordinario), por lo que ha sido habitual que generase cierta condición ilusoria sobre los ingresos disponibles si no se hacía un análisis y ponderación del mismo (en la actualidad supone el 2,5% de los ingresos medios de un Ayuntamiento).

Por tanto, en el plano urbanístico los únicos ingresos disponibles de manera efectiva han sido la cesión de plusvalías, los bienes patrimoniales y el conjunto de ICIOs obtenidos. No obstante todos ellos

son puntuales y coyunturales, con lo que no han conseguido resolver los déficits crónicos que la ciudad genera.

Por el lado de los tributos recurrentes tenemos en primer lugar el IBI (LRHL 60 a 67), que constituye la gran fuente de ingresos municipales y que de manera sintética grava la propiedad en función del valor catastral (es un valor minorado del valor real por medio del coeficiente RM y otros coeficientes propios de las características intrínsecas del bien a valorar) y de un tipo de gravamen que va del 0,4 al 1,1% en los bienes urbanos, que son los que fundamentalmente contribuyen al sostenimiento de la ciudad, de hecho en la actualidad constituyen el 46,5% de los ingresos municipales medios (ver cuadro de distribución de ingresos de las administraciones locales).

El IAE (LRHL 78 a 91) que grava la acción empresarial en un municipio y el ITM (LRHL 92 a 99) que grava la titularidad de un vehículo suponen el 6% y el 7% respectivamente de los ingresos municipales.

Completa la cesta tributaria municipal el IIVTNU o plusvalía del suelo (LRHL 104 a 110) que aporta un 13%, sí bien está sujeto a que se produzca la transmisión del suelo y por tanto responde más a un patrón aleatorio que recurrente. El 25% restante de los ingresos provienen de las tasas, sanciones y otras transferencias ajenas al ámbito urbanístico, tal y como refleja el informe Panorama de la Fiscalidad Local 2018 (PORTILLO, 2018⁷¹).

Figura 8. Gráfico informe Panorama de la Fiscalidad Local 2018, Fuente: Diario Cinco Días.

⁷¹ En coordinación con el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) bajo el paraguas del Consejo General de Economistas de España (Diario Cinco Días) <https://bit.ly/2VRkLPF> (Consulta: diciembre 2018)

A la vista del análisis resulta evidente que el urbanismo por sí mismo tiene un impacto reducido en los ingresos, tanto por la falta de recurrencia de dichos ingresos como porque la mayoría de ellos provienen por la vía tributaria.

Retomado el análisis de los costes descrito en el apartado 1.4.2 sobre la viabilidad del plan y las actuaciones, recordemos que los presupuestos públicos se han diseñado bajo una aparente regla de equilibrio (relación entre los ingresos y gastos públicos que se consignan en el presupuesto de la administración, pero que no sirve más que para controlar las entradas y salidas, pero no para analizar los verdaderos costes urbanos), porque estos no consideran ni los costes de amortización, mantenimiento y/o conservación, lo cual ha generado un déficit crónico y lo ha lanzado hacia el futuro, hacia nosotros en la actualidad. Pero a mayor abundamiento, tampoco se han considerado de manera vinculada a la actuación urbanística los otros costes necesarios para la preservación urbana integral (sociales, económicos y medioambientales), únicamente se han considerado los costes físicos sobre el espacio público. En tal caso, la radiografía del medio urbano y de las Haciendas Municipales en particular mostrarían un desequilibrio mucho mayor. Ante este escenario es donde nuevamente el urbanismo mágico de reordenación en suelo urbano con crecimientos ingentes de edificabilidad parece una respuesta. Pero se trata de una respuesta ilusoria ya que no existen, ni existirán nuevos compradores salvo movimientos migratorios internos o alteración del tamaño medio familiar (en un escenario de regresión y envejecimiento demográfico como el actual), como tampoco existirán compradores que puedan pagar el plusvalor o el incremento de cargas que suponen las indemnizaciones y reurbanización de la ciudad preexistente en el en el actual escenario de crisis post-industrial que ya estamos sufriendo con carácter crónico y cíclico.

1.6 Conclusiones del capítulo

Tal y como se explicitó en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 y que dio pie al denominado modelo clásico del urbanismo español (LS56-LRSV98), el gobierno que la promulgó, de manera congruente con su objetivo de transformar un país rural como España en un país industrial, estableció una serie de mecanismos urbanísticos que facilitasen aquel objetivo.

Aquella Ley fue una ley medida y especial que se basaba en unas hipótesis fundamentales que eran posibles en aquella época: un crecimiento demográfico importante fruto de la evolución cultural, de los avances científicos y sanitarios, así como por la superación de los periodos bélicos precedentes (Guerra Civil y Segunda Guerra Mundial); una coyuntura económica favorable para la expansión (mano de obra barata) y crecimiento (migración del campo a la ciudad) sin perjuicio de los distintos periodos de crisis que se intercalarían posteriormente, pero que debido al periodo

autárquico precedente (QUINTANA, 2011:42) teníamos una menor dependencia; un modelo productivo basado en mano de obra intensiva y no necesariamente cualificada que permitía ser trasladada y fácilmente reasignada en sus labores.

Sin embargo, aquella Ley tenía un importante talón de Aquiles, la falta de recursos económicos cuando menos en la administración pública que la pretendía impulsar. La economía española aún cuando tenía un importante margen de mejora y crecimiento, su administración carecía de recursos para llevar a término los planes y proyectos que ideaba, por lo que tuvo que contar con la iniciativa privada para poder ejecutarlos. Ante esta situación, la ley creó el primer instrumento realmente innovador y nuclear del modelo, la edificabilidad, o lo que es lo mismo, la promesa de valor garantizado del suelo que fuera a alojar usos lucrativos al final de la actuación. No obstante, esta determinación no resultaba suficiente para resolver la problemática financiera, por lo que fue preciso garantizar dicho valor antes de la ejecución del plan. Por tanto, se llegó a garantizar ese valor o gran parte de él desde el momento de la aprobación del plan urbanístico y al margen de que el plan se ejecutara o no. Resultaba determinante esta garantía (garantía real susceptible de tráfico económico y jurídico), porque ello permitía a las entidades de crédito financiar tanto las operaciones de compra de suelo y la ejecución de las actuaciones, como garantizarse el cobro o retorno de los préstamos en el eventual caso de que la actuación no llegara a buen puerto.

Es evidente que a la vista del impacto y dependencia financiera, las actuaciones urbanísticas de transformación han requerido y siguen requiriendo importantes fondos económicos, puesto que en el desarrollo de la ciudad concurren numerosos derechos que deben ser alterados e indemnizados en su caso, junto con las cesiones, los costes y las cargas de urbanización. Todo ello permite crear ciudad o, lo que es lo mismo, dotarnos de los espacios y dotaciones públicos y configurar un espacio donde vivir, trabajar y disfrutar. En consecuencia, se puede observar como el planeamiento y las actuaciones urbanísticas eran una lucha o tensión entre dos vectores, el de los beneficios y las cargas, cuyo reparto es uno de los principios rectores del urbanismo. Esta tensión dio pie al segundo elemento nuclear del modelo clásico, la viabilidad económica del plan y por ende de las actuaciones. La viabilidad económica es otra garantía económica, es la garantía de beneficio para los que participan en las actuaciones urbanísticas, puesto que la participación era obligatoria para los propietarios afectados y/o beneficiados en las mismas por mandato legal. De no ser así hubiese podido dar pie a actuaciones confiscatorias por las que podrían perder su patrimonio sin contraprestación o sin una justa compensación, lo cual resulta ilegal en nuestro Estado de Derecho.

En síntesis, la edificabilidad y la viabilidad económica constituyen, desde el plano económico y legal, el ADN del modelo clásico que emana de la LS56 y que de manera congruente con el objetivo

de aquella ley permitió transformar un país por medio del desarrollo urbanístico y la expansión urbana. Sin embargo, la elección de aquel objetivo y sobre todo las regulaciones y técnicas que se establecieron con aquel modelo fue a costa de otros objetivos y derivó en otros efectos acaso no deseados. Fundamentalmente, supuso el abandono de la ciudad existente entonces, así como la ciudad del futuro, puesto que se negaban los efectos del paso del tiempo (la vida útil de las cosas) y se trasladaba al futuro que hoy nos acecha el problema que no podemos eludir, la insostenibilidad plena del sistema (física, social, económica y medio ambiental), el costeamiento integral de la ciudad, en especial cuando las hipótesis de partida y que han alimentado el modelo se han dado la vuelta: regresión y envejecimiento demográfico, crisis económicas cíclicamente más intensas y transformación del tejido productivo que cada vez precisa menos mano de obra y más cualificada.

La Ley de Suelo de 1956 y sus leyes derivadas, pese a sus motivaciones y determinaciones concretas, han sido leyes expansivas basadas en el crecimiento urbano como mecanismo de respuesta a una demanda retroalimentada (población migratoria deseosa de ser propietaria en el entorno urbano principalmente), que han dejado una serie de efectos importantes. Entre ellos, el abandono de los pueblos y ámbitos rurales y la desincentivación competitiva en la preservación de la ciudad común (por señalar la diferencia entre estos tejidos y los centros históricos culturales de valor patrimonial).

Aquella Ley no fue una ley unificadora como pretendía, sino una ley que a modo de aspirador barrió cualquiera de las técnicas y recursos pre-existentes para intervenir en el medio urbano, salvo que se produjera la sustitución y reordenación urbana, que tenía una clara regulación especular con la del crecimiento urbano, si acaso con un nivel de cargas y costes más elevado siempre cubiertas por la garantía de la viabilidad económica de las actuaciones y del plan en su conjunto.

Toda actuación quedaba al albur de la citada viabilidad porque las actuaciones eran de participación obligatoria (al margen de la voluntad de los afectados y/o beneficiarios) y en consecuencia se idearon toda una serie de mecanismos, regulaciones y eximentes para evitar las tentaciones administrativistas públicas, así como garantizar el blindaje de la propiedad privada a lo largo de la vida tanto urbanística del suelo como de los edificios.

En el mismo sentido, si como contraposición al modelo civilista de la propiedad se dictaba y establecía la condición estatutaria del derecho de propiedad y que por tanto delimita el contenido de la misma (CE 33.2), daba igual, puesto que la regulación concreta impedía imponer nuevos deberes a la propiedad salvo los deberes primigenios (la primera urbanización) y siempre con carácter limitado y taxativo.

El suelo susceptible de ser transformado (más bien sus propietarios) tenía que cumplir con unos deberes urbanísticos con motivo únicamente de la actuación urbanística que además terminaban con la recepción de la urbanización por parte de la administración (el Ayuntamiento). Por medio de este blindaje y salvo por la vía tributaria de las contribuciones especiales, los propietarios nunca tenían que afrontar ninguna carga más en el futuro. Las técnicas de reforma interior o la diferenciación del suelo urbano consolidado y no consolidado (con la imposibilidad de desconsolidación por criterio jurisprudencial) han llevado a conceptualizar que la ciudad, lo común, no es de nadie. Por lo que teniendo presente que el proceso de transformación es bifásico (primero se urbaniza y luego se edifica), el receptor final del bien mobiliario no incorpora en su conciencia que la urbanización es parte de su bien y su valor. Pero más aún, dicha concepción se ha visto reforzada por la determinación legal de no tener que hacerse cargo de ella cuando se agota o hay que reponerla. Incluso se ha llegado a incorporar al acervo popular que una vez edificado cualquier plusvalor, ya sea por cambio de usos o por la mejora en lo colectivo no tiene que contribuir o retribuir a la comunidad por cualquiera que sea la vía (urbanística o tributaria). Baste señalar que el hecho de que el principio y técnicas de la equidistribución de beneficios y cargas solo haya sido posible aplicarlos en actuaciones de urbanización y de reordenación global, no deja de ser sino un reflejo de la separación conceptual, legal y social del suelo y el vuelo. Este ideario ha llevado a la conceptualización de manera resumida de que todo el mundo tiene derecho a la ciudad (de acuerdo con los postulados de Henri Lefebvre, 1969: 123-139), pero nadie tiene deberes (individualmente exigibles) para con la ciudad, con lo común, con lo de todos.

Pero el blindaje de la propiedad con respecto al cumplimiento de deberes no es únicamente predicable en la esfera de la urbanización (de los espacios y dotaciones públicos), también lo ha sido en la esfera privativa de la propiedad.

En cuanto al régimen estatutario de propiedad o, lo que es lo mismo, el conjunto de derechos y obligaciones, se instauró y sigue instaurado en la conciencia mayoritaria de nuestra sociedad la nula obligación de cumplir los deberes en el marco definido por la ley. Todo quedó al albur de la voluntad, a su vez cercenada por las minorías de bloqueo que se establecieron en la Ley de Propiedad Horizontal que regía (y rige) las relaciones entre propietarios de la mayoría de las edificaciones del país. Más aún, salvo en los casos extremos que condicionan la seguridad y salubridad a terceros, la administración ha visto progresivamente cercenada su capacidad para tomar las medidas para asegurar la calidad de vida, no ya como una parte del tejido urbano, sino también de los propios propietarios. La regulación ha imposibilitado según pasaba el tiempo la acción pública, salvo que fuera gastando recursos públicos en favor de unos propietarios, socializando la carga de

sus deberes y a su vez favoreciendo la patrimonialización de los beneficios o, en su defecto, induciendo los procesos de ruina y de degradación urbana.

Esta regulación y su aplicación han configurado un modelo de urbanismo que comienza a dar señales, no ya de fatiga, sino de agotamiento, que ha derivado en su inviabilidad (ya no es posible seguir garantizando beneficios porque no hay un número creciente de compradores) e insostenible en el sentido pleno del concepto (considerando las consecuencias físicas, sociales, económicas y medioambientales), tanto para la expansión urbana como para la preservación de lo ya existente.

Sin perjuicio de lo anterior, todavía hay quien sostiene que la actual y futura coyuntura se solventará por medio de la inversión e inyección pública de fondos en el medio urbano, sin percatarse de que es una pescadilla que se muerde la cola. El actual sistema de tributación urbana no solo es deficiente (no consigue gravar el enriquecimiento) y deficitario (no cubre los gastos precisos), tanto en términos absolutos como comparativos, porque sigue ocultando los costes de mantenimiento y reposición de la ciudad derivada del actual modelo clásico, que nos envía una bomba de relojería con explosión retardada cuyo contador está llegando a cero.

A pesar de las evidencias, de los indicadores, de los datos, de prestar atención a la notoria y acelerada degradación del medio urbano, los agentes siguen negando el problema y las causas de la obsolescencia urbana (CERVERA, 2013: 34) y se resisten a la aplicación de la regulación del derecho de propiedad. Más aún, siguen pensando que la solución es el urbanismo mágico de sustitución del modelo clásico (que a todo el mundo le salga gratis), sin darse cuenta que únicamente es de aplicación puntual, minoritaria y acaso injusta, ya que patrimonializan unas edificabilidades, crecimientos y plusvalías que en su caso pertenecen a toda la comunidad, puesto que es esta quien controla la oferta y la prohibición de que el resto de los suelos no dispongan la posibilidad de edificar, que es lo que verdaderamente otorga valor a los bienes (la edificabilidad de unos y la imposibilidad de otros). Dicho modelo mágico se sustancia en la incentivación de las actuaciones aisladas (pudiendo ser coetáneas) de rehabilitación y sustitución, sin que tengan que afrontar carga colectiva o urbanística alguna; en la no exigencia del cumplimiento de deberes de propiedad para la adaptación y actualización de sus inmuebles siquiera a unos mínimos de calidad exigibles (resulta impensable exigir estándares de mejora en los términos de las legislaciones del modelo clásico) si no hay subvenciones o ayudas de por medio, ahondándose en la falsa idea de que el cumplimiento de deberes depende de la capacidad económica del obligado o si obtiene pingues beneficios fruto de la picaresca que nos caracteriza.

Que este modelo haya sido un modelo de éxito no se puede negar, puesto que permitió transformar el país. Pero de la misma manera que podemos reconocer dicho éxito, debemos reconocer que lo

ha sido a costa de algo, de la ciudad. La ocultación y diferimiento de costes y cargas que configuran la función social de la propiedad es un hecho innegable, donde el urbanismo clásico ya no nos ofrece soluciones sino pequeños espejismos ilusorios (que además deseducan a la sociedad) y solo sirven para esconder el problema de fondo. Por ello, procede aflorar la problemática y realizar un cambio de rumbo, porque las condiciones que dieron pie al modelo clásico de la LS56 ya no están presentes y es presumible que no vuelvan a darse o que incluso empeoren respecto de la actual situación.

Pero lo que es un hecho innegable es que el tiempo pasa (quizás el problema sea que en el medio urbano los procesos tengan plazos muy extendidos y hagan imperceptible el paso del mismo). La ciudad, los barrios, los tejidos urbanos, las dotaciones, la urbanización, los edificios se agotan, no se adaptan y pierden competitividad. Todo ello tiene consecuencias en los planos físico, social, económico y medioambiental que conviene no desdeñar. Por eso, en primer lugar necesitamos fijar cuáles son las bases de un modelo de intervención en el medio urbano que supere las condiciones físicas del urbanismo clásico y que apueste por la sostenibilidad y la integralidad.

2 CAPÍTULO 2. LAS BASES NECESARIAS PARA UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN EN EL MEDIO URBANO

2.1 Introducción del capítulo

Hipótesis. En el presente capítulo se tratará de demostrar que:

1. El modelo legal nacido con la Ley de Suelo de 2007 no exige la Viabilidad de las actuaciones porque ese concepto ha sido sustituido por la Sostenibilidad, que lleva implícito un cambio conceptual y de foco de la acción urbanística, aunque es negado por los operadores y la jurisprudencia.
2. Las claves del modelo de la Sostenibilidad residen en un urbanismo de promotores y no de propietarios, y por tanto en:
 - o La facultad de participar.
 - o La primacía de la acción pública.
 - o La no necesidad de garantizar el beneficio de la actuación a los participantes, que actúan bajo el régimen de libre empresa.
 - o El atender a las verdaderas necesidades urbanas.
 - o En la sostenibilidad como expresión del factor tiempo en el medio físico, social, económico y medioambiental.
3. La LS07, si bien fijó unas nuevas bases para la acción urbanística, no completó el modelo con la definición de las condiciones específicas para las actuaciones urbanísticas de preservación del medio urbano existente.

Resumen de contenidos

Con la Ley de Suelo de 2007 (LS07) se produce la ruptura con el modelo de acción urbanística anterior, dando paso al modelo de la sostenibilidad en el sentido pleno. Son varios factores y conceptos los que ayudan a identificarlo, pero entre todos la no exigencia de la viabilidad económica de las actuaciones es quizás el más relevante. Una no exigencia que se justifica no solo porque no se recoge ni una sola vez en el texto legal, sino porque la concepción urbanística del modelo de la LS07 parte de otros supuestos.

La viabilidad económica, o lo que es lo mismo, la garantía de beneficio de la actuación, era una condición del modelo clásico por cuanto el planeamiento era de ejecución obligatoria para los propietarios. Sin embargo, con la LS07 y por influencia en parte del Derecho Europeo (BASSOLS, 2013: 16-17 y también véase el Informe Auken del Parlamento Europeo⁷²) la ejecución del planeamiento deja de ser obligatoria para el propietario de suelo. La participación se predica como una facultad potestativa, que se ejerce o no. En consecuencia la LS07 traslada las obligaciones del planeamiento de los propietarios a las actuaciones, donde los participantes que deseen participar lo harán en términos del ejercicio de libre empresa (CE 38) y por tanto, podrán ganar o perder en esa actividad empresarial, ya no será preciso tener que garantizar el beneficio. Todo ello sin perjuicio de la acción pública, en cuyo caso la viabilidad económica supone la mera disposición del dinero suficiente para poder llevarla a cabo, puesto que se presupone deficitaria.

La segunda justificación de la no exigencia de la viabilidad económica y su sustitución por la sostenibilidad económica del planeamiento viene avalada por la primacía de la acción pública en la ejecución del planeamiento. Frente a la distribución de tareas que se predicaba en el modelo clásico de la LS56 y el TRLS76, planeamiento de aprobación y control público y ejecución prioritaria por los privados, la LS07 revierte esta determinación indicando que *la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente* (LS07 6.a). En consecuencia, se establece el carácter subsidiario de la acción privada en la ejecución del planeamiento y por tanto, si la administración define la actuación deberá hacer los cálculos no solo sobre el resultado al final de la misma (al final de la ejecución de la urbanización), sino sobre los efectos que tiene para sí cuando esta termina. Es este análisis el que precisamente exige la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento, la ponderación del *impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos* (LS07 15.4, ahora TRLSR 22.4).

Pero el concepto de sostenibilidad no se limita a la afección económica de la ejecución del planeamiento, sino al conjunto de factores que condicionan y definen el medio urbano de manera

⁷² Informe AUKEN, M. (2008): Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

integrada, aunando lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental para lograr la subsistencia primero y la sostenibilidad después, en un marco competitivo de tejidos urbanos.

La LS07 introduce un cambio de foco, la preservación y los efectos, sobre la ciudad una vez ha sido desarrollada. Para ello define un modelo que indicaría y conceptualmente atiende a los edificios, a la urbanización, a las dotaciones, así como a la superación de las barreras anteriores que impedían la actuación integrada y que limitaban la acción a lo meramente físico. La LS07 elimina barreras tales como el régimen de clasificación, sustituyéndolo por el régimen de la situación básica y de las actuaciones básicas; modifica el régimen de valoraciones, ya no se valora por el plan sino por las condiciones fácticas en las que se encuentre el bien y sin perjuicio de las eventuales excepciones; se predica la facultad de participar frente a la obligatoriedad de ejecutar el planeamiento de los propietarios de suelo; pero sobre todo la no limitación de cargas de la actuación y la aplicación del régimen estatutario del derecho de propiedad cualquiera que sea su situación básica. Frente al modelo tasado de cargas de urbanización de carácter físico (costes de urbanización, demoliciones, indemnizaciones, honorarios y exclusión de sistemas generales y únicamente y de manera progresiva las dotaciones locales), la LS07 puesto que ya no tiene que atender a la viabilidad económica y que tiene como base la sostenibilidad plena, ya no tiene límite de cargas, más allá de las que resulten injustificadas o irracionales (por la interdicción de la arbitrariedad, CE 9.3) y pueden por tanto definirse y atribuirse en base a las verdaderas necesidades urbanas.

No obstante, frente a la innovación conceptual y de modelo que supone la LS07, esta deja un hueco muy importante en el texto articulado en el caso de las actuaciones sobre el suelo urbanizado y en cuanto a la preservación de la ciudad en particular. Por un lado, en las actuaciones sobre el suelo urbanizado, la combinación del ejercicio de la facultad y la valoración en situación de origen (presumiblemente con un valor superior al valor de mercado de los edificios cuasi ruinosos por la degradación inducida y la falta de mantenimiento y conservación), llevan en la mayoría de los casos a la imposibilidad de su ejecución considerando una perspectiva racional de análisis de riesgos e inversiones por el incremento sustantivo de las indemnizaciones e independientemente de que sea realizado por la administración o por promotores privados.

En segundo lugar, pese la dicción expresa del régimen estatutario del derecho de propiedad, tanto en su alcance, donde únicamente se incorporaron como deber las condiciones de accesibilidad universal, como por la pervivencia en la definición del límite del deber de los coeficientes de depreciación por estado de conservación y antigüedad, siguen haciendo imposible la aplicación forzosa de dicho régimen y consiguientemente la preservación edificatoria y del tejido urbano en su conjunto.

Por ello cabe considerar que la LS07 fija las bases de un nuevo modelo de intervención urbana, pero establece un hueco de imposible resolución en el medio urbano, tanto a los efectos de sustitución de la edificación como de su preservación. Todo ello, sin perjuicio de que la crisis y las resistencias doctrinales y jurisprudenciales hayan impedido no solo aceptar y aplicar este modelo legal, sino incluso asumir su vigencia y necesidad.

2.2 La inviabilidad del urbanismo clásico

El modelo urbanístico que tuvo su origen en la LS07, denominado como el modelo de la sostenibilidad, tuvo o ha tenido reflejo en múltiples facetas. Precisamente sea esa la característica más relevante de la identificación y definición de un modelo⁷³, la concreción de un esquema teórico que de respuesta a un sistema o de una realidad compleja.

La LS07 supone, aunque ha sido negado por muchos, una auténtica revolución o "*tour de force*" de lo que hasta entonces había supuesto el urbanismo español (MENÉNDEZ, 2017b: 1 y QUINTANA, 2016: 21). No obstante, tanto por el reactivismo como por el negacionismo de los operadores reforzado en sus postulados por la anquilosada y vetusta jurisprudencia, a su vez anclada y lastrada por la visión reduccionista y poco propensa a la actualización normativa (que casi cabe tildarla como un contrapoder del Poder Legislativo), han hecho que sus efectos y determinaciones se hayan demorado incluso hasta nuestros días (basta señalar el desfase entre los actos de planeamiento, ejecución y disciplina con respecto a las sentencias del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional que llegan con un plazo de demora medio de entre 3 y 4 años en el mejor de los casos, de acuerdo a la correlación de fechas que se puede comprobar en el CENDOJ).

Sin adentrarnos excesivamente en el contexto histórico, social y económico en el cual se produjo la promulgación de la LS07, hemos de constatar que aquella ley se factura bajo un escenario de crecimiento desbocado, que posteriormente desemboca en los primeros instantes de su aplicación en un escenario de pinchazo de la burbuja inmobiliaria española y que se ha prolongado hasta nuestros días.

En el año 2007, España era un país que se había transformado en cuanto a su economía productiva, de la industrialización se había pasado a la terciarización; donde los desarrollos turísticos y del

⁷³ DRAE, Modelo. 4. m. Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.

sector de la construcción se habían convertido en los grandes motores económicos. A ello contribuyeron dos factores, aunque no en igual medida. Por un lado el sistema urbanístico-inmobiliario español, y por otro, quizás más determinante y aunque no sea compartido por la mayoría de los agentes, la liberalización del mercado de crédito que permitió que el dinero se desplegara con fuerza, aunque una fuerza realmente ficticia y carente de base sólida. Era la magia del crédito (ROGER 2014: 19-22 y QUINTANA, 2011: 50-51).

Como se ha analizado en el capítulo 1, el modelo urbanístico clásico se basaba entre otros elementos nucleares: en el valor de la edificabilidad (el valor garantizado del derecho edificatorio a la finalización de la actuación) y en la viabilidad económica de las actuaciones que el planeamiento urbanístico definiera (que las actuaciones tuvieran saldo positivo o lo que es lo mismo la edificabilidad patrimonializable fuera superior a las cargas de la actuación). En consecuencia, el crédito se comportó como espoleta del mecanismo, puesto que permitía monetizar dichos conceptos sin haber desarrollado o costado gasto alguno. La combinación era perfecta, un sistema de crédito ávido de captar plusvalías garantizadas de un sistema, que para una opinión generalizada provenían de la supuesta liberalización (PAREJO & ROGER, 2007: 29-30) de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV98) cuando realmente venía de la LS56. El "milagro económico español" del recientemente caído en desgracia Ministro Rodrigo Rato no se basaba nuclearmente en el modelo urbanístico de la LRSV98, puesto que a la vista está que los mecanismos de aquella ley, la tan cacareada liberalización del suelo, no tuvieron una aplicación extensiva y uniforme en todas las Comunidades Autónomas, ya fuera por las determinaciones de ordenación del territorio o por las propias autolimitaciones de algunos ayuntamientos. La clave residía en la disponibilidad y colocación cantidades ingentes de crédito bajo los dogmas del modelo clásico: 1) el valor garantizado de la edificabilidad y del suelo; 2) la garantía de beneficio de las actuaciones; y como colofón 3) que el valor inmobiliario nunca bajaría de precio. El problema de aquellos dogmas era que se basaban en una hipótesis no confirmada e incluso negada por aquel entonces, que "existiría un universo de compradores crecientes de bienes inmobiliarios, fueran de uso y/o de inversión". En los últimos estertores del modelo clásico es cierto que se produjo aquel fenómeno, tanto como causa y efecto, a través de la inmigración y la relajación del crédito, lo que derivó en el fenómeno ya ampliamente contrastado de la burbuja inmobiliaria española.

En el ámbito urbanístico derivó, aunque de manera desigual como ya se ha indicado, en la transformación de amplias porciones de suelo muy mayoritariamente de nueva colonización. Se ha descrito en el capítulo 1, como la competencia económica hacía que los operadores (inversores privados y administraciones públicas) dirigieron sus apetencias aquellos lugares de mayor y más fácil extracción de plusvalías. Por tanto, una de las grandes damnificadas en este escenario fue la ciudad

existente, no ya de actuaciones de sustitución en suelo urbano (igualadas a las del suelo urbanizable, ver apartado 1.3.2), sino sobre todo de actuaciones de preservación urbana e incluso a pesar de las intervenciones públicas de reinversión de las plusvalías obtenidas en las nuevas colonizaciones de suelo.

El primer elemento nuclear que varía con el nuevo modelo es el régimen jurídico de las actuaciones. Fuera por nuestra entrada en la Unión Europea y la consiguiente aplicación del Derecho Comunitario (PAREJO & ROGER, 2007: 25), como por la idea de revertir las determinaciones de la ley medida de 1956 sobre la necesidad de que fueran los propietarios privados quienes ejercieran o ejecutaran el planeamiento, la LS07 establece que la ejecución del urbanismo ya no será de participación obligatoria sino facultativa (LS07 EM I).

En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad.

El razonamiento resulta evidente. Si en el modelo clásico exigía la garantía de valor y beneficio, acaso igualitario, cabía imponer su ejecución (todo eran parabienes). Los propietarios obtenían un plusvalor, los promotores suelo y edificio y los constructores trabajo (habitualmente eran los mismos), las administraciones obtenían ingresos extraordinarios para sus paupérrimas cajas públicas, las entidades de crédito circulaban el dinero con importantes beneficios y la Hacienda Pública (no municipal) ingresaba los tributos (TEJEDOR, 2017: 458). El "España va bien" lo resumía muy bien. A eso se le ha llamado un urbanismo de propietarios, que por otra parte la ley reflejaba inequívocamente en el régimen de clasificación del suelo (los propietarios de suelo.... TRLS76 83.3 y 84.3).

Sin embargo la LS07 reconoce que el régimen de clasificación precedente había sido (y para muchos sigue siendo) un sistema especulativo e inflacionario a pesar del mandato constitucional (CE 47):

Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determi-

naciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.

Por ello, la LS07 adopta la determinación de que al margen de que esta técnica pudiera subsistir en las legislaciones urbanísticas, la legislación estatal va a prescindir de la misma a todos los efectos (cuestión negada por muchos) y se sustituye por la situación básica del suelo y por el régimen de las actuaciones básicas de suelo rural o urbanizado (PAREJO & ROGER, 2007: 41, MENÉNDEZ, 2017b: 1-2 y DE GUERRERO, 2011: 198-199), o lo que es lo mismo, en base a sus condiciones fácticas (situación, actividad, estado y proceso) y no los hipotéticos derechos que el planeamiento había otorgado hasta entonces (EM II y IV):

En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste.

La primera consecuencia de la eliminación o desplazamiento de la clasificación del suelo como elemento definitorio del régimen estatutario propiedad (PAREJO & ROGER, 2007: 41) es que el conjunto de derechos (ahora facultades) y deberes no los fija la legislación urbanística sino la estatal, la LS07 entonces y ahora el TRLSR (de acuerdo con el principio de prevalencia -Véase las SSTC 102/2016⁷⁴, 116/2016 y 127/2016-). Precisamente este es el caso, ante la colisión entre las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en

⁷⁴ STC 102/2016, FJ6: Pero si esa acomodación no tiene lugar el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra. O bien, como en el supuesto resuelto por la STC 195/2015, de 21 de septiembre, la Administración aplica la normativa autonómica y no la legislación básica estatal vigente, o bien, como en el supuesto que da lugar al presente proceso constitucional, o el resuelto por la STC 66/2011, de 16 de mayo, la Administración tiene en cuenta la nueva legislación básica e inaplica la anterior legislación autonómica que reproducía la legislación básica ya derogada. El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica. Es la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquélla pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo. Es la técnica que utiliza con toda naturalidad la jurisdicción ordinaria para inaplicar, sin que esto signifique su nulidad, preceptos de reglamentos ejecutivos que transcriben la ley que desarrollan, cuando ésta se modifica. Es la técnica que también se utiliza por la legislación ordinaria, y que este Tribunal ha considerado conforme con la Constitución (SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5, y 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 6), cuando inaplica normas con rango legal que contradicen normativa comunitaria europea. Es fin, es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. En igual sentido se pronuncia SETUÁIN MENDIA, B. en: El ámbito de operatividad del principio de prevalencia: algunas certezas, riesgos inevitables y muchas dudas. La administración al día (2018) <https://bit.ly/2H0mGAL> (Consulta: diciembre 2018)

el cumplimiento de los deberes constitucionales, CE 149.1.1ª, y la competencia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, CE 148.1.3ª, prevalecen las condiciones básicas, por tanto el régimen de situación básica (TEJEDOR, 2018: 295). Por ejemplo, de acuerdo con el régimen estatutario del derecho de propiedad, los suelos y los bienes inmobiliarios no patrimonializan la edificabilidad a la aprobación del plan, sino al cumplimiento de los deberes de las actuaciones por parte de los que participen en ellos (EM V):

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

Con esta primera medida se desactiva una de las determinaciones nucleares de la LS56, la patrimonialización de las plusvalías con el plan, el valor de la edificabilidad salvo que se cumplan los deberes que permita que esta emerja. Así se corrobora en el artículo LS07 22.2 (*En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados*), debiéndose entender "plenamente realizados" como el cumplimiento de deberes de las actuaciones (LS07 9).

El segundo cambio que produce la LS07 es que la participación en las actuaciones pasa a ser facultativa⁷⁵ y por tanto opcional (PAREJO & ROGER, 2007:116-122). Se ha señalado que con motivo de nuestra entrada en Europa, la LS07 aprovecha para incorporar elementos sustantivos del Derecho Comunitario, como por ejemplo la sostenibilidad entendida en su sentido amplio. Pero el cambio no se limita a esta cuestión transversal como señala la EM III 2º y 3º:

⁷⁵ DRAE: Facultativo: 1. adj. Opcional, no obligatorio.

Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

Segundo, el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad.

Por consiguiente la participación en las actuaciones de urbanización (LS07 14.1, actuación de Nueva Urbanización –aNU-, actuación de Reforma o Renovación de la urbanización –aRRU-) y que posteriormente se ampliaría a las actuación de Dotación (aDOT), es optativa. Si se participa será bajo el régimen de libre empresa (TEJEDOR, 2017: 471 y 474 y también ROGER, 2011: 131) y de acuerdo a su condición de servicio público, su ejecución se reserva a la administración y cuando se encomienda a los privados, es bajo un régimen de competencia y concurrencia de terceros (PAREJO & ROGER, 2009: 153 y CABALLER & ROGER, 2012: 111 y TEJEDOR, 2017: 472-473).

Por tanto, considerando que rige la participación facultativa en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas (LS07 8.1.c y 9.3), así como bajo los principios de libre empresa e iniciativa pública preferente y en caso de ejecución privada bajo concurrencia (LS07 6.a), podemos vislumbrar que nos encontramos ante unas nuevas condiciones para la acción urbanística. Una acción urbanística que supera y define un nuevo modelo, así como todas las determinaciones urbanísticas (que no urbanas o de diseño urbano), que serán definidas por las Comunidades Autónomas en cuanto a determinaciones físicas, pero cuyas condiciones jurídicas del Estatuto de la propiedad se definirán en la legislación del Estado.

El tercer cambio del nuevo modelo pasa por la reconfiguración de los deberes y cargas de las actuaciones. Conforme la definición de un modelo obligacional que ya no se sustenta en la propiedad sino en la acción empresarial, donde la participación es potestativa, la actuación no se ve limitada por las antiguas concepciones y determinaciones. Igualmente y puesto que el urbanismo y la actuación son un servicio público (CABALLER & ROGER, 2012: 112), carece de sentido distinguir y limitar los deberes de la actuación. Por tanto, ya no resulta preciso la diferenciación entre dotaciones locales y sistemas generales (PAREJO & ROGER, 2007: 213), todos son dotaciones y todos se en-

cuentran afectos⁷⁶ a la actuación (LS07 9.2.c) y por tanto, solo interesa su definición para el mero cómputo o cumplimiento de los estándares, así como la definición de la vía de obtención. Además, no solo se establece su cesión obligatoria por parte de las actuaciones, sino también su costeamiento y ejecución (urbanización), así como la posibilidad de imponer otra serie de deberes como la satisfacción de las prestaciones patrimoniales (LS07 9.2.b).

Con este concepto de los deberes también emerge otra gran diferencia del modelo de la LS07. Obsérvese que a pesar del nombre del artículo LS07 9, *deberes y cargas*, la remisión constante es a los deberes, pero a los deberes de las actuaciones y no de los propietarios. Por ello, es preciso indicar que desde la LS56 hasta la LS07 el Sistema Urbanístico Español (SUE) ha ido incorporando una serie de cambios importantes que han pasado de soslayo, entre ellos el paso de las cargas a los deberes de la actuación. Esta distinción entre deberes y cargas ya fue expuesta por Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO en sus famosas *Lecciones de Derecho Urbanístico* (1981: 621), en referencia a la distinción que hacía Francesco CARNELUTTI. 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 él⁷⁷. Por ello, 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, llegando a confundir ambos términos fruto del carácter obligacional de las determinaciones del planeamiento del urbanismo clásico.

No obstante, de lo que no cabe duda es sobre la implicación del cambio, ya que al no predicarse los deberes de los propietarios, sino de las actuaciones, hace configurar una nueva posición de los distintos actores en la ejecución urbanística, donde solo en la medida que participen en las actuaciones dichos deberes se tornarán en cargas, puesto que los participantes lo hacen de forma voluntaria y deseada. En consecuencia, la formulación legal se cohonestaba al fijar como deberes de la

⁷⁶ DRAE: Afecto: 8. tr. Der. Imponer gravamen u obligación sobre algo, sujetándolo el dueño a la efectividad de ajeno derecho.

⁷⁷ 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" (2003: 199-201).

actuación primero y la configuración como carga real el cumplimiento de los deberes en caso de participación voluntaria (PAREJO & ROGER, 2007: 211) (LS07 9.3):

3. *El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.*

Siguiendo con la descripción del modelo, nos encontramos ante un modelo que no reconoce la patrimonialización de la edificabilidad con el plan salvo que se cumplan con los deberes de la actuación. Una actuación donde la participación es opcional y en la que si se participa se hace en régimen de libre empresa (PAREJO & ROGER, 2007:107). Una actuación que tiene la condición de servicio público y regirá en todo caso por el principio de equidistribución de beneficios y cargas con su régimen estatutario. Es evidente que la revisión con respecto al modelo precedente es total al menos en el plano de la ley, tal y como señala la LS07 EM I:

Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que sienten unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.

En consecuencia, si estamos bajo unas nuevas condiciones y si la acción urbanística se desarrolla bajo el régimen de libre empresa (CE 38), se ha de considerar que ya no resulta exigible la viabilidad económica de la actuación. Recuérdese que la viabilidad no era sino la garantía de beneficios de la actuación bajo consideración de que la participación era obligatoria. Pero si no hay obligación y se participa bajo el régimen de libre empresa, y como en los negocios, se gana y se pierde ¿por qué habría de garantizarse negocio alguno? Al que no le interese participar (porque sea poco o nada atractivo, por ejemplo) se aparta por ser optativo o facultativo y se le indemniza de acuerdo a la ley, en base a su situación y por tanto, sin expectativas. En este escenario las circunstancias cambian y ya no nos encontramos ante un urbanismo de propietarios, sino de empresarios sujetos a las determinaciones del interés público (PAREJO & ROGER, 2007:185 y PAREJO & ROGER, 2009: 157).

Por todo ello, se puede deducir que el efecto combinado de la facultad de participar y la no necesidad de garantizar la viabilidad hacen cambiar todo el escenario.

⁷⁸El concepto de la facultad de participar, soslayado por muchos como un mero cambio semántico por confusión con el concepto de la autoexclusión de la actuación urbanizadora y la consiguiente expropiación, es una incorporación del Derecho Europeo al SUE. La participación potestativa y su ejercicio bajo el principio de libertad de empresa (LS07 6.a y ahora TRLSR 9.2), implica que no existe la obligación de garantizar el beneficio y que cuando al propietario no le sale rentable o no desea participar (p. ej. porque la edificabilidad patrimonializable no supera el valor de las cargas asignadas) puede apartarse, siendo indemnizado por lo que tiene⁷⁹ y sin detrimento alguno. Sirva como ejemplo ilustrativo de este cambio de modelo que, tanto la LS07 como el vigente TRLSR, ya no exigen la realización del EVEF (TRL76 120 y 121), y si el ISE, estudio diferente que debe justificar la sostenibilidad de la actuación para las Haciendas Públicas tras la recepción de la urbanización. Por tanto, si no hay necesidad de garantizar el beneficio (saldo positivo entre ingresos y gastos), tampoco hay limitación para las cargas, más allá de que se definan y justifiquen las que resulten precisas para la actuación y con ello, no incurrir en arbitrariedad⁸⁰ y que únicamente se encuentran limitados objetivos de la actuación, que a su vez se encuentra limitado por la sostenibilidad global el plan.

En consecuencia, pudiéramos preguntar desde la LS07 si seguía siendo exigible la viabilidad si la legislación básica no lo exigía o si era exigible si las legislaciones autonómicas la exigían, pero ¿y si no lo hacían?

Para dar respuesta a esta cuestión procede ir al siguiente apartado, no sin antes analizar las especiales circunstancias que se produjeron en las actuaciones sobre el suelo urbanizado tras la promulgación de la LS07.

⁷⁸ Apartado basado en el artículo de CEREZO, 2018a: RDU.

⁷⁹ Con lo que se corrige la aberración del sistema de valoraciones anterior en función de la clasificación, donde en expropiación se le entregaba total o parcialmente las expectativas generadas por la acción urbanística sin haber soportado carga alguna y que contraviene cualquier criterio en derecho comparado y de la legislación expropiatoria.

⁸⁰ *Garantía constitucional de los ciudadanos para con los poderes públicos, CE 9.3. (STS 2783/2015 Txomin Enea FJ 3)*
La Sala de instancia, a pesar de que los demandantes discutieron la procedencia de tal deber como viene configurado en la ordenación urbanística combatida, no se plantea esta cuestión por entender que resulta perfectamente posible desde la perspectiva del estatuto básico de la propiedad urbana establecido por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, y la Corporación municipal, al oponerse a los motivos de casación que analizamos, aduce que las determinaciones combatidas están suficientemente justificadas y son coherentes con el modelo territorial previsto por el Plan General, sin que sea exigible una motivación concreta y puntual relativa a cada uno de los concretos extremos. Si partimos, como resulta inexcusable dados los hechos declarados probados en la sentencia recurrida, de que el citado Parque Fluvial, de 18.689 m2, es un sistema general o dotación pública que beneficia a toda la población, el principio general, que subyace en cualquier ordenamiento jurídico justo y como tal rige también en el urbanístico, de equidistribución o reparto equitativo de beneficios y cargas, hemos de llegar a la conclusión de que, si bien en nuestro vigente ordenamiento jurídico básico (artículo 16.1 a y c del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008) se establece que los propietarios de un concreto ámbito de actuación urbanística deben ceder el suelo y costear la ejecución de las dotaciones públicas o sistemas generales adscritos a ella, resulta imprescindible una justificación de la adscripción de tal sistema general o dotación pública a ese ámbito singular para evitar cualquier arbitrariedad.

Es cierto que la LS07 fue una respuesta al descontrolado crecimiento del suelo urbanizable y del crecimiento desordenado (EM I: *"las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual"*) y que plantea unos objetivos ambiciosos sobre el suelo urbanizado (EM I: *"la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos"*), pero a la hora de fijar de las determinaciones concretas la misma se viene abajo e incluso propicia el efecto contrario. La explicación de este efecto se encuentra en la combinación del régimen de las valoraciones en suelo urbanizado y el ejercicio de la facultad de participar.

En el apartado de valoraciones, la LS07 a partir de la definición de las situaciones básicas del suelo (LS07 12) define un nuevo régimen de valoraciones, de tal manera que el suelo urbanizado (que dispusiera de las redes y servicios precisos de los núcleos de población y estuviera inserto de forma legal y efectiva en la red de dotaciones –inserción en malla- LS07 12.3) (MENÉNDEZ, 2017b: 7) se consideraba que:

Artículo 23. Valoración en el suelo urbanizado.

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física: a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático. c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:
 - a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.
 - b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.
3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

Esta regulación implica que incluso si no había contribuido a ello a lo largo de la historia (levantando las cargas urbanísticas) el propietario de un bien en situación de suelo urbanizado patrimonializa la edificabilidad en situación de origen en aquellas actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización (LS07 14.1.a.2), puesto que la ley suponía que habrían contribuido al menos a aquella que correspondiera a la situación de origen (LS07 23.3) ⁸¹:

Es decir que en suelo urbanizado en que se prevea una actuación de Reforma o Renovación de la Urbanización se aplica el principio universal de la legislación expropiadora recogido en el art. 36.1 LEF y que reproduce el LS07 7.2:

Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro (art. 36.1 LEF).

La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva... (art. 11.2 TRLSR).

La Exposición de Motivos de la LS07 (apartado VI, párrafo 1º) dice al respecto: «Se llegaba así [con el sistema tradicional] a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aún en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro».

Es decir, aunque pudiera parecer lo contrario, el criterio general de valoración es que no se tiene en cuenta lo que el suelo puede llegar a ser (la edificabilidad prevista en el plan) sino lo que el suelo es.

⁸¹ Véase post en ORBENISMO: [Pasatiempos] "ordenación en su situación de origen", Natxo Tejerina <https://bit.ly/2Tt9cg0> (Consulta: enero 2019)

Sin embargo la cuestión de la situación de origen ha tenido una evolución jurisprudencial y así (SSTS 1583/2016, 1971/2016 y 2368/2016) 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).

El segundo aspecto que incide de manera determinante en las actuaciones sobre suelo urbanizado es la regulación de la facultad de participar en las actuaciones de urbanización (LS07 14.1.a). Se debe recordar que en suelo urbanizado solo se prevén dos tipos de actuación con carácter básico prevalente con respecto a las determinaciones autonómicas (PAREJO & ROGER, 2007:185) que ya no resultan de aplicación en la medida que las contradigan (véase STS 3653/2017 PGOU Málaga, STS 2971/2017 Mahou-Calderon, Madrid y STSJ PV 1737/2016 Zorroza, Bilbao). La LS07 define las actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, aRRU (LS07 14.1.a.2) como:

1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

[...]

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

Y por otro lado, las actuaciones de dotación, aDOT (LS07 14.1.b):

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la Reforma o Renovación integral de la urbanización de éste.

Las primeras podrían sintetizarse como aquellas que producirán la reordenación global del ámbito. Mientras que las segundas, tienen como objetivo una intervención menos intensa, cuyo objeto es la obtención gratuita para la administración de las dotaciones precisas para la recualificación urbana. Dice la STS 2971/2017 Mahou-Calderón, Madrid, que fija la jurisprudencia para distinguir una de otra:

Los antiguos -y autonómicos- conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad -quizá sin romperla como ciudad compacta-, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación -y sus correspondientes consecuencias- no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una Reforma o Renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las do-

taciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la Reforma o Renovación; la Reforma o Renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" -cuenta con un plus cualitativo-, y el incremento de dotaciones (Actuación de Dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de Dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.

En cualquier caso se ha de entender que, de acuerdo con el precedente del modelo clásico, la actuación de Reforma o Renovación de la urbanización sería aquella la que pretende la reordenación conjunta con sustitución, transponiéndolo al ordenamiento urbanístico vasco sería la actuación en suelo urbano no consolidado por reforma de la urbanización (SUNCu) y la actuación de Dotación con mayor o menor cohesión con la regulación vasca sería la actuación en suelo urbano no consolidado por la edificación por incremento de la edificabilidad ponderada (SUNCe). Pero esta pretendida trasposición no es sino el reflejo de una pauta o de un prejuicio (si se quiere), que en el suelo urbanizado solo es posible imputar cargas (ahora deberes) en los casos que se produzca la reordenación y sustitución, tal y como ha sido explicado en el capítulo 1.

En síntesis, si en las actuaciones de urbanización sobre el suelo urbanizado, la participación es facultativa u opcional (LS07 8.1.c) y en caso de no participar, los propietarios se les garantiza el valor en situación de origen (LS07 23.3), cabe preguntarse ¿cuáles son los efectos más probables de estas determinaciones sobre las actuaciones?

La garantía de la facultad de participar en actuaciones sobre suelo urbanizado sometido a una actuación de urbanización significa que salvo afirmación expresa por parte de los propietarios (recuérdese la exigencia de ratificación en todo caso), la actuación debe expropiar los bienes y derechos de los no participantes de acuerdo a su situación de origen (la edificabilidad del plan inmediatamente anterior salvo que estuviera edificado y que el valor por el método de comparación arroja-se un valor superior LS07 23.2 y 23.3). Esta determinación supone una capitalización del valor de la propiedad muy elevada y que forma parte de los deberes de indemnización de las actuaciones (LS07 16.1.f⁸²), además de garantizar el posible derecho de realojo en su caso (LS07 16.1.e)⁸³.

Esta hipergarantía, cuyo efecto pudiera ser que no hubiera sido prevista, lleva en la mayoría de los casos a la inviabilidad económica de la actuación, puesto que en un escenario de comportamien-

⁸² LS07 16.1.f: 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.

⁸³ LS07 16.1.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]

to racional es presumible que los propietarios que no sean promotores o inversores profesionales opten mayoritariamente por no participar, sin perjuicio de que la ausencia de respuesta de los propietarios tenga el mismo efecto (CABALLER & ROGER, 2012: 128), en la medida que:

- No participar les anticipa el desembolso económico de manera casi instantánea a la aprobación del proyecto de reparcelación (RGU 71, 91, 99, 100) (CANO, 2017: 70).
- Los costes de indemnización aumentan y por consiguiente se incrementan los costes para los participantes remanentes.
- Las cargas proporcionales y los derechos son mayores para los participantes remanentes y por tanto su riesgo y necesidad de financiación es mayor.

Para el propietario minoritario inicial participar tiene pocas ventajas:

1. Tendría el derecho de realojo, caso de tener vivienda.
2. No tendría indemnización por su propiedad ya que sería una aportación para la actuación (aunque este aspecto puede resultar controvertido por el criterio de valoración en suelo urbanizado), ¿cómo se valora una edificación en suelo urbanizado a tenor del LS07 16.1.f?, ¿de igual manera que si no participara? Recuérdese que en suelo urbanizado no es posible valorar el suelo y el vuelo de manera separada.
3. Participa en una actuación donde como minoritario carece de control efectivo alguno de la empresa y sin embargo, se ve inmerso, una vez que acepta participar, en financiar proporcionalmente la actuación (reparto de beneficios y cargas LS07 8.1.c) con un plazo extenso hasta la obtención del suelo urbanizado. De dicha participación obtendría una edificabilidad que únicamente patrimonializa a la finalización de la actuación y que todavía tendría que edificar para poder disponer de un inmueble y venderlo para poder capitalizar la inversión realizada.

Para visualizar el efecto de las determinaciones legales expuestas imaginemos el siguiente caso ideal:

Un ámbito con 5 propiedades sin edificar en suelo urbanizado (a efectos de simplificar el ejemplo), cuyas cuotas de propiedad son 30%, 25%, 20%, 15% y 10%, donde el valor de la edificabilidad patrimonializable es 1 M€, las cargas de urbanización (sin indemnizaciones) son 800.000€ y el valor de la edificabilidad en situación de origen es 300.000€ (90.000€, 75.000€, 60.000€, 45.000€ y 30.000€ respectivamente). De acuerdo con un proceso de sucesivas rondas de consulta, exclusión y adjudicación proporcional a los derechos, donde en cada ronda el minoritario de cada una de ellas decide no participar porque no le compensa o inter-

esa. El resultado tras 4 rondas sería que la actuación es inviable puesto que el propietario remanente que se quedaría con el 100% de la actuación no solo no gana, sino que pierde si lleva a término la actuación.

Ciertamente es poco racional esperar que la participación de los minoritarios pueda producirse en las actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, puesto que les sale más a cuenta no hacerlo (como dice el dicho común “más vale tomar el dinero y salir corriendo”⁸⁴). Cuando esta pauta se reproduce de una manera cuantitativamente importante deriva en la inviabilidad económica de la actuación y del plan (como se observa en el ejemplo ideal), porque el coste de los deberes de la actuación supera el valor de la edificabilidad patrimonializable.

¿Cuál ha sido la solución habitual para este tipo de situaciones? Generalmente, la solución ha sido jugar con la ficción de incrementar la edificabilidad. No obstante esta solución tiene dos límites. Primero el legal. Las legislaciones autonómicas suelen tener límites de edificabilidad que topan el crecimiento (en el caso del País Vasco LvSU 77.1, que establece un tope de 2,3 m²t/m²s en el área sin computar los sistemas generales y sin perjuicio del mecanismo o válvula de escape de las actuaciones de reforma y renovación del LvSU 77.2 que habilita superar el límite excepcionalmente previo informe del Consejo de Gobierno). Pero existe una limitación mayor, la económica. La pregunta es sencilla y sin embargo la respuesta es compleja ¿es posible aplicar políticas de sustitución con crecimiento ilimitado y generalizado en un marco de regresión demográfica y competencia por población entre municipios con efectos de vaciamiento territorial?

La contestación nos lleva a que, salvo actuaciones puntuales y bajo una perspectiva territorial y de conjunto, este tipo de dinámicas no se puedan llegar a producir, ni que tampoco sean deseables desde una perspectiva urbana integral (física, social, económica y medioambiental).

Lo que se demuestra con la combinación regulatoria de la facultad de participar y la sobrevaloración del suelo y/o edificios en situación de suelo urbanizado, es que las actuaciones son inviables económicamente en el sentido clásico del concepto. Todo ello al margen de que en las actuaciones de transformación no se exija la comprobación de la viabilidad, puesto que la LS07 no lo contempla en ninguna de sus determinaciones.

⁸⁴ También es una película de Woody Allen de 1969, “Take the money and run”.

RONDA	INICIAL	1.000.000 €	800.000 €			300.000 €
PROPIEDAD	CUOTA	EDIF PATRIMON	CARGAS	INDEM	SALDO	VALOR SIT ORIGEN
A	30%	300.000 €	240.000 €	0 €	60.000 €	90.000 €
B	25%	250.000 €	200.000 €	0 €	50.000 €	75.000 €
C	20%	200.000 €	160.000 €	0 €	40.000 €	60.000 €
D	15%	150.000 €	120.000 €	0 €	30.000 €	45.000 €
E	10%	100.000 €	80.000 €	0 €	20.000 €	30.000 €
TOTAL	100%	1.000.000 €	800.000 €	0 €	200.000 €	300.000 €

RONDA	1	1.000.000 €	830.000 €			
PROPIEDAD	CUOTA	EDIF PATRIMON	CARGAS	INDEM	SALDO	
A	33%	333.333 €	276.667 €	0 €	56.667 €	
B	28%	277.778 €	230.556 €	0 €	47.222 €	
C	22%	222.222 €	184.444 €	0 €	37.778 €	
D	17%	166.667 €	138.333 €	0 €	28.333 €	
E	NO PARTICIPA				30.000 €	30.000 €
TOTAL	100%	1.000.000 €	830.000 €	30.000 €	200.000 €	

RONDA	2	1.000.000 €	875.000 €			
PROPIEDAD	CUOTA	EDIF PATRIMON	CARGAS	INDEM	SALDO	
A	40%	400.000 €	350.000 €	0 €	50.000 €	
B	33%	333.333 €	291.667 €	0 €	41.667 €	
C	27%	266.667 €	233.333 €	0 €	33.333 €	
D	NO PARTICIPA			45.000 €	45.000 €	
E	NO PARTICIPA			30.000 €	30.000 €	
TOTAL	100%	1.000.000 €	875.000 €	75.000 €	200.000 €	

RONDA	3	1.000.000 €	935.000 €			
PROPIEDAD	CUOTA	EDIF PATRIMON	CARGAS	INDEM	SALDO	
A	55%	545.455 €	510.000 €	0 €	35.455 €	
B	45%	454.545 €	425.000 €	0 €	29.545 €	
C	NO PARTICIPA			60.000 €	60.000 €	
D	NO PARTICIPA			45.000 €	45.000 €	
E	NO PARTICIPA			30.000 €	30.000 €	
TOTAL	100%	1.000.000 €	935.000 €	135.000 €	200.000 €	

RONDA	4	1.000.000 €	1.010.000 €			
PROPIEDAD	CUOTA	EDIF PATRIMON	CARGAS	INDEM	SALDO	
A	100%	1.000.000 €	1.010.000 €	0 €	-10.000 €	
B	NO PARTICIPA			75.000 €	75.000 €	
C	NO PARTICIPA			60.000 €	60.000 €	
D	NO PARTICIPA			45.000 €	45.000 €	
E	NO PARTICIPA			30.000 €	30.000 €	
TOTAL	100%	1.000.000 €	1.010.000 €	210.000 €	200.000 €	

Tabla 3. Caso ideal de consecuencias del ejercicio de la facultad de participar en suelo urbanizado

2.2.1 La subsistencia de la viabilidad tradicional

Pese a que la LS07 no recogía el antedicho requisito de viabilidad económica, se ha producido una tensión respecto la exigencia de la misma, al menos desde el plano formal.

Se ha indicado anteriormente que la totalidad de las legislaciones urbanísticas al momento de la promulgación la LS07 eran deudoras del modelo clásico (TRL76 fundamentalmente), cuestión obvia por otra parte. Pero lo que no es tan obvio es que, cuando las Comunidades Autónomas que han procedido a revisar sus legislaciones hayan continuado obstinadamente exigiendo dicho requisito cuando legislación básica prevalente ha optado por otros objetivos y criterios, concretamente el de la sostenibilidad.

No obstante, no todas las Comunidades Autónomas han venido exigiendo el estudio viabilidad económica y financiera, ni la justificación de la viabilidad económica en los términos del TRL76. Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Madrid y la Valenciana. Al contrario resulta sintomático que las otras legislaciones urbanísticas persistan en este concepto, trasladando los operadores una negación constante al cambio de modelo, que no hace sino aparentemente revivir el TRL76.⁸⁵ Pero no siendo suficiente con ello, el Tribunal Supremo ha determinado de forma reiterada (por todas, STS 1405/2016, FJ4 sobre el PGOU de El Campello, Comunidad Valenciana) la obligación de que el planeamiento incorpore el EVEF por estar previsto en la reglamentación de desarrollo del TRL76. El precedente, expresamente invocado, de esta línea jurisprudencial es la STS 4284/2014 (FJ5), sobre un Plan Parcial en Pozuelo de Alarcón (Madrid) en la que se determinó la aplicación del RPU diciendo que:

"...no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras razones porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite, pues la exigencia de Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos".

Por ello, resulta sorprendente que el argumento para mantener la viabilidad a corto como requisito de validez del plan urbanístico sea que la jurisprudencia no ha cambiado. Con todo, lo más relevante son los efectos de esta conclusión sobre la aplicación, por razones jurídico formales, del RPU: como la normativa urbanística de 1976 y de 1978 de ámbito estatal no puede ser derogada por las Comunidades Autónomas, por razones territoriales, ni por el Estado, por razones competenciales (STC 61/1997, FJ 12.d), la doctrina jurisprudencial indicada tiene vocación de pervivencia en el

⁸⁵ Apartado del capítulo basado en la publicación de CEREZO y TEJERINA, 2018b: CyT.

tiempo, fosilizando el modelo preconstitucional de planeamiento, aunque suponga una “ablación” del poder legislativo para dictar un modelo de propiedad acorde con otros objetivos y necesidades.

2.3 La sostenibilidad en sentido pleno

Si por algo se caracteriza la LS07 es precisamente por la incorporación por primera vez de la sostenibilidad al urbanismo en su sentido pleno (PAREJO & ROGER, 2007: 33 y 36).

Resulta singular como el reduccionismo generalizado de nuestra sociedad actual ha limitado el concepto de sostenibilidad y/o Desarrollo Sostenible a una mera óptica medioambiental, sin duda importante, pero que no define íntegramente el concepto o cuando menos las ópticas que debe incorporar necesariamente de una manera integradora.

Si recuperamos la definición mayormente aceptada del Desarrollo Sostenible, la definición Brundtland⁸⁶,

El Desarrollo Sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones

podemos observar que la literalidad de la misma nos habla de las necesidades. Estas necesidades, tanto como marco como por su alcance no pueden ser instrumentados como la mera idea ecológica o “verde” en sus distintas plasmaciones (energía, emisiones, materiales, residuos, agua, ruido, etc.), sino que necesariamente y de manera integrada debe aunar la perspectiva económica y social, que a su vez en el marco urbanístico lleva implícita la plasmación y ordenación del espacio de la ciudad y del territorio.

Es posible que esta grado de abstracción haya resultado excesivamente abstracto para un modelo urbanístico español como el clásico, basado en el crecimiento y en el blindaje de los derechos y obligaciones que provinieran del negocio inmobiliario, donde las perspectivas económica, social y medioambiental no se contemplaban más que como efecto o consecuencia, pero nunca como condición apriorística de definición física o de la ordenación (véanse los apartados 1.4.2 y 1.5.2). Incluso aunque en el modelo clásico las determinaciones económicas, sociales y medioambientales hubieran formado parte del resultado o de su implementación posterior, para la mayoría de los ope-

⁸⁶ Para mayor información ver: <https://bit.ly/2geeOsX> (Consulta: enero 2019)

radores eso pertenecía a otras actuaciones, negociados y áreas, fundamentalmente de la administración pública.

Al igual que en otros conceptos urbanísticos, la LS07 es una reacción o una llamada (según se mire) a esa necesidad de incorporar el concepto de sostenibilidad. Baste reiterar la concepción que se describe en la exposición de EM I, tanto como opción propia del Gobierno que la impulsó como por la incorporación del Derecho Comunitario (PAREJO, 2010: 102).

La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Interesa identificar en este punto, que al menos en el plano de la ley se apuesta por:

- Responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible.
- Minimizar el crecimiento y apostar por la regeneración urbana, si bien no introduce ninguna determinación efectiva al respecto. Eso vendría años más tarde, aunque se abone las bases para que ese objetivo pueda ser desarrollado con posterioridad.
- Incluir la Estrategia Territorial Europea que desarrolla la sostenibilidad integrada o plena.
- Apostar por la ciudad compacta, frente a la ciudad dispersa y desordenada o a los crecimientos precedentes basados en el negocio, la plusvalía y la ocultación de costes.
- Considerar el suelo un bien o recurso escaso, que no solo tiene que estar al servicio del crecimiento, sino al servicio de la creación cultural colectiva en recreación, que favoreciese su rehabilitación y fomentase su uso.

Pero el modelo de la LS07 no se limitaba a la incorporación de una serie de principios vinculados al Desarrollo Sostenible (LS07 2.2),

2. En virtud del principio de Desarrollo Sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
- c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*

sino que introduce también una serie de elementos de control y seguimiento anterior y posterior a la tramitación y de ejecución de los instrumentos de ordenación. Primero porque (EM IV):

Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente. La efectividad de estos estándares exige que las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial, se sometan a un nuevo ejercicio pleno de potestad de ordenación. Además, la Ley hace un tratamiento innovador de este proceso de evaluación y seguimiento, con el objeto de integrar en él la consideración de los recursos e infraestructuras más importantes.

Por ello, la LS07 incorpora y vincula de manera determinante los siguientes elementos a los instrumentos de ordenación de manera específica y sin perjuicio de que el resto de perspectivas también debieran de incluirse y justificarse en el documento (PAREJO, 2010: 127 y PAREJO & ROGER, 2017: 7):

- La Evaluación Ambiental de planes y programas, EAE (LS07 15.1).
- El Informe de Sostenibilidad Ambiental, ISA (LS07 15.2).
- De manera adicional a lo establecido por otras normativas sectoriales (LS07 15.3):
 - El Informe de Suficiencia y Disponibilidad de recursos hídricos.
 - El Informe de Protección del dominio hidráulico.
 - El Informe de Costas, en su caso.
 - El Informe de Carreteras y otras infraestructuras.

- El Informe o memoria de Sostenibilidad Económica (LS07 15.4), quizás uno de los más relevantes.
- El informe de Seguimiento de ejecución urbanística de su competencia, con especial constatación la sostenibilidad ambiental y económica (LS07 15.5).

Este nuevo marco legal, aunque solo sea en el plano de la ley, permite que la perspectiva de la sostenibilidad plena tenga que formar parte del urbanismo y de los instrumentos urbanísticos en particular. El desarrollo del concepto, así como su implantación sobre el medio urbano, va a ser desarrollado posteriormente con la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (LES), donde desde la transversalidad se llega al urbanismo y al medio urbano existente en particular, como se analizará en el capítulo 3.

No obstante, la variable fundamental que introduce la sostenibilidad (de hecho está en la propia definición de sostenibilidad Brundtland) es el tiempo. La variable tiempo en todas sus perspectivas:

- ¿Qué le pasa al medio transformado a lo largo del tiempo?, ¿es finito?, ¿tiene un plazo de vida útil?, ¿y qué supone eso?
- El tiempo como variación de las relaciones sociales entre los seres y colectivos que habitan en el medio urbano.
- El tiempo como variación de las relaciones económicas, comerciales, laborales y de flujos económicos se producen en el medio urbano.
- El tiempo como variable de medición de los impactos ambientales entre otros.

Se trata en síntesis del cuestionamiento del modelo precedente por las consecuencias que puede llegar a tener la transformación, la conservación y la reposición del medio urbano que ha sido ejecutado y tiene que sobrevivir en un marco de competitividad entre tejidos urbanos, que no funcionan de manera aislada (bajo la clásica técnica de delimitación de las rayas de los distintos regímenes jurídicos), sino que se solapan en un concepto líquido o muy cercano a esa líquida modernidad que describe Zygmunt Bauman⁸⁷⁸⁸

⁸⁷ Modernidad tardía (o modernidad líquida) es la caracterización de las actuales sociedades globales altamente desarrolladas como continuación (o extensión) de la modernidad, en lugar de como el pasaje a una nueva era enunciada como posmodernidad. Introducida como "modernidad líquida" por el sociólogo polaco-británico Zygmunt Bauman, la modernidad tardía está marcada por las economías capitalistas globales, con su privatización creciente de servicios y la revolución de la información. <https://bit.ly/2ngxE9N> (Consulta: enero 2019)

⁸⁸ Véase posts del autor en Orbenismo: Los retos del Derecho Urbanístico en la modernidad líquida: <https://bit.ly/2FpUP7d> y [nU] no-Urbanismo: Ciudad Líquida: <https://bit.ly/2UWFhP6> (Consulta: enero 2019)

Por tanto, a partir de la enunciación del concepto interesa describir las nuevas bases conceptuales de la sostenibilidad explícita e implícita de la LS07 y su modelo.

2.3.1 Física

Tal y como se ha señalado en el apartado precedente, una de las determinaciones fundamentales de la LS07 fue la incorporación de la variable tiempo.

Es cierto que dicho concepto del tiempo no se explicita en ningún apartado de la exposición de motivos ni en ningún artículo de la Ley. Pero es precisamente a lo largo del texto donde se denota el concepto de la sostenibilidad, ya que frente a la opinión mayoritaria no se trata únicamente de su vertiente medioambiental, sino también social, económica y física.

El urbanismo clásico siempre se ha observado como la ordenación física (el diseño urbano) que tenía unas consecuencias sociales, económicas y medioambientales, pero en escasas ocasiones como determinación apriorística de estas determinaciones. Por otro lado y tal y como se ha expuesto en el capítulo 1 (ver apartado 1.5.2), la transformación del suelo se veía como un acto sin consecuencias siquiera desde el plano físico. No se percibía la vida útil finita de la urbanización (la edificación pertenecía a la esfera privada de acuerdo con la separación de el suelo y el vuelo del modelo clásico, CASTELAO, 2013: 167).

La LS07 o mejor dicho, sus ideólogos se percataron y percibieron que los desarrollos efectuados al albur de las distintas legislaciones del modelo clásico estaban llegando al final de su vida útil. A tal efecto señalaban en la EM I la necesidad de apostar por la regeneración urbana y por la propuesta de desarrollar el modelo urbano de acuerdo con los parámetros de la ciudad compacta, señalando los inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada y la ineficiencia económica el modelo precedente por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de las infraestructuras y prestación de los servicios públicos.

Estas bases se reflejan a su vez en la dicción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en especial en el LS07 2.2.c, referido al medio urbano o lo que es lo mismo, la ciudad existente (aunque posteriormente no se desarrollase en el resto de artículos),

Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

El aspecto de la intervención en la ciudad existente para su preservación emergería con la LES. Sin embargo, en la LS07 sí se introducen al menos toda una serie de determinaciones, cuando menos sobre las nuevas intervenciones, sean sobre suelo rural o urbanizado (las actuaciones de transformación LS07 14.1):

- LS07 9.1: *En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.)*
- LS07 10.c: *Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.*

Pero donde se introduce de manera determinante el concepto de tiempo, aunque poco reconocida operadores urbanísticos, es en el concepto de los impactos sobre la Hacienda Pública de las actuaciones, o lo que es lo mismo, las consecuencias (sociales, económicas, medioambientales y físicas) de las actuaciones. De manera innovadora la LS07 introduce en su artículo 15.4 el Informe o memoria de Sostenibilidad Económica (ISE):

4. *La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.*

Para contrastar la trascendencia de este concepto e instrumento, y sin perjuicio de ulteriores análisis, se debe de recordar que la administración pública (el Ayuntamiento) era receptora de la urbanización y de los solares dotacionales de cesión obligatoria y resultantes de las actuaciones y por tanto, a partir de ese momento de la recepción y con la que se da por concluida la actuación, la administración debía asumir todos los costes inherentes para garantizar los correctos servicios públicos (mantenimiento y conservación). No obstante, como se puede observar la reflexión del ISE en cuanto a impactos, solo se establece para las nuevas actuaciones de urbanización y no para la preservación de la ciudad.

Pero la introducción del concepto de sostenibilidad con el ISE y los impactos sobre las Haciendas Públicas, no solo implicaba la repercusión económica a corto que será estudiada en los siguientes apartados, sino la necesidad de que la administración que fuera a aprobar el instrumento de ordenación tuviese que preguntarse sobre lo que ocurre durante y al final de la vida útil de las dotaciones obtenidas y los servicios que tuviese que prestar. Por tanto, si la reflexión es honesta, la administración ya no puede ocultar todos los impactos (costes) que va a tener que afrontar y en especial aquellos que el modelo clásico optó por no preguntarse, ni introducir como variable a la hora de aprobar los instrumentos de planeamiento. Necesariamente tiene que preguntarse sobre la validez, características y duración de la urbanización (dotaciones públicas), sobre los plazos, sobre el mantenimiento necesario y en su caso preventivo. En el fondo tiene que preguntarse sobre la incidencia del tiempo, de las consecuencias que tiene para dicha administración el envejecimiento y degradación natural o inducido de las dotaciones públicas, así como por la capacidad de adaptarse a requisitos y estándares funcionales que evolucionan aceleradamente. Incluso, esta reflexión sobre lo meramente físico tiene un mayor alcance, puesto que implica necesariamente la reflexión sobre la adaptabilidad de los usos y de la urbanización a esos nuevos escenarios y hace una llamada y un cuestionamiento sobre un nuevo modo de planeamiento no tan rígido y determinista, que sea capaz de afrontar nuevas realidades sociales.

2.3.2 Social

De los planos que conforman la sostenibilidad integrada que preconiza la LS07, quizás es el social el que menos se desarrolla. Acaso corría el año 2007 y todavía esta perspectiva resultaba excesivamente alejada de la acción urbanística (se puede llegar a dudar que incluso hoy día sea considerada, ya que pocos operadores la consideran como una cuestión que afecte en las ordenaciones. Piénsese por ejemplo en la perspectiva de género y los debates sobre la preceptividad de los informes o perspectivas a incluir en los instrumentos de ordenación⁸⁹).

No obstante, la LS07 sí hace un primer esfuerzo por introducir la perspectiva transversal de lo social como condición a priori a ser contemplada en los instrumentos de ordenación (PAREJO, 2010: 118-119). Aunque lo haga de una manera acorde con el modelo legal pretendido, es poco habitual para los operadores urbanísticos, acostumbrados a otros modos y otros términos. La perspectiva

⁸⁹ Véase la STS 4087/2018 referida al PGOU de Boadilla del Monte en Madrid que revierte el criterio de la STSJ M 3416/2017 y la no consideración del TRLSR 20.1.c sobre Criterios básicos de utilización del suelo.

social se introduce desde los planos vinculados a los derechos constitucionales de vivienda (CE 47) y la participación ciudadana (CE 48), y así en la LS07 EM I se describe:

Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano.

En este sentido, aboga por la introducción como principio general para la transparencia y participación ciudadana en los procesos de aprobación de los instrumentos de ordenación y de ejecución:

Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente.

Es preciso señalar no obstante que el concepto de Participación Ciudadana únicamente se incorpora desde la perspectiva de las nuevas actuaciones que son las únicas que regula la LS07 y no se articula para verificación o implementación del régimen estatutario por todos los agentes y los propietarios en particular sobre lo ya existente. No se vislumbra un modelo de participación ciudadana que limite o condicione los derechos propios en pro del común. Lo que casi siempre se regula son los derechos ajenos, en especial los que concernieran a la actividad empresarial urbanística (la regulación de los demás).

El otro bloque donde se plasma la incorporación de la perspectiva social de manera particular es en el binomio de los principios (LS07 2) y criterios básicos de utilización del suelo (LS07 10).

La LS07 introduce por primera vez en la legislación del Estado una determinación básica en cuanto a la reserva de vivienda de protección pública (EM IV, LS07 10.b) en las actuaciones de urbanización (LS07 14.1), al objeto de garantizar no solo un desarrollo urbano sostenible y su función social (LS07 2.2.b), sino también para poder atender las necesidades sociales (LS07 EM I) de tal manera

que se pueda incidir sobre el mercado y poder estructurar nuevos modelos sociales, así como aspirar a una cierta igualdad de derechos.

En el ámbito de los principios, la LS07 ya no se conforma con la enunciación de los principios de ocupación física del suelo o el territorio, sino que introduce, desde la transversalidad que aportan otras lecturas (TEJEDOR, 2012: 222), la necesidad de incorporar *el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación* (LS07 2.3):

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

Por tanto, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas deben formar parte de la ordenación desde el primer momento (contenidos, justificaciones y tramitaciones de los instrumentos de ordenación).

Sea por la técnica legislativa (QUINTANA, 2011: 51), por la inercia de los operadores o por una falta de referentes, lo cierto es que no pocos agentes han considerado que estos principios resultan ajenos o en el mejor de los casos inocuos o neutros y lejos de toda relevancia práctica. Es una cuestión de perspectiva, pero el medio físico debe responder a otras perspectivas de uso y necesidades sociales que permitan paliar las brechas de igualdad que existen. Sin embargo, el modelo clásico precedente no ha hecho sino alentar la vertiente económica de extracción de plusvalías sin considerar los efectos de la misma en todos los planos, pero sobre todo en el de la ocupación y usos que se producen en el medio urbano.

No obstante, la LS07 no profundiza excesivamente en la aplicación de los criterios sociales, puesto que considera que estaba rayando en la invasión competencial (LS07 2.2.b),

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

pero sí establece las bases para que legislaciones posteriores desarrollen e implementen estas determinaciones en el medio urbano (LS07 10.c).

Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo.

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

[...]

- c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.*

2.3.3 Económica

La sostenibilidad económica de la LS07 se plasma en un doble plano. El primero en el cambio de foco que supone la determinación que la urbanización se considera un *servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad* (EM III) y que será analizada en el apartado siguiente (2.4).

En un segundo plano se interpreta que el suelo transformado y/o existente no solo sirve como espacio de alojamiento (vivienda) o disfrute, sino también para los usos productivos (EM I):

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales

En sintonía con ese objetivo y al igual que la enunciación del principio del Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible bajo la perspectiva social, la LS07 reconoce y establece la necesidad de armonizar el uso del suelo para la generación de Economía y Empleo (LS07 2.2). Para ello y con la finalidad de que los instrumentos de ordenación acogieran esta pretensión establece que dichos instrumentos, los que recogen actuaciones de urbanización (LS07 14.1.a), deben incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, ISE (LS07 15.4) donde entre otros impactos deben ponderarse y justificarse la suficiencia y adecuación de los usos productivos.

Este objetivo y determinación no resulta sino la reacción al modelo de monocultivo residencial mayoritario del urbanismo clásico precedente, cuyos resultados a modo de tejidos puramente residenciales pero para los cuales no se proveía o condicionaba la provisión de espacio para el trabajo habían generado escenarios dantescos de barrios dormitorio, amén de problemas derivados de movilidad entre otros (p. ej. famoso el caso del municipio manchego de Seseña ilustra los objetivos, medios y resultados de dicho modelo clásico). No obstante, si el modelo clásico también había producido suelo comercial o productivo de manera dispersa o espontánea, según las leyes del mercado, la LS07 introduce la necesidad de incorporar y relacionar el criterio de equilibrar los eventuales crecimientos residenciales a la necesidad de proveer trabajo y además debe resultar suficiente, adecuado y productivo. Estos aspectos de complejo calado que debieran haber revolucionado las ordenaciones que se realizaron a partir de la LS07, han pasado y siguen pasando desapercibidos, incluso obviados en los instrumentos de ordenación actuales (al menos en el País Vasco, a la vista de la información publicada por el Gobierno Vasco sobre los instrumentos de ordenación en UDALPLAN⁹⁰, base de datos de planeamiento del País Vasco).

En consecuencia la LS07 introduce la necesaria provisión cuando menos de suelo ante la pérdida de trabajo productivo y de los servicios urbanos, estableciendo no solo la correspondencia entre los desarrollos residenciales y productivos (suficiencia), sino también que este sea adecuado en un escenario cambiante y diferente del tejido laboral que por aquel entonces comenzaba a mutar hacia la robotización y digitalización, eliminando una importante cantidad de mano de obra. Con la LS07 el urbanismo debe dar respuesta a un objetivo superior, la calidad de vida, donde la mera provisión de vivienda y su espacio urbanizado no resultan suficientes para la supervivencia urbana y social, puesto que la desigualdad social y la competencia territorial (entre barrios, municipios, comarcas, provincias, etc.) depende en gran medida de la provisión del empleo, y para ello primer elemento a considerar, cuando menos, es la provisión de suelo para albergar actividades y tejido empresarial productivo.

2.3.4 Medioambiental

Sin perjuicio de las perspectivas anteriores, la medioambiental es sin duda la gran incorporación al marco de la sostenibilidad en el urbanismo de la LS07.

⁹⁰ UDALPLAN: Véase: <https://bit.ly/2upWJ2B> (Consulta: enero 2019)

Si bien es cierto que la LS07 señala con rotundidad su objetivo de implementar la variable ambiental como elemento determinante de la ordenación y el crecimiento urbano (EM I):

En el seno de la Estrategia Territorial Europea se propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

Lo cierto es que esa óptica solo se mantiene para los nuevos desarrollos, pese a la declaración de intenciones de la propia exposición de motivos.

La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.

La perspectiva ambiental se plasma al igual que las perspectivas sociales y económicas en los principios del Desarrollo Sostenible anteriormente referenciados (LS07 2.2), así como en el principio protector del medio rural para su preservación.

Igualmente, esta perspectiva es acogida en el seno de los criterios de utilización del suelo, en la medida que imponía las determinaciones *de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente* (LS07 10.c) y a tal efecto introduce y articula los distintos informes transversales y sectoriales vinculados a la materia medioambiental, que hasta la fecha habían permanecido *disconexos* salvo que las legislaciones autonómicas así lo relacionasen, estableciendo:

- El sometimiento a la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación y planeamiento (LS07 15.1).
- La evaluación de riesgos naturales (LS07 15.2).
- El informe de suficiencia y disponibilidad hídrica (LS07 15.3.a).
- Los informes sectoriales de costas y del dominio público hidráulico (LS07 15.3.b).

Sin embargo, la perspectiva, objetivos, análisis e informes en suelo urbanizado se limitan a las nuevas intervenciones de las actuaciones de urbanización y dotación en su caso. De manera acorde y pese a lo indicado de la EM I, todo tiene un alcance limitado y nada se dice sobre los objetivos e impactos medioambientales sobre lo ya existente, sobre la necesidad de adaptación de la ciudad existente a nuevas condiciones climáticas o medioambientales. La LS07 es una ley que definía un nuevo modelo pero que se fija únicamente en los nuevos desarrollos. Por eso resulta incluso llamati-

vo en ese sentido el no reconocimiento del impacto de la retransformación urbana con sustitución de la edificación y urbanización, cuestión que diferencia la Reforma o Renovación de la urbanización de la Regeneración urbana, o la ausencia o no establecimiento de estándares y requisitos ambientales a lo ya existente a través del régimen estatutario del derecho de propiedad. Esas determinaciones no se incorporarían hasta años más tarde. Sin embargo, esta circunstancia no impide reconocer que la LS07 si siembra las bases para que dicha incorporación pudiera hacerse posteriormente.

2.3.5 La integralidad

El concepto de la integralidad no se encuentra explicitado en el texto legal, pero se encuentra implícito en el mismo, como se explicará en el presente apartado.

La LS07 articula sobre los instrumentos de ordenación urbanística las perspectivas física (clásica), la social, la económica y la medioambiental de manera aunada y como condición a la hora de definir la ordenación, desbordando el plano estrictamente sectorial (EM IV). No obstante, su aplicación efectiva se limita a las actuaciones de ordenación y reordenación urbana, las actuaciones de Nueva Urbanización y Reforma o Renovación de la urbanización, con lo que su alcance y en especial para la preservación de la ciudad existente es más bien limitado o inexistente. Quizás esta pudiera ser la mayor crítica que se le puede realizar a la LS07, que la preservación (regeneración) urbana no fue desarrollada al menos de manera conjunta o no habilitó mecanismos integrales para poder hacerla y tampoco se preocupó de que cada actuación fuera sostenible por sí misma, pero sin denotar que la sostenibilidad no puede abordarse sino bajo la perspectiva global o del plan completo⁹¹.

Se ha de tener presente, que frente a la concepción fundamentalmente física del modelo clásico, la LS07 se hace eco de una realidad, que la dimensión urbana es mucho más que la mera transformación del suelo, la edificación y la garantía del negocio inmobiliario. Son las complejas relaciones sociales y económicas que se tejen, así como los impactos medioambientales los que se crean y condicionan eso que llamamos ciudad (PAREJO & ROGER, 2007: 34-35). Una ciudad que en el modelo clásico afronta la integralidad como resultado o consecuencia de la ordenación y la LS07 sitúa con carácter apriorístico y además con carácter colectivo.

⁹¹ Véase la STSJ PV 3122/2018 FJ7.6 sobre la aprobación automática de un Plan Parcial y el análisis del ISE.

La adopción de estos principios y criterios de utilización del suelo, siquiera limitados a los nuevos desarrollos, lleva implícito un concepto de supervivencia, de condiciones de supervivencia de la vida urbana en un marco de competitividad y colaboración que la LS07 opta por restablecer⁹².

Como se ha anticipado en la introducción, el modelo de la sostenibilidad plena de la LS07 abre un nuevo escenario, siquiera indiciario para la pervivencia urbana, que se podría describir y representar como la Pirámide de la autosuficiencia del medio urbano.

En este modelo geométrico el equilibrio viene dado por al menos tres de sus cuatro bases o factores (lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental), donde si falla una de las cuatro, el modelo es capaz de resistir, pero si falla más de una, el modelo se convierte en inestable y el medio urbano se degrada y cae en una espiral, que hace inútil la intervención en solo una de ellas de manera individual. Pero la estabilidad del modelo no reside únicamente en el equilibrio de las cuatro bases, sino entre la interacción de las distintas pirámides (ámbitos urbanos) que se solapan y compiten entre sí, dando al problema un carácter sistémico, global y territorial que va más allá del ámbito espacial concreto de la intervención urbanística habitual.

Figura 9. Pirámide de la autosuficiencia urbana. Elaboración propia

Un determinado tejido urbano puede tener sus edificios y urbanización en mal estado, pero si tiene estructura social, solidez económica y perspectiva medioambiental podrá salir adelante.

⁹² Por ejemplo si se considera la ciudad medieval y los procesos de reutilización del suelo y la edificación se producían mayormente *intra-muros*, con la consiguiente optimización de recursos, conservación de las realidades sociales y económicas y minimizando los eventuales impactos ambientales (fueran intencionados o no).

Un tejido urbano puede estar socialmente degradado, pero si el marco espacial es adecuado, si su funcionamiento ambiental es adecuado y económicamente tiene recursos subsanará sus déficits sociales.

Un tejido urbano con falta de recursos, pero con condiciones físicas y medioambientales y con una fuerte estructuración de servicios sociales tendrá las herramientas para salir adelante.

Un tejido urbano con problemas medioambientales, pero con condiciones físicas, sociales y económicas será capaz de paliar e incluso revertir los impactos medioambientales que genere y/o padezca.

Ahora bien, cuando dos factores se concatenan, los restantes no son capaces de dotarle de la estabilidad o sostenibilidad necesaria. Por ello, la LS07 sitúa el foco del urbanismo en otro lugar, tanto en la ordenación, como las consecuencias que se derivan de ella.

2.4 La sostenibilidad del planeamiento (cambio de foco)

⁹³Es precisamente ese cambio de foco sobre las consecuencias de la acción urbanística el que introduce la otra parte no descrita de la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento, los efectos para la Hacienda Pública.

Pero para alcanzar a comprender el verdadero alcance de este concepto es preciso señalar nuevamente las características que definen este modelo de la LS07.

En primer lugar, conviene recordar la determinación fundamental y sustantivamente opuesta al modelo legal precedente. La Ley establece que la urbanización (su definición y ejecución) es a un servicio público cuya gestión puede reservarse a la administración o en su defecto encomendar a los privados (EM III.2) y consiguientemente establece la determinación de que (LS07 6.a):

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones

⁹³ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por CEREZO & TEJERINA, 2018b: CyT.

dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

Obsérvese la diferencia con el modelo precedente (LS56 EM III):

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

En segundo lugar, la configuración bajo el régimen de propiedad estatutario de la participación en la actuación urbanizadora como una facultad y no como un deber (EM III.2),

Tercero, el estatuto de la propiedad del suelo, definido -como es tradicional entre nosotros- como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura.

que igualmente se recoge en el texto articulado (LS07 8.1.c):

Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

[...]

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

Compárese la dicción de esta determinación con la del modelo preferente en sus distintas leyes:

- LS56 (45.1 y 114.1)

Artículo cuarenta y cinco.

1. Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma.

Artículo ciento catorce.

1. Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes; y en el caso de que las fincas estuviesen arrendadas, los propietarios podrán exigir de los arrendatarios lo que procediere conforme a la legislación de Arrendamientos. Los gastos que la liberación y concentración de gravámenes lleve consigo serán sufragados con cargo al proyecto de urbanización.

- TRLS76 (120)

Artículo ciento veinte.

Uno. Los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística están sujetos al cumplimiento de las siguientes cargas:

- a) Efectuar las cesiones de terrenos que se establecen en la presente Ley.
- b) Sufragar los costes de la urbanización.

Dos. La Administración vendrá obligada a afectar el suelo procedente de las cesiones al destino previsto en los Planes, y eventualmente al Patrimonio municipal del suelo, y a realizar la urbanización en los plazos previstos. La variación en el destino de los terrenos de cesión obligatoria no podrá implicar en ningún caso disminución de la cuantía de las cesiones correspondientes al aprovechamiento medio en cada caso.

- TRLS92 (20)

Artículo 20. Deberes legales para la adquisición gradual de facultades.

1. La ejecución del planeamiento garantizará la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados e implicará el cumplimiento de los siguientes deberes legales:

- a) Ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas.
- b) Ceder los terrenos en que se localice el aprovechamiento correspondiente a los Ayuntamientos, por exceder del susceptible de apropiación privada o, en su caso, adquirir dicho aprovechamiento por su valor urbanístico en la forma que establezca la legislación urbanística aplicable.
- c) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en los plazos previstos.
- d) Solicitar la licencia y edificación, previo el cumplimiento de los deberes urbanísticos correspondientes, en los plazos establecidos.
- e) Edificar los solares en el plazo fijado en la preceptiva licencia.

2. El cumplimiento de estos deberes determina la gradual adquisición de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la Sección siguiente.

-

- LRSV98 (14 y 18)

Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:

a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.

c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.

d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.

f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento

Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable.

La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.

3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.

5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
6. Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.
7. Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

Del modelo clásico de propietarios obligados a las determinaciones de la ley y el planeamiento (en función de la clasificación), se pasa por tanto a un modelo de empresarios que podrán ejercer su derecho o facultad a participar (o no) en la actuación bajo el principio de reparto de beneficios y cargas.

En tercer lugar, la LS07 reconoce que la actuación urbanizadora se ejercerá bajo el principio de libre empresa (EM I, III):

(I) En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47.

(III), el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa.

Y así mismo se recoge en el texto articulado (LS07 6.a):

Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

El principio constitucional a la libre empresa (CE 38⁹⁴ 95) resulta poco comprendido, pero dicha garantía y derecho fundamental se produce en el seno de la economía de mercado, que no es otro mecanismo que la organización y asignación de la producción y el consumo de bienes y servicios que surge del juego entre la oferta y la demanda. Por tanto, no hay garantía de beneficio. En el libre mercado se gana y se pierde.

En cuarto lugar, la LS07 introduce un criterio de valoración distinto al precedente. El modelo clásico se valora en función de la clasificación, la LS07 opta por otro concepto, la situación básica del suelo:

- LS07 EM I: *Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.*
- LS07 EM IV: *En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones ur-*

⁹⁴ Constitución Española. Artículo 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.

⁹⁵ Sinopsis del artículo : <https://bit.ly/2m1wx99> (Consulta: enero 2019)

El derecho a la libertad de empresa reconocido en este artículo forma parte de lo que ha sido denominado como "Constitución económica", cuyos rasgos característicos se resumen de la forma siguiente:

- Abundancia de preceptos constitucionales de naturaleza económica, dentro de los cuales cabría destacar los llamados principios rectores de la política económica y social.
- Flexibilidad e indeterminación de éstos preceptos, en cuanto pretenden fundamentalmente una Constitución económica abierta y no sometida a modelos económicos fijos.
- Dualismo en la interpretación de los preceptos que comprenden esta Constitución económica, según se interpreten en el marco de la economía general o en función de la distribución territorial del poder a favor de las Comunidades Autónomas.

banísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución.

- LS07 EM V: El Título III aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aún en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente -en esta concreta materia y no en otras- del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación. En el suelo rural, se abandona el método de comparación

porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. En el suelo urbanizado, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas.

En consecuencia el nuevo sistema de valoraciones "impide" la incorporación y eventual patrimonialización del valor presunto de la edificabilidad del plan futuro salvo que se termine la actuación y se cumplan la totalidad de los deberes, ya sea en actuaciones de Nueva Urbanización en suelo rural y la de Reforma o Renovación de la urbanización (LS07 14.1.a) o la actuación de Dotación (LS07 14.1.b) en suelo urbanizado y sin perjuicio indemnización de la facultad de participar en su caso. El valor del suelo es por la situación real, sin expectativas (LS07 21.2, 22.2 y 22.3).

La conjunción de estas cuatro determinaciones: la condición de servicio público de la actuación urbanística de ejecución pública preferente; la participación facultativa en las actuaciones; la participación bajo el régimen de libre empresa, por tanto de beneficio no garantizado y la no incorporación del valor futuro de la actuación salvo que se cumplan con los deberes de las actuaciones permiten establecer que no existe la necesidad de garantizar la viabilidad económica de la actuación (recuérdese que la viabilidad del modelo clásico no significaba sino la garantía de que el plan reportara suficientes ingresos como para cubrir los costes de la operación) ⁹⁶:

Por este motivo, la existencia de ingresos que garanticen la viabilidad económica del plan siempre se ha entendido como la atribución de edificabilidad por valor económico superior a los costes de la actuación. En este sentido la STSJ AND 3237/2005 (FJ2), (en realidad STSJ PV) señala elocuentemente:

La viabilidad económica de la ordenación del ámbito es condición necesaria de su validez por exigencias del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y tiene reflejo a nivel positivo en los arts. 12.2.1.h) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLR76), y 29.1.j) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

⁹⁶ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por CEREZO & TEJERINA, 2018b: CyT.

co, en cuanto exigen la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización en suelo urbano, evaluación imprescindible desde el momento en que el art. 120 TRLS76 impone a los propietarios el cumplimiento de los deberes de cesión y de costeamiento de las cargas urbanísticas (art. 14.2 LRSV98).

En resumen, dicha obligación de los propietarios de hacer ciudad lleva necesariamente implícita la garantía de beneficio, so pena, de resultar una acción confiscatoria.

[...]

La justificación de la viabilidad ha consistido en demostrar que el diferencial entre los ingresos obtenidos con cada actuación de transformación eran superiores a los costes de la misma. Son cinco componentes:

- *Tiempo:* El cálculo se centra en el proceso de transformación por la urbanización, que es cuando concluye la obligación del propietario-urbanizador.
- *Ámbito:* La actuación urbanística (polígono, unidad de actuación...) porque es el ámbito al que se ciñen las obligaciones del propietario-urbanizador.
- *Ingresos:* Se entiende por tal, el valor en venta de los solares urbanizados resultantes de la actuación que sean susceptibles de apropiación por los particulares.
- *Costes:* La obra de transformación, incluidos los honorarios profesionales y las indemnizaciones por supresión de preexistencias incompatibles.
- *Diferencial:* El saldo positivo de la actuación, que corresponde a los propietarios del suelo. Tenía que tener una cuantía suficiente para que, distribuido de forma igualitaria, fuera interesante para los propietarios (Marín & Fernández, 2016: 279).

La cuantía del diferencial no estaba fijada normativamente, salvo indirectamente en caso de expropiación que, como el suelo con destino urbanístico se valoraba de acuerdo con los beneficios potenciales, el diferencial debía superar (TRL576 108.2º) el "valor inicial", esto es, el valor en explotación natural. Sin embargo, el art. 121 TRLS76 fijaba como referente de viabilidad el obtenido por los propietarios en otras actuaciones que se hubieran desarrollado efectivamente, por lo que ha sido frecuente entender que este diferencial de referencia no era el valor inicial sino el valor de mercado de terrenos.

De esta forma, la elaboración del planeamiento era una especie de negociación de edificabilidad (ingresos) y cargas de urbanización (costes), para que el resultado fuera suficientemente interesante para los propietarios de los terrenos. Así, puede definirse la viabilidad económica tradicional con la siguiente fórmula:

Ingresos – Costes > 0⁹⁷

La consecuencia negada por muchos es que la viabilidad económica no resulta exigible y por tanto, aquel afectado por la actuación y que no resulta ser de su interés participar en la misma, no lo hace y es indemnizado de acuerdo a la ley, eso sí, sin expectativas (a diferencia de como se hacía en el modelo clásico). A mayor abundamiento en todo el texto de la LS07 y posterior TRLS08 no aparece ni una sola vez el término de la viabilidad o concepto análogo.

En consecuencia si la actuación empresarial de la urbanización se basa en el riesgo y ventura (libertad de empresa y régimen de competencia entre terceros) el resultado de la actuación debe ser distinto para la administración que lo apruebe, al margen de que se frustre o no la actuación, que en todo caso le queda la vía expropiatoria si realmente quiere llevarla a término compensando justamente a los afectados. Pero de lo que no cabe ninguna duda es la necesidad de analizar las consecuencias de la actuación sobre la propia administración por la realización de la actuación urbanizadora. Se debe de recordar que a la finalización de la actuación o lo que es lo mismo a la recepción de la urbanización por parte de la administración (LS07 14.2), esta debe asumir la conservación de la misma así como prestar los servicios públicos necesarios. Por esta razón, la LS07 cambia de foco económico del planeamiento al dirigirlo a los impactos que padecen las distintas administraciones concernidas por la transformación del suelo. Así, la LS07 establece la exigencia del ISE primero a todas las actuaciones de urbanización (LS07 15.4), que la L3R extenderá a las actuaciones de dotación, donde *"se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes"*, y se completa con el análisis de la *"suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos"* que se ha analizado en el apartado precedente.

El cambio es sustantivo y obliga a analizar y desarrollar la acción pública urbanística desde una óptica muy diferente. No es el resultado a corto de la actuación (viabilidad económica), sino el resultado a largo plazo, donde el tiempo se denota como el factor clave ¿cuál es la vida útil de la urbanización?, ¿cuál es su configuración?, ¿y sus calidades?, ¿cuáles son sus requisitos de mantenimiento?, ¿y qué sucede cuando la urbanización se agota?

Pero si el cambio resulta sustantivo en el plano físico, no lo es menos desde la óptica social, económica y medioambiental, puesto que la administración se ve obligada a desplegar toda una serie de

⁹⁷ Con igual expresión, ROGER, 2014: 29.

servicios y prestaciones públicas para ese suelo transformado, tanto dentro como fuera del ámbito (dotaciones públicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias, asistenciales, empleo y otras derivadas), precisamente para no caer en los errores de los tejidos urbanos de monocultivo residencial.

La sostenibilidad económica del planeamiento ya no se centra en el negocio inmobiliario, sino en el ahora y el después, en los futuros cercanos y lejanos, en las consecuencias y en el balance económico que supone para la Hacienda Pública. Este hecho supone tomar en consideración otros elementos. Así, la evaluación del impacto económico para la Hacienda Pública del ISE puede resumirse como:

$$\Sigma I + \Sigma Sa + \Sigma Ke - \Sigma C > 0$$

Siendo⁹⁸:

- ΣI : Sumatorio de los Ingresos anuales previstos (actualizados) en el periodo considerado.
 - Todas las tasas y precios de los servicios públicos.
 - Todas las contribuciones especiales.
 - Todos los impuestos vinculados (IBI, ICIO, IIVTNU, IAE, ITM y otros)
 - Todos los ingresos derivados (financieros y no financieros)
 - Participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el urbanismo.
- ΣSa : Sumatorio de los Saldos actualizados (Ingresos – Costes) para la Hacienda Pública de todas las actuaciones previstas (positivo o negativo), incluso el de las actuaciones de carácter productivo necesarias para garantizar la "suficiencia".
- ΣKe : Saldo de los Costes e Ingresos financieros actualizados por los diferenciales de caja (positivo o negativo).
- ΣC : Sumatorio de los Costes anuales actualizados en el periodo considerado del mantenimiento y consumos, incluida amortización, de la urbanización, así como de los costes necesarios para garantizar el mantenimiento de la tasa "suficiente y adecuada" de actividades de carácter productivo.
 - Costes de personal.
 - Inversiones previstas.
 - Costes de los servicios públicos.
 - Costes de mantenimiento, reposición y limpieza.
 - Costes de las prestaciones públicas (educación, sanidad, cultura, sociales, económicas, etc.).

⁹⁸ Para mayor detalle consultar la Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica editada por el Ministerio de Fomento (2011). <https://bit.ly/2Cyjius> (Consulta: enero 2019)

Dado que la LS07 no fija el plazo de cálculo para la definición de la sostenibilidad del ISE, tendría que ser el RVal 3.1 el que concretará dicha cuestión cuatro años más tarde, limitándose a requerir que se tenga en cuenta un calendario realista de desarrollo de las actuaciones, toda vez que el mantenimiento de las urbanizaciones puede ser anterior a los ingresos por IBI de las edificaciones del ámbito, precisión más que razonable, sobre todo en épocas de ralentización de la actividad inmobiliaria.

Finalmente indicar que tres circunstancias han determinado que el modelo de la LS07 todavía esté prácticamente inédito: que su promulgación coincidiera con la inactividad urbanística derivada de la explosión de la burbuja inmobiliaria, que el legislador fuera particularmente respetuoso con la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y la cerrazón del Tribunal Supremo en dar por concluido el modelo clásico enfrentándose a la voluntad del legislador básico con respecto a la dicción expresa de la ley, lo cual ha facilitado la resistencia al cambio (HERNÁNDEZ & RODRÍGUEZ, 2017: 16) y que las determinaciones del viejo modelo sigan de plena actualidad en el ideario de los expertos y operadores.

2.5 La necesidad de preservación de la ciudad en la acción urbanística

Se ha señalado que la LS07 establece como objetivo la necesidad de responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible, apostando por la regeneración de la ciudad existente y minimizando el impacto de aquel crecimiento de los desarrollos anteriores (EM I), incluyendo apuesta por la ciudad compacta y la reducción de los impactos sociales, económicos y medioambientales del hasta entonces modelo de urbanización dispersa y desordenada.

Sin embargo, ese objetivo no tiene una traslación al menos completa al texto articulado. La preservación de la ciudad no pasa del mero deber de conservación edificatorio (LS07 9.1), limitado a la propiedad estricta. La única variación en cuanto al alcance del deber es la incorporación del cumplimiento de las condiciones básicas de accesibilidad universal, así como en su caso realizar los trabajos de mejora y rehabilitación, pero con el techo para el conjunto del límite del deber de conservación que permaneció invariante en su regulación desde la LS56 o el TRLS76 y por tanto, decreciente por el mero paso del tiempo (debido a los coeficientes de depreciación del RPU). Sin perjuicio de lo anterior, la explicitación del carácter estatutario del derecho de propiedad va a permitir años más tarde afrontar otros retos y perspectivas.

Por otro lado y al igual que en el modelo clásico precedente, la acción urbanística sobre la ciudad existente se limita a la actuación conjunta de sustitución, donde la preservación de lo existente no

es el objetivo, ni preferente, ni secundario, sino la transposición del régimen general de la actuación de Nueva Urbanización a la ciudad de existente y en segundo lugar, a la introducción de la innovadora actuación de Dotación.

Por ello, en primer lugar interesa contrastar la actuación de Dotación con respecto a la actuación de urbanización en suelo urbanizado, puesto que frente a la falta de reconocimiento de su finalidad, la actuación de Dotación tiene por *objeto incrementar las dotaciones públicas de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma renovación integral de la urbanización de éste.*

En consecuencia y como confirmaría años más tarde la Sentencia del Tribunal Supremo de la actuación Mahou-Calderon (STS 2971/2017), el objetivo no es compensar a la administración pública por el incremento de edificabilidad que se otorga vía planeamiento levantando la carga dotacional y cediendo la plusvalía en la proporción que señale la legislación urbanística correspondiente, sino justamente lo opuesto. La finalidad y por tanto la justificación de la actuación de Dotación es "mejorar la ciudad" (dejando la ciudad que ya está y sin perder su idiosincrasia) mediante la obtención y ajuste gratuito de las dotaciones, pero sin recurrir a la reordenación de la urbanización de todo el ámbito o alterar las todas las parcelas del ámbito que se delimite, por lo que habitualmente se restringe a una parcela individual, no pudiéndose considerar esta actuación como un mecanismo que habilita la preservación y la regeneración en su caso de la ciudad existente (MENÉNDEZ, 2017b: 9).

Por tanto, si el único mecanismo de intervención conjunta en la ciudad existente de la LS07 es la actuación de Reforma o Renovación de la urbanización (LS07 14.1.a.2), resulta necesario desgarnar las eventuales consecuencias del régimen general previsto para ellas. Sintéticamente y al igual que las actuaciones de Nueva Urbanización, las actuaciones de Reforma o Renovación la urbanización se definían por:

- La participación facultativa u opcional (LS07 8.1.c).

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

- Las mismas obligaciones que la actuación de Nueva Urbanización (LS07 16.1):

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable. Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

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.

- f) 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.*

En el caso de la actuación de Reforma o Renovación los costes de la actuación, los previsibles de realojo e indemnizaciones podrían ser mucho más elevados comparativamente y por tanto, salvo ingentes cantidades de edificabilidad (recuérdese la promesa de valor creciente y garantizado descrita en el apartado 1.4.2) no permitía obtener ni beneficio, ni rentabilidad análoga, amén de la dilación y tensiones de tramitación que podían lastrar, retrasar e incluso frustrar la consecución y terminación de la misma.

En este escenario, cabe preguntarse cuál sería el comportamiento racional o natural de los propietarios a la hora de decidir si participar o no en la actuación bajo el régimen de equidistribución de beneficios y cargas y el principio de libertad de empresa sin beneficio garantizado. Los supuestos son dos:

- a) Participación voluntaria y expresa: en tal caso, el propietario participante debería sufragar las cargas correspondientes en base a su porcentaje de propiedad y perder su propiedad inicial únicamente compensado por:
1. El valor de la edificabilidad a actuación terminada.
 2. El derecho de realojo, si lo dispusiera y quisiera ejercerlo.
 3. El valor del inmueble que desaparece, planteándose la disyuntiva de saber cuál es ese valor:
 - i. Valor de reposición (coste): la Ley no lo contempla, puesto que ese valor únicamente se habilita en suelo en situación básica rural (LS07 22.1.b).
 - ii. ¿Valor en suelo urbanizado edificado? El mayor de los dos siguientes (LS07 22):
 - 2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:
 - a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.
 - b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.
 - 3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, el método residual a que

se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

- b) No participar: y obtener en dinero el valor de expropiación a la aprobación del instrumento reparcelatorio, en cuyo caso, obtendría el anterior valor urbanizado descrito (LS07 23.2).

El principio de simplicidad de la navaja de Ockham⁹⁹ señala que el comportamiento más habitual del consumidor/inversor es aquel que ante varias alternativas la más sencilla y segura es la más probable. Pero en el caso del comportamiento de los pequeños propietarios urbanos no profesionales, ni siquiera se llega a esa disyuntiva. Ante la igualdad de percepción de inversión (reitérese las dudas sobre la indefinición del supuesto "a"), en el primer caso el propietario se ve obligado invertir sus bienes y recursos, con el único resultado en un futuro lejano o a medio plazo de un solar con edificabilidad, cuyo valor materializable sería únicamente en caso de compraventa (obviaremos el supuesto de participación voluntaria sin adjudicación por insuficiencia, por su complejidad comparativa), o tomar y marchar con el dinero del valor de su propiedad, que como valor último es ajeno a la condición del inmueble por el valor residual de la edificabilidad en situación de origen. La decisión habitual suele ser la segunda, máxime si adicionalmente se les ofrece el realojo casi en los mismos términos o mejores que en la situación inicial.

Pero si esta es la disyuntiva para el propietario que opta o no por participar, cabe preguntarse cuáles serían las consecuencias para la actuación en el caso que dicho propietario y el resto de los minoritarios (que sería lo habitual) optaran por la misma decisión:

1. Que las indemnizaciones por expropiación subirían exponencialmente.
2. Que las adjudicaciones de solares resultantes para los participantes remanentes subirían, con lo que sus cargas también.
3. Puesto que las indemnizaciones deben ser abonadas a la aprobación de la reparcelación, ello implica no sólo capitalizar el valor de la situación precedente, sino aumentar la necesidad de financiación y tesorería para los promotores remanentes en la actuación.
4. Reducir la rentabilidad del beneficio hipotético de los solares, con la consiguiente pérdida de competitividad inversora.

⁹⁹ La navaja de Ockham, principio de economía o principio de parsimonia (*lex parsimoniae*), es un principio metodológico y filosófico atribuido al fraile franciscano, filósofo y lógico escolástico Guillermo de Ockham (1280-1349), según el cual: *En igualdad de condiciones, la explicación más sencilla suele ser la más probable*. Esto implica que, cuando dos teorías en igualdad de condiciones tienen las mismas consecuencias, la teoría más simple tiene más probabilidades de ser correcta que la compleja.

5. Y en el caso mayoritario de que la edificabilidad de la actuación esté limitada (como en el caso del País Vasco, LvSU 77), que el valor de la misma no cubra las cargas y por tanto no se garantice la viabilidad económica clásica.

Por tanto, la conclusión es doble. Las garantías otorgadas por el régimen de valoraciones de la LS07 en combinación con el ejercicio de la facultad de participar deriva en la inviabilidad económica de la actuación y en su defecto, también lo sería porque no existe una posibilidad aplicación generalizada y acumulada de este tipo de actuaciones por ausencia de compradores suficientes y sobre todo compradores de bienes inmobiliarios con capacidad económica para cubrir todos los costes, cargas y deberes de una o varias actuaciones; todo ello sin perjuicio de las consecuencias sociales, económicas y medio ambientales (a modo de tres sencillos ejemplos: piénsese en fenómenos como la Gentrificación inducida, la Viviendificación¹⁰⁰ y la pérdida de tejido productivo y los impactos ambientales por sustitución y reposición de la edificación y urbanización, como en el caso paradigmático de la famosa actuación de Reforma o Renovación de la urbanización en la isla de Zorrozaurre, Bilbao¹⁰¹).

Esta sencilla exposición de la regulación de la LS07 describe el hueco regulatorio que aquella ley tenía. Que si bien estableció las pautas de un modelo por la sostenibilidad, solo operó bajo las premisas de los tipos de actuación precedentes, acaso sin percatarse (siendo benevolentes) de los efectos que suponía para la intervención en la ciudad existente, tanto si se debía proceder a su sustitución, como si se hubiera pretendido su preservación.

¹⁰⁰ Definiciones propias. Véase: ORBENISMO: Términos inventados [o no]: En torno a la gentrificación. <https://bit.ly/2VULnZr> (Consulta: enero 2019)

En un marco competitivo de tejidos urbanos encontramos un fenómeno como la "Gentrificación", que se define como el proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor.

La definición del concepto resulta insuficiente, debiendo incluirse estos otros fenómenos que se producen de manera paralela sobre los mismos tejidos urbanos. Así también encontramos:

"Gentrificación inversa" o *White flight*: Proceso progresivo de sustitución de la población original de un barrio o sector ahuyentada por sus nuevos pobladores por sentimientos como la xenofobia, la aporofobia o la inseguridad.

"Gentrificación activa": Proceso progresivo de sustitución de la población original de un barrio o sector que se produce con ocasión del alza de los precios del producto inmobiliario a consecuencia de la extracción de rentas de los propietarios originales. La importación del término *Gentrificación* desde climas en que abunda el alquiler enmascara las peculiaridades del abandono del un barrio que haya venido a más para capitalizar las plusvalías.

"Renovación urbana": Proceso urbanístico en actuaciones de sustitución del suelo urbano (normalmente vendida como regeneración), mediante el cual se sustituye todo el tejido urbano (edificios y urbanización) sin evaluar correctamente las consecuencias de todo tipo, especialmente la sociales, económicas y medioambientales.

Sub-tipo: "Viviendificación": Cuando lo sustituido progresivamente o aceleradamente es el tejido productivo original de un sector o barrio por viviendas en busca de extracción o incluso agotamiento de rentas, sin consideración de los efectos negativos de estas sobre la sostenibilidad (integral) urbana.

¹⁰¹ Erróneamente identificada por diversos autores (por ejemplo: ROMERA, 2015: 156), como una actuación de regeneración por gran parte de los estudios y que no hace sino replicar el mecanismo clásico de la expansión de la ciudad.

Es preciso insistir en la idea de que la LS07 establece la base ideológica (si se quiere expresar de ese modo) del modelo del régimen estatutario de la propiedad, la definición de derechos y deberes ciudadanos que antecede al derecho individual y la incorporación de la sostenibilidad integrada como perspectiva apriorística de la acción urbanística y por ello resulta necesario ahondar siquiera inicialmente rasgos y los obstáculos que las futuras regulaciones tendrían que afrontar.

2.5.1 Los edificios

Es un hecho que uno de los grandes retos en el medio urbano es la intervención sobre los edificios, en la medida en que son estos los que cumplen la función de morada, lugar de trabajo y disfrute para garantizar un cierto nivel de calidad de vida y en igual medida, eso que como conjunto (la suma de edificios) conforman lo que llamamos ciudad.

La intervención de los edificios es una de las barreras más difíciles de franquear para el urbanismo, ya que es donde mayormente se evidencia la colisión entre las dos esferas o regulaciones, la privada y la pública, eso que la Constitución define como la función social del derecho de propiedad que las leyes delimitan su contenido.

Por ello, resulta paradójico que la gran mayoría de los edificios de España no cumplan las exigencias que delimitan esa función social, no tanto desde una perspectiva interior, que también, sino hacia el exterior, la cual se conceptualiza como inexistente e inexigible. La cuestión es simple y a la vez profunda ¿puede alguien o la administración exigirle algo sobre mi propiedad o soy plenamente soberano en ella?, ¿dónde se encuentran los límites entre una y otra determinación?

Como se ha analizado en el capítulo 1 (apartado 1.5.1), es cierto que las exigencias legales han ido variando a lo largo el tiempo en el seno del modelo clásico. Por ejemplo, en la regulación del alcance del deber de conservación, aunque no sobre el límite de dicho deber (sobre todo por los coeficientes de depreciación por antigüedad y conservación). Pero siempre ha sido bajo una concepción individual e interior a la propiedad. A lo sumo el deber de conservación ha estado vinculado a la esfera pública en la medida que afectase de manera extrema a la seguridad o la habitabilidad de terceros. Sin embargo, la edificación (sin perjuicio de la condición estética) nunca se ha conceptualizado como un elemento particular que tuviera afección a la ciudadanía como conjunto.

Por contra, si como se ha señalado en este capítulo la LS07 introduce la variable tiempo en el seno de la sostenibilidad (conceptualmente si se quiere), el tejido urbano existente se ha comportado en

no pocas ocasiones como si este factor, el del tiempo, resultara ajeno a la edificación. Resulta como si en la misma medida que se conceptualiza que la ciudad “pública” es eterna, la edificación también parece serlo. Ni el concepto de vida útil, ni el de obsolescencia (material y funcional, CER-VERA, 2013: 34) se hacen presentes más que cuando es irremediable y la ruina aparece (TEJEDOR, 2012: 233).

En este sentido el impacto material y medioambiental de dicha obsolescencia edificatoria no se evalúa en ninguna de las dos esferas, ni en la privada ni en la pública, lo que conduce a la sustitución como un mal menor necesario fruto de algo inexorable. No se cuantifican los costes económicos y materiales, como tampoco los impactos ambientales agregados por las operaciones de sustitución frente a las de preservación. El consumo de materias primas de construcción y la producción de residuos de construcción y demolición es un análisis que brilla por su ausencia fruto de la segmentación de las variables y de que se asume que los procesos de edificación y urbanización resultan ser procesos lineales e infinitos de digestión y defecación de materia sin impactos, ni consecuencias. Basta observar los ratios de generación de residuos genéricos en función de las distintos tipos de actuación u obra para vislumbrar el efecto acumulado de este factor a la hora de evaluar las alternativas sobre sustituir o preservar la ciudad¹⁰².

Tipo de actuación	Ratio de generación de residuos Tn/m2	Ratio de consumo de materiales Tn/m2	Ratio global Tn/m2
Nueva Urbanización (m2s)	0,02 – 0,05	0,4 – 0,8	0,42 – 0,85
Nueva Edificación (m2c)	0,8 – 1	0,6 – 1,2	1,4 – 2,2
Demolición Urbanización (m2s)	0,4 – 0,8	0	0,6 – 0,8
Demolición Edificación (m2c)	0,6 – 1,2	0	0,6 – 1,2
Demolición + Nueva Urbanización (m2s)	0,42 – 0,85	0,4 – 0,8	0,82 – 1,65
Demolición + Nueva Edificación (m2c)	1,4 – 2,2	0,6 – 1,2	2,0 – 3,4
Reforma Urbanización (m2s)	0,2 – 0,6	0,1 – 0,3	0,3 – 0,9
Reforma Edificación (m2c)	0,7 – 1,6	0,5 – 0,9	1,2 – 2,5

Tabla 4. Ratios definidos en base al Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, así como otros datos basados en la experiencia como verificador homologado del autor y en varias fuentes bibliográficas, sin computar tierras y rocas naturales.

De la misma forma que no se contemplan incidencia del consumo de materiales ni la generación de residuos, la variable energética tampoco había jugado un papel preferente en el medio urbano existente. Resulta reveladora la traducción que se ha realizado en España de las exigencias de la

¹⁰² Publicado en ORBENISMO: [nU] Planeamiento, sostenibilidad, materiales y residuos. <https://bit.ly/2Jz4ePd> (Consulta: enero 2019)

Directiva Europea de Eficiencia Energética (Directiva 2012/27/UE) que señala la priorización de 1º no consumir, 2º consumir eficientemente y 3º que el consumo de energía sea de origen renovable. En España hemos seguido el orden inverso. Primero se ha optado por la implantación de energías renovables, segundo por consumir eficientemente y ya en tercer lugar y de forma alejada, se han definido regulaciones y criterios para el no consumo, acaso porque precisamente estaba vinculado a los edificios. Por ello, es precisamente en el ámbito de la ciudad existente donde se hace más precisa la intervención en cuanto a la reducción del consumo de energía y donde los estándares de consumo nulo solo se han aplicado con motivo de la nueva edificación, ya que los edificios existentes que son ampliamente los mayoritarios.

Según reconocería posteriormente la propia L3R en el año 2013, el 58% de los edificios estaban contruidos anteriormente a la promulgación de la NBE-CT 79, un 22% entre el periodo que va desde la NBE-CT 79 al CTE-2006, un 17% del CTE-2006 al CTE-2013 y un restante 3% del CTE-2013 hasta el 2017 (fuentes INE y EUSTAT). Con lo que únicamente un 3% del parque de edificatorio se ajusta a la directiva de la Unión Europea en lo referente al estándar de consumo casi nulo y hasta un 20% tiene un nivel "exigente" de comportamiento energético.

Otro tanto se podría decir de la accesibilidad universal en las edificaciones, que dependiendo de la comunidad autónoma, incluso a día de hoy deficientemente se cumplen las medidas de accesibilidad universal de una manera plena.

Tanto en un estudio realizado en el año 2016 referido al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad por Comunidades Autónomas¹⁰³, como en otro más reciente del año 2018 elaborado por la Fundación Mutua de Propietarios¹⁰⁴, se llega a la conclusión que nuestro parque edificado, tanto en 2007 como incluso en nuestros días, incumple las condiciones de accesibilidad universal (se indica que únicamente el 0,6% de los edificios son plenamente accesibles).

¹⁰³ Publicado en el diario Cinco Días: (25/10/2016) Más de la mitad del parque de viviendas es anterior a 1980, por Raquel Díaz Guijarro. <https://bit.ly/2CzECMh> (Consulta: enero 2019)

¹⁰⁴ La accesibilidad de las viviendas en España, Fundación Mutua de Propietarios, marzo 2018. <https://bit.ly/2l15xoS> (Consulta: enero 2019)

Figura 10. Estado de conservación de los edificios por CC.AA. (Fuente: Fundación Mutua de Propietarios)

La mayoría de las regulaciones que obligan a garantizar la accesibilidad en España son del siglo XXI, con lo que al menos un 80% aproximadamente de los inmuebles del país¹⁰⁵ no se garantizan las condiciones de accesibilidad exigibles, con lo que ello implica como factor de desigualdad y eventual discriminación social.

GRADO DE ACCESIBILIDAD DEL ESPACIO ENTRE LA CALLE Y EL PORTAL EN FUNCIÓN DE LA CCAA DEL EDIFICIO	ANDALUCÍA	ARAGÓN	PRINCIPADO DE ASTURIAS	ILLES BALEARS	CANARIAS	CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUNYA	COMUNITAT VALENCIANA	EXTREMADURA	GALICIA	COMUNIDAD DE MADRID	MURCIA	NAVARRA	PAIS VASCO	LA RIOJA	TOTAL ESPAÑA

	n=303	n=52	n=54	n=54	n=77	n=53	n=102	n=78	n=207	n=195	n=55	n=126	n=300	n=77	n=52	n=101	n=53	n=2027
NO ACCESIBLE	69%	60%	52%	72%	75%	60%	54%	63%	64%	64%	84%	66%	61%	56%	58%	50%	45%	63%
ACCESIBLE	31%	40%	48%	28%	25%	40%	46%	37%	36%	36%	16%	34%	39%	44%	42%	50%	55%	37%

DISPONIBILIDAD DE ASCENSOR EN FUNCIÓN DEL AÑO DE CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO	De 1954 o anterior	De 1955 a 1964	De 1965 a 1974	De 1975 a 1984	De 1985 a 1994	De 1995 a 2004	De 2005 a 2012	De 2013 a la actualidad	TOTAL ESPAÑA
DISPONEN DE ASCENSOR	52%	56%	66%	77%	78%	86%	91%	91%	78%
NO DISPONEN	48%	44%	34%	23%	22%	14%	9%	9%	22%

Figura 11. Grado de accesibilidad de los edificios por CC.AA. (Fuente: Fundación Mutua de Propietarios)

¹⁰⁵ Combinando datos del INE-EUSTAT sobre el tejido residencial y otros usos sobre edificios existentes en el año 2001 en España y en el País Vasco, así como otros estudios más recientes.

Ante este escenario vinculado al estado de conservación, al comportamiento energético y al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad para garantizar el derecho a una vivienda digna y más aun, una calidad de vida digna en el medio urbano (y rural), se hace necesario establecer unos nuevas pautas y bases que no pueden basarse en la voluntariedad (que se ha demostrado fracasada). Al contrario, va a ser preciso configurar actuaciones conjuntas integradas que superen el marco estricto de la propiedad privada, para hacer prevalecer el derecho ciudadano (colectivo) frente al derecho individual, que de manera agregada impacta en el medio urbano y en la ciudadanía en general.

Es en ese marco del conjunto de los edificios donde el urbanismo y el uso de las potestades públicas deben servir para dar respuesta a esas necesidades y exigencias para la preservación integrada del medio urbano, configurado por los edificios entre otros elementos.

2.5.2 La urbanización

Pero si existe un lugar donde el uso de las potestades públicas está totalmente justificado es sobre los espacios públicos, en la urbanización.

Es un hecho que como la materia, la urbanización también envejece y al final se agota, tiene una vida útil por más que se intente negar. Como ya se estudió en el apartado 1.5.2 del capítulo 1, el modelo clásico decidió ignorar este aspecto crucial a la hora de transformar el suelo. El modelo clásico no se planteaba la pregunta sobre qué era lo que ocurría el día siguiente del final de la vida útil de la urbanización (de haberlo hecho, desde un punto de vista de la lógica racional hubiera tenido que prever un mecanismo para afrontarlo, al fin y al cabo en eso consiste la planificación). Sin embargo, su respuesta fue la sustitución como si de una nueva actuación se tratara, lógicamente sustentado en la premisa del crecimiento poblacional con capacidad adquisitiva suficiente para poder afrontar los costes de la retrasformación. En consecuencia esa premisa supone siquiera el propio límite del sistema o modelo, cuando no lo sean otros factores como las consecuencias sociales, económicas o medioambientales derivadas.

Es por ello que, en el actual marco demográfico y económico dicha solución no será extensible, ni aplicable más que de manera puntual, por lo que no constituye una solución para la preservación de la urbanización, ni puede definirse como una pauta general.

No obstante, la problemática de la urbanización no reside únicamente en su obsolescencia material, sino también funcional. Los nuevos modos de vida y de los estándares de servicios públicos, las

nuevas redes y potencialidades, los nuevos modos de suministro energético y las necesidades funcionales urbanas (agua, saneamiento, telecomunicaciones, etc.) nos trasladan a un nuevo debate donde ya no es cuestión de la mera conservación de las urbanizaciones desarrolladas hace 60, 50, 40, 30 o 20 años, sino que ahora existen nuevas demandas en los tejidos urbanos, a las cuales no se les da respuesta y llevan inexorablemente a la pérdida de atractivo y competitividad por la amortización anticipada y por obsolescencia funcional, así como a las espirales de degradación y al aumento de la desigualdad (TEJEDOR, 2012: 227 y 2017: 462-463).

Conceptos como la movilidad sostenible, la accesibilidad urbana y los nuevos servicios en los espacios públicos (información, nodos de socialización, espacios para eventos, deporte, cultura, etc.) hacen necesario volver a repensar y reordenar la urbanización. Porque un nivel de calidad de vida digna no solo viene a través de la vivienda o el trabajo, sino por la existencia de un espacio público relacional donde verdaderamente se tejen las relaciones vitales entre la ciudadanía y donde el excluyente binomio vivienda-trabajo ha quedado superado.

Pero todo lo citado hasta este punto en el presente apartado, la preservación e incorporación de nuevos estándares y exigencias urbanas tiene un coste, por lo que inmediatamente se abre el debate sobre cómo se han de sufragar dichos costes. Lo cual nos lleva a la definición de posibles alternativas o mecanismos de pago anteriormente descritos, tales como las contribuciones especiales y la cesta de tributos. Ambas vías pueden ser personales o de los propietarios, pero mientras que las primeras son dependientes del valor inmobiliario que se acrecienta (GONZALEZ LEAL, 1995: 129-130 y CANO, 2017: 56), las segundas son fundamentalmente dependientes de la capacidad económica de los ciudadanos y cuya realidad no siempre resulta ser transparente, ni equitativa en nuestra sociedad por desgracia, donde una gran mayoría de los ciudadanos elude constantemente sus deberes tributarios (Piénsese en los datos e informaciones de la Hacienda Tributaria, así como de otras entidades independientes sobre fraude fiscal, dinero “B” y economía sumergida).

Igualmente, se ha de contemplar que las contribuciones especiales solo permiten afectar costes de obras de urbanización (GONZALEZ LEAL, 1995: 150-154 y CANO, 2017: 53), con lo cual el mecanismo se queda cojo ante la intervención sobre los edificios (únicamente afectos al deber de conservación mediante el derecho urbanístico de propiedad) y ante otras necesidades urbanas integrales (necesidades sociales, económicas y medioambientales) que puedan dar respuesta global a las demandas del medio urbano.

Lo habitual en el medio urbano ha sido la intervención pública, la cual ha sido eminentemente desigual, priorizándose algunos tejidos urbanos sobre otros, donde la intervención sobre la urbanización central, histórica y patrimonial ha conformado en la mayoría de los casos unos *donuts* urbanos

(visualícese la masa del donut como el espacio intermedio entre el vacío del centro y lo externo a la masa como la periferia), definidos por tejidos más o menos bien conservados como imagen (la realidad bajo el pavimento suele ser otra). Por otro lado, se han llevado a cabo nuevos desarrollos con altas prestaciones adaptadas fruto de la acción urbanística más reciente. En medio ha quedado un amplio tejido de urbanización desigual y progresivamente deteriorado, donde cada vez resulta más difícil intervenir por sus características y extensión. Lo que denota esta forma de intervención y conservación es por un lado la competencia entre tejidos y la progresiva desigualdad que se plasma sobre el espacio público.

Todo ello nos debe hacer pensar que, aunque sea bajo el principio rector del urbanismo de reparto de beneficios y cargas ampliado, deberíamos plantearnos la superación de la técnica de la delimitación de los ámbitos urbanísticos clásicos basada en la clasificación, que junto con la ideación de mecanismos efectivos y sostenibles de reposición de la urbanización pública procure cierta redistribución de la riqueza y de las oportunidades para que los ámbitos menos favorecidos progresen a costa de los más favorecidos económica o históricamente. Pero lo que en todo caso no es asumible es la inacción. Que porque no se pueda actuar con los mecanismos en unos determinados ámbitos, no se pueda actuar en ninguno bajo un falso principio de igualdad.

2.5.3 Las dotaciones

Por otro lado, más allá de la configuración de los tejidos urbanos como espacios de vivienda y trabajo sobre una urbanización, un importante número de tejidos urbanos adolecen en su gran mayoría de una serie de déficits que no permiten que la vida se desarrolle con plenitud. Ese déficit es fundamentalmente dotacional. Así, el conjunto de dotaciones públicas y equipamientos privados es una de las causas fundamentales de la degradación urbana (HERNANDEZ & LEIVA, 2001: 9), ya sean educativos, sanitarios, asistenciales, comerciales o de servicios. Estos déficits no son sino el resultado de una concepción errónea del urbanismo y del desarrollo urbano basado únicamente en el monocultivo de vivienda y de tejidos industriales en menor medida, donde el resto de estándares quedaban absolutamente relegados cuando menos en el modelo clásico. El objetivo era dar alojamiento, el resto de usos ya vendrían más tarde aunque de manera muy acotada (RPU estándares) y en el mejor de los casos con la única provisión de suelo, pero no su materialización edificatoria y mucho menos su eventual conservación. Por tanto, las bases de la nueva intervención para la preservación urbana deben pasar por la redotación y reequipamiento de los tejidos urbanos para hacerlos vivibles, competitivos e igualitarios.

No obstante, esta redotación y reequipamiento no puede perder de vista dos aspectos fundamentales, su sostenibilidad y su flexibilidad. De la misma manera que en los nuevos desarrollos se han de contemplar los impactos sobre las Haciendas Públicas debido a la prestación de servicios públicos, lo mismo debe ponderarse en los instrumentos para la preservación urbana. Los cálculos de eficiencia en el gasto público, junto con el despliegue de los servicios públicos que permite alcanzar un cierto grado de igualdad, si acaso progresiva, es o debe ser un imperativo para garantizar una calidad de vida digna en los distintos tejidos urbanos. No por ello se trata de ofertar un desarrollo igualitarista y poco eficiente (p. ej. un polideportivo en cada barrio porque todo el mundo lo quiera), sino lograr un equilibrio dotacional sostenible en el territorio, buscando reducir las desigualdades históricas entre los tejidos, en especial aquellos que puedan estar infradotados y que a la vez facilite la cohesión ciudadana.

El otro aspecto de la redotación la encontraríamos en uno de los rasgos más absurdos de nuestra ordenación urbanística, los estándares reglamentistas unificadores que, con tal de objetivar las soluciones, resultan ser ajenos a las diferentes realidades de los diferentes tejidos urbanos (GARCIA-MORENO, 2017: 3). Si a nivel político territorial se ha llegado a hablar del “*café para todos*”¹⁰⁶, nuestras normativas urbanísticas han llegado regular estándares igualitarios y absurdos, que resultan ajenos a las necesidades concretas y a la viabilidad real de su ejecución (GARCIA MORENO, 2017: 3 y además sirva como ejemplo el reciente Decreto 123/2012, 3 julio, de estándares urbanísticos del País Vasco para las actuaciones en suelo urbano). Este tipo de estándares no resultan posibles salvo en actuaciones de sustitución, iguales a las de conformación de la nueva ciudad, pero en modo alguno cuando se interviene en la preservación de la misma. Las soluciones siempre habrán de ser particularizadas y fruto del análisis y metodologías integradas como la del reciente estudio de Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991 / 2001 / 2011 (HERNANDEZ, RODRÍGUEZ ALONSO, RODRÍGUEZ SUÁREZ y OTROS, 2018, así como PÉREZ-EGUILUZ, FERNÁNDEZ-MAROTO & RODRIGO, 2017 y HERNÁNDEZ & MATESANZ 2018, DE MANUEL & LÓPEZ MEDINA, 2017 y HERNÁNDEZ & LEIVA, 2001), que permitan no solo hacer un diagnóstico inicial, sino un control y seguimiento mediante indicadores globales, parciales e integrados, para detectar déficit urbanos y tratar de solucionarlos en el seno de las actuaciones de preservación urbana de una manera igualmente integrada.

¹⁰⁶ Famosa frase atribuida a Rodolfo Martín Villa, Ministro de Administración Territorial en el año 1978: *Pronto Martín Villa fijó el modelo: “Sobre el tapete, el tema autonómico es café para todos”*. Poco después lo desarrolló en la comisión de Administración Territorial del Congreso. “Sería muy difícil, por no decir imposible, explicar cómo unos pueblos tienen más derechos que otros pueblos”. ¿Objetivo? Homogeneización. El espíritu de la Constitución, si hacía falta, se corregiría. Historia de un café para todos amargo, La Vanguardia (06/12/2018). <https://bit.ly/2TrPUHN> (Consulta: enero 2019)

2.5.4 La resiliencia y falta de competitividad de los tejidos (servicios y equipamientos)

De lo señalado hasta este momento sobre la preservación urbana nos conduce a la definición de dos conceptos: la resiliencia y la competitividad de los tejidos urbanos, que no son sino la respuesta a la pregunta: ¿qué es lo que hace que un tejido urbano entre en una espiral de degradación? Y cuya respuesta es la falta de resiliencia y competitividad.

El DRAE recoge dos acepciones para resiliencia: 1. *f. Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos* y 2. *f. Capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido*. Por tanto, podríamos refundir la definición en la capacidad de un ser vivo de adaptarse o de un material a recuperar su estado inicial. Los tejidos urbanos son precisamente eso, elementos vivos conformados por seres humanos que tejen relaciones en espacios físicos y que están conformados por elementos materiales que envejecen y se degradan siquiera por el mero paso del tiempo.

Pero ahondando un poco más y en especial en la configuración urbanística, el derecho de propiedad y su traducción económica, se observa que cuando los tejidos no tienen suficiente riqueza y heterogeneidad, cuando no se conservan, pierden su capacidad resiliencia. En consecuencia si analizamos lo expuesto hasta este momento, el modelo del urbanismo clásico no ha producido sino tejidos poco resilientes. Quizás en los primeros estadios de aquellos asentamientos de los años 50, 60 y 70, donde las exigencias y expectativas únicamente pasaban por tener cobijo y trabajo, la provisión de unos tejidos urbanos básicos fuera suficiente. Pero con los años, con la evolución social, cultural, tecnológica y con la falta de inversión (pública y privada), han hecho que aquellos tejidos hayan perdido interés y capacidad de soportar y atender nuevas exigencias sociales, económicas y medioambientales por no incluir las físicas fruto del mero paso del tiempo.

Lógicamente, en este debate la vertiente económica emerge en la medida que dichas necesidades suponen un coste que alguien tiene que afrontar y a su vez dichas mejoras suponen un incremento de valor de los activos inmobiliarios urbanos, así como un potencial incremento de las rentas de dichos inmuebles.

Es cierto que la inversión en los tejidos urbanos nunca ha sido igualitaria y que los centros urbanos siempre han recibido más y mejores inversiones que la periferia (LEON-CASERO & RUIZ-VARONA, 2017: 122), lo cual supone que uno de los objetivos de la acción de preservación urbanística tiene

que ser procurar reducir esas desigualdades, así como hacer prevalecer el principio rector de la justicia económica, de que *"quién más se beneficie más contribuya al beneficio"*. En los últimos tiempos hemos tenido fenómenos como la Gentrificación o la Viviendificación, que no son sino fallos del sistema o modelo clásico, donde los blindajes de la propiedad no hacen sino permitir extraer rentas y plusvalías anticipadamente sin el correspondiente levantamiento de cargas y cumplimiento de deberes. La gentrificación es un fenómeno propio del sistema urbanístico de propiedad en suelo urbano donde se ha conceptualizado como propia la socialización de las cargas y la patrimonialización de los beneficios en lugares con potencial lucrativo y consiguiente incremento de rentas, mientras que en los que no existe ese potencial se aboga como única alternativa el puro dispendio fondos públicos sin retorno público directo, ni contribución privada particular.

El sistema clásico nos muestra su incapacidad de reequilibrio, no por falta de herramientas, sino por la nula pretensión de aplicar las existentes. Se hace patente la necesidad de la aplicación de las técnicas de redistribución de cargas urbanísticas (más que de beneficios) y sin perjuicio de la posibilidad de poder aplicar otras técnicas tributarias, que llevan su aplicación a momentos posteriores dificultando la financiación de las actuaciones o que no acusan debidamente los incrementos patrimoniales de los propietarios beneficiados por la deficiente configuración de la cesta de tributos (IRPF, Sociedades, IVA e IBI). Adicionalmente, en esta problemática de la obtención y gestión de recursos para la preservación urbana existen dos aspectos que es preciso resaltar.

El primero es la constante remisión a los impuestos como vía de financiación de las actuaciones en vez al cumplimiento de deberes del derecho de propiedad.

Mientras que el deber de conservación del derecho de propiedad está vinculado a un elemento tangible y visible, ya sea suelo o edificio, las cuales se pueden valorar (como se valoran los bienes y derechos en el resto de actuaciones urbanísticas), los tributos se plantean y vislumbran como una vía "más justa" de contribución y redistribución económica, cuando se omite que nuestro régimen tributario permite eludir la tributación vinculada a los efectos de las actuaciones urbanísticas y además permite no llegar a contribuir por el enriquecimiento global particular. Lo que subyace es como dice el viejo aforismo *"que lo pague el otro"* o *"que lo pague el inglés"*¹⁰⁷, o lo que es lo mismo, suponer que las clases más pudientes tengan que sufragar a las menos (que resultan ser las mayoritarias) las intervenciones urbanas, bajo la justificación constante y recurrente de agravios de inver-

¹⁰⁷ Aforismo *chirene* o de Bilbao de la época de la eclosión minera de la margen izquierda del Nervión, donde los compradores británicos de mineral de hierro se suponía que tenían mucho dinero y podían pagar muchos dispendios y que en todo caso no suponía ningún gasto para los locales.

sión histórica y comparativa cuyo resultado no ha llevado más que a la parálisis urbana. Por tanto, se hace preciso bien activar los mecanismos urbanísticos, o bien reformular las cargas tributarias, aunque precisamente estas últimas nos lleven al segundo elemento a resaltar, la hipotética gestión de dichos tributos y su inversión en el medio urbano.

Nuestro actual modelo dual, público o privado, más allá de discusiones retóricas resulta ineficiente en el gasto o inversión o solo mira por la extracción de las plusvalías sin contraprestaciones. Pero en la acción urbanística de preservación, la perspectiva debe ser otra, una que combine los mecanismos financieros más innovadores, el cumplimiento de deberes y el uso de las potestades públicas, con la eficiencia de gestión en pro del común. Se trata de definir actuaciones donde el objetivo no sea la extracción de plusvalías del suelo sino en la revalorización de los activos inmobiliarios junto con la asunción de todos los costes y cargas urbanas. En este marco resultará interesante que la gestión de estas actuaciones se adopten otras perspectivas (especialmente bottom-up / de abajo-arriba¹⁰⁸), pero sobre todo con la innovación y potenciación de las entidades del tercer sector como las *Housing Associations* británicas¹⁰⁹ y los BID (*Business Improvement Districts*) anglosajones¹¹⁰. En este sentido merece la pena resaltar el reciente instrumento desarrollo de la Comunidad Valenciana con la Ley de Gestión, Modernización y Promoción de las Áreas Industriales y las entidades de gestión y modernización de áreas industriales¹¹¹ que superan el alcance y objetivos de las antiguas entidades de colaboración urbanística del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU 24 y 25) y que podrían llegar a aplicarse a ámbitos residenciales.

Todo este conjunto de instrumentos, alcances y técnicas no tienen otro objetivo que desarrollar un urbanismo más estratégico (menos reglamentista y determinista) y más adaptativo a una realidad aceleradamente cambiante y a unos tejidos urbanos vetustos bajo una perspectiva integral e integradora, para que puedan superar, en base a una mayor capacidad competitiva los distintos procesos de crisis o lo que es lo mismo, dotar a los tejidos urbanos de la necesaria resiliencia.

¹⁰⁸ En igual sentido, ROSA, MÁRQUES & NAVAS, 2017: 51-53 y GARCIA-MORENO, 2017: 4.

¹⁰⁹ Son entidades privadas sin ánimo de lucro, pero que generan beneficios y no reparten dividendos. Los beneficios resultantes son obligatoriamente reinvertidos en la comunidad, amén de pagar la financiación que reciben. Y aquí está una de las grandes diferencias: La acción inmobiliaria, independientemente que tenga una función social es un negocio, limitado eso sí, pero muy seguro y bien gestionado. Para mayor detalle véase: ORBENISMO [Nuevas ideas] Housing Associations. <https://bit.ly/2CwEayc> (Consulta: enero 2019)

¹¹⁰ Un *Business Improvement District (BID)* o Distrito de mejora de negocio es una asociación entre entidades públicas y privadas en la cual los negocios de un área definida pagan una fianza o incremento en sus impuestos a cambio de mejoras pactadas en la zona. Los BID pueden tener otros nombres como Área de Mejora de Negocio, Zona de Revitalización Económica, Área de Servicios Especiales, o Distrito de mejora especial. En cualquier caso proveen de servicios como la mejora en la limpieza de la calle, mayor seguridad, inversiones de capital para los negocios o marketing. Los servicios que promueve son complementarios a los del ayuntamiento o entidad municipal. Para mayor detalle véase: ORBENISMO: [Nuevas ideas] Los BID. <https://bit.ly/2TdlyN> (Consulta: enero 2019)

¹¹¹ Véase: ORBENISMO: Los BIDs llegan a la Comunidad Valenciana. <https://bit.ly/2uo2loF> (Consulta: enero 2019)

2.6 La superación de las barreras del modelo anterior

Para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas de preservación integrada que permitan dotarse de una capacidad suficiente de resiliencia ha quedado demostrado que es preciso superar todo un conjunto de limitaciones y resistencias conceptuales y jurídicas, sin lo cual no sería posible llevarlas a cabo, por el sistema de garantías y blindajes que el modelo clásico ha impuesto incluso cuando, en ocasiones, los objetivos pretendidos han sido otros.

Lo primero, se ha de reconocer que el modelo clásico ha generado un problema en el medio urbano, la imposibilidad de su intervención para su preservación, ya sea a través de la acción pública (por falta de recursos económicos, medios humanos y voluntad política) como de la acción privada, carente de perspectiva colectiva real y caracterizada por la picaresca que ha tratado de socializar las cargas y patrimonializar los beneficios. Este proceso de inacción y de reducción de la intervención urbanística a los procesos de sustitución en suelo urbanizado, conjunta (aRRU) o aislada (aDOT), junto con el régimen jurídico de la propiedad y de valoraciones, ha provocado fenómenos de degradación inducida insostenible bajo cualquier perspectiva (física, social, económica y medioambiental), tal y como se ha descrito en el capítulo 1.

Por ello, puede resultar sorprendente, pero lo que precisamos es la instauración definitiva del régimen estatutario del derecho de propiedad con carácter pleno, donde no se produzcan exenciones, libranzas o postergamientos al cumplimiento de la función social de la propiedad. Simplemente que se cumpla y active el derecho de propiedad en los términos de la legislación básica, más allá de los debates competenciales (legislaciones básicas de suelo y propiedad vs. leyes urbanísticas) y la eliminación de los blindajes derivados de la clasificación como suelo urbano consolidado de nefasto resultado que ha sido ya señalado.

En segundo lugar, precisamos asumir que las cargas urbanas son otras (alcance) y que son otros los costes. Que conviene aflorarlos y hacerlos corresponder con los eventuales incrementos de valor e incluso hasta cuando no haya incrementos de valor. Porque lo que no es admisible es pensar que la propiedad es un bien y un derecho carente de obligaciones particulares y colectivas, que únicamente resultan ser exigibles en casos extremos o cuando no hay más remedio. La acción y los objetivos deben ser otros, deben estar basados en la corresponsabilidad. Por eso cabe considerar que la LS07 estableció la base ideológica para la superación del régimen de clasificación, la redefinición de la viabilidad económica en base al cumplimiento de deberes de la propiedad, la inclusión de la sostenibilidad plena como determinación nuclear de la acción urbanística y por tanto la ampliación

de la acción física del urbanismo hacia lo social, lo económico y lo medioambiental, para atender las verdaderas necesidades urbanas.

En consecuencia, se hace necesario comparar y contrastar las determinaciones de este modelo frente al modelo anterior e incluso al régimen general de las actuaciones ordinarias, que siguen regulando en parte la acción urbanística y sin perjuicio de que para muchos operadores nada haya cambiado o incluso sostengan que el modelo clásico de la LS56-TRL576 sigue vigente en nuestro tiempo (con no poca ayuda de la mirada presbítica del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, que poco o nada ayudan a la evolución y aplicación de la nueva regulación).

2.6.1 Régimen de clasificación en el planeamiento vs situación de las actuaciones en la ciudad existente

Para la intervención en el medio urbano va a ser preciso tomar prestadas las dos determinaciones fundamentales de la LS07 y combinarlas o aunarlas para poder definir un marco jurídico propio y especial, por tanto de aplicación preferente frente al régimen general y que además supere las barreras que hasta ese momento habían impedido la intervención urbanística preservadora.

En primer lugar hay que señalar que estamos contemplando la intervención en la ciudad o suelo transformado, por tanto en suelo urbanizado. Recuérdese que la LS07 deliberadamente prescinde del régimen de clasificación y de sus eventuales categorías. Para la LS07 el suelo se encuentra en situación rural o urbanizado, y dentro de este criterio no se establece diferencias salvo que esté sometido a actuación o no. Para la LS07 la clasificación es un concepto a ser superado, que a lo sumo sirve únicamente para las determinaciones cuantitativas de estándares y diseño urbano, pero que ya no configura el haz de derechos y obligaciones (LS07 EM I). Así, con su capacidad competencial la LS07 instaaura el régimen jurídico de la propiedad a todos los efectos con respecto a la situación básica y en el caso de la ciudad existente a la situación básica de suelo urbanizado.

En el régimen básico del suelo ya no se regulará en base a un régimen de derechos y cargas en sentido estricto, sino por un régimen de facultades y deberes. Entre las facultades se encuentran (LS07 8.1):

Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

- 1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las ca-*

racterísticas y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

- a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.*
- b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra c) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquella edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.*
- c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.*

De lo cual se deduce que:

1. Se reconoce el derecho a participar siempre que se cumpla con las exigencias legales y solo lo que esté habilitado realizar.
2. Participación voluntaria (facultad) en las actuaciones de urbanización (LS07 14.1.a) en un régimen equitativo de reparto de beneficios, por lo que no cabe imponer la participación en las actuaciones urbanísticas.
3. Al margen de cuál sea la clasificación del suelo el régimen de derechos y obligaciones se configura a partir de su situación y los tipos de actuación y no en base a la clasificación (criterio abandonado) y de acuerdo el planeamiento siempre que no contradiga la Ley.

Estas determinaciones vienen reforzadas por los deberes y cargas del artículo 9 (obsérvese como los apartados 1 y 2 del artículo 9 se refiere a los deberes mientras que el objeto del apartado 3 es las cargas, diferenciadas por el criterio de distinción conceptual abordado en el apartado de introducción de la tesis). El artículo 9 señala como deberes en general (LS07 9.1):

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. *El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho*

uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable. En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Y en suelo urbanizado el deber de uso supone edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable y además (LS07 9.3):

3. *El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.*

Como se puede observar la participación se predica facultativa y no obligatoria, dándose el hecho de que cuando se va a participar se efectuará bajo el régimen de libre empresa (LS07 6.a). Nótese igualmente cómo la LS07 solo contempla dos supuestos en el suelo urbanizado, sometidos a actuación o no. Si no se está sometida actuación, el único deber es el de edificar en el plazo previsto y su conservación en las condiciones legales, pero no hay regulación para la preservación de la ciudad, eso llegaría, con los antecedentes de la LES y el RDL 8/2011, en la L3R.

2.6.2 La facultad de participar vs la obligación de participar en las actuaciones

El modelo clásico se basó en la obligatoriedad del planeamiento para los propietarios porque no podía dejar que los planes quedarán al albur de los deseos de aquellos. La obligatoriedad llevaba anudada consigo otra determinación clave, la garantía de beneficio (se obligaba a los propietarios de suelo a desarrollar el plan con beneficio garantizado).

Sin embargo, la LS07 altera las bases profundas del modelo anterior. Establece la participación facultativa o potestativa, que en el caso de hacerlo se efectúa bajo el régimen de libre empresa (a riesgo y por tanto sin beneficio garantizado), donde quien participa lo hace como promotor inmobiliario y con un régimen de deberes, que ya no se predica de los propietarios sino de las actuaciones.

Por tanto, aquí reside otra de las claves del nuevo régimen general, si no hay obligación de participar, no hay límite de cargas, ni exigencia de viabilidad económica porque la actuación es pública salvo que se establezca lo contrario y por tanto el impacto es para la Administración Pública.

Este modelo se completa con un nuevo régimen de valoraciones que incrementa el valor de los suelos e inmuebles del suelo urbanizado (el valor último garantizado se establece en el valor de la edificabilidad del planeamiento inmediatamente anterior, la situación de origen, al margen de si ha contribuido o levantado carga alguna para su patrimonialización tal y como ha señalado el Tribunal Supremo de forma contradictoria con la Ley).

La combinación de la participación facultativa y la indemnización de los propietarios que decidían no participar en las actuaciones de urbanización en suelo urbanizado llevaban a su inviabilidad y su inejecución como se ha indicado anteriormente.

Por todo ello y si el objetivo pasa por la preservación de los tejidos urbanos, como por la necesidad de superar la inviabilidad de este tipo de actuaciones, se hace preciso modificar el régimen general o crear un régimen especial que gravite sobre el deber de conservación y en consecuencia, establezca en dichas actuaciones la obligatoriedad de participar, evitando que se frustre y propiciando que todos los propietarios incluidos en las actuaciones deban sufragar los costes necesarios de acuerdo con sus deberes de propiedad. Con ello se evita que nadie capitalice beneficios sin los correspondientes cumplimientos de deberes, así como las elusiones, picarescas y desactivando el negocio de la especulación sobre el suelo y los bienes inmobiliarios (TEJEDOR, 2017: 460-461), puesto que la revalorización y su monetización solo se obtendría a la finalización de la actuación conjunta sobre el suelo y el vuelo, con el consiguiente cumplimiento del deber de conservación.

2.6.3 La viabilidad vs la sostenibilidad

Si en lo señalado hasta este momento ha servido para describir un nuevo modelo, la sustitución de la viabilidad por la sostenibilidad no hace sino reforzar el argumento.

La LS07 de manera coherente con su concepción y pese al rechazo de los operadores, declina la exigencia de la viabilidad económica en los términos propios del concepto (la garantía de beneficio para la actuación privada, con la disposición de suficientes fondos para su financiación en el caso de las actuaciones públicas) y la sustituye por la exigencia de la sostenibilidad en el plano instrumental o documental. El antiguo estudio viabilidad económica y financiera del TRLS76 (o con otras denominaciones según las distintas legislaciones autonómicas) se integra en el Informe de Sos-

tenibilidad Económica de los instrumentos de ordenación que contengan alguna actuación de urbanización primero, extendiendo sus efectos posteriores a todas las actuaciones de transformación.

Cabe decir que la LS07 es coherente. Si la actuación es facultativa y los efectos de la actuación recaen fundamentalmente sobre la administración a su término (recuérdese que el final de la actuación se produce con recepción de la urbanización por parte del Ayuntamiento y es este quien tiene que hacerse cargo de la organización y de los solares dotacionales resultantes, así como otras administraciones que se ven afectadas o con la necesidad de resolver las diferentes demandas asistenciales y de otros servicios públicos derivados de las garantías y derechos ciudadanos) es a la Administración a quién más le debe preocupar la incidencia de la transformación del suelo. Así se concreta que el ISE debe ser (LS07 15.4) *la ponderación en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.*

No obstante, la ruptura con el modelo de la garantía de beneficio abre un nuevo escenario, puesto que los impactos de la actuación, pese a la visión limitada derivada de los precedentes históricos del urbanismo, no se limitaba a los impactos físicos de la urbanización y su mantenimiento, sino a todo el conjunto de impactos sociales, económicos y medioambientales que llevaba aparejada la transformación del suelo, la edificación, las necesidades urbanas, con sus relaciones sociales, con las demandas de empleo y con los impactos medioambientales de la acción humana. En resumen, la introducción de la sostenibilidad y del ISE como documento específico implica un cambio de foco de la acción urbanística en general y como se verá de la acción sobre la ciudad existente en particular.

La sostenibilidad en consecuencia y en el medio urbano implica la necesidad de redefinir los conceptos habituales del urbanismo, puesto que las relaciones económicas que se producen en el medio urbano (la generación de plusvalías y los costes necesarios) son distintas y lo que tampoco cabe es desecharlos y no hacer cumplir las obligaciones de los propietarios. Todo ello lleva a la necesidad de reformular la viabilidad de la actuación.

2.6.4 Las cargas tasadas vs los costes necesarios

¹¹²En el marco de los deberes y cargas de las actuaciones, también la LS07 innova primero y habilitaría posteriormente el alumbramiento del nuevo modelo por la ciudad.

La LS07 vincula las cargas de la actuación y las torna en deberes de manera coherente. Primero desde un punto de vista conceptual. En el modelo clásico eran cargas porque a los propietarios les interesaba y en la LS07 se tornan deberes de las actuaciones porque para ellas no son elegibles y solo constituyen una carga para los propietarios que decidan participar (ver introducción). Pero más allá de los debates conceptuales, la LS07 procede a ampliar los deberes con respecto al régimen del modelo clásico.

En cuanto a los deberes de las actuaciones se observa una nueva ampliación con respecto a las legislaciones anteriores (LS07 10.1 y 16). A los ya señalados de, b) Ceder entre el 5% y 15% de la edificabilidad media ponderada libre de cargas, c) Costeamiento de la urbanización, incluyendo los costes y honorarios técnicos, d) Entregar las dotaciones e infraestructuras urbanizadas y e) Indemnizar a los titulares de derechos de los edificios y construcciones disconformes con la ordenación que deban ser derribados, se añaden los siguientes:

- Obtención de todas las dotaciones vinculadas a la actuación, ya sean incluidas o adscritas (PAREJO & ROGER, 2007: 213 e IGLESIAS GONZÁLEZ & MAGIDE HERRERO, 2012: 62), lo que supone con respecto a las legislaciones anteriores (LS56-LRSV98) un incremento sustantivo de deberes en especial sobre el suelo urbanizado (16.a).
- Garantizar el realojo y retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente (16.e).
- Dotar en las actuaciones de urbanización de carácter residencial (aNU y aRRU) una reserva del 30% de la edificabilidad destinada a viviendas a algún régimen de protección pública (propiedad o alquiler), indicativo de la igualación de regímenes ambas actuaciones (10.1.b). Para el cumplimiento de esta determinación se articula (16.b) la afectación de las plusvalías obtenidas mediante cesión.

Por otro lado, el régimen edificatorio queda únicamente sujeto al cumplimiento de su régimen estatutario, mediante el cumplimiento de deberes para alcanzar la condición de solar (LS07 9.2) y el

¹¹² Apartado en base al artículo de CEREZO, 2018a: RDU.

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 (TRLS76) y frustrando cualquier posibilidad de intervención, por la incidencia de los coeficientes de depreciación de estado de conservación y antigüedad (RDU 12 y 13).

Igualmente, de acuerdo con el reparto Constitucional entre la regulación 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, Modificación puntual del PGOU Donostia/San Sebastián, Txomin Enea, y STS 2877/2015, PGOU Lezo). Así, 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 0,2m²s/m²t de vivienda.
- Estándares de alojamientos dotacionales o viviendas públicas de alquiler.
- 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.

No obstante, lo que se denota de la nueva regulación es que, en paralelo a la superación de distintas cargas en función de las clases y categorías del suelo, la LS07 establece una regulación en base a lo que sea necesario, sin límites cuantitativos aunque sí cualitativos (puesto que configuraba únicamente costes propios de las actuaciones de carácter físico, sin perjuicio del derecho de realojo). En este sentido resulta significativa la no necesidad de distinguir entre sistemas generales y locales

(IGLESIAS & MAGIDE, 2012: 62), tanto para su cuantificación como a su vinculación a las actuaciones, al habilitarse tanto la inclusión como la adscripción para el cumplimiento de deberes. De manera que no se limitan el alcance de los costes físicos de urbanización.

Este nuevo escenario regulatorio definido por el hecho de que las actuaciones pudieran incurrir en todos los costes necesarios y que supone la superación del listado cerrado y tasado del modelo clásico (LS56 63.3 y 67, TRLS76 83, TRLS92 155 y LRSV98 14.2 y 18) habilita la posibilidad que en un nuevo modelo se definieran actuaciones, en las cuales podrían incluirse deberes propios, diferentes, e incluso la combinación de los mismos si la actuación tuviera dicho objetivo.

Sin embargo, es importante indicar que tanto la herencia regulatoria como la inercia de las concepciones derivadas del modelo clásico siguen negando estas variaciones, cuando menos en primera instancia. Tanto por la falsa idea de que el Estado no puede regular estas determinaciones (porque eso es urbanismo y esta competencia transferida a las diferentes Comunidades Autónomas) como porque los operadores son renuentes al cambio, reforzados por la lentitud de los cambios jurisprudenciales de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo. No obstante, poco a poco las sentencias y de manera forzosa la realidad se va imponiendo (STS 2971/2017 y 3653/2017 y en el caso del País Vasco, STSJPV 1737/2016 y 1542/2017¹¹³)

2.6.5 El deber de conservación limitado vs el régimen estatutario ampliado

Como ha sido analizado en el apartado 1.5.1, el deber de conservación del modelo clásico supuso un fracaso en la medida que la regulación por más que tuviera un pretendido carácter estatutario (conjunto de derechos y obligaciones), no se llegó a imponer de manera forzosa por parte de la Administración, ni a cumplir de manera voluntaria por los propietarios. La primera porque era imponer y porque la regulación legal establecía que el exceso del deber sobre el límite era imputable a la Administración que obligase y este era progresivamente mayor (el exceso), lo que llevaba a la inacción. Los segundos, tampoco cumplieron, tanto por su incapacidad económica (los menos a lo

¹¹³ Sentencias:

STS 2971/2017 que obliga a la equidistribución y al estándar de VPP en la actuación Mahou-Calderon por tratarse de actuación de urbanización según la ley estatal.

STS 3653/2017 que confirma la posibilidad de desconsolidación del suelo urbano prevista en el PGOU de Málaga de acuerdo con la regulación de las actuaciones de urbanización de la ley estatal.

STSJ PV 1737/2016 que interpreta y aplica la actuación de Dotación de la legislación vasca de acuerdo con la regulación estatal.

STSJ PV 1542/2017 y otras en las que, a pesar de la anulación por la STC 94/2014 de la posibilidad de adscribir Sistemas Generales al suelo urbano, la considera válida por aplicación directa de la legislación estatal.

largo del tiempo, en el mismo sentido MENÉNDEZ, 2011: 22) como por su inconsciencia social sobre la función social de la propiedad y por la picaresca inducida por el supuesto de que únicamente cabe intervenir sobre la propiedad en caso extremo o cuando había subvenciones de por medio (ya fueran de conservación, energía o accesibilidad).

Por todo ello, el cumplimiento del deber del derecho de propiedad ha resultado un instrumento inútil e ineficaz en la conservación de la ciudad, ya sea por los argumentos expuestos, como sobre todo porque la regulación legal del deber ha impedido extender su alcance al medio urbano con sus objetivos integrados para la preservación urbana.

Ante esta realidad, la LS07 pone fin, al menos sobre el papel, al modelo civilista de la propiedad, al definirse expresamente como estatutario el derecho de propiedad (PAREJO & ROGER, 2007:114), tal y como señala su artículo 7.1,

Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. *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.*

y en consecuencia define, como se ha indicado anteriormente, un conjunto de facultades (LS07 8) y regulación de deberes mucho más explícita. Así en su artículo 9.1 indica:

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. *El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.*

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable. En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

De la nueva regulación del alcance del deber procede destacar la obligatoriedad de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística (como parte del régimen

estatutario) y la incorporación de la accesibilidad al trío clásico de la “seguridad, salubridad y ornato” (PAREJO & ROGER, 2009: 180), aunque bajo el epígrafe de conservación también obliga a la mejora (obviando la anterior mención a la “protección del medio ambiente y patrimonio arquitectónico y rehabilitación urbana”) y a la rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación¹¹⁴.

En este punto resulta singular el desprecio que prácticamente han realizado los operadores a la innovación y ampliación del alcance del deber, aunque no es descartable que hayan sido conscientes de los efectos que su puesta en práctica implicaría y consiguientemente por ello hayan rechazado su activación.

En cuanto al límite, la sugerente redacción parece insinuar que el deber de conservación ya no tiene límite cuantitativo (en igual sentido, IGLESIAS, 2014: 60), puesto que la mención a tal límite sólo se predica de las obras de mejora y rehabilitación, distintas de la estricta conservación de las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, aunque este resultado es más que chocante.

No obstante, el límite o “cuánto” se mantiene en el 50% del coste de construcción depreciado, dejando la formulación del límite en el mismo sitio donde estaba hasta ese momento.

Ante esta dualidad sobre la innovación del régimen estatutario y la continuidad del límite lleva a preguntarse si verdaderamente la LS07 supuso o no una ruptura con el modelo anterior. La respuesta la encontramos, como en otros aspectos, en que la LS07 fue una ley innovadora en lo conceptual y en la transposición de los conceptos generales del ordenamiento europeo, pero que no osó a introducirse en los vericuetos de la regulación de lo ya existente, ni en colisionar en exceso con las regulaciones autonómicas, teniendo presente la STC 61/1997¹¹⁵ que anuló en gran medida la LS90-TRLS92 y los límites autoimpuestos de la LRSV98 (LS07 EM I).

¹¹⁴ Apartado redactado en base al artículo de CEREZO, 2018b: ACE.

¹¹⁵ Adicionalmente a la STC 61/1997, resulta igualmente relevante la STC 164/2001 por la cual también se llegó a cuestionar la constitucionalidad de la LRSV98 en múltiples aspectos.

2.6.6 La acción de los privados

El presente apartado sobre la superación de las barreras del modelo clásico no se puede finalizar sin realizar una descripción y necesidad de cambio por parte de los propietarios privados, la ciudadanía común, en el medio urbano.

Es cierto que como rasgo general vivimos o hemos vivido en una época caracterizada por el creciente individualismo y escasa conciencia colectiva, pero en pocos aspectos y sectores de la vida se ha plasmado mejor esta conducta que sobre la propiedad privada.

Resulta singular la lectura que todos hacemos de la propiedad en este país. Todo el mundo reconoce su derecho "soberano" sobre la propiedad privada (CE 33.1), pero casi nadie reconoce ni lee lo que pone en la siguiente línea de nuestro texto constitucional, *"La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes"* (CE 33.2).

Cabe preguntarse qué será eso de la "Función Social", cuando no es otra cosa que el conjunto de derechos y deberes habilitados que las leyes dicten y en especial los deberes, que no solo se limitan al interno de la propiedad, sino que precisan asentarse en un marco, y que se ve delimitada en un ámbito, un espacio de afección colectiva, la ciudad.

Hasta la fecha ha habido una escasa comprensión de que la conducta individual afecte a los demás. En el ámbito de lo estrictamente edificatorio, solo en los casos extremos se denota la afección a lo colectivo (esa cornisa y fachada que se cae, ese Diógenes que genera un problema sanitario, y acaso ese desconchón que afea la imagen del marco incomparable de cualquier espacio protegido o de referencia monumental). El que un edificio no esté bien conservado o que se deban realizar acciones preventivas no percola suficientemente en los propietarios. El hecho de que un edificio no sea accesible no se percibe como algo lesivo o discriminatorio, no ya que afecte a distintos ciudadanos, sino a los propios propietarios. El hecho de que no nos autolitemos o reduzcamos el consumo energético individual o colectivo, al margen de que su origen sea renovable o no, ultra eficiente o no, sigue sin ser una pauta de conducta. Todo gira en torno a la no limitación de la libertad y a la conveniencia individual de consumo, inversión o gasto. No se percibe, ni se conceptualiza que formamos parte de un todo, donde la conducta irresponsable y competitiva por el consumo de

recursos no nos lleva más que a la insostenibilidad y a la autodestrucción (véase "La Tragedia de lo Común"¹¹⁶ GARRET, 1968).

Otra de las paradojas que describe el comportamiento de los propietarios privados se plasma en la dicotomía que nos caracteriza sobre la concepción de los bienes inmobiliarios, donde somos capaces de afirmar una cosa y la contraria sin el más mínimo rubor. Dicha dicotomía reside en la concepción de los bienes inmobiliarios como bienes de uso o bienes de inversión. Recuérdese que el bien de uso es aquel que tiene un valor por el mero uso y es ajeno a su valor de explotación económica. Es un bien que va de depreciándose con el mero paso del tiempo y por tanto, se deprecia en función de su vida útil y uso. Por contra, un bien de inversión tiene por objeto producir rentas de capital (únicas o periódicas) y que por tanto es un bien de mercado sujeto a la ley de la oferta y la demanda.

Descritas las definiciones básicas, es obvio que con excepción de los bienes demaniales y los bienes de precio tasado o controlado, todos los bienes inmobiliarios son bienes de inversión (está afirmación no requiere demostración científica ya que todo el mundo cuando transacciona una propiedad o la arrienda, trata de sacar la mayor rentabilidad o precio posible, al margen de su valor de uso o la función social de la propiedad). Sin embargo, ante esta realidad palmaria, nadie conceptualiza que todo beneficio requiere una inversión y que los beneficios tienen que tributar a la Hacienda Pública, máxime si la revalorización proviene de la acción pública.

Por ello, interesa resaltar que la nueva regulación urbanística y de propiedad que emerge con la LS07 se sustenta sobre la libertad de empresa (PAREJO & ROGER, 2007: 107), a la vez que en el régimen estatutario del derecho de propiedad, por lo que la acción urbanística de los propietarios privados, como individuos o como colectivo está llamada a ser reformulada y reinterpretada. En ese sentido se debe incorporar plenamente el valor de los bienes inmobiliarios a las actuaciones, al margen de que se sustituyan o se mantengan. Se debe observar la propiedad como algo inserto dentro de un conjunto, la ciudad. Donde su valor dependa en gran medida de dicha inserción, sea por su urbanización, sus dotaciones, los servicios, el empleo que se ubica en la misma, las condiciones ambientales, edificatorias y urbanas. Precisamos no continuar incentivando intervención particular exclusiva sobre los edificios (rehabilitación), sino la acción conjunta de regeneración y reno-

¹¹⁶ El título en su versión inglesa del artículo del Profesor Garret Hardin, aparecido en la revista Science, Vol. 162, No. 3859, rezaba The Tragedy of the Commons. Su traducción literal sería "La Tragedia de los (bienes) Comunes". No obstante se ha adoptado la traducción "La Tragedia de lo Común" porque "lo Común" refleja mejor el significado y connotación de la idea, aunque tampoco es descartable que la referencia "the Commons" tuviera una intencionalidad política vinculada la producción de leyes y normas en la Cámara de los Comunes (House of Commons), que es la denominación del Parlamento del Reino Unido, con sede en Londres. <https://bit.ly/2ZRWk1> (Consulta: enero 2019)

vacación integrada. Porque las acciones individuales son de escasa eficacia para la mejora global y para la resiliencia de los tejidos urbanos. La rehabilitación, sea aislada o conjunta, en la medida que solo afecta la propiedad privada carece del efecto multiplicador, ni tampoco permite resolver los déficits de los tejidos urbanos. Por ello, es preciso activar los mecanismos urbanísticos de preservación conjunta y colectiva urbana. Unos mecanismos que permitan individualizar las cargas colectivas (los espacios y servicios públicos) contrapesadas justamente con los beneficios individuales que genera la acción colectiva y no al revés.

De lo contrario estamos condenados una y otra vez a la huída hacia adelante imposible y esta vez no hay espacio, ni tiempo, para un nuevo milagro español (sea cualquiera el que se considere, el de 1956 o el de 1998), porque no habrá nuevos compradores con poder adquisitivo, tanto por el factor demográfico como por los procesos de transformación económica. Así, necesitamos limitar o reformular los blindajes del modelo clásico en beneficio del bien común, que no es sino el eje central y vertebrador de la acción urbanística. Para ello la LS07 fija las pautas conceptuales necesarias y que años más tarde permitirá desarrollar un nuevo régimen urbanístico por la ciudad (QUINTANA, 2011: 53 y ROGER, 2014: 143).

2.7 Conclusiones del capítulo

La LS07 supuso una ruptura con el modelo urbanístico precedente. Procedió al desplazamiento y sustitución de los elementos clave que habían supuesto las garantías y blindajes del modelo anterior. Sin embargo en el detalle de la regulación focalizó sus esfuerzos en producir más un cambio conceptual sobre los nuevos desarrollos, ya fueran en suelo rural o urbanizado, que en la preservación de la ciudad.

La LS07 fue una ley reactiva a los excesos y situaciones excepcionales (aunque erróneamente generalizadas y tomadas como normales).

En primer lugar constató que el modelo clásico ya no era viable en los términos particulares y globales del urbanismo precedente, puesto que no habría más personas (incremento demográfico), ni mayor capacidad económica, ni mayor necesidad de transformación de suelo, y además incitó a considerar y acusar las consecuencias del modelo basado en el crecimiento especulativo meramente físico.

La LS07, tanto por la incorporación el Derecho Europeo como por la adopción del Desarrollo Sostenible (Estrategia Territorial Europea) como principio rector del urbanismo (PAREJO & ROGER, 2007:56 y BASSOLS, 2013: 14-15) supuso un cambio de óptica y foco determinantes. La sostenibilidad en el

urbanismo no se limitó a lo medioambiental, sino que bajo una perspectiva plena e integradora supuso incorporar como condición apriorística todas las perspectivas e impactos sobre los tejidos urbanos: las perspectivas transversales de carácter social; la necesidad de desarrollo de tejidos equilibrados de vida, vivienda y trabajo; la necesidad de incorporar todos los impactos ambientales (energía, agua, residuos, etc.) y en especial los impactos económicos derivados de la acción urbanística. En este marco, la LS07 incorporó toda una serie de informes e instrumentos para que dicha sostenibilidad fuera tenida en cuenta tanto a la hora de abordar los instrumentos de ordenación como cuando se fueran a ejecutar. Entre ellos destaca el Informe de Sostenibilidad Económica, el cual constituye una de las principales innovaciones y uno de los desplazamientos nucleares con respecto al modelo urbanístico precedente.

Pese a la negación de bastantes operadores y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la sostenibilidad económica desplaza y elimina el criterio de viabilidad económica o la garantía de beneficio que suponía el elemento nuclear del modelo de la LS56. La LS07 elimina la viabilidad económica porque los objetivos, resultados e impactos de la acción urbanística ya no eran, ni podían ser los mismos. Por eso la sostenibilidad económica se amplía mediante la ponderación de los impactos sobre las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la puesta en marcha y la conservación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a los usos productivos. Por ello, si en el urbanismo general el cambio o introducción de la sostenibilidad resulta relevante, sobre el medio urbano transformado y construido resulta determinante.

La sostenibilidad en el medio urbano supone incorporar conceptos como la vida útil y la obsolescencia de los edificios y la urbanización, tanto como desarrollos iniciales como por las consecuencias al final de su vida útil (consecuencias económicas entre otras). Supone igualmente incorporar un modo de desarrollo social y económico que sea capaz de dar respuesta a las necesidades urbanas y también supone la necesidad de incorporar la noción de que la transformación del suelo y la edificación tienen consecuencias medioambientales que no se pueden ignorar.

Pero este cambio hacia la sostenibilidad no se entiende en el marco regulatorio sin destacar el resto de cambios nucleares que incorporó la LS07.

En primer lugar, el desplazamiento y sustitución del régimen de clasificación del suelo por el régimen de la situación básica. De una relación de derechos y obligaciones que se establece por las clases y categorías de suelo que plasma el planeamiento, se pasará a un régimen de situación básica sumado a una definición de facultades y deberes en función de los tipos de actuación, de transformación (suelo) y edificación (vuelo), respectivamente.

En segundo lugar, la instauración de la participación facultativa en las actuaciones de transformación (aNU, aRRU y aDOT) al margen de lo que señalen las legislaciones urbanísticas. Este cambio, junto con la proclamación del ejercicio de la actividad urbanística bajo el régimen de libre empresa como determinación del modo de participación en la ejecución de la ordenación y la definición de esta como un servicio público reservado a la administración y subsidiariamente a los privados, hacen que el urbanismo de propietarios pase a ser un urbanismo de empresarios. Un urbanismo de empresarios donde ya no hay necesidad de garantizar el beneficio y por tanto, tampoco hay límites a las cargas o costes de la actuación, a diferencia de la viabilidad y del listado tasado de cargas del modelo clásico.

En tercer lugar, la explicitación del régimen estatutario del derecho de propiedad, que aunque había tenido un desarrollo o dictado jurisprudencial, no lo había sido en el plano de las leyes de suelo hasta entonces. Con la definición de un régimen estatutario de deberes ampliados se abría la puerta a definir un alcance del deber que fuera más allá de la mera propiedad y a conceptualizar la propiedad en el marco del tejido urbano y de los derechos ciudadanas por encima de los particulares.

Sin embargo, la potencialidad del modelo de la LS07 encontró tres barreras para su desarrollo e implementación en la ciudad existentes y para la preservación urbana en particular.

En primer lugar no reguló o reformuló el límite del deber de conservación del derecho de propiedad, por lo que por más que se dictara su régimen estatutario de deberes ampliados (en cuanto a su alcance), en la práctica la regulación dejaba su aplicación en el mismo punto que lo había dejado el modelo clásico, en la imposibilidad creciente de imponer y exigir el deber de conservación a los propietarios, al menos por parte de la administración.

En segundo lugar, la garantía de valor del suelo urbanizado combinado con el régimen facultativo de la participación en las actuaciones de urbanización, llevaba salvo en casos muy puntuales a la imposibilidad por inviabilidad de las mismas ante un comportamiento racional de los propietarios incluidos en dichas actuaciones, salvo que se fijaran cuantías ingentes de edificabilidad insostenibles y a veces imposibles que producían otra serie de efectos secundarios indeseables en el plano físico, social, económico y medioambiental.

En tercer lugar, la LS07 seguía separando los regímenes de suelo (actuaciones de transformación) y suelo (actuaciones de edificación), cuyo único objetivo en suelo urbanizado era bien la sustitución global de la ordenación o bien, en el mejor de los casos, la rehabilitación individual de la edificación, pero siempre por separado. La LS07 no preveía la actuación de preservación, conservación o

mejora alguna de carácter conjunto y mucho menos integrada. Es por ello que cabe concluir que, pese a que la LS07 fue una ley que introdujo una serie de cambios radicales, dejó un importante hueco sobre qué hacer y cómo afrontar la preservación de la ciudad existente.

A pesar de todo ello, es importante señalar que sin los cambios y bases conceptuales, negados por muchos e introducidos por la LS07, hubiera sido imposible posteriormente desarrollar el modelo para la preservación de la ciudad. Sin embargo, eso llegaría unos años más tarde con la Ley de Economía Sostenible primero, seguido por el RDL 8/2011 y que finalmente cristalizaría con la L3R y las actuaciones sobre el medio urbano, las actuaciones urbanísticas sobre suelo urbanizado para la preservación de la ciudad.

3 CAPÍTULO 3. LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO APLICADA AL PAÍS VASCO (ARU)

3.1 Introducción del capítulo

Hipótesis. En el presente capítulo se tratará de demostrar que:

1. Con los antecedentes de la LES y el RDL 8/2011, la L3R establece mediante la actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada (aMU-RRi) un nuevo modelo urbanístico de intervención para la preservación de la ciudad de manera conjunta e integrada.
2. A pesar de la STC 143/2017, el País Vasco traspuso y adaptó sus instrumentos propios para la intervención sobre el medio urbano en la Ley 3/2015 de Vivienda y mediante el Área de Regeneración Urbana (ARU) habilita la intervención para la preservación de la ciudad.
3. La aMU-RRi/ARU reinterpreta y utiliza los conceptos y técnicas existentes para que, de una manera vinculada, se eliminen las barreras que hasta la fecha impedían la actuación urbanística para la preservación de la ciudad.

Resumen de contenidos

Si la LS07 supuso la ruptura con el modelo clásico en pos de la sostenibilidad, 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, 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.

Sin embargo, con el antecedente de la Resolución de 31 de marzo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en el País Vasco se promulga la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en cuyo capítulo de Intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales se incluyen la Declaración de Necesidad de Rehabilitación (dNR) y el Área de Regeneración Urbana (ARU) con las mismas determinaciones que las aMU, por lo que la STC 143/2017 carece prácticamente de efectos en el caso del País Vasco.

Las aMU estatales y las ARU vascas 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 innecesaridad 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 ARU del País Vasco 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. Esta determinación implica que todos los propietarios incluidos y por tanto beneficiados por la actuación, asuman las obligaciones inherentes a la misma. Esta cuestión de la obligatoriedad de participar resulta nuclear y ne-

cesaria, ya que de resultar facultativa como en el régimen general derivaría en su inviabilidad como se ha descrito en el capítulo anterior.

Al igual que en el planeamiento clásico, en la actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada (aMU-RRi) 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, 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.

Por último, el otro elemento clave del modelo por la ciudad es la nueva equidistribución de costes e ingresos que, frente a la equidistribución de beneficios y cargas, se configura como el instrumento para el reparto más justo y equitativo de las consecuencias de la actuación para los beneficiados de la misma. No obstante la ley no determina o establece una regla matemática concreta para realizar el reparto, como tampoco lo hace en la equidistribución clásica (a pesar de lo indicado en el TRLS76 99, se presume que es por superficie de suelo origen aportado), por lo que en aras a la equidad y la justicia como principios rectores del urbanismo, se propone una regla de reparto de los costes de la actuación en función de las plusvalías obtenidas por los beneficiarios de la misma y su deber legal de conservación.

En síntesis, la L3R (y ahora de manera incluida pero diferenciada en el TRLSR) define un nuevo modelo flexible de intervención en la ciudad existente, pudiendo articular mediante planes urbanísticos actuaciones conjuntas e integradas con cargo a los beneficiarios y en consecuencia repartir los costes y beneficios de una manera más justa, equitativa y sostenible a través de las aMU-RRi y las ARU en el caso del País Vasco.

3.2 La evolución regulatoria de la actuación sobre el medio urbano

Como se ha señalado en el Capítulo 2, 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, como se ha indicado en el capítulo anterior, 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 como se verá a lo largo de este capítulo, 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.

3.2.1 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.

Y 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.

Entre sus diversos títulos, la LES aborda desde la sostenibilidad medioambiental y sin menoscabo de otras perspectivas, la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y movilidad sostenible, y, especialmente relevante en el caso español, el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación (LES EM I).

Así, en su capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé

que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos (LES EM V).

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 sobrevenidas 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 obligato-

rias 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) ¹¹⁷, (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 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, llegando 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):

¹¹⁷ 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)

- 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%, 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 vin-

culados 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.

3.2.2 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, unos explícitos y otros implícitos de esta Ley (en igual sentido PAREJO, 2015: 4):

- La intervención de *manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes* (EM I).
- La *recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir,*

las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas (a3R), que constituyen el objeto esencial de esta Ley (EM I).

- *La generación de un marco normativo de acciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbana que no sólo llene las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas (EM I).*
- *Mediante las actuaciones 3R (posteriormente se denominarían como actuaciones sobre el Medio Urbano, aMU) hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación (EM II).*
- *Contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. No en vano, muchas de las más importantes operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas, que se suman a las estrictamente físicas para lograr, mediante una estrategia unitaria, la consecución de aquellos objetivos (EM II).*
- *El desarrollo de un medio urbano sostenible en el seno de una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible, o la Declaración de Toledo –aprobada por los Ministros responsables del desarrollo urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea el 22 de junio de 2010–, de acuerdo con la cual «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», y en la que se destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa (EM II).*
- *La recuperación y reactivación –de cara sobre todo al empleo– del sector de la construcción. Dicha salida, en un contexto de improcedencia de políticas de expansión, tales como la generación de nueva ciudad y nuevas viviendas, sólo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente (EM III).*

Pero quizás los objetivos más importantes no sean los expresamente explicitados, porque en una lectura detallada afloran:

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*"¹¹⁸, donde el régimen general por tanto será de aplicación subsidiaria.

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. Su definición se concreta en el L3R 7:

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 aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabili-

¹¹⁸ 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 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.

tación 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 alcanzan 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).
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 renovación^{119 120}, 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 de 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:

STC 102/2016 FJ 6

«6. La reproducción por la legislación autonómica de desarrollo de preceptos de la legislación básica puede utilizarse y de hecho se utiliza normalmente como medio para facilitar al operador jurídico el conocimiento de la normativa aplicable, incluyendo en un solo texto el conjunto de la normativa a tener en cuenta, pero su virtualidad no alcanza, como es obvio, a alterar la naturaleza de la legislación reproducida ni para que el legislador autonómico pueda atribuirse potestad alguna de influir en la legislación básica, por mucho que haya sido reproducida en la legislación de desarrollo. En particular, no solo no puede implicar bloqueo alguno en la potestad del legislador estatal, cuya capacidad de alterar las bases inicialmente fijadas ha sido reconocida repetidamente por la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9), sino que, si esa modificación se produce es el legislador autonómico el que debe acomodarse a la modificación de la legislación estatal básica [SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b), 146/2013, de 11 de julio, FJ 4, o 182/2013, de 23 de octubre, FJ 8].

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.*

Pero si esa acomodación no tiene lugar el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra...

El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica. Es la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquella pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo... Es fin, es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Por lo que ya desde el primer momento de la promulgación de la L3R, esta era totalmente aplicable sin que hubiera excusas o reparos legales (si nos atenemos a las reglas del juego que nos tenemos dadas) sobre si esto es urbanismo, suelo, propiedad, economía u otras cuestiones relativas a otras materias competenciales. No obstante, este aspecto se tratará en el apartado 3.2.5 de este capítulo, con motivo de la STC 143/2017 que limitará las determinaciones de la L3R.

No obstante, es cierto que ya desde el primer momento se suscitaron las dudas sobre la constitucionalidad de la L3R. Sin embargo, en el caso del País Vasco las disparidades interpretativas dieron pie a un acuerdo interpretativo que evito el recurso de inconstitucionalidad, fue el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, por el cual:

- b) Los artículos 7, 8, 10.1 y apartado 3.º, inciso «o de dominio público» y 4º, han de interpretarse en el marco de las competencias establecidas constitucional y estatutariamente y, en función de ello, habrá de entenderse que las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas no alteran la ordenación urbanística o en materia de vivienda vigente, sino que están condicionadas por ella, que podrá en todo caso modificarse por razones de oportunidad para darles cabida, si así se estima conveniente. De manera específica, la regla básica estatal que contienen los apartados 3 y 4 del artículo 10, es la garantía de la accesibilidad universal o la reducción de la demanda energética anual en un 30 por ciento, mediante la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que sean precisas, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución. Pero, de conformidad con las competencias establecidas constitucional y estatutariamente en materia de urbanismo, la aplicación de dichas reglas, permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, o aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación urbanística, consiga la misma finalidad, corresponde a los instrumentos de ordenación urbanística.

- c) *La memoria de viabilidad económica regulada en el artículo 11 tiene por objeto asegurar la adecuación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas a dos elementos garantistas de competencia estatal: el respeto a los límites del deber legal de conservación y el equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación. Los medios, incorporados a la memoria de viabilidad económica, dirigidos a garantizar la efectividad de los citados elementos serán desarrollados, en todo caso, por la normativa urbanística autonómica.*
- d) *El artículo 12, apartado a) en su inciso «y sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante», ha de interpretarse en el marco de las competencias establecidas constitucional y estatutariamente y, en función de ello, condicionado a que dichas técnicas sean de posible aplicación de acuerdo con la legislación urbanística autonómica. En el mismo sentido, el apartado b), en su inciso «cuando fuere preciso ocupar bienes de dominio público pertenecientes a otras Administraciones», deberá interpretarse en el sentido de que las actuaciones necesarias para llevarlo a efecto se realizarán de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente.*

Por tanto, la virtud de aquel acuerdo es que franqueó la aplicación de la L3R en el País Vasco y la posibilidad de ser implementadas todas sus determinaciones sin necesidad de mayor especificación y al margen de que dicho acuerdo (en puridad) solo vinculaba a los que lo adoptaron y no al resto de operadores, puesto que esta interpretación de los poderes ejecutivos, no veda la impugnación por los particulares ni condiciona la interpretación de los Tribunales. No obstante, ese debate trasciende del objeto de la presente tesis.

Así las cosas, la L3R fue operativa en el País Vasco mediante el citado acuerdo bilateral, sin perjuicio del cual en el País Vasco en el año 2012, coincidiendo con el final de la legislatura socialista del periodo 2009/2012 se había iniciado el trámite de la Ley de Vivienda de Euskadi, la cual incluía parcialmente en su anteproyecto algunos instrumentos y determinaciones que resultaban coherentes con la regulación básica.

3.2.3 La regulación vigente en el País Vasco, LVIV (Ley 3/2015 de vivienda)

Como se ha indicado, tras el Acuerdo Bilateral Estado-CAPV en relación a las actuaciones sobre el medio urbano, el País Vasco acometió la elaboración de la Ley de Vivienda en el seno de la cual se definían la intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales (Capítulo VII).

De acuerdo con su exposición de motivos, la Ley de Vivienda de Euskadi aboga por el desarrollo del derecho de vivienda como un derecho necesario y vital para el ser humano, que conjuntamente con otros le permite llevar o alcanzar una vida digna (LVIV EM I). Lo hace siendo consciente de que Vivienda, Suelo y Urbanismo forman un todo y que debe existir una relación íntima y estrecha con la regulación básica (LVIV EM I).

De igual manera la exposición de motivos recoge que el derecho a la vivienda no es un mero derecho a un espacio habitable o morada, sino que además (LVIV EM II), desde una vertiente objetiva, esta ley no solo contempla el derecho al goce de un espacio habitable, de una morada, de un domicilio, sino también el derecho a un entorno y un medio urbano o rural digno y adecuado que, siguiendo las pautas del Derecho comparado europeo, se denomina y califica como «hábitat», entendiendo este como el lugar complejo en el que, además de la vivienda, se ubican los servicios, actividades, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria. De este modo, la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios urbanos y su revitalización económica y social, bajo el prisma del mestizaje de usos urbanísticos (cohesión social), cobran una importancia de primer orden, por lo cual se hace preciso concretar y definir el alcance y contenido de la función social de la vivienda, incorporándose algunos aspectos relacionados con los derechos y deberes de los particulares anteriormente no considerados, como son el deber de mejora o de rehabilitación y el de mantenimiento de los inmuebles con el fin de lograr su adecuación energética y funcional.

Con dicho objetivo, la Ley recoge en el capítulo VII los instrumentos propios para la rehabilitación y regeneración urbana que (LVIV EM III) se consideran prioritarias en su relación con el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, resultando ambiental y socialmente más sostenibles que la expansión y consumo irreversible de nuevas superficies de suelo.

Para la intervención de los conjuntos urbanos la Ley de Vivienda define y recoge una serie de principios (LVIV 40):

- a) Definición de un modelo urbano más sostenible mediante la mejora y consolidación de la ciudad existente.
- b) Fomento del uso sostenible del patrimonio edificado, propiciando su uso intensivo e incentivando la rehabilitación frente a la obra nueva.
- c) Fomento de la diversidad y de la cohesión social, permitiéndose en una misma promoción distintas modalidades legales de acceso, como propiedad y arrendamiento, de la calidad y versatilidad de los espacios públicos de la ciudad, mediante el fomento de la accesibilidad universal, y de la aplicación de criterios bioclimáticos tanto en los espacios abiertos como en los construidos.
- d) La equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos.
- e) Optimización y reducción del consumo energético mediante utilización de sistemas pasivos, fomento de la utilización de sistemas centralizados de producción de energía y uso de energías renovables, a nivel de edificio o de conjunto urbano.
- f) Cumplimiento de los requisitos y condiciones de eficiencia energética y consumo energético y de recursos en las actuaciones de intervención de la edificación, de acuerdo con lo previsto al efecto en la normativa sectorial de aplicación, así como en la legislación contra el cambio climático.

g) Fomento de una correcta gestión de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a la optimización y reducción del consumo del agua.

h) Fomento de la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción.

Interesa señalar en este apartado la omisión de la Ley, voluntaria o no, de atender los procesos de obsolescencia y mantenimiento de los tejidos urbanos desde una perspectiva sostenible e integrada, pero dicha carencia se palía al menos con la regulación básica.

En cuanto a los tipos de actuación, la Ley de Vivienda establece dos tipos: la declaración de Necesidad de Rehabilitación (dNR, LVUV 42) y el Área de Regeneración Urbana (ARU, LVIV 3.b).

La dNR se configura como un instrumento (es una declaración administrativa) cuyo objeto es atender la rehabilitación edificatoria de los edificios (de manera conjunta o individualizada) incluidos en un determinado ámbito, que habilitan todos los mecanismos y potestades públicas que se dan en el ámbito urbanístico (la declaración de utilidad pública, venta forzosa, el tanteo y retracto, la expropiación forzosa, etc.). No obstante este instrumento carece de interés para la presente tesis puesto que se limita a la definición de un mecanismo prioritariamente de otorgamiento de ayudas y subvenciones asimilables a las antiguas ARIs (MENÉNDEZ, 2011: 25-27), ARUs (CASTELAO, 2013: 161) y ADRs (denominación propia del País Vasco para las zonas degradadas y/o vulnerables objetos de actuación pública preferente¹²¹), donde no se interviene en lo comunitario o no se despliegan las potestades públicas con efectos urbanísticos, son actuaciones edificatorias y prácticamente de mera asignación de recursos públicos.

Por contra, el ARU sí que resulta un instrumento preciso para la intervención de preservación urbana conjunta. La Ley de Vivienda lo define como (LVIV 3.b):

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.

La cual puede tener distintos alcances individuales o acumulados (LVIV 3):

¹²¹ Para mayor información consultar: Programa de Gobierno XI legislatura: 2016 – 2020. Pilar 1. Empleo, reactivación y sostenibilidad. Eje 1.2. Un crecimiento sostenible. Compromiso 48. La rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas. Iniciativa 3. Impulsar la regeneración urbana de las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), Áreas Degradadas o las áreas incluidas en el Mapa de Ayudas Regionales (DAR) de la UE, así como la recuperación de suelos industriales, impulsando de nuevo el Programa de demolición de ruinas industriales. <https://bit.ly/2DyUzJB> (Consulta: febrero 2019)

- ñ) Regeneración urbana: Es el proceso de intervención pública que integra los aspectos relacionados con el medio ambiente y las condiciones físicas, urbanas, sociales y económicas y plantea alternativas para mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de la edificación, urbanización y dotaciones de un conjunto urbano o núcleo de población.
- o) Rehabilitación: Acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de adecuación urbanística, estructural o constructiva de un edificio, incluyendo las medidas precisas para su sostenibilidad, todo ello con el fin de devolverle las condiciones adecuadas al uso para el que se halla calificado. A los efectos de esta ley, la rehabilitación viene siempre referida al patrimonio edificado.
- p) Renovación de la edificación o reedificación: Es la acción de sustitución del edificio o patrimonio edificado por otro de nueva construcción.
- q) Reurbanización: Es la acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de intervención en el suelo urbanizado y que tiene por objeto la adecuación de espacios libres, zonas verdes, viales y redes de infraestructuras.
- r) Revitalización urbana: Acción o conjunto de acciones vinculadas a las operaciones de regeneración urbana de un barrio, núcleo o conjunto edificatorio con la adopción de medidas incentivadoras de la actividad comercial, económica y social de este.

Por tanto, desde un punto de vista de identificar las posibles correspondencias entre la regulación básica y la regulación propia del País Vasco para la preservación urbana, podemos establecer las siguientes:

LVIV (ARU y dNR)		ALCANCE			TRLR, (aMU)
		Edificios	Tejido urbano	Medidas sociales, económicas y medioambientales	
Área de regeneración urbana (ARU)	Revitalización urbana			X	Actuación Integrada de Regeneración y Renovación Urbanas (aMU-RRi)
	Regeneración urbana	X	X	X	
	Renovación de la edificación o reedificación	X	X		Actuación de Regeneración y Renovación Urbanas (aMU-RR)
	Reurbanización		X		
	Rehabilitación	X			Actuación de rehabilitación (aMU-R)
Declaración de Necesidad de Rehabilitación (dNR).		X			

Tabla 5. Correspondencia entre los tipos de la Ley de Vivienda y la aMU

A la vista de lo expuesto, la conclusión no puede ser más evidente. Ya no hay conflicto competencial y existe habilitación plena para poder llevar a cabo la actuación sobre el medio urbano de

regeneración y renovación integrada que en el País Vasco que se denominará Área de Regeneración Urbana (ARU).

No obstante, no cabe terminar este apartado sin realizar una breve reseña al llamado desarrollo reglamentario de este tipo de actuaciones que plantea el LVIV 44.1.b:

Artículo 44. Acciones en el patrimonio edificado existente.

1. *La conservación, mejora, adaptación, adecuación y puesta en valor del patrimonio edificado podrá realizarse a través de las siguientes acciones:*

b) Intervención en áreas de regeneración, dirigida a los conjuntos urbanos o rurales que, por las condiciones de necesidad de actualización o adecuación de su patrimonio urbanizado o edificado, deban ser sometidos a una acción especial de la Administración pública, de acuerdo con las condiciones y características que reglamentariamente se establezcan.

El afán reglamentista no cabe sino tildarlo de una posible maniobra dilatoria o rigidizadora según se mire o incluso ambas a la vez. Parece existir una necesidad constante de pormenorizar las regulaciones legales con el afán de encorsetar los mecanismos que en todo caso en cada tejido habrá que definir para responder a las necesidades y los distintos condicionantes y donde las experiencias anteriores se han demostrado fracasadas (véase en el caso del País Vasco el Decreto de Medidas Urgentes -DMU-, que de sus 54 artículos, 6 DA y 7 DT originales se han derogado 15 artículos y una DT, todos ellos referentes a los estándares urbanísticos, sustituidos a su vez por el Decreto 123/2012 -DEU- cuya redacción y tenor lleva a la imposibilidad técnica de su cumplimiento, salvo en procesos de reordenación y sustitución total, que no son sino la equiparación del suelo urbano al suelo urbanizable de nueva colonización).

Por otro lado, desde la perspectiva de la dilación es evidente que han pasado más de 4 años desde la promulgación de la Ley de Vivienda y no existen visos de desarrollo reglamentario alguno (consultada de la página web del Gobierno Vasco y su portal de transparencia), lo cual, si se hiciera una lectura taxativa, implicaría la imposibilidad de aplicación de la regulación básica y autonómica por carencia de desarrollo reglamentario. Dicha determinación resulta en un absurdo y un sinsentido, ya que las leyes pueden ser aplicadas con los principios del buen derecho y los principios básicos que rigen en el derecho urbanístico (por ejemplo, la tramitación de las disposiciones reglamentarias y el principio de equidistribución de beneficios y cargas entre otros). Todo ello sin perjuicio de que dicho desarrollo reglamentario finalmente se realice, pero no sin mostrar el temor de los desguisados realizados en ocasiones anteriores, tanto por el desvío de poder ejercido (reglamentos que contradicen leyes y que pasan todos los controles de calidad -por ejemplo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, COJUA- y se publican en el Boletín tal cual), como por las deter-

minaciones homogéneas y rígidas que puedan introducir y que conduzcan a su vez a la imposibilidad de su aplicación.

3.2.4 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 refundidora¹²², 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 (TRLR08 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.

Sin embargo tal y como señala el dictamen 813/2015 del Consejo de Estado y de manera elocuente expone el profesor Parejo (PAREJO, 2017: 12-13):

“Por empezar por lo último: la posible seriedad de los problemas competenciales no responde a pura especulación y la preocupación por ellos encuentra fundamento en la pendencia del recurso de inconstitucionalidad deducido nada menos que contra los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del nuevo Texto Refundido, sin que el dictamen (813/2015, de 21 de octubre) emitido previamente por el Consejo de Estado proporcione la tranquilidad que podría ofrecer un examen detenido y concreto de la cuestión que en modo alguno lleva a cabo (52). Y ello, porque —aparte la declaración de inconstitucionalidad por la STC 29/2015, de 19 de febrero, del art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio (recogido ahora, aunque en nuevos términos en el TRLdSyRU15), aunque solo por razón de la ausencia de motivo de extraordinaria y urgente necesidad del establecimiento de dicho precepto (relativo a la alteración del silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas) —, la ulterior STC 5/2016, de 21 de enero, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del mismo Real Decreto-Ley, y, con tal motivo y tras desechar analizar algunos otros preceptos solo porque, aún presentes ahora también en el TRLdSyRU15, lo están en forma parcial o en términos no idénticos a los originales impugnados, declara inconstitucional la regulación de la inspección técnica de edificios precisamente por invasión del campo propio del legislador urbanístico. [...]

En punto a la operación de refundición basta con el juicio que mereció al Consejo de Estado: «la refundición se mueve más en el ámbito de lo formal que de lo material (lo que es consecuencia de las normas que refunden)». Y esto es así, porque, como continúa diciendo dicho supremo órgano consultivo:

¹²² CE 82.5: 5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

— Aquellas normas (las procedentes del TRLdS08, —modificadas en 2013— y la L3R13) tienen fundamentos constitucionales distintos y finalidades diferentes, integrándose, por ello, en grupos normativos distintos, cada uno de ellos con normas de cabecera distintas, razón y criterios funcionales diferentes y sujeto a reglas de coherencia e interrelación propia.

- La circunstancia anterior impide, en el presente caso, la fusión —con identidad de razón y finalidad (en una suerte de verdadera unión material)— de las normas refundidas en una nueva resultante, por lo que la dictaminada merece más bien la consideración de compilación, recopilación o refundición meramente formal (inserción en la norma resultante, sin pérdida de la propia individualidad, de las refundidas).

Sobre esta base el Consejo de Estado caracteriza el texto sometido a su parecer por relación a dos notas: i) mera agrupación, mediante simple yuxtaposición y sin integración normativa, de dos textos legales distintos; y ii) pretensión inusual de cumplimiento de la función de norma de cabecera de dos grupos normativos: el urbanístico y el de renovación urbana, pero en términos distintos.

Con entera independencia de que pueda considerarse el juicio del Consejo de Estado excesivo en algún aspecto, lo cierto es que acierta en lo sustancial (sin por ello estimar que su reproche obstará a la aprobación del texto) y en cierto modo se queda corto al no resaltar el enturbiamiento del marco legal básico por el efecto de amoldamiento del modelo procedente de 2007 al del medio urbano producido por la incrustación de éste en aquél. Además de lo ya señalado al tratar de la L3R13, que no procede ahora repetir, baste con aludir a la conversión de las definiciones de conceptos propios de la acción en el medio urbano en generales del sistema básico legal (art. 2 TRLdSyRU15) y la independización de los fines específicos a procurar en el medio urbano de los comunes a todas las políticas públicas (art. 3.3 TRLdSyRU15)."

En consecuencia y a pesar de lo pretendido, subsiste en el TRLSR 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 TRLSR 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.

Por todo ello, sirva como ejemplo la tabla de correspondencias a las actuaciones sobre el medio urbano.

TRLSR		L3R
Artículo	Apartado	Artículos
1	b)	1
2		2
	1	7.1 y 7.2 + nuevo párrafo
	2	2.2
	3	2.1
	4	2.3
	5	2.4
	6	2.6
3	3	3
4	4	9.2
8	1	9.1 + nuevo párrafo
9	1	13.1
	3	13.3
	4	9.1 + 15.1
	5	15.3
	6	15.2
10		16
14	d)	12.2
17	5	8
19		14
22	5	11
24	1	10.1
	2	10.2
	3	12.1.c)
	4	10.3 y 12.1.b)
	5	10.4
	6	10.5
31		18
32		19
33		17
42	3	12.1.a)
43	2	13.2.a)

Tabla 6. Tabla de correspondencias TRLSR y L3R en cuanto a las actuaciones sobre el medio urbano (elaboración propia)

3.2.5 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.- El Fallo de la Sentencia:

2.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos:

- a) Los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 4, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Declaración que se ha de extender a los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 29 y el artículo 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.*
- b) El artículo 9.2; el segundo párrafo del artículo 10.1; artículo 10.2; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 10.5; letras a), b), c), d) y e) del artículo 11; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); artículo 13.1; el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 13.2 a); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento» y el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.*

Declaración que se ha de extender al artículo 4.4; al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4; letras a), b), c), d) y e) del artículo 22.5; el segundo párrafo del artículo 24.1; artículo 24.2; artículo 24.3; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 24.6; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3 y el inciso «Asimismo, la

liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

- c) *El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.*

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

O lo que es lo mismo, se declara inconstitucional por invasión competencial en materia de urbanismo lo siguiente:

- TRLSR 9.3: Los modos de ejecución de las aMU.
- Letras del TRLSR 22.5: Los contenidos de la memoria de viabilidad económica de las aMU.
- TRLSR 24.1 (Parcial) y 24.2: Las reglas especiales de las aMU.

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 extensión 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 el País Vasco son reducidos o nulos, toda vez que la Ley de Vivienda define las ARU como el instrumento que se corresponde con las aMU-RRi (CEREZO & TEJERINA, 2018b: 451-452) y a su vez también define los mismos contenidos documentales de las aMU en los incisos c) y d) del LVIV 43.4, y cuyas determinaciones se analizarán pormenorizadamente más adelante en este capítulo.

Culmina aquí el tracto histórico que alcanza hasta nuestros días, con la identificación de las aMU-RRi y su transposición al País Vasco con el ARU, como el instrumento urbanístico de carácter básico prevalente y de desarrollo en el caso del País Vasco 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.

3.3 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 se ha ido desgranado en este y en los capítulos precedentes, 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 condición.¹²³ 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 he tenido la ocasión de exponer en público esta cuestión con motivo de la presentación de mis investigaciones o de realizar mi labor docente.

¹²³ 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.

3.3.1 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, recuérdense la STC 141/2014 (que anula el límite del factor de localización en las valoraciones de suelo rural) y la STC 218/2015 (que anula la fórmula de la indemnización de la facultad de participar en las actuaciones de Nueva Urbanización en suelo rural), superándose el canon de constitucionalidad en todo lo de-

más. 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 en los capítulos precedentes, durante el largo periodo de más de 50 años (1956-2007) se puede señalar que el suelo urbanizado en el que no se previera intervenciones de transformación urbanística, mediante, normalmente su ordenación y edificación de nueva planta (SUC), ha tenido un régimen de derechos y obligaciones privilegiado y radicalmente diferente del suelo sujeto a transformación (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 Supremo¹²⁴ (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, rural y urbanizado, interesa analizar al objeto de esta tesis la situación básica de suelo urbanizado, el cual se define en el LS07 12.3:

Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.

3. 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.

Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural.

A partir de la determinación de la situación básica de suelo urbanizado se definen los dos posibles tipos de actuación de transformación en suelo urbanizado (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 (TRLS13 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)

¹²⁴ Ver referencia del profesor Menéndez-Rexach del apartado 1.3.2 La desconsolidación y la petrificación del suelo urbano (MENEDEZ, 2017:7).

que le corresponda. Sin embargo, ahí estaba el Tribunal Supremo cual *guardián de las esencias* negando cualquier otra interpretación que no fuera la del TRLS76 (como se ha descrito en el apartado 1.3.2 y recogen entre otras las STS 5036/2016, la STS de 26/03/2010 y la STS 23/09/2008 que se citan en el análisis del profesor Menéndez Rexach), 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 TRLSR 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.*
 - 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.*
4. *También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.*

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 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 de 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:

“Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una Reforma o Renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la Reforma o Renovación; la Reforma o Renovación (Actuación de urbanización) es “hacer ciudad” — cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de Dotación) es “mejorar ciudad”, con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una “ciudad diferente”, mientras que la actuación de Dotación consigue una “ciudad mejor” que no pierde su idiosincrasia.

Por último, si bien se observa, el TRLS08 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como SUC o como SUNC, pues, contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (Actuaciones de Nueva Urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (Actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (Actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar.”

- **STS 3653/2017 FJ 3**, PGOU Málaga (Polígono de San Rafael):

“Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una Reforma o Renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la Reforma o Renovación; la Reforma o Renovación (Actuación de urbanización) es “hacer ciudad” — cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de Dotación) es “mejorar ciudad”, con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una “ciudad diferente”, mientras que la actuación de Dotación consigue una “ciudad mejor” que no pierde su idiosincrasia.

Por último, si bien se observa, el TRLS08 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como SUC o como SUNC, pues, contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (Actuaciones de Nueva Urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (Actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (Actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar.

[...]

Insistimos, pues, en que las recurrentes no han desvirtuado la valoración y conclusión - ampliamente motivada de la sentencia de instancia-, **sin que, por otra parte, la jurisprudencia de esta Sala que se pretende contraponer, se ajuste -hoy- a los nuevos parámetros o conceptos que hemos examinado, estando construida, más bien, sobre otros conceptos que hoy carecen de relevancia**”.

[...]

Obvio es que el TRLS08 —que continua el vigente TRLS15— nos sitúa en una dimensión jurídica diferente, como recuerda la propia Exposición de Motivos del mismo, que arranca del precedente histórico al momento en que nos encontramos:

“Desde entonces, sin embargo, se ha producido una evolución capital sobre la que debe fundamentarse esta Ley, en varios sentidos”.

[...]

La decisión superadora de la situación del legislador de 2007/2008 es clara y evidente cuando afirma que:

[...]

En esta línea de transformación, la Exposición de Motivos realiza algunas afirmaciones que, sin duda, marcan la pauta para la interpretación del texto normativo que nos ocupa:

a) "... más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos".

b) "... la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un Desarrollo Sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos".

c) "El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable... Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso".

[...]

El nuevo escenario, pues, se sitúa, en los términos previstos en el TRLS08 (y en el vigente TRLS15), en la acreditación y prueba de si lo que se va a realizar mediante una "Actuación de transformación urbanística" de una ciudad —en este caso en el Área de Reforma Interior "SUNC-R-P.2 Camino de San Rafael" de Málaga)— es "una Reforma o Renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLS08)", o bien si tal Actuación tiene por "objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la Reforma o Renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLS08)".

Mas, tal escenario, necesariamente, debe situarse sobre la concreta realidad fáctica existente —y sobre la realidad de las cesiones realizadas— cuya transformación se pretende, imaginando y proyectando la finalidad perseguida con la transformación urbanística, en cuyo proceso deberán de ser tenidos en cuenta aspectos cuantitativos (como es la extensión de lo que se transforma con la actuación urbanística), cualitativos (como son los nuevos usos que se implementan y su similitud con los anteriores), o, incluso, de conservación o utilización de la realidad (esto es, teniendo en cuenta lo "aprovechable" del antiguo escenario en el nuevo que se proyecta)."

- **STS 3779/2018 FJ 15**, PGOU Málaga, Unidad de Ejecución SUNC R G-15 "Veracruz Este":

"A partir de esta nueva normativa, es posible adaptar nuestro tradicional criterio, dado que en la nueva regulación, y 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 en

el caso que nos ocupa a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

Es posible, en consecuencia, que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas; pero, en tales supuestos, sería exigible que el planificador motivara, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan, antes de proceder a la descategorización del suelo, evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios estéticos, modernizadores o de mera oportunidad, provocara efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales. Esto es, el planificador debe justificar de forma reforzada la conveniencia de acometer tal tipo de operaciones en aras a la consecución de los intereses públicos, consecución que, por su propia naturaleza, determinaría igualmente la obtención de un beneficio para los propietarios del suelo afectado por dichas operaciones, siempre que, hemos de insistir en ello, las mismas respondan a necesidades reales de transformación del suelo, en estos casos de regeneración o rehabilitación urbana."

Las consecuencias no pueden ser más evidentes y favorecedoras para los postulados de la presente tesis. 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.

3.3.2 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 de la Real Academia de la Lengua 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 un plusvalor) 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 dissociadas 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 si 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).

3.3.3 Las cargas (deberes) y los costes

La relación entre las cargas, deberes y costes ya ha sido analizada profusamente en los apartados 1.4 y 2.6.4 de la presente tesis, por lo que interesa en este momento señalar 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 actua-

ciones 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, cuyo estudio 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 autonómicas.¹²⁵ 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

¹²⁵ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por CEREZO, 2018a: 85-87.

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).

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.
- 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. Así, en el año 2011 y en plena crisis económica global se dicta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Una ley transversal o “cajón” con múltiples facetas,

pero que sirve de base sustantiva para un nuevo modelo. Si la LS07 señala el camino del Desarrollo Sostenible como criterio para minimizar el impacto de la transformación urbana, apostando por la regeneración urbana y la ciudad compacta, esta ley no desarrolla de manera alguna ese apartado urbanístico en su texto articulado (quizás por lo complejo de la materia y porque precisaba de una mayor maduración). Por ello, si la LS07 es la ley del cambio de modelo de propietarios a empresarios, la LES sienta las bases de para la intervención en el medio urbano, en 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 del presente capítulo, 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 pro-

bable 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.

3.3.4 La viabilidad económica

Se ha analizado en los capítulos anteriores cómo la viabilidad económica del planeamiento fue uno de los elementos nucleares del modelo clásico y que 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 trans-

formación 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 y venda) 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), 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 evolución conceptual se ha analizado en el capítulo 2 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 de la presente tesis), la cual se define como (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.*

Por tanto, 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. Si 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:

$$\text{Ingresos} - \text{Costes} > 0$$

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 que se analizará más adelante y que establece la viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano como:

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

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" 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 actuaciones. 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 IBAÑÉZ, 2017: 103-107, LEÓN-CASERO Y RUIZ-VARONA, 2017: 120-121, GAJA, 2015: 21 y VILLANUEVA, 2014: 10.

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.

3.4 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 recombicación 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 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, pero siendo capaz de 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 percató 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.

3.4.1 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 (en el País Vasco: los límites LvSU 77 y los estándares LvSU 78 a 83 y DEU 5 a 18). 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 3.3.4. Interesa en este punto reiterar la definición concreta de la viabilidad se recoge en el 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 ...

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:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i \quad A_i \leq 50\% \text{ VRBai}$$

Siendo,

- C: Todos los costes y cargas de la actuación.
- I: 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 TRLSR 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 tal y como se recoge en el FJ 17 de la sentencia pero sin cuestionar el fondo del precepto:

Como pone de manifiesto su tenor literal se trata de una regulación que especifica con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria, en un grado tal que agota la normación de la materia. Esto es, determina exactamente qué elementos concretos debe incluir la memoria y, además, la forma exacta en que deben ser justificados, eliminando la competencia autonómica para desarrollarlos, de tal manera que el precepto básico es por sí sólo suficiente, sin necesidad de desarrollo alguno, para configurar el contenido de este informe, de manera que cumpla la finalidad pretendida por la norma. Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas. Se obvia con ello que el ejercicio de la competencia estatal respecto a la citada Memoria debe dejar, dada la materia sobre la que se proyecta, un margen de actuación a las Comunidades Autónomas en tanto que competentes sobre la materia urbanística. Por tanto, la regulación de la materia se ha efectuado de una manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo así a la Comunidad Autónoma desplegar sus potestades normativas y sobrepasando las que corresponden al Estado conforme a nuestra doctrina. En consecuencia, las letras a), b), c), d) y e) del artículo 11 de la Ley 8/2013 son inconstitucionales por haber sobrepasado el legislador estatal sus competencias en los términos ya analizados en la citada STC 141/2014. Conclusión que ha de extenderse a las mismas letras del artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que las reproducen.

No obstante, en el caso de 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 señala que:

Artículo 24. Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano.

1. Las actuaciones sobre el medio urbano que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica que regula el apartado 5 del artículo 22.

Lo cual se cohonestaba con la dicción del caso vasco del LVIV 43.1 y 43.2, que remite a su tramitación mediante la figura de Plan Especial.

Artículo 43. Planificación de la rehabilitación y regeneración urbana.

1. Las declaraciones de estado de necesidad de rehabilitación o regeneración urbana, así como los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, sin perjuicio de que puedan contenerse en planes de naturaleza urbanística y ser objeto de estos, pueden también ser aprobados de forma independiente a través del procedimiento previsto para la aprobación de las ordenanzas locales o reglamentos, y sus ámbitos de actuación podrán tener carácter continuo o discontinuo. Cuando afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, antes de su aprobación definitiva deberán ser informados favorablemente por el órgano competente para la gestión del mencionado régimen de protección. Este informe podrá ser emitido dentro de los plazos de información pública y audiencia de los mencionados planes e instrumentos, y, en su defecto, habrá de ser emitido y comunicado en el plazo de un mes desde que le fuere requerido, transcurrido el cual se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.
2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la ordenación pormenorizada de las áreas de renovación o de regeneración urbana, áreas de reforma interior, áreas de reforma urbana o cualesquiera otras categorías derivadas de la legislación urbanística y que tengan por objeto la rehabilitación del patrimonio edificado o la mejora del entorno urbanizado de acuerdo con lo previsto en el presente artículo se realizará a través de la figura del plan especial.

En consecuencia, para la delimitación de las aMU-RR/ARU 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.

3.4.2 La obligación de participar en la actuación

Como se ha indicado la L3R recupera elementos y conceptos del modelo clásico recombiniéndolos 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 del capítulo 2 como con la LS07 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 ilustrado 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 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.

Es preciso resaltar que el L3R 8, donde se establece la obligatoriedad de participar (sujetos obligados), se dicta al amparo de lo dispuesto (DF 19) en el CE 149.1.1º de condiciones de igualdad del ejercicio de derechos y obligaciones, título reservado al Estado tal y como estableció la propia STC 61/1997.

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.

Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas.

5. La realización de las actuaciones sobre el medio urbano corresponde, además de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación, a los siguientes:

- a) Los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación. En ausencia de éste, o cuando el contrato no contenga cláusula alguna relativa a la citada proporción, corresponderá a éstos o a aquéllos, en función de si las obras tienen o no el carácter de reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda, sus instalaciones y servicios. La determinación se realizará de acuerdo con la normativa reguladora de la relación contractual y, en su caso, con las proporciones que figuren en el Registro de la Propiedad, relativas al bien y a sus elementos anexos de uso privativo.
- b) Las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los términos de los estatutos de la comunidad o agrupación de comunidades o de la cooperativa, a los gastos en que incurran estas últimas.
- c) Las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.

Todavía más ilustrativa resulta la última letra del apartado referido a la participación de las Administraciones Públicas que 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 (TRLR 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 183.3¹²⁶ y en el caso del País Vasco el LvSU 203.4¹²⁷).

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,

Artículo 9. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones.

2. 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 y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.

por lo que fue considerado inconstitucional en la STC 143/2017 como invasión competencial en materia de urbanismo, por cuanto que reducía la capacidad de acción de las Comunidades Autónomas, tal y como recoge el FJ 15 de la sentencia:

¹²⁶ 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 cumpliere lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

¹²⁷ LvSU 203.4: Órdenes de ejecución.

4. Las órdenes de ejecución tendrán carácter ejecutivo. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas:

- a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación.
- b) Imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del 10% del coste estimado de las obras ordenadas. En todo caso, transcurrido el plazo para el cumplimiento voluntario derivado de la última multa coercitiva impuesta, la administración actuante estará obligada a ejecutar subsidiariamente la reposición de la realidad física alterada, con cargo al infractor.
- c) Incoación del expediente de expropiación forzosa.
- d) Formulación de un programa de rehabilitación y adjudicación, mediante procedimiento concursal de acuerdo a lo establecido en el artículo 190 de esta ley, a un agente rehabilitador, para la ejecución sustitutoria de las obras de rehabilitación en aquellos supuestos en que dichas obras sirvieran para corregir las deficiencias estructurales de la edificación que pudieran llevarla a la situación legal de ruina, según lo establecido en la presente ley.

b) *El apartado segundo establece la obligación de las Administraciones públicas de adoptar las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y rehabilitación, así como de regeneración urbana, formulando y ejecutando los instrumentos necesarios cuando se den las condiciones previstas en el mismo, estableciendo las medidas que se consideran prioritarias. Este precepto concreta la directriz que contiene el artículo 7, pero al hacerlo desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respeto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. La norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística. Por tanto, debemos concluir la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013. Consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, al ser reproducción de aquel.*

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.

3.4.3 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, MÁRQUES & NAVAS 2017: 48):

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

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 disociada 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 al-

canzar 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.

¹²⁸Así, la L3R primero (TRLR 14) y ahora el vigente TRLR 7 distingue varios tipos de actuaciones en suelo urbanizado. Con carácter general: las de transformación de Reforma o Renovación de la urbanización y las de dotación, así como las edificatorias.

- **aRRU:** Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado dando lugar, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, a una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
- **aDOT:** Las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la Reforma o Renovación de la urbanización de éste.
- **aEDIF:** Las que no siendo ninguna de las dos anteriores son de nueva edificación, las de sustitución de la edificación existente y las de rehabilitación edificatoria, entendiendo estas últimas por la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley

¹²⁸ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por CEREZO, 2018a: 93-95.

38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que incluso pueden requerir obras complementarias de urbanización.

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 dotaciones locales), ya sean incluidas o adscritas.
 - Ceder entre el 5% y 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:
 - 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.

- **αEDIF:** Únicamente tienen el deber de completar la urbanización para adquirir la condición de solar, edificar en plazo, garantizar el realojo y retorno en su caso e 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 (como se describirá más adelante en los instrumentos para la regeneración del País Vasco), 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:

- **αMU-R (rehabilitación):** Los propios de la actuación edificatoria (αEdif).
- **αMU-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 pública.
- **αMU-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.

En consecuencia, mediante la definición de las αMU-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 12: Evolución de las cargas y los deberes en la ciudad existente en el SUE (elaboración propia)

3.4.4 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 capítulos 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 (p. ej. en las actuaciones aisladas, LvSU 136 o en las actuaciones de ejecución de dotaciones públicas, LvSU 139, en el caso del País Vasco). 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.

Artículo 10. Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones.

[...]

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizará, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

- 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.

- 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:
 - o Los incrementos de edificabilidad y/o cambios de usos o la utilización del suelo y el suelo son un activo lucrativo afecto a la actuación.
 - o Todas las ayudas (directas e indirectas) constituye un ingreso para la actuación (HERVÁS, 2017: 368).
 - o Los nuevos usos e inversiones deben generar ingresos para la actuación.
 - o Las aportaciones de las empresas rehabilitadoras, prestadoras de servicios energéticos, agua, telecomunicaciones, etc., son ingresos de la actuación.
 - o La financiación pública también constituye un ingreso de la actuación.

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, suelo 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.*

b) *Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.*

c) *El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.*

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les compete, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

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 tal y como se señalaba en su FJ 17 referido a las letras del L3R 11, ya reproducido en el apartado 3.4.1 de este capítulo (Ámbito de la actuación).

Ahora bien, frente a los que sostengan, que esta determinación y concepción, como ha sido expulsa del ordenamiento jurídico no puede ser de aplicación, debe tenerse en cuenta que tanto el TRLSR 14.c como el TRLSR 17.2 señalan:

Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades.

En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado 2 del artículo anterior, en su caso, las siguientes:

[...]

- c) *Participar en la ejecución de actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, o de dotación 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.*

Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas.

[...]

2. *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, en los términos establecidos en el artículo 14.1.c).*

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.

En igual sentido y en el caso del País Vasco y las ARU, la Ley de Vivienda cubre el eventual vacío legal, ya que establece que los beneficios engloban todos los conceptos e incrementos de valor anteriormente descritos en el LVIV 43.4 d):

- 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, co-*

responda, 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.

3.4.4.1 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, MÁRQUES & 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*"¹²⁹, 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.

¹²⁹ "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.

Todo 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.

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):

Artículo 10. Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones.

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizará, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

- 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.

Y también el L3R 11.a y 11.b (TRLR 22.5.a y 22.5.b):

Artículo 11. Memoria de viabilidad económica.

- 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.*
- b) *Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.*

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, MÁRQUES & 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.

3.4.5 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:

«Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

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 esta tesis, 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):

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

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:

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

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

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

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

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 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. Por esta razón, el TRLR 13 9.1 y ahora el TRLR 15.2 resalta:

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, 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:

Artículo 22. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano.

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:

Determinación que se refuerza en el artículo sobre las reglas de las actuaciones sobre el medio urbano (TRLR 24.1):

Artículo 24. Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano.

1. *Las actuaciones sobre el medio urbano que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica que regula el apartado 5 del artículo 22.*

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.

3.4.6 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.

La MEaMU original se recogía en el L3R 11, con la siguiente descripción y contenido:

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 y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- 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.

- b) *Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.*
- c) *El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.*

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) *El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.*
- e) *La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.*

De la propia dicción 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:

Viabilidad Clásica: **Ingresos - Costes > 0**

Viabilidad aMU: **Costes – Ingresos = $\sum A_i$ $A_i \leq 50\% VR_{Bai}$**

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.

Por tanto, dicha fórmula podría desglosarse en:

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

De 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

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

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.

En consecuencia y como se ha indicado en el apartado 3.4.1, 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.

Esta sencilla regla es la que sirve para articular las aMU y, como se verá posteriormente, las ARU del País Vasco.

Sin embargo el detalle de las definiciones incluidas en el L3R 11 respecto a los elementos que la MEaMU debía contener fue considerado por el Tribunal Constitucional en la STC 143/2017 como excesivamente detallada y limitante, agotando la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas, puesto que el propio tribunal reconoce que se estaba regulando la materia urbanística, que aunque siendo constitucional debía ser desarrollada por las Comunidades Autónomas. No obstante, el propio Tribunal no llega a cuestionar la idoneidad del instrumento, su finalidad y definición, únicamente anula su contenido técnico, si se quiere expresar así, por lo que las distintas Comunidades Autónomas harían bien en recoger y ampliar el detalle de lo anulado por el TC para armonizar su regulación con la regulación básica subsistente. Por tanto, el TC únicamente anuló las letras del L3R 11, ahora TRLSR 22.5, tal y como recoge el FJ 17 de la STC 143/2017 anteriormente citado y referenciado.

No obstante y en el caso del País Vasco, con el antecedente de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley

de Vivienda recogió esta determinación de manera coherente con la L3R, vigente al momento de su promulgación, para la definición de las ARU con los siguientes contenidos:

4. *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.*

Por tanto, se ha de inferir que la Memoria que justifique la idoneidad técnica y viabilidad económica de la intervención del apartado LVIV 43.4.c se refiere a la MEaMU de la regulación básica, con lo que por un lado queda cubierto el desarrollo legal y además podría revivificar, siquiera a modo orientativo, los contenidos de la MEaMU anulados por el Tribunal Constitucional.

¹³⁰ 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

¹³⁰ Apartado desarrollado de acuerdo con lo publicado por CEREZO & TEJERINA, 2018a: 8-10.

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.
- 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.
- 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 preexistentes (energía, materiales, residuos, fauna, 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 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.
 - 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.

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 (p. ej., en el caso del País Vasco, art. 138 LvSU), pero superando el alcance limitado de la urbanización de esta última y, sobre todo, la garantía de beneficios.

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) cuyo régimen regula el artículo 18 del TRLSR. Por tanto, los deberes de las aMU de manera aunada serán al menos:

- Ceder las dotaciones, tanto locales como generales, incluidas y adscritas.
- 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 y entregar todas las obras de urbanización incluidas y adscritas a la actuación, incluso las de conexión, ampliación y reforzamiento de las existentes.
- 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.

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 (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 (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 7. Balance de viabilidad económica aMU-RRi

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

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).

Es preciso reiterar que 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 (ver epígrafe siguiente).

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

- Método de comparación (RVal 24): Valor inicial y posterior de los inmueble (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): Costes de rehabilitación, nueva construcción, demolición, reurbanización y Valor legal del deber de conservación (sin coeficientes de depreciación).
- Método Residual Estático (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.

3.4.7 La justa distribución de los costes

NOTA PRELIMINAR: El presente apartado es una introducción a la equidistribución especial aMU/ARU del capítulo 4, sin perjuicio de lo cual resulta preciso abordarlo en este momento al objeto de completar la radiografía de la configuración de las actuaciones sobre el medio urbano.

La L3R conforme a su objetivo, la preservación de la ciudad, va a definir dos tipos de actuación, la de rehabilitación y la de regeneración y renovación, 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 GARCIA DE ENTERRIA 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 (condición de viabilidad justificada mediante el EEF o EVEF, aunque desde la LS07 ya no es exigible con carácter expreso, tanto por el carácter público de la acción urbanística como por su absorción por el ISE), 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 derribados¹³¹.
- 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 dere-

¹³¹ 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.

chos 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:

$$\text{Edificabilidad adjudicada} \pm \text{Excesos o defectos de adjudicación} - \text{cargas f(adjudicación)} > 0 \text{ €}$$

Y la liquidación económica (negativa a pagar, positiva a cobrar):

$$\pm \text{Excesos o defectos de adjudicación} - \text{cargas f(adjudicación)} + \text{Indemnización} = \text{Saldo}$$

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

Artículo 10. Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones.

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizará, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

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.

Igualmente, el L3R 15.2 (actual TRLSR 9.6) faculta la aplicación de la equidistribución:

Artículo 15. Facultades de los sujetos legitimados.

[...]

2. La participación en la ejecución de las actuaciones previstas en esta Ley se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios.

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 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)¹³²)¹³³

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, extendiendo dicha inconstitucionalidad por los mismos motivos al L3R 10.2 (STC 143/2017 FJ 16.a)

Cierto es que la delimitación de los ámbitos de actuación, a diferencia de la ordenación, está relacionada con la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios según su aportación, pues es en cada unidad o ámbito de ejecución en el que se lleva a efecto cuando ésta resulte necesaria. Sin embargo, este Tribunal tiene afirmado que si bien le es posible al Estado referirse a la ejecución urbanística a las unidades de actuación para la definición de las condiciones básicas de la propiedad, para llegar a esta conclusión «habría de interpretarse la referencia hecha a las unidades de ejecución en un sentido puramente instrumental y accesorio, y por consiguiente perfectamente sustituible por las Comunidades Autónomas no sólo en cuanto a su denominación concreta o a la forma de delimitación de tales unidades, sino también a su existencia misma. El hecho que al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) no le legitima para prefigurar el modelo o sistema de ejecución urbanística» [STC 61/1997, FJ 27 c)].

¹³² 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.

¹³³ No obstante, en este apartado me remito al capítulo 4 para su mayor desarrollo.

Pues bien, tal y como se deduce del tenor literal del precepto impugnado, la referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones que no requieran de la modificación del instrumento de ordenación, no es instrumental para el ejercicio de otras competencias estatales. En realidad, se limita a imponer su existencia y a regular la forma en que deben ser delimitados, de forma conjunta o como actuación aislada, y en el primer caso de forma continua o discontinua, eliminando así la competencia de la Comunidad Autónoma para regular esta cuestión. Por ello no cabe realizar, como no fue posible tampoco en aquella ocasión, una interpretación conforme de este precepto. El párrafo segundo del apartado primero del artículo 10 de la Ley 8/2013 es, por tanto, inconstitucional y con él, el segundo párrafo del artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. Ello determina, a su vez, la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 10, en cuanto indisolublemente vinculado a la forma de delimitación de actuaciones que ya hemos declarado inconstitucional en el segundo párrafo del artículo 10.1. El precepto regula el concreto contenido del acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta, continua o discontinua, o de las actuaciones aisladas, por lo que si la regulación estatal de tal posibilidad es inconstitucional, porque el Estado extralimita sus competencias mediante el recurso a técnicas e instrumentos urbanísticos, la misma suerte ha de correr la norma que regula las previsiones que obligatoriamente debe contener el acuerdo administrativo referido a una actuación que el Estado no puede regular. También lo es, por tanto, el artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

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).

b) El apartado segundo de este precepto, en cuanto que establece que «la participación en la ejecución de las actuaciones previstas en esta ley se producirá, siempre que sea posible, en régimen de equidistribución cargas y beneficios» ha sido dictado en ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, pues se limita referirse a este principio o técnica urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad. Debemos por ello descartar que el Estado haya invadido las competencias autonómicas.

Sin embargo y a pesar de los efectos de la STC 143/2017, en el País Vasco y al igual que con el concepto de la viabilidad de las ARU, la Ley de Vivienda incorpora casi literalmente la determinación anulada en el LVIV 43.4.d:

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.

Con lo que se cubre la ausencia de regulación y se cohonestar el Área de Regeneración Urbana con la regulación básica del aMU-RRi.

3.4.8 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 TRLS76 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 IX¹³⁴), la L3R introduce una serie de flexibilidades tanto en el seno de las aMU, como sobre otras disposiciones generales que se analizarán en el apartado siguiente. 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 dotaciones públicas, así como la alteración o no consideración de parámetros urbanísticos limitantes) que se describen en el L3R 10.3 (TRLSR 24.4).

4. *Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público.*

Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

Asimismo, el acuerdo firme en vía administrativa a que se refiere el apartado 2, además de los efectos previstos en el artículo 42.3, legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que sean de titularidad municipal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente. Cuando fuere preciso ocupar bienes de dominio público per-

¹³⁴ 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.

tenecientes a otras Administraciones, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, la cual procederá, en su caso, de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente.

Como se puede observar, 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).

5. *Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en:*
 - a) *la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.*
 - b) *la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.*
 - c) *la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.*
 - d) *La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.*

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):

- *TRLR 13 10.1.b (TRLR 20.1.b): Reducir 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, a diferencia del 30% que se exige para las actuaciones de nueva urbanización.*
- *TRLR 13 16.1.b (TRLR 18.1.b): Con carácter excepcional, permitir la exención de cesión de la edificabilidad e incluso sustituirla por otras formas de compensación.*
- *TRLR 13 16.4 (TRLR 18.4): Como cláusula de cierre, la exención de prácticamente cualquier deber de las actuaciones (IGLESIAS, 2017: 234):*

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 infravien-*

da 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 (GARCIA-MORENO, 2017: 3 y además como es el caso del Decreto 123/2012 del País Vasco de estándares urbanos, que caso de su aplicación forzosa llevaría a la imposibilidad de realización de prácticamente todas las actuaciones sobre el medio urbano).

En cuanto los mecanismos de gestión, la L3R inicialmente habilita todas las modalidades directas e indirectas (compensación, concertación, cooperación, agente urbanizador/ rehabilitador/ regenerador y la expropiación), si bien la STC 143/2017 estableció que esta determinación era urbanística y por tanto inconstitucional (TEJEDOR, 2018: 297-298). No obstante los efectos de la STC 143/2017 sobre esta determinación en el País Vasco resultan ser nulos, ya que el LVIV42.2 viene a reproducir a la misma determinación para las ARU.

Otro tanto cabe decir de los efectos de la aprobación del instrumento por el cual se aprueban las aMU, que inicialmente suponía 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 en el caso del País Vasco quedan cubiertas por los LVIV 42.2 y 46.

Pero de todas las determinaciones que implican para la propiedad la aprobación del instrumento de las aMU la más relevante es la siguiente (L3R 12.2 ahora TRLSR 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.

3.4.9 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 LS07 16.1.e:

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

1. Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1.a) comportan los siguientes deberes legales:

- 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 (TRLR 19) y L3R 13.2 (TRLR 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 por cada vivienda afectada.
 - Será en el mismo ámbito o lo más cercano posible, sustituyéndose en metálico cuando no sea posible.
 - Las personas con necesidades especiales recibirán en virtud del derecho una vivienda adaptada a su discapacidad.
 - La vivienda de realojo respetará la legislación sobre vivienda protegida.

- o 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 aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado.
2. En función del sistema de ejecución o gestión que se defina para llevar a cabo o aplicar en la actuación, se establecen dos supuestos (L3R 13.2, ahora TRLR 43.2):
- En expropiación, es la administración quién 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.

Artículo 19. Los derechos de realojamiento y de retorno.

1. *En la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento en los términos establecidos por este artículo y por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:*
- a) *la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe por expropiación. A tales efectos, deberán poner a disposición de aquéllos, viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora. La entrega de la vivienda de reemplazo, en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo.*
 - b) *el promotor de la actuación, cuando se actúe mediante ámbitos de gestión conjunta, mediante procedimientos no expropiatorios. En estos casos, el promotor deberá garantizar el realojamiento, en las condiciones que establezca la legislación aplicable.*

Artículo 43. Justiprecio.

2. *No obstante lo establecido en el apartado anterior, cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes. Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.*

En el caso del País Vasco y para las ARU, la Ley de Vivienda en su artículo 50 replica las determinaciones del TRLSR 19 (sorprendentemente casi letra a letra), lo cual se coherencia con la regulación básica y sin perjuicio de alguna disfunción con el LVIV 34 en el caso de la actuación por expropiación. No obstante, la prevalencia de la regulación básica decanta la eventual discrepancia en favor de la regulación estatal, dada la competencia exclusiva en materia expropiatoria del Estado (CE 149.1.18°).

3.5 Otras cuestiones

La L3R, fruto del análisis de las barreras que detecta para operar en el medio urbano al objeto de lograr su objetivo de preservación urbana, procede a modificar e incorporar las determinaciones precisas para que al menos en el plano de la ley no se frustren las actuaciones sobre el medio urbano. Así procede a modificar entre otras la LPH (DF1), la LOE (DF3), el CTE (DF11) y el TRLS08 (DF12).

De manera sintética la L3R establece lo siguiente al modificar la LPH:

- La ampliación del ámbito de aplicación de la ley a las entidades urbanísticas de conservación (LPH 2.e).
- Al margen de cuál sea el coeficiente de propiedad del propietario, la asignación de una cuota de participación en función del valor del inmueble para sufragar los costes de las actuaciones señaladas en los artículos 10 y 17 de la LPH, que incluyen precisamente las actuaciones sobre el Medio Urbano (LPH 3).
- La obligación de contribuir en base a dicha cuota incluso obras que no sean objeto de individualización (LPH 9.1.e).
- La subrogación del adquirente en las obligaciones del anterior propietario *hasta el límite de los que resulten imputables a la parte vencida de la anualidad en la cual tenga lugar la adquisición y a los tres años naturales anteriores* (LPH 9.2.e).
- La obligación sin necesidad de acuerdo de los propietarios de aquellas obras que vengán impuestas por la Administración o solicitadas por los propietarios (LPH 10.1 a-e)
 - a) Los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación.
 - b) *Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de*

asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido.

- c) *La ocupación de elementos comunes del edificio o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores.*
- d) *La construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el artículo 17.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana.*
- e) *Los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.*
- Los criterios y determinaciones para la intervención administrativa para (LPH 10.3):
 - o La constitución de complejos inmobiliarios.
 - o La división o agregación de elementos.
- La flexibilización de los criterios de mayoría de voto para la aprobación de las distintas obras no obligatorias (LPH 17) (TEJEDOR, 2018: 303).

En el caso de las modificaciones de la LOE establece:

- Consideración como edificación y el requerimiento de un proyecto técnico para las obras de intervención total o parcial (LOE 2.2).
- a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
- b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
- c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.»*

- La habilitación para que el CTE incorpore las exigencias básicas de los edificios existentes (LOE 3.2) (GONZÁLEZ DEL BARRIO, 2018: 2-3).

«2. El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.»

Las modificaciones del Código Técnico que se realizan con la L3R son:

- La incorporación de las exigencias básicas de forma reglamentaria a los edificios existentes (CTE 1.4).
- La adaptación y cumplimiento del CTE a los edificios existentes (CTE 2.3 y 2.4) y cuando se produzca un cambio de uso total o parcial (CTE 2.6).
- La tipología de las obras, además de a la nueva edificación, a las que le es aplicable el CTE: ampliación, reforma, cambio de uso (CTE ANEJO III parte I).

De todo ello se deduce que la L3R no se limita a establecer un régimen jurídico propio y especial, sino que modifica y elimina muchas de las barreras legales, configurando la posibilidad de una nueva acción ignorada e, incluso negada por múltiples operadores. Sirva como ejemplo la interpretación *sui generis* que se efectúa por muchos operadores del cumplimiento de la condición de accesibilidad universal y los ajustes razonables, incluso con la anuencia interpretativa del propio Ministerio de Fomento, que omite o descalifica la literalidad de la Ley en una nota de la Subdirección General de Urbanismo, confundiendo los deberes públicos y privados, lo que es el régimen jurídico administrativo con lo que es régimen civil, y lo que es voluntario con lo que es obligado en esta materia¹³⁵.

3.6 Las aMU y los tipos de actuación básicos

Antes de abordar cuál es la relación entre los tipos de actuación básicos (aRRU, aDot y aEdif) y las actuaciones sobre el Medio Urbano y en particular la aMU-RR, es necesario analizar esta relación antes de la promulgación del TRLSR al objeto de poder identificar las novedades que entraña el mismo y discernir si estas novedades se encuentran dentro de las funciones que corresponden al Gobierno como refundidor de normas con rango de ley.

¹³⁵ Véase post en Orbenismo: "Ajustes razonables y obras de comunidad" <https://bit.ly/2XwMVR4>. "Nota informativa sobre la consulta realizada por el Director de Vivienda del Gobierno Vasco, en relación con las modificaciones introducidas en la Ley de Propiedad Horizontal por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en materia de accesibilidad." (Consulta: febrero 2019)

La aMU coexiste con la aRRU regulada en el TRLSR 7.1.a.2. La incompatibilidad entre los regímenes jurídicos de ambas es total, surgiendo la duda de qué régimen jurídico es de aplicación a aquella parcela incluida en la delimitación de una aMU y que reuniera los requisitos de las aRRU. Lo mismo ocurre con la parcela que reúna los requisitos de las aDot o de las aEdif. Como quiera que los tres tipos de actuación básicos comprenden la totalidad de situaciones, todas las parcelas de suelo urbanizado están en alguno de estos tres tipos básicos, de modo que cuando se haya delimitado una aMU resulta necesario determinar si tales garantías de los propietarios previstas en los TRLSR 14 y 18 son de aplicación también a la aMU.

En primer lugar procede definir los tres tipos de actuación básicos:

- Es actuación de Reforma o Renovación de la Urbanización (aRRU): la que tiene por objeto «reformular o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado» creando infraestructuras y dotaciones públicas así como una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente (TRLSR 7.1.a.2).
- Es actuación de Dotación (aDot): la que, no requiriendo la Reforma o Renovación de la urbanización a que se refiere el punto anterior, «tiene por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito» (TRLSR 7.1.b).
- Es actuación Edificatoria (aEdif): La que, no reuniendo las condiciones de los dos tipos anteriores, tiene por objeto tanto la nueva edificación como la sustitución o la rehabilitación de la existente, no perdiendo esta naturaleza porque requiera obras complementarias de urbanización (TRLSR 7.2).

Veamos a continuación las obligaciones de los propietarios según el tipo de actuación:

Parcela en actuación Edificatoria (aEdif TRLSR 18.3), sus únicas obligaciones son:

1. En su caso, completar la urbanización,
2. Si hubiera desalojos de residentes legales, garantizar el realojo o el derecho de retorno,
Y
3. Si existieran «derechos sobre las construcciones y edificaciones» que se extingan a consecuencia de la actuación, indemnizar por dicha extinción.

Por tanto, el propietario de una aEdif tiene garantizada su posición jurídica estando exento de otras obligaciones (en este sentido, su situación obedece al clásico blindaje del suelo consolidado).

Los propietarios de terrenos incluidos en actuación de Reforma o Renovación de la Urbanización (aRRU) no tienen obligación de ejecutar el planeamiento al reconocérseles la ya indicada Facultad de Participar o participación facultativa. En el caso de que participe y como se ha indicado anteriormente los deberes son (TRLR 18.1):

1. Ceder los suelos destinados a dotaciones públicas,
2. Ceder una parte de la edificabilidad prevista como participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, en la CAPV, el 15% (LVSU 27.1),
3. Costear las obras de urbanización,
4. Ceder las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público,
5. Garantizar el reallojo o el derecho de retorno, e
6. 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.

En la actuación de Dotación (aDot TRLR art. 18.2) los deberes son los mismos que la aRRU con las siguientes singularidades:

1. El deber de ceder dotaciones (1) puede concretarse en parte de la edificación, admitiéndose otras formas de cumplimiento.
2. El porcentaje de Cesión Gratuita de Edificabilidad (2) no se refiere a la totalidad de la edificabilidad prevista sino únicamente al incremento sobre la precedente.

Por tanto, las aDOT participan de la naturaleza de las aEdif y de las aRRU: respecto a la edificabilidad preexistente, son como actuaciones Edificatorias y respecto de los incrementos de edificabilidad son como las aRRU aunque con un régimen más flexible.

El régimen de la actuación Edificatoria (aEdif) es conocido como de 'lotería del planeamiento' (TEJEDOR, 2017: 460), por cuanto se apropia de la edificabilidad que reconozca el planeamiento y de los incrementos de valor que genere la acción pública sin otra contribución que el IBI y el llamado 'impuesto de plusvalía'. No contribuye a la mejora del entorno urbano, ni a la reurbanización, ni a la creación de nuevas dotaciones, ni a los programas de mejora social, ambiental y económica.

Por el contrario el régimen de la actuación de Regeneración y Renovación Urbanas (aMU-RR) es la antítesis: todos los elementos individuales pasan a tratarse como integrantes de una entidad en la que los ingresos derivados de la nueva edificabilidad pasan a costear los gastos, normalmente mayores, que pueden absorberlos en su integridad y los gastos necesarios para la regeneración que no

sean cubiertos por los ingresos se reparten entre todos los propietarios en proporción al beneficio que obtengan con el límite del Deber de Conservación. Resulta evidente la incompatibilidad entre las garantías de las actuaciones Edificatorias y los objetivos y enfoque de las actuaciones sobre el Medio Urbano.

Las aRRU tan solo comprenden intervenciones 'de bordillo', no pudiendo incorporar medidas «sociales, ambientales y económicas». La participación en las mismas es voluntaria, lo que determina que los propietarios solo participarán cuando les interese y el criterio de reparto de los costes son los ingresos derivados de la edificabilidad sin que se consideren los demás 'beneficios' de la actuación (salvo de forma puntual a través de la eventual aplicación del coeficiente de localización en la valoración de las fincas resultantes). En el plano formal cabría compatibilizar ambas figuras en el caso de una aMU que toda ella fuera aRRU, con la peculiaridad de la participación obligatoria y el límite de la aportación neta de los propietarios, salvo en cuanto al criterio de «distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la actuación y de los beneficios imputables a la misma», que en tanto que cuestión urbanística desplaza la incompatibilidad al marco de la normativa autonómica (el criterio habitual en la normativa tradicional de la superficie aportada, por ejemplo el LvSU 44.2 del caso del País Vasco, no solo es incompatible con la nueva distinción entre ingresos por edificabilidad y beneficios, sino que es simplemente impracticable en las intervenciones de regeneración urbana). Sin embargo, esta compatibilidad en el plano puramente formal, se torna en incompatibilidad radical cuando atendemos a la finalidad de la aMU, que es evitar el derribo y reconstrucción como alternativa, porque ya no es una opción posible, y conservar los tejidos urbanos actuales, sin perjuicio de intervenciones puntuales de sustitución, por lo que el escenario descrito de aMU que sea una aRRU en su integridad, conceptualmente no es planteable.

Por último, el carácter mixto de las aDot determina que sean extrapolables las reflexiones apuntadas respecto a las aEdif y las aRRU.

Por ejemplo, el propietario de una parcela en aEdif carece de obligaciones de cesión y de reparto de beneficios. Cuando además dicha parcela esté incluida en una aMU, si le fuera aplicable el régimen de la aMU, quedaría sin efecto el régimen de la aEdif, puesto que desaparecería la exención de cesiones y la apropiación de la edificabilidad prevista en su parcela.

Se debe entender que en el entorno normativo del TRLSR estos conflictos normativos se han de resolver a favor de la normativa especial¹³⁶ (actuación sobre el medio urbano, TRLSR 2.1, 22.5 y 24), siempre de aplicación preferente sobre la general (actuaciones de transformación urbanística y edificatorias, TRLSR 7); p.ej., cuando se delimite una aMU Integrada que contemple programas de reinserción laboral, estos serán costes de la actuación aunque no figuren en las relaciones tasadas del TRLSR 18 y en el caso del País Vasco el LvSU 147.

La solución contraria implica vaciar de contenido la aMU, dado que todo el suelo está en alguno de los tipos de actuación básicos (aEdif, aDot o aRRU). Las únicas salvedades son las relativas al carácter obligatorio de la participación y la posibilidad de resultado negativo en el corto plazo, para lo que no hacían falta estas alforjas; si la posibilidad de adoptar medidas «sociales, ambientales y económicas» no vinculara a los propietarios de suelo, no hubiera hecho falta una Ley, porque estas medidas se han adoptado habitualmente con cargo de los presupuestos públicos.

No obstante, el TRLSR introduce una serie de novedades a pesar de que los Textos Refundidos no innovan el ordenamiento jurídico sino que se limitan a sistematizar los preceptos que ya están en vigor.

Se debe tener presente que la L3R no aclara la relación entre las actuaciones sobre el Medio Urbano y los tipos de actuación básicos, lo que da lugar a que se suscite la duda sobre su encaje. Sin embargo, el análisis pormenorizado de la cuestión no ofrece dudas. El TRLSR incluye una 'aclaración' en la definición de las actuaciones sobre el Medio Urbano (TRLSR 2.1.2º) que viene a declarar la aplicación preferente del régimen de las actuaciones clásicas (aRRU, aDot y aEdif):

A todas ellas [los distintos tipos de actuaciones sobre el Medio Urbano] 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 [aRRU, aDot y aEdif].

Esta 'aclaración' del Gobierno vacía de contenido la regulación de las aMU, por lo que se ha de entender que el régimen de las actuaciones generales no desplaza al régimen especiales de las aMU, aunque en lo no previsto en las aMU sí será de aplicación lo previsto para las generales (no se le aplica el régimen de facultades, sino únicamente el de deberes y cargas de manera acumulada).

¹³⁶ "lex specialis derogat generali "

Por otra parte, el TRLSR 14.c sobre facultades de la propiedad del suelo urbanizado, incluye otra novedad cuyo alcance pudiera ser contrario al del TRLSR 2.1.2º comentado. Los antecedentes de este precepto son:

- El TRLS08 8.1.c, sobre facultades de la propiedad del suelo, establece: «la [facultad] de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14 [aNU y aRRU], en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación»; la fórmula transcrita se corresponde con la descripción tradicional. Las actuaciones de Dotación estaban reguladas con carácter supletorio en la TRLS08 DT2, y su régimen era el de reparto de costes proporcional a las plusvalías pero no había reparto alguno de edificabilidad.
- El TRLS13 8.3.c, relativo a facultades en suelo rural sujeto a transformación, reproduce literalmente el TRLS08 8.1.c. En cambio, el TRLS13 8.5.c, relativo al suelo urbanizado, se refiere a las actuaciones de transformación, lo que incluye las aDot e incluye una nueva fórmula de equidistribución: *«Participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística [aRRU y aDot] 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».*

La segunda fórmula de equidistribución podría corresponderse con la ampliación a las aDot, pero no es así no solo porque las aDot no reparten beneficios (son un régimen de lotería en que se reparten los costes en proporción al premio) sino y sobre todo porque reproduce literalmente el L3R 10.2.a. Por ello, se debe entender que la L3R y el TRLS13, contemplan dos equidistribuciones distintas, la tradicional (*«justa distribución de beneficios y cargas»*) y la novedosa de las aMU (*«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»*).

El TRLSR con la redacción del art. 14.c «aclara» excluyendo toda conexión con las actuaciones sobre del medio urbano:

Participar en la ejecución de actuaciones de Reforma o Renovación de la urbanización, o de dotación 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.

Esta redacción refuerza la idea que sugiere el TRLSR 2.1.2º pero, por el contrario, parece posibilitar la ampliación de obligaciones de los suelos incluidos en aRRU y aDot en la medida que pueden implicar saldo negativo, atender todo tipo de costes, el reparto en proporción al beneficio obtenido...

Es posible que estas «novedades» del TRLSR desactiven las actuaciones sobre el Medio Urbano y sean susceptibles de anulación en un recurso ordinario, aunque es posible que la inseguridad que reportan sumada a lo novedoso de los mecanismos de la aMU y la escasa afición por la innovación que nos caracteriza, constituyan la puntilla a las intervenciones sobre el medio urbano, pasando a la situación previa a la L3R y que se encontraba descrita en su exposición de motivos:

[...] la legislación vigente ya da cumplida respuesta a estos procesos [de crecimiento y nueva construcción], mientras que no existe un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas, en las que, además, todavía persisten obstáculos legales que impiden su puesta en práctica o, incluso, su propia viabilidad técnica y económica. Es preciso, por tanto, generar un marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no sólo llene las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas".

3.7 El Área de Regeneración Urbana de la Ley de Vivienda del País Vasco (ARU)

La Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (LVIV) tiene como objetivos políticos prioritarios el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, la orientación de las políticas públicas hacia el alquiler y la adopción de medidas anti-desahucio en determinados supuestos. También aborda otros aspectos relacionados con la vivienda entre los que se encuentra la «intervención en los conjuntos urbanos y rurales» según la denominación adoptada en el título del capítulo VII, básicamente destinado a incorporar la regulación de la L3R¹³⁷, aunque con ciertas peculiaridades.

Cuestión preliminar

Aunque pueda resultar ocioso para muchos especialistas en derecho (por aquello de la prelación fuentes), conviene recoger el criterio de prevalencia invocado en tres recientes sentencias, STC 102/2016, STC 116/2016 y la STC 127/2016, ya que el Tribunal Constitucional ha declarado que cuan-

¹³⁷ Al inicio de la tramitación de la Ley de Vivienda (proposición de la Ley de Vivienda 15/05/2013) todavía no se encontraba publicada la L3R, pero parece que se conocía el contenido de la misma. No obstante, el ajuste no es pleno, tanto por la dicción precisa de la L3R, como por las modificaciones introducidas en la tramitación parlamentaria de la Ley de Vivienda.

do el operador jurídico primario se encuentre ante una alternativa, en la que inevitablemente ha de dar preferencia entre dos leyes en conflicto, una en detrimento de la otra (contradicción insalvable entre los preceptos enfrentados), debe aplicar la legislación básica por desplazamiento o aplicación el principio de prevalencia (CE 149.3¹³⁸) sobre la norma autonómica, sin previa declaración de inconstitucionalidad de esta.

Pero de igual manera el Tribunal Constitucional ha venido a establecer a través de su jurisprudencia (SSTC 61/1997, 164/2001, 130/2013 y 141/2014) si una determinada ley es Urbanismo y por tanto, competencia de las CC.AA. (CE 148.1.3ª), o si por el contrario estamos ante una regulación sobre el derecho de propiedad (CE 149.1.1ª), o si concurren también las competencias exclusivas de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (CE 149.1.13ª), o si suponen un impacto sobre las Haciendas Públicas (CE 149.1.14ª), o si definen el procedimiento administrativo común y la legislación sobre régimen expropiatorio (CE 149.1.18ª) o impactan sobre las bases del régimen energético (CE 149.1.25ª). Para ello analiza si la regulación:

- Responde verdaderamente al derecho de propiedad (igualdad de derechos y obligaciones).
- Si no se produce un agotamiento del modelo regulatorio por parte del Estado.
- Si define o no técnicas o instrumentos urbanísticos concretos al servicio de las estrategias urbanísticas o territoriales, sin perjuicio de que el Estado pueda condicionarlos indirectamente.
- Si la planificación general de la economía garantiza la coherencia y el tratamiento uniforme que evite resultados disfuncionales y disgregadores.
- Si se vincula a la definición y concreción del principio de Desarrollo Sostenible que opera como premisa y límite genérico de las políticas públicas que implican la regulación y ocupación y transformación del suelo.

Pues en el caso de la L3R (y parte del TRLSR), el Tribunal Constitucional mediante la STC 143/2017 ha anulado parcialmente algunas de sus determinaciones con respecto a las aMU. Pero de la misma manera que declara inconstitucionales los artículos e incisos reseñados, el resto sí ha pasado el corte constitucional y en consecuencia quedan “inmaculados” los siguientes conceptos:

¹³⁸ «3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.»

- Los tipos, objeto y alcance de las actuaciones sobre el medio urbano, esto es, la actuación de rehabilitación y la actuación de regeneración y renovación (obsérvese que solo hay dos) pudiendo ser, estas últimas, de carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria (aMU-R, aMU-RR y aMU-RRi), L3R 7, actual TRLSR 2.1.
- Los obligados a ejecutar las aMU, L3R 8, actual TRLSR 17.5.
- Quién tiene la iniciativa, en la medida de que no se obligue a las Administraciones Públicas a llevarlas a cabo de manera imperativa, L3R 9, actual TRLSR 8.1.
- La conformación de las reglas básicas de las aMU, en la medida que se indica la posibilidad de tramitarse mediante programas e instrumentos de ordenación de carácter reglamentarios (léase planes urbanísticos), L3R 10.1 párrafo primero, actual TRLSR 24.1 párrafo primero.
- Confirma que la MEaMU, como instrumento distinto del ISE y del EVEF y a ser desarrollado por las CC.AA., es obligatoria y que en todo caso debe analizar la rentabilidad para los obligados, afecta a la actuación el importe del deber de conservación y establece la preceptividad del cumplimiento del principio de beneficios y cargas, L3R 11, actual TRLSR 22.5.
- Habilita los mecanismos flexibles de desafectación del dominio por razón de accesibilidad y energía, L3R 12, actual TRLSR 42.3.
- Confirma la posibilidad de abonar con su mismo bien rehabilitado a los expropiados a criterio de la actuación, que no del expropiado, L3R 13, actual TRLSR 43.2.
- Confirma las facultades de los sujetos legitimados, L3R 15, actual TRLSR 9.4.

De manera sintética, todo excepto la forma concreta de equidistribución aMU y el contenido preciso de la Memoria de Viabilidad Económica de las aMU, que tendrán que ser desarrollados por las CC.AA.

En consecuencia para analizar y desarrollar las actuaciones sobre la ciudad existente (sobre medio urbano del TRLSR y sobre los conjuntos urbanos y rurales de la LVIV) deberemos estar a las determinaciones de ambos textos, la regulación básica prevalente (TRLSR) y la de vivienda (LVIV).

Instrumentos

La Ley de Vivienda se refiere a diversos tipos de actuación sobre los Conjuntos Urbanos y Rurales:

- a) Presupone la existencia de una figura que denomina «Área de Regeneración Urbana (ARU) o figura urbanística asimilable» (LVIV 3.b y 42.1), que parece corresponderse con la actuación de Regeneración y Renovación Urbanas (aMU), por su alcance en cuanto atender «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». La ARU incluye las actuaciones de Revitalización urbana, Regeneración urbana, Renovación de la edificación o reedificación, Reurbanización y Rehabilitación (LVIV 3).

- b) Define la «Declaración de Necesidad de Rehabilitación» (dNR), referida a edificios específicos o a conjuntos edificados, cuya declaración compete al municipio y, en caso de inactividad del Ayuntamiento, al Gobierno Vasco, debiendo incluir tanto la descripción de la solución técnica como la valoración económica para cada uno de los inmuebles afectados (LVIV 42.1). Esta disposición 'desarrolla' la aMU en cuanto a las actuaciones de Rehabilitación, si bien no contempla forma de delimitación o garantía de viabilidad económica alguna.

Junto a estos instrumentos específicos, se refiere a «los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios» (LVIV 43.1V), aclarándose a renglón seguido, que por tal se entiende los que se refieran a «la ordenación pormenorizada de las áreas de renovación o de regeneración urbana, áreas de reforma interior, áreas de reforma urbana o cualesquiera otras categorías derivadas de la legislación urbanística y que tengan por objeto la rehabilitación del patrimonio edificado o la mejora del entorno urbanizado» (LVIV 43.2). De lo que pudiera desprenderse que la regulación sustantiva de esta Ley afecta tanto a las ARU y a las dNR, como a todos los instrumentos de planeamiento que tengan por finalidad «la mejora del entorno urbanizado» (suelo urbano "normal" y de manera ampliada a los núcleos-conjuntos rurales, en consonancia con los TRLSR 21.4 y el LvSU 29), es decir, todas las intervenciones en el entorno urbanizado porque la mejora se ha de suponer.

LVIV (ARU Y dNR)		ALCANCE			TRLR, (aMU)
		Edificios	Tejido urbano	Medidas sociales, económicas y medioambientales	
Área de regeneración urbana (ARU)	Revitalización urbana			X	Actuación Integrada de Regeneración y Renovación Urbanas (aMURRI)
	Regeneración urbana	X	X	X	
	Renovación de la edificación o reedificación	X	X		Actuación de Regeneración y Renovación Urbanas (aMURR)
	Reurbanización		X		
	Rehabilitación	X			Actuación de rehabilitación (aMUR)
Declaración de Necesidad de Rehabilitación (dNR).		X			

Tabla 8. Correspondencia entre los tipos de la Ley de Vivienda la aMU

En el caso de que se interprete este precepto en el sentido apuntado, la LVIV habría homogeneizado todas las intervenciones en el suelo urbano, que pasarán a estar teñidas por el sesgo de la regulación propia de las aMU, en correspondencia con los principios recogidos en el LVIV 40: modelo urbano sostenible mediante la mejora y consolidación de la ciudad existente y priorización de la rehabilitación frente a la obra nueva.

En caso de que proceda la interpretación contraria, nada se hubiera añadido a lo dispuesto por la legislación básica del Estado salvo la denominación alternativa dNR.

Lo lógico es decantarse por la interpretación restrictiva, es decir que las medidas previstas no afectan a todas las intervenciones en suelo urbano dado el tenor literal del art. 43.2 LVIV: «Sin perjuicio...» y «la ordenación pormenorizada... se realizará a través de la figura del plan especial». Con lo que se limita el alcance de los principios del LVIV 40 y se convierte en un apartado carente de utilidad o, peor aún, cuya única utilidad es impedir que los instrumentos estructurales contengan la ordenación pormenorizada, derogando el LvSU 61.b¹³⁹.

Mención aparte precisa que la delimitación de las ARU y las dNR (en caso de inacción del Ayuntamiento) tengan que ser efectuadas por el Gobierno Vasco, puesto que de acuerdo con lo dispuesto en la LvSU en materia de ordenación y en la STC 154/2015, el legislador vasco parece desconocer la nulidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a la Administración autonómica el ejercicio subsidiario en su favor de las potestades de planeamiento y de disciplina urbanística como parece evidente que concurren en estos dos instrumentos.

No obstante, como se ha señalado en la introducción y en los capítulos precedentes, la acción urbanística desplegada con el modelo urbanístico imperante desde 1956 ha sido incapaz de intervenir en la regeneración de la ciudad existente¹⁴⁰. Es más, el carácter expansivo del modelo ha propiciado la degradación urbana, ya que mientras dotaba de herramientas para intervenir en la periferia de la ciudad, no aportaba mecanismo alguno (salvo las subvenciones o expropiaciones, pero en

¹³⁹ Artículo 61. Contenido sustantivo del plan general.

El plan general de ordenación urbana establece las siguientes determinaciones de ordenación:

a) Con carácter mínimo, la ordenación estructural del término municipal completo y la ordenación pormenorizada del suelo urbano que el plan general incluya en la categoría de suelo urbano consolidado.
b) Con carácter potestativo, la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable sectorizado y del suelo urbano no incluido por el plan general en la categoría de suelo urbano consolidado, pudiendo ser remitida en ambos supuestos a su ordenación por planeamiento de ordenación pormenorizada.

¹⁴⁰ Resulta importante apuntar la diferenciación de conceptos tales como Renovación urbana (sustitución de la ciudad) y Regeneración urbana (preservación de la ciudad que ya está). En consecuencia, ejemplos recientes como los de Bilbao, y pese a la habitual confusión periodística, no cabe tipificarlos como regeneración urbana, sino como renovación urbana donde las técnicas utilizadas son las propias del suelo urbanizable, aderezadas de ingentes cantidades de dinero público o fomento de burbujas inmobiliarias.

ningún caso equidistribución) que facilitara la intervención allí donde es más difícil y son más necesarias, en la ciudad existente para su preservación y conservación.

Cabe entender que la L3R (ahora el vigente TRLSR) detecta este problema y da un vuelco radical a la intervención urbanística, aunque limitado a la intervención en la ciudad existente. De igual manera la LVIV se hace eco de tal motivación (LVIV EM II y III.9º, 40). Así, entre los distintos tipos de actuación que define la LVIV, el Área de Regeneración Urbana (ARU) está llamada a jugar un papel clave, tanto para actuar preventivamente ante los primeros síntomas de degradación urbanística como para regenerar barrios atrapados en la espiral de la degradación.

Para ello, la regulación del ARU, contenida a caballo entre el TRLSR y la LVIV, es sucinta, pero a la vez potente por su flexibilidad y simplicidad, que frente a modelos reglamentistas (entiéndase rígidos), al estar dotada de un amplio margen de discrecionalidad, aunque sometida a una regla de viabilidad y al principio de la equidistribución, pero con su propia regulación.

La LVIV no establece una clara diferencia entre las ARUs que precisen un cambio de ordenación y las que no. No obstante, en ambos casos la delimitación puede ser continua o discontinua con la flexibilidad que ello permite dotar a las actuaciones, que puedan vincular zonas distantes donde poder compensar y equilibrar los beneficios, ingresos, costes y cargas de la actuación y satisfacción del derecho de realojo.

Así, las dNRs y las ARUs, *sin perjuicio de que puedan contenerse en planes de naturaleza urbanística y ser objeto de estos, pueden también ser aprobados de forma independiente a través del procedimiento previsto para la aprobación de las ordenanzas locales o reglamentos, y sus ámbitos de actuación podrán tener carácter continuo o discontinuo*, a elección del Ayuntamiento (TRLSR 24.1 y LVIV 43.4) ¹⁴¹.

3.7.1 Contenido documental de los instrumentos

En todo caso y tal como señala el LVIV 43.4 el acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta, que podrán tener carácter continuo o discontinuo (remitiéndose casi miméticamente al apartado del TRLRS 24.1 anulado por la STC 143/2017), o se identifiquen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizándose en todo caso el trámite de

¹⁴¹ La LVIV obliga a incluir el anteproyecto de rehabilitación (art. 43.4 LVIV).

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 actuación¹⁴².*
- 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.*

3.7.2 Especificidades del ARU

Sin perjuicio de la descripción de los efectos y flexibilidades introducidas por la L3R para las aMU descritas en el apartado 3.4.8, la Ley de Vivienda establece una serie de especificidades para las ARUs.

Estándares dotacionales

La LVIV realiza un giro radical respecto a la línea de la LvSU y el Decreto de Estándares Urbanísticos (DEU) en cuanto a los estándares dotacionales y las aDOT por cuanto «en estas actuaciones, cuando se prevea un incremento de la edificabilidad ponderada, no serán exigibles nuevas dotaciones públicas en proporción al citado aumento de edificabilidad» (LVIV 43.5).

¹⁴² Recuérdese que el TRLSR 22.5 establece que: "La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria (MEaMU) 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"

Derecho de Realajo

El LVIV 34 regula el realajo con carácter general y el art. 50 respecto a las intervenciones en los conjuntos urbanos y rurales, siendo este último artículo coincidente con el TRLRS 19. Esta doble regulación provoca una confusión generadora de inseguridad jurídica. El aspecto más destacable es la exigencia de un nuevo requisito para el reconocimiento del derecho a realajo. La regulación autonómica (LvSU DA2), la regulación estatal del TRLSR 19 y sin perjuicio de la determinación sobre el abono del justiprecio del TRLRS 43.2, requieren que la vivienda desalojada constituya la residencia habitual, la LVIV exige que además del desalojo de la vivienda habitual se genere una situación de necesidad, por lo que el derecho de realajo viene a subsumirse en el derecho subjetivo a la vivienda y carecen de derecho a realajo aquellos residentes habituales que dispongan de medios para satisfacer su necesidad de vivienda (LVIV 34.1).

Otras medidas

La LVIV prevé una reparcelación para el interno de la Comunidad de Propietarios que tiene la finalidad de distribuir los costes de rehabilitación y, en su caso, distribuir las cuotas de participación (LVIV 46.3 y 51). Esta interesante herramienta está insuficientemente regulada a pesar de afectar a cuestiones con reserva de Ley.

Y finalmente, en los supuestos en que la rehabilitación comporte «aumento de densidad o edificabilidad», estarán exentos de «nuevos deberes de entrega de suelo destinado a dotaciones y servicios» correspondientes a la participación de la comunidad en las plusvalías (LVIV 49.4).

3.8 Conclusiones del capítulo

A lo largo del presente capítulo 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) y que a través de la Ley de Vivienda del País Vasco se desarrolla con el instrumento específico del Área de Regeneración Urbana (ARU).

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 (LS56-LRSV98), 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, como es el caso del País Vasco, puedan desarrollar la normativa respectiva con mayor o menor adecuación y en algunos casos mimetismo.

El TRLSR que en la actualidad se recoge las determinaciones de la L3R, aunque no pasa de ser más que un ejercicio de compilación, puesto que no es posible refundir normas con orígenes, objetos e instrumentos distintos, identifica el régimen especial de las actuaciones sobre el Medio Urbano. Sin embargo, para llegar a entender y aplicar dichas actuaciones es preciso situarnos en el plano específico de la L3R y en el uso ampliado de los conceptos tradicionales del urbanismo que realiza.

Por un lado, 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 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 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 (CE 149.1.1 y STC 61/1997) 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 determi-*

nación legal, de las propiedades, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras), los sistemas de gestión urbanísticos (expropiación, cooperación, concertación, compensación y agente urbanizador/ rehabilitador/ regenerador), 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.

Dentro de las aMU de regeneración y renovación (aMU-RR) 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, en el caso del País Vasco dicha limitación ha quedado resuelta por los instrumentos de la Ley de Vivienda, en especial por el Área de Regeneración Urbana (ARU), que habiendo replicado cuasi-miméticamente la regulación anulada han evitado los efectos anulatorios de la STC 143/2017.

El ARU constituye la transposición y desarrollo de la aMU-RRi en el País Vasco, que al incorporar los mecanismos y prácticamente todas sus determinaciones salvo algunos pequeños matices que se resuelven bajo los principios de prevalencia, permiten aplicar y desarrollar el modelo por la ciudad con plenas garantías, eso sí, produciéndose la ruptura, acaso necesaria, con los objetivos, pautas, instrumentos, técnicas y resultados inviables e insostenibles del modelo clásico.

Por todo ello procede ahondar, proponer y visualizar los mecanismos concretos de la viabilidad y equidistribución especial de las aMU-RRi, ARU en el País Vasco, para observar y analizar su plena potencialidad.

4 CAPÍTULO 4. LA EQUIDISTRIBUCIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO

4.1 Introducción del capítulo

Hipótesis. En el presente capítulo se tratará de demostrar que:

1. El modelo clásico no ha posibilitado ni legal y ni técnicamente la equidistribución de beneficios y cargas en la preservación de la ciudad, incluso desconociendo los mecanismos de generación de plusvalías y vinculación de las necesidades urbanas.
2. La equidistribución aMU/ARU es una técnica de reparto de costes netos contrapuesta a la equidistribución normal de reparto de beneficios netos.
3. La equidistribución aMU/ARU aplica la participación por incremento de valor patrimonial, combinando la afectación del valor legal del deber de conservación y las plusvalías generadas por la actuación, para garantizar la cobertura del saldo negativo de la viabilidad aMU/ARU.

Resumen de contenidos

Entre las nuevas actuaciones sobre el medio urbano se encuentra la aMU-RRi, la actuación sobre el medio urbano de Regeneración y Renovación integrada, que de acuerdo con su objeto y formulación (Regeneración y preservación conjunta e integrada con cargo al derecho de propiedad) requiere nuevas técnicas de reparto de costes que sean conformes con la nueva viabilidad aMU y con el principio de justicia distributiva.

En el modelo clásico de equidistribución el reparto era y sigue siendo un reparto de beneficios netos, por cuanto que la actuación viable tiene el saldo positivo garantizado. Los beneficios, identificados como la edificabilidad patrimonializable, deben ser superiores a las cargas y costes de la actuación, en este caso sobre suelo urbanizado: reurbanización del ámbito, indemnizaciones, honorarios, realojos y demoliciones esencialmente.

Sin embargo, la aMU-RRi y en el País Vasco el ARU, que tiene por objeto la preservación conjunta e integrada de la ciudad, los costes trascienden lo meramente físico y a su vez los ingresos y beneficios trascienden el valor de la edificabilidad (en el caso de que exista incremento de la misma) y en consecuencia afecta a todos los posibles ingresos e incrementos de valor. Todo ello nos permite

identificar esta nueva equidistribución como una equidistribución plena, frente a la equidistribución tasada o limitada del modelo clásico.

En segundo lugar se analiza el criterio de reparto de la equidistribución en suelo urbanizado. Frente al criterio taxativo de participación por valor que señala la ley, la práctica ha adoptado el criterio por asimilación de la superficie más propio de suelos sin transformación previa, carentes de otro valor diferencial entre sí o con un tratamiento más igualable que el que se produce en suelo urbanizado, con eventuales solares y edificios de igual o parecida extensión, pero de muy distinto valor. Por ello, se procede a comparar el criterio de reparto de la reparcelación normal, con los criterios de la equidistribución especial aMU-RRi/ARU.

Tanto la L3R y el TRLSR, como la LVIV, han declinado adoptar una regla objetiva o matemática para realizar el reparto, por lo que se hace preciso formular dicha regla en base a las dos determinaciones fundamentales del nuevo modelo, el cumplimiento obligatorio y la afectación del deber de conservación y la participación en función del incremento de valor de las propiedades que se benefician de la actuación. En consecuencia y como innovación principal de la presente tesis, se propone la definición de una metodología y formulación matemática de la equidistribución aMU-RRi/ARU, poniendo especial énfasis en los datos, métodos de valoración y sistemáticas a seguir para la definición de estas actuaciones.

Finalmente y sin perjuicio de que la metodología y formulación propuestas se configuran como un mecanismo abierto y flexible para adaptarse a los distintos tejidos urbanos y a las distintas actuaciones, estas exigirán nuevas pautas de participación, consenso y pedagogía para definir el alcance concreto de las mismas y para que los obligados asuman su condición y sus obligaciones. Todo ello, en la medida que estas actuaciones suponen una alteración importante con respecto al modelo precedente, donde de un modelo de reparto de beneficios netos (y ocultación de costes y obligaciones) pasamos a un modelo de reparto de costes netos, de cumplimiento de obligaciones y sostenibilidad urbana con cargo a los propietarios beneficiados por la mejora integral que permite alcanzar la aMU-RRi/ARU.

4.2 Antecedentes de la equidistribución

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 y Luciano Parejo Alfonso

¹⁴³Sirva esta cita inicial para centrar la clave del presente apartado, el reparto de los beneficios, cargas y costes derivados de la acción urbanística sobre la ciudad existente cuando está aquejada, tanto de fenómenos de degradación urbana como de obsolescencia o en el final de su vida útil, porque la ciudad no es eterna.

En urbanismo, lo que denominamos equidistribución o distribución equitativa tiene su base en el concepto aristotélico de justicia distributiva (lo justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en una sociedad), como expresión tanto de la acción pública del urbanismo (en cuanto actividad económica) como del reparto de los beneficios que se generan a través del mismo.

En este sentido, dice el Diccionario del Español Jurídico de la RAE y el CGPJ¹⁴⁴ que la equidistribución es la "*distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del plan urbanístico entre los propietarios de un ámbito de suelo. A decir de la jurisprudencia y como manifestación que es del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, es un principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución*".

La equidistribución de beneficios y cargas, como vemos, es una de las máximas del urbanismo que plasma el principio de igualdad, sin que por ello tampoco debamos obviar las numerosas excepciones que han pervivido a lo largo del tiempo y perviven en nuestras distintas regulaciones. Así, podemos reconocer que el sistema imperfecto de clasificación y calificación introduce uno de los primeros rasgos de desigualdad entre suelos, ya sea por su diferente régimen de derechos y obligaciones, o los diferentes usos e intensidades que se atribuyen por vía del planeamiento, sin que por ello se cuestione su legalidad (al fin y al cabo se articulan por mandato de ley). Otros instrumentos ajenos a la igualdad resultan ser las actuaciones aisladas o asistemáticas y las actuaciones de dotación, que, con diferente forma y denominación, han ido emergiendo de los textos legales, cuando menos desde la LS56 que dio inicio al derecho urbanístico unificado español (EM I LS56).

Sin perjuicio de lo anterior, las actuaciones sistemáticas, también denominadas integradas en el TRLS76, han utilizado técnicas que han tratado de paliar esa desigualdad aunque, reconozcámoslo,

¹⁴³ Apartado desarrollado íntegramente de acuerdo con lo publicado por CEREZO & TEJERINA, 2018a.

¹⁴⁴ Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial, Diccionario del español jurídico. Madrid: Espasa, 2016.

de manera limitada, ya que únicamente se predicen dentro un ámbito concreto, cada cuatrienio, PAU, sector o área y no entre ellos. Esas técnicas han sido el aprovechamiento medio por sectores en suelo urbanizable (TLR76); el área de reparto y el aprovechamiento tipo, tanto para suelo urbanizable como urbano (TRL92) aunque fue anulada posteriormente por la STC 61/1997; y la técnica estrella, la reparcelación.

Con la LS07-TRL08 sobrevino un cambio de modelo, cuando menos jurídico. El cambio se sustanció en la superación del régimen de clasificación e instauración del régimen estatutario en arreglo a las situaciones básicas (rural y urbanizado) a los efectos de régimen de derechos y deberes, así como de valoraciones; el no uso de instrumentos urbanísticos (planes), pero sí la definición de actuaciones; la determinación de la ordenación y ejecución urbanísticas como funciones públicas, pudiendo adjudicar la ejecución a la iniciativa privada con carácter subsidiario bajo régimen de concurrencia; la definición de las garantías ciudadanas y de igualdad de los derechos constitucionales (participación pública, libertad de empresa, medioambiente, vivienda, prestación de servicios públicos en relación con el urbanismo y el medio rural y urbano) y el Desarrollo Sostenible como criterio para minimizar el impacto de la transformación urbana, apostando por la regeneración urbana y la ciudad compacta.

Sin embargo, el texto articulado de la LS07 no acompañó a su EM y la regulación no planteó mecanismo innovador alguno para la preservación de la ciudad, ya que tanto las actuaciones de urbanización, como las de dotación (LS07 14.1) siguen teniendo por objeto la obtención de dotaciones, y la transformación de suelo *ex novo* o mediante reordenación de sustitución.

En cuanto a la técnica de equidistribución, la LS75-TRL76 únicamente habilitaba en suelo urbano la reparcelación, previa delimitación del perímetro del ámbito de actuación y asignación de usos e intensidades vía calificación. Pero la reparcelación únicamente tiene una finalidad, la reordenación de la ciudad *ex novo* o en sustitución de una ya existente. Si bien es cierto que existían excepciones a la reparcelación tales como: las actuaciones aisladas anteriormente señaladas; los ámbitos de propietario único; las vinculaciones singulares; los sistemas de compensación y expropiación, incluso cuando todos los propietarios afectados renuncien expresamente a ella (supuestos recogidos en el RGU 73). Toda reparcelación parte de un supuesto, la reordenación con sustitución plena o cuasi plena. Por tanto, el suelo urbano sujeto a una actuación de reforma interior no pasa de ser una actuación de suelo urbanizable, eso sí, con un incremento notable de las indemnizaciones por los edificios y construcciones disconformes con la ordenación (es cierto que caben incluir edificios dentro de la ordenación, pero esa condición ha sido generalmente desechada por vía de la delimitación o trazado de "las rayas" para evitar problemas jurídicos, económicos y sociales).

Al igual que la LS56, la LS75-TRLS76 únicamente confiaba a la regulación del deber de conservación la preservación de la edificación (casi siempre incumplida e inexigida y progresivamente inexigible para la administración por disminución del límite económico legal del deber), mientras que la urbanización, las dotaciones, la recualificación y la reurbanización quedaban sujetas a la técnica de expropiación o las contribuciones especiales (LRHL 28 a 35 y TRLS76 198, GARCIA de ENTERRIA y PAREJO, 1981: 426), y si a caso el IBI, aunque este instrumento se ha demostrado insuficiente e ineficaz para tal propósito, quedando relegado a ser un mecanismo de financiación de las actuaciones ordinarias de la administración local.

La LS90-TRLS92 trajo consigo algunas innovaciones tales como el área de reparto, el aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAUs), pero quedaron anuladas por la STC 61/1997 (únicamente perviven en algunos planeamientos que se aprobaron durante el periodo de vigencia 1990-1997). Nuevamente, aquellas técnicas de reparto partían del supuesto de reordenación y sustitución para hacer emerger el deber de rehacer la ciudad, con lo que la preservación de la misma, en defecto de reordenación, quedaba sujeta a las mismas técnicas descritas en la LS75-TRLS76.

Fruto de los límites de la STC 61/1997, la LRSV98 se cuidó muy mucho de hacer referencia a técnica urbanística alguna y se limitó únicamente a regular el régimen del derecho de propiedad. La única aportación en este sentido y en cuanto a la ciudad existente, fue la aparición de las categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado, con el fin de discernir el enredo existente sobre la posibilidad de someter o no a reordenación al mismo. En todo caso, el supuesto que habilitaba las técnicas de equidistribución eran la reordenación y sustitución, esto es, nuevamente la *tabula rasa* de la igualación con el régimen del suelo urbanizable (recuérdese la cuasi identidad de los LRSV98 14.2 y 18).

Con la LS07, en cuanto a las técnicas de equidistribución y conforme al respeto competencial, únicamente se dicta la facultad de participar en las actuaciones de transformación, ya sean de Nueva Urbanización (situación rural), de Reforma o Renovación de la urbanización y posteriormente, de dotación (situación urbanizado), en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación (LS07 8.1.c). Obsérvese que, se indica aportación y no superficie de suelo (suelo urbanizable) o valor urbanístico (suelo urbano) como indicaba el TRLS76 99, apartados 1 y 4. Sin embargo, ha sido práctica común adoptar el criterio de definición de derechos de participación por superficie aportada, confirmando la generalización de que los suelos sometidos a actuaciones de transformación de urbanización, tanto en situación básica urbanizado como rural, se articulan de la misma manera.

Continuando el tracto histórico-legislativo y tal y como se ha señalado en el apartado 3.2.1, la LES fue una ley que abordó desde la sostenibilidad el hueco normativo que no desarrolló la LS07 pese a los objetivos inicialmente declarados. De igual manera, se ha indicado que la LES fue una ley fundamentalmente conceptual, limitándose a la importante tarea de definir los tipos de actuación de rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano (LES 109) y atribuirles la condición de actuaciones de transformación urbanística de acuerdo con el TRLS08 vigente en aquel momento (LES 110.2). En cuanto a las determinaciones relativas a las técnicas urbanísticas de distribución de beneficios y cargas, la LES no incluyó ninguna más, sí bien la atribución de la condición de ser actuaciones de transformación (TRLS08 14.1) a las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana abrió la puerta a activar la equitativa distribución de beneficios y cargas en virtud de los TRLS08 8.1.c y 9.3.

Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

1. *El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.*
- c) *La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.*

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

3. *El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.*

No obstante, la remota y alambicada regulación hizo que esta determinación pasara, no solo inadvertida sino sobre todo que fuera inaplicada.

El RDL 8/2011, como igualmente se ha señalado, vino a reforzar y completar la LES y así, además de renombrar y diferenciar las actuaciones de rehabilitación en las de conservación, mejora y regeneración (RDL 8/2011) y atribuir a las de regeneración la condición de actuaciones de transformación urbanística (TRLS08 14.1) estableció quiénes eran los sujetos legitimados para la definición de las mismas (RDL 8/2011).

Fue en el seno de esta regulación de los sujetos legitimados a participar en las actuaciones genéricamente llamadas de rehabilitación, donde, de una manera críptica (si se quiere), se definió de

manera expresa la vinculación de las mismas a la aplicación de la justa distribución de beneficios y cargas (RDL 8/2011 19.3):

Artículo 19. Sujetos legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación.

3. *La participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación se producirá, siempre que sea posible, en régimen de justa distribución de beneficios, incluidas las ayudas públicas y cargas.*

De esta regulación cabe resaltar que:

1. El régimen de distribución de beneficios y cargas puede que fuera posible o no (la regulación no es imperativa), abriéndose la pregunta sobre cuál sería el régimen de aplicación en caso de que no lo fuera.
2. Tal y como se ha señalado en el apartado 3.3.2, los beneficios son todos los posibles incluyendo las ayudas públicas, indicativo de la asunción inicial de un modelo diferente para la intervención en el medio urbano.

Sin perjuicio de lo indicado, el RDL 8/2011, al igual que la LES, fue una regulación timorata y acaso confusa, pero a la par indicativa del cambio de rumbo que se avecinaba y de manera singular en cuanto a las técnicas de reparto de beneficios y cargas en las actuaciones sobre el medio urbano.

4.3 La reparcelación (equidistribución de beneficios y cargas)

Como se ha indicado en el apartado introductorio 3.4.7. sobre la justa distribución de los costes, la reparcelación como mecanismo de reparto de beneficios y cargas tiene por objeto realizar la transformación física, jurídica y económica del suelo acorde con el planeamiento, ya sea sobre suelo virgen o sobre suelo previamente transformado. Pero en todo caso, la reparcelación parte de dos "axiomas", la garantía de beneficio de la viabilidad económica y la sustitución o cuasi-sustitución de la edificación y la ordenación existente. Por tanto, tal y como se ha indicado previamente, la reparcelación no está hecha para la preservación de la ciudad.

Desde un punto de vista matemático la viabilidad y de acuerdo con la indicada garantía de beneficio (RAMOS, 2018: 10-11) puede ser formulada 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, LVSU 27.1).
- Cargas de la actuación de urbanización:
 - Costes de urbanización (incluyendo los costes y honorarios técnicos).
 - Indemnizaciones a los titulares de derechos de los edificios y construcciones disconformes con la ordenación que deban ser derribados¹⁴⁵.
 - Costes del realojo y retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente.

A partir de esta condición o axioma inicial, que toda actuación clásica debe respetar y que para todo participante se debe cumplir, es preciso determinar el criterio de reparto de ambos factores, que si bien están matemáticamente relacionados por la proporcionalidad entre sí, es preciso establecer un criterio de atribución de uno u otro término para hallar el resultado particular para cada participante en la comunidad reparcelatoria.

Desde un punto de vista histórico, el criterio de reparto en las actuaciones sujetas a reparcelación ha sido en función del valor de los derechos de los bienes que han quedado incluidos en los ámbitos objeto de reparto, identificando en todo momento dicho valor con la superficie a origen o inicial aportada por el propietario respectivo (con la salvaguarda raramente aplicada del valor urbanístico que define el RGU 86.2).

LS56 81.2 y 97

(81.2) Cuando el volumen edificable en un polígono o manzana no se distribuyera entre éstos o sus parcelas, según la superficie de las mismas y la anchura de la vía pública a que dieran frente, y se concentrare en algunas, el propietario perjudicado en más de un sexto podrá exigir la reparcelación de terrenos del polígono o manzana, con el fin de que se atribuya a cada uno el volumen edificable proporcionado.

(97)1. Cuando a efectos de reparcelación o a los sustitutivos de indemnización en dinero, hubieren de valorarse los terrenos viales de parques y jardines, se justipreciarán sumando el valor urbanístico o comercial de cada una de las parcelas del polígono o manzana, minorado, en su caso, por el importe de las obras de urbanización costeadas o que deban abonar los propietarios, y dividiéndolo entre toda la superficie por partes iguales.

2. Si el propietario con derecho a reparcelación estimare que el valor asignado, a los efectos de la misma, a cualquier parcela edificable es inferior al real, propondrá el que considere

¹⁴⁵ 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.

justo, para que se le notifique al dueño de aquella; y si éste no se conformara, el primero podrá adquirirla, total o parcialmente, por el precio propuesto, en la forma dispuesta por el artículo ochenta y dos.

TRLS76 99.1 y 99.4

Uno. En todo caso el proyecto de reparcelación tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) El derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de la aprobación de delimitación del polígono.

Cuatro. En el suelo urbano, los derechos de los propietarios en la reparcelación se regularán por el valor de sus respectivas parcelas en la fecha de aprobación del Plan que motivare la reparcelación con arreglo a lo dispuesto en el artículo ciento ocho.

RGU 48 y 86

Artículo 48.

- (48) 1. El aprovechamiento a que el propietario de cada finca incluida en suelo urbanizable tiene derecho será el resultado de aplicar a su superficie el 90 por 100 del aprovechamiento medio del sector, una vez deducidas las cesiones a que se refiere el apartado b) del número 3 del artículo 46, cuando procedan.

[...]

- 3. Entre los propietarios de cada sector se practicarán las oportunas operaciones de compensación o reparcelación con las correspondientes adjudicaciones de terrenos, a efectos de que el aprovechamiento correspondiente a cada propietario sea el determinado en el número 1 de este artículo.

- (86) 1. El derecho de los propietarios afectados será proporcional a la superficie de sus respectivas fincas que quede comprendida en la unidad reparcelable.

- 2. No obstante, y salvo pacto o renuncia expresa, cuando se trate de suelo urbano, el derecho de los propietarios afectados será proporcional al valor urbanístico de la superficie de sus respectivas fincas.

En este caso se asignará a cada una de las fincas un valor concreto en pesetas o en unidades convencionales que determinará el coeficiente para el reconocimiento de derechos y adjudicación de las fincas resultantes.

LS90 16.1, 37 y 38

- (16) 1. El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de un terreno será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre, calculado en la forma señalada por los artículos 33 y 34.

- (37) 1. El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de cada finca será el señalado en el artículo 16.

- 2. El aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre.

- (38) 1. El aprovechamiento atribuible al suelo urbano destinado a sistemas generales no incluido en áreas de reparto será el resultado de referir a su superficie el 75 por 100 del aprovechamiento tipo definido por la legislación urbanística aplicable o, en su defecto, por el artículo 35.4, si el planeamiento hubiera delimitado en dicha clase de suelo varias áreas de reparto, o del correspondiente a la única área delimitada.

2. *El aprovechamiento atribuible al suelo urbano incluido en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación o afecto a dotación pública de carácter local, no incluido en ninguna de ellas, que se obtenga igualmente por expropiación, será el resultado de referir a su superficie el 75 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto respectiva.*

Este criterio de la participación por superficie, sin perjuicio de los factores de localización, puede tener cierta lógica en la medida de que todas las superficies origen tengan las mismas características, esto es, que se encuentren vacías de toda edificación, construcción o vestigio. Por ello, es esta condición la que precisamente siempre han contemplado las actuaciones urbanísticas sujetas a reparcelación (se obvian las técnicas posteriores como la reparcelación económica y la reparcelación interior, que son de otra naturaleza y han sido de aplicación exigua). Las actuaciones de nueva urbanización o de reforma o renovación, así como en sus distintas denominaciones desde la LS56 hasta el actual TRLSR parten del mismo supuesto, el vacío o, en su caso, la eliminación previa indemnización de las construcciones, edificaciones, obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse (TRLSR 18.1.f).

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

1. *Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1.a) comportan los siguientes deberes legales:*

- f) *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.*

En consecuencia, el reparto y el valor de la adjudicación a cada propietario en las actuaciones clásicas se propone en base a los derechos iniciales de acuerdo a la superficie aportada, que se traducen a adjudicaciones de solares dotados de edificabilidad y una serie de excesos o defectos de edificabilidad, cuya valoración es a actuación terminada. A estas adjudicaciones y excesos o defectos de adjudicación se vinculan las cargas proporcionales en función de dicha adjudicación, lo que matemáticamente se puede expresar de la siguiente manera:

$$\text{Edificabilidad adjudicada} \pm \text{Excesos o defectos de adjudicación} - \text{cargas f(adjudicación)} > 0 \text{ €}$$

Y la liquidación económica (negativa a pagar, positiva a cobrar):

$$\pm \text{Excesos o defectos de adjudicación} - \text{cargas f(adjudicación)} + \text{Indemnización} = \text{Saldo}$$

Resulta evidente que si pretendiéramos aplicar este mismo criterio de valoración en actuaciones cuyo objeto no fuera la reordenación y sustitución de la edificación, nos encontraríamos ante situaciones paradójicas (en igual sentido, IGLESIAS, 2017: 245). Puesto que pongamos por ejemplo que

dos solares, uno sin edificar y otro edificado (al margen de cuál fuera la edificabilidad atribuida a cada uno de ellos) estuvieran incluidos en un ámbito sujeto al reparto de beneficios y cargas mediante reparcelación y bajo el criterio de reparto basado en la superficie de suelo aportada, daría resultados injustos e incluso absurdos (misma adjudicación y cargas, cuando su valor inicial no es el mismo), todo ello sin perjuicio de la litigiosidad que surgiría entre los afectados y que seguramente acabaría en la anulación de la actuación por vulneración del principio de igualdad.

Por esta razón y porque las actuaciones sobre el medio urbano son, al contrario que las actuaciones clásicas, de saldo negativo limitado y consiguientemente actuaciones de reparto de costes netos, la L3R viene a definir tanto unas nuevas actuaciones como unas nuevas técnicas para poder afrontar el nuevo escenario de la preservación urbana. Las actuaciones son las aMU, ampliamente descritas en el capítulo 3 y en especial la aMU-RRi, de carácter conjunto e integrada. Las técnicas son la viabilidad económica de las aMU (L3R 11, ahora TRLSR 22.5) y la distribución de costes y beneficios de las aMU (L3R 10.2.a, ahora TRLSR 24.2.a). Todo ello, sin perjuicio de los posteriores efectos de la STC 143/2017, por la cual se anulan los contenidos de la memoria de viabilidad (que no la memoria en sí, ni su definición) y también la regulación específica de la justa distribución de los costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano, aunque esta perviva en los TRLSR 14.c y 17.2 tras la citada STC.

Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades.

En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado 2 del artículo anterior, en su caso, las siguientes:

- c) Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación 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.*

Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas.

- 2. 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, en los términos establecidos en el artículo 14.1.c).*

No obstante y como se ha indicado de manera reiterada en el capítulo 3, los efectos de la STC 143/2017 sobre la aMU-RRi en el País Vasco, que se denomina ARU, son prácticamente nulos puesto que la Ley de Vivienda recoge ambas técnicas en los LVIV 43.4.c y 43.4.d, con lo que se cubre posible vacío legal.

Artículo 43. Planificación de la rehabilitación y regeneración urbana.

4. 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.*
 - 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.*

En consecuencia, procede el estudio y formulación de estas dos técnicas en el seno del ARU del País Vasco.

4.4 La equidistribución de la actuación sobre el medio urbano y el ARU en el País Vasco

Tal y como se ha explicado en el capítulo 3 para la definición de la aMU-RRi y el ARU en el País Vasco en particular, se precisan 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 requieran, 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 (en otros foros se identifica esta idea con la de empoderamiento ciudadano), 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.

Por todo ello, se hace preciso el estudio detallado de estas técnicas, su formulación, contenido, aplicación de los métodos de valoración y posibles criterios de aplicación.

En todo caso debemos tener presente que la aMU-RRi/ARU tiene una definición y por tanto un objeto:

TRLR 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.*

LVIV 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 de transformación combina todos los deberes de las actuaciones de urbanización sobre suelo urbanizado (por su carácter conjunto se le atribuye la condición de actuación de reforma o renovación de la urbanización) y la de actuación edificatoria. Por tanto, tiene los siguientes deberes de manera combinada (TRLR 18.1 y 15.1):

- 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% (art. 27.1 LvSU),
- 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.
- 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 Edi-

ficación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

Como se ha indicado igualmente, todos los ingresos y ayudas también se encuentran incluidos y afectos (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 9.4 Y 17.2), 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) (LEÓN-CASERO y RUIZ-VARONA, 2017: 119).

4.4.1 La viabilidad de las Áreas de Regeneración Urbana (ARU)

Se ha señalado que el ARU tiene por objetivo tanto la rehabilitación edificatoria, como la actuación sobre los tejidos urbanos, e incluso al igual que la aMU-RRi (PAREJO & ROGER, 2014: 103-104), la adopción de medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria si son de carácter integrado. Nos encontramos ante una nueva realidad, la preservación de la ciudad. Para ello, la Ley de Vivienda del País Vasco prevé el uso de las potestades públicas, en concreto a través de los Planes Especiales. Es en el seno de estos instrumentos donde se va a definir la técnica de equidistribución, primero en su delimitación y segundo su equidistribución.

El ARU, al igual que la aMU-RRi, 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, el 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 de la calidad urbana no asumible. Por ello, el 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 LVIV 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, limitada a su

vez por el límite individual del deber de conservación, 50% VRBa (Valor de Reposición Bruto adaptado, TRLSR 15.3¹⁴⁶). Así, se puede formular la viabilidad en los siguientes términos:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i \quad A_i \leq 50\% \text{ VRB}_{ai}$$

Basta esta sencilla pero a la vez racional regla y condición (deudora de la dicción del TRLSR 22.5 y el 24.2 ahora anulado por la STC 143/2017) para poder articular y delimitar el 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, tal y como se ha descrito en el capítulo 3, 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.
- 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.
- 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.

¹⁴⁶ 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.

- 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 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 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.
 - 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.

El ARU 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 (p. ej., en el caso del País Vasco, LVSU 138), pero superando el alcance limitado de la urbanización de esta última y, sobre todo, la garantía de beneficios.

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) descritas al inicio de este capítulo.

De manera simplificada y considerando las anteriores pautas es preciso realizar un doble cálculo de viabilidad del ARU:

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 de las aportaciones supere dicho límite del deber se plantean las siguientes alternativas:

- La actuación no es viable, ha de ser redefinida (delimitación y alcance).
- La administración 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.

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 (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 9. Balance de viabilidad económica aMU-RRi

O Sintéticamente expresado:

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

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

- Método de comparación (RVal 24): para calcular el valor inicial y posterior de los inmueble (antes y después de la actuación), así como método alternativo de valoración, junto al residual, de las fincas edificadas disconformes con la ordenación.

Artículo 24. Tasación conjunta del suelo y la edificación por el método de comparación.

1. Cuando exista un conjunto estadísticamente significativo de transacciones reales o de ofertas cuyo número sea igual o superior a seis muestras comparables, la determinación del valor del inmueble por tasación conjunta, establecida en la letra a) del artículo anterior, se realizará por el método de comparación de mercado según lo dispuesto a continuación:

La selección de comparables, que tendrá como objetivo la identificación de testigos que permitan la determinación del valor, se llevará a cabo con un grado de certidumbre suficiente para establecer el valor de sustitución en el mercado del inmueble objeto de valoración. A tal efecto, en la selección de los comparables deberán tenerse en cuenta las siguientes condiciones de semejanza o equivalencia básica:

- a) Localización.
- b) Uso.
- c) Configuración geométrica de la parcela.
- d) Tipología y parámetros urbanísticos básicos.
- e) Superficie.
- f) Antigüedad y estado de conservación.
- g) Calidad de la edificación.
- h) Gravámenes o cargas que condicionen el valor atribuible al derecho de propiedad.
- i) Fecha de toma de datos del comparable.

Cuando en el conjunto de comparables seleccionadas se aprecien diferencias sustanciales entre los precios de oferta y los valores reales de mercado, podrá aplicarse un coeficiente corrector de valor comprendido entre 0,7 y 1, siempre que esta circunstancia quede debidamente justificada en la valoración.

En los casos en que no se pueda aplicar entre las condiciones de semejanza o equivalencia básica la localización, en razón del uso y destino específicos del inmueble, podrán utilizarse en la valoración, para la obtención de una muestra estadísticamente significativa, comparables sobre la base de otros criterios de identidad de razón expresa y debidamente justificados.

- Método de Reposición o Coste (RVal 18.2): para calcular los costes de rehabilitación, nueva construcción, demolición, reurbanización y Valor legal del deber de conservación (sin coeficientes de depreciación).

Artículo 18. Valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones susceptibles de ser desvinculadas del suelo rural.

2. El valor de reposición bruto será el resultado de sumar al valor de mercado de los elementos que integran los costes de ejecución material de la obra en la fecha a la que debe entenderse referida la valoración, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para construir una edificación, construcción o instalación de similares características utilizando tecnología y materiales de construcción actuales.
- Método Residual Estático (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.

Artículo 22. Valoración en situación de suelo urbanizado no edificado.

1. El valor en situación de suelo urbanizado no edificado, o si la edificación existente o en curso sea ilegal o se encuentre en situación de ruina física, se obtendrá aplicando a la edificabilidad de referencia determinada según lo dispuesto en el artículo anterior, el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VS = \sum E_i \cdot VRS_i$$

Siendo:

VS = Valor del suelo urbanizado no edificado, en euros por metro cuadrado de suelo.

E_i = Edificabilidad correspondiente a cada uno de los usos considerados, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo.

VRS_i = Valor de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados, en euros por metro cuadrado edificable.

2. Los valores de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados a los que hace referencia el apartado anterior, se determinarán por el método residual estático de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VRS = \frac{V_v}{K} - V_c$$

Siendo:

VRS = Valor de repercusión del suelo en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado.

V_v = Valor en venta del metro cuadrado de edificación del uso considerado del producto inmobiliario acabado, calculado sobre la base de un estudio de mercado estadísticamente significativo, en euros por metro cuadrado edificable.

K = Coeficiente que pondera la totalidad de los gastos generales, incluidos los de financiación, gestión y promoción, así como el beneficio empresarial normal de la actividad de promoción inmobiliaria necesaria para la materialización de la edificabilidad.

- 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 exige al menos considerar 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 establezcan o convenien en cada actuación concreta.

4.4.2 La equidistribución de las Áreas de Regeneración Urbana (ARU)

Tal y como se ha indicado de manera introductoria en el apartado 3.4.7 La justa distribución de costes, en el 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. Como determinación de cierre del sistema para lo que se establece que el reparto de los costes ha de ser equitativo (LVIV 43.4.d).

Artículo 43. Planificación de la rehabilitación y regeneración urbana.

4. 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:
 - 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.

Para la definición del criterio o regla de reparto de los costes, el artículo 43.4.d de la LVIV 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 diferencial entre los costes y los ingresos se realice bajo el principio progresividad tributaria, de tal manera de que quien más se lucre deberá aportar más 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. Por ello, a falta de dicción en la ley de una regla de distribución de costes en el ARU, se propone que esta se realice en función de la regla *antes-después* de los valores inmobiliarios de mercado.

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.
- 50% VRBai: El límite legal del deber de conservación de cada propiedad
- 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.”*
- x_i : El incremento de valor de cada edificio entre el estado inicial y final (tras la actuación):

$$x_i = V_f - V_i$$

Siendo:

- V_f : Valor final del bien a actuación terminada (TRLR 7.4)
- V_i : Valor inicial del bien al inicio de la actuación (aprobación del Plan Especial de acuerdo con lo dispuesto por el LVIV 43.2)

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 un ARU con dos únicos edificios en suelo urbanizado, iguales, pero uno bien conservado (A) y otro mal conservado (B):

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	V_i	V_f	X_i	% beneficio	Aportaciones	VLDC	COMPROBACIÓN	%VRBA
Edificio A	4.000.000 €	4.500.000 €	500.000 €	40%	320.000 €	500.000 €	180.000 €	32%
Edificio B	3.750.000 €	4.500.000 €	750.000 €	60%	480.000 €	500.000 €	20.000 €	48%
Total			1.250.000 €	Saldo actuación	800.000 €			VIALE

Tabla 10. Ejemplo de equidistribución ARU con dos inmuebles iguales en superficie

Igualmente, si se introduce un mayor número de edificios dentro de un 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 ($VLDC = 50\%VRBa$).

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	Vf	Xi	% beneficio	Aportaciones	VLDC	COMPROBACIÓN	%VRBA
Edificio A	4.000.000 €	4.500.000 €	500.000 €	7%	222.222 €	500.000 €	277.778 €	22%
Edificio B	3.750.000 €	4.500.000 €	750.000 €	11%	333.333 €	500.000 €	166.667 €	33%
Edificio C	3.500.000 €	4.500.000 €	1.000.000 €	15%	444.444 €	500.000 €	55.556 €	44%
Edificio D	3.250.000 €	4.500.000 €	1.250.000 €	19%	555.556 €	500.000 €	-55.556 €	56%
Edificio E	3.000.000 €	4.500.000 €	1.500.000 €	22%	666.667 €	500.000 €	-166.667 €	67%
Edificio F	2.750.000 €	4.500.000 €	1.750.000 €	26%	777.778 €	500.000 €	-277.778 €	78%
Total			6.750.000 €	Saldo actuación	3.000.000 €			NO VIABLE

Tabla 11. Ejemplo de equidistribución ARU con seis inmuebles iguales en superficie

Experimentalmente cabe deducir que, tanto la metodología propuesta como la regla de equidistribución propuestas (proporcional al beneficio esperado), operan adecuadamente cuando se itera con todas las variantes:

- Fincas que contribuyen únicamente en base al deber de conservación.
- Parcelas edificables actualmente vacantes, por lo que carecen de deber de conservación, cuya contribución reviste la forma de ingresos afectos al costeamiento de la actuación.
- Parcelas edificadas en las que se posibilitan incrementos de edificabilidad en las que son de aplicación las dos modalidades anteriores de contribución.
- 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.
- Así mismo, también es susceptible de cálculo del 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.

Por último, la metodología también permite justificar que la actuación es beneficiosa (comparación de los costes con el beneficio obtenido), criterio complementario del relativo a la cuantía de las aportaciones de los propietarios de suelo edificado.

A la vista de las dos técnicas y sin perjuicio de las determinaciones de su uso, que serán visualizados en los casos del siguiente capítulo, se puede constatar que nos encontramos ante un nuevo escenario, donde no solo tenemos unas actuaciones con objetivos urbanísticos distintos y con una regulación especial, sino que disponemos técnicas para poder llevarlas a cabo.

4.5 Conclusiones del capítulo

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 define una regulación especial y de carácter básico que permite poder llevar a término de manera flexible y adaptada a las necesidades de cada tejido urbano los planeamientos para la preservación urbana que sean necesarios. 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 distribución de costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano.

En cuanto a la viabilidad económica especial de las aMU, esta trastoca el concepto de viabilidad económica de urbanismo clásico en la medida que, frente a la viabilidad de beneficio garantizado de la actuación, la viabilidad aMU es una viabilidad de saldo negativo que se equilibra con la suma de todas las aportaciones individuales, limitadas a su vez por los límites de los valores legales de conservación de las propiedades incluidas en el ámbito dicha actuación.

Esta viabilidad supone la ruptura de gran parte de las bases del modelo clásico. Por una parte, vincula en una misma actuación todos los costes precisos y que anteriormente estaban dissociados. 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 recuperación urbana.

En segundo lugar, 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, 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:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i \quad A_i \leq 50\% \text{ VRBai}$$

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. De tal manera, exige manejar todos los datos sociales, económicos, medioambientales, físicos edificatorios y urbanísticos, así como de los servicios públicos, 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 alcance) o la administración que la apruebe deberá cubrir el diferencial hasta lograr la condición de equilibrio.

Precisamente el no alcanzar la condición de equilibrio, o mejor dicho que alguna de las aportaciones obligatorias supere el límite del deber legal de conservación abre 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 las 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 en base a la superficie aportada, la Ley únicamente hace referencia de

cómo realizarlo al 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 en caso de que no se alcance tal acuerdo, si bien establece el criterio que ha de ser equitativo. En consecuencia, para definir cada aportación individual a la actuación se propone una regla que combine el principio de la progresividad tributaria, limitada por el límite legal del deber de conservación y por tanto, que la aportación se module proporcionalmente al beneficio de dicho propietario (x_i). 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. Por tanto, la regla combina el principio de las obligaciones legales y la equidad, pudiéndose formular de la siguiente manera:

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

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 ha venido a cercenar 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, la Ley de Vivienda del País Vasco las ha recuperado y desarrollado con igual contenido y sentido para el Área de Regeneración Urbana (ARU), con lo que queda solventado el posible vacío legal y resultant de aplicación plena en el País Vasco.

Como conclusión y como las dos aportaciones centrales de la presente tesis, la formulación de la viabilidad económica y de la justa distribución de costes y beneficios de las aMU-RRi/ARU 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 justa, sostenible y para la que, por otra parte, no existe alternativa posible en un escenario de intervenciones progresivas y masivas en la ciudad existente, como es probable que haya que cometer en un futuro cercano, tal y como atisban los primeros signos de agotamiento del modelo clásico de intervención urbana, pero sobre todo de la obsolescencia de nuestras ciudades.

5 CAPÍTULO 5. CASOS DE VIABILIDAD Y EQUIDISTRIBUCIÓN ARU

5.1 Introducción del capítulo

Hipótesis. En el presente capítulo se tratará de demostrar:

1. La factibilidad de la técnica de equidistribución aMU/ARU propuesta.
2. Explorar los límites de la aMU/ARU.
3. Que en los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 en el País Vasco y de todos los demás, la aMU/ARU se muestra como una vía factible de intervención para la recuperación y preservación urbana bajo nuevas ópticas de gestión, participación y financiación.

Resumen de contenidos

En el presente capítulo se procede a la aplicación de la metodología y técnica de viabilidad y equidistribución de las AMU descritas en el capítulo 4 como demostración de su validez y factibilidad, y más concretamente de su aplicación en las ARU del País Vasco, puesto que estas disponen de cobertura legal con la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y no precisan de mayor desarrollo reglamentario.

Para ello, se utiliza un ámbito desarrollado en los años 60 y 70 en la margen izquierda del río Nervión, en el término municipal de Barakaldo que puede ser ilustrativo de aquellos desarrollos del País Vasco surgidos en torno a los polos o ámbitos industriales, con cinco hipótesis o alcances distintos con la finalidad de contrastar la técnica y explorar la potencialidad extrema de su aplicación.

Primeramente, se analizan las condiciones físicas, sociales, económicas y medioambientales homogeneizadas de los tejidos urbanos de los años 60 y 70 surgidos en torno a los polos de desarrollo industrial en el País Vasco. A partir de estos rasgos homogéneos se describe un ámbito particular, que con las debidas sistematizaciones y simplificaciones permiten adoptarlo como un caso paradigmático. Seguidamente y considerando las condiciones de ese ámbito particular, se plantean cinco hipótesis, con alcances de obligaciones y costes diferentes con el objeto de poder extraer conclusiones desde un punto de vista científico u objetivo.

A partir de la elaboración de cada una de las 5 hipótesis y de la extracción de las debidas conclusiones, se señalan otras derivadas y extrapolaciones necesarias a la hora abordar la definición técnica de este tipo de actuaciones, puesto que aún cuando se demostrarán viables y con un re-

parto equitativo, suponen una ruptura, acaso radical, con los precedentes y determinaciones habituales de las actuaciones urbanísticas en la ciudad existente.

5.2 Objetivos de los casos

La virtud del Área de Regeneración Urbana (ARU) definida en la Ley de Vivienda del País Vasco es que, como desarrollo de la regulación básica de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada (aMU-RRi), permite realizar prácticamente todas las acciones precisas para afrontar las condiciones de necesidad física que cada tipo de tejido precise (la adecuación tejidos edificados y urbanizados) así como de las condiciones sociales, económicas y medioambientales en dichos ámbitos. Por tanto, no se restringen a los tejidos socioeconómica y medioambientalmente vulnerables o afectados por la obsolescencia física, sino que pueden ser aplicadas a todos los tejidos urbanos sin distinción. Permite actuar de manera flexible y adaptada a los tejidos aquejados de importantes deficiencias y necesidades, pero sobre todo permite afrontar la actuación preventiva y sostenible para que los tejidos urbanos "normales", o con un estado aceptable, no caigan en las espirales de degradación urbana.

No obstante, a la hora de probar y contrastar su aplicación interesa hacerlo sobre tejidos en situación o condiciones extremas, puesto que si en estos es posible (en el plano técnico, jurídico y urbanístico) lo serán en cualquier otro. Precisamente este es el objetivo subyacente, que más allá de la resolución particular de uno u otro caso, de un tejido concreto u otro, se trata de definir y contrastar que combinando las técnicas disponibles afrontar las problemáticas fundamentales de la ciudad que se nos vienen encima. Dichos problemas son la obsolescencia y la desigualdad en un escenario de regresión demográfica y transformación de los modelos económicos, donde el urbanismo clásico de la plusvalía, de la edificabilidad, de las ayudas individualizadas, del beneficio garantizado y del crecimiento urbanístico como solución ya está mostrando sus últimos estertores.

La aMU-RRi/ARU nos plantea un nuevo escenario y una forma de intervención, en los que, sin perjuicio de que puntualmente se introduzcan pinceladas o rasgos de los viejos mecanismos, se activan el uso de las potestades públicas, para que mediante la combinación y relación de las técnicas antaño separadas lograr un modelo urbanístico con un objetivo diferente. En este modelo no se trata de transformar o de retransformar el suelo o la propiedad para que las ilusorias plusvalías paguen los costes de una nueva ronda de intervención, sino que la propiedad (cualquiera que sea su forma y titularidad) asuma su condición y sus obligaciones, sin triquiñuelas legales o postergamientos de cumplimiento de deberes, sin socializaciones colectivas de las cargas y patrimonialización de los beneficios individuales (salvo que se hayan levantado las anteriores cargas). Precisamente lo con-

trario ha sido, y sigue siendo para muchos, la forma de intervenir en la ciudad, tratando de no afectar a los ciudadanos-propietarios, pero eso ya no es posible.

Por todo ello, la aMU-RRi/ARU permite aflorar todos los beneficios, ingresos, ayudas, costes, cargas y deberes del medio urbano de manera aunada, conjunta y vinculada para afrontar un objetivo, la preservación urbana. Pero en igual medida, este objetivo no puede caer sobre las espaldas de los propietarios beneficiados de manera ilimitada. Por ello, primeramente es preciso valorar todos los costes e ingresos de la actuación para hallar el presumiblemente saldo negativo de la actuación, que se deberá cubrir con las aportaciones para lograr el equilibrio y sin que cada propiedad aporte más allá de su límite legal del deber. Esto es, que no aporten más que aquello que la ley dice que es su deber legal de conservación para realizar las obras que deben ejecutarse a su costa, porque así lo establece la ley sin exclusiones, ni diferencias, ni escaqueos y porque es lo socialmente responsable y verdaderamente comunitario.

Una vez hallado el importe total de la aportación a cubrir, se trata de fijar un mecanismo de reparto efectivo de los costes, partiendo del principio de la progresividad tributaria limitado por el tope legal individualizado y donde quien más se beneficie más contribuya, lográndose en todo caso la condición de equilibrio de la antedicha viabilidad económica aMU-RRi/ARU.

Por tanto, los casos propuestos se plantean sobre un ámbito representativo de los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco que, siendo un ámbito tipológico de la vulnerabilidad y obsolescencia urbana, permitirá contrastar y validar para todos los demás ámbitos urbanos "normales" la aplicabilidad de las dos técnicas aMU-RRi/ARU, la viabilidad económica y la equidistribución especial para la preservación urbana. Con ello será posible nutrir los procesos posteriores de definición, delimitación y participación ciudadana de herramientas de corresponsabilidad decisoria, así como afrontar dichos procesos bajo una perspectiva distinta, integradora y corresponsable, como parte de un verdadero proceso bottom-up (de abajo a arriba), con la cual alcanzar la efectividad de las medidas y la sostenibilidad del medio urbano.

5.3 Condiciones homogéneas de los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco

No es el objetivo de la presente tesis el analizar los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 en el País Vasco, puesto que dicha concreción no pasa de ser una condición instrumental para el estudio y contraste del nuevo modelo y técnicas que emanan con la L3R y que se vienen a desarrollar con la Ley de Vivienda del País Vasco. Por ello, este apartado se limitará a la descripción de unas condi-

ciones genéricas de dichos tejidos recopiladas por la doctrina y la comunidad científica y sin ánimo de alcanzar un grado de descripción exhaustivo, sino por el contrario como una simple extrapolación de unos rasgos generales que enmarcan la intervención sobre este tipo de tejidos sin duda extremos de nuestras ciudades post-industriales.

Como se ha indicado en la introducción de la tesis, los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 hunden sus raíces económicas en los Planes Desarrollo Económico, como en el plano urbanístico hunde sus raíces en el modelo clásico de la LS56. Tal y como describe el profesor José Antonio Pérez Pérez (2001: 244-245) los asentamientos desarrollados en la margen izquierda del río Nervión en el caso vizcaíno supone uno de los ejemplos más ilustrativos de aquellas políticas y de aquel modelo con consecuencias sobre el medio urbano, caracterizadas por fuertes movimientos migratorios en búsqueda de trabajo, un tejido industrial en transformación ávido de mano de obra, desarrollos industriales colonizadores y desordenados, escasos y acaso precarios desarrollos residenciales como las barriadas, los grupos residenciales y las viviendas obreras, sin perjuicio de otros ejemplos más precarios todavía como "la patrona", el chabolismo y la vivienda compartida (PÉREZ PÉREZ, 2001: 251 a 254).

El boom económico del novecientos constituyó uno de los momentos clave de este proceso, arrastrando consigo una serie de transformaciones en el ámbito social y económico sin precedentes en la zona. Decenas de miles de trabajadores llegados del resto del País Vasco y de otras provincias españolas acudieron al reclamo de unas prometedoras condiciones de trabajo que muy pronto pusieron de relieve la cara más oscura de la industrialización (Fusi, 1975; Castells, 1993; González Ugarte, 1988; Castroviejo, 1992, Pérez-Fuentes, 1993). La implantación de Altos Hornos de Bizkaia, La Sociedad Española de Construcción Naval, Babcock Wilcox o Euskalduna, -por citar algunas de las empresas más emblemáticas de la zona- fueron conformando la realidad de una sociedad regida por la omnipotente presencia de las fábricas que prácticamente y sin solución de continuidad fueron poblando el área que se extiende desde Santurce hasta Bilbao, conformando una metrópolis de grandes proporciones. Esta fue creciendo de un modo desordenado sobre un espacio donde las empresas ocuparon los mejores y más accesibles terrenos en detrimento del suelo urbanizable que quedó para siempre atrapado entre la orografía de la zona y el propio tejido industrial (González Portilla, 2001). Todo ello dio lugar a una realidad social determinada por las relaciones establecidas alrededor del mundo laboral. No todas las localidades sufrieron las mismas consecuencias, ya que mientras la Margen Derecha de la ría y sobre todo Guecho se convirtió en la zona residencial por excelencia de las clases acomodadas, la Margen Izquierda y más concretamente algunos de sus pueblos más populosos como Barakaldo y Sestao pasaron a configurar el perfil más emblemático de los suburbios industriales. La urbanización, las formas de integración de los inmigrantes, los servicios sociales, las infraestructuras, la educación, el ocio, la disciplina, las formas de expresión, la movilización e incluso las militancias políticas y sindicales quedaron marcadas por este mundo regido por normas y códigos que los protagonistas asumieron en su propia cultura y que transmitieron a sus descendientes durante generaciones.

Este primer impulso sólo fue superado por una segunda fase que coincidió con la prodigiosa década de los años 1960, la que transformó a la España de la cartilla del racionamiento y la lanzó hacia el consumo. El desarrollismo significó para el País Vasco y más concretamente

para el Gran Bilbao un momento de crecimiento de enormes proporciones. La demanda de mano de obra fue respondida por una auténtica avalancha de trabajadores que acompañados de sus familias abarrotaron las localidades industriales como Santurce, Portugalete, Sestao, Barakaldo, Erandio, Basauri, o el propio Bilbao.

La industria vizcaína conoce un momento de expansión importantísimo. Las grandes empresas de la zona reajustan sus plantillas, amplían sus instalaciones y por su puesto, su producción. La entrada de capital y tecnología extranjeros posibilitaron la modernización del aparato productivo. El apoyo del régimen se centró en las empresas más representativas, y de forma especial en AHV (Altos Hornos de Bizkaia), que pasó a convertirse en un símbolo de los nuevos tiempos.

Todos aquellos desarrollos desordenados y precarios vieron agravada sus condiciones por los posteriores procesos de contracción y reestructuración económica a partir de mediados de los años 70, fundamentalmente a partir de la crisis del petróleo del año 1973, así como por las sucesivas crisis económicas posteriores (Altos Hornos de Bizkaia en los 80, la Naval en el 84, Sefanitro a finales de los 70 y de los 90). Sin embargo, aquellas oleadas migratorias de los años 60 y 70 dieron pie a la aparición de un conjunto de tejidos desordenados o núcleos desestructurados (en lo urbanístico) capaces de acoger un incremento poblacional anual del 4% y de un 250% en dos décadas, lo cual supuso no solo la aparición de procesos especulativos, sino sobre todo procesos controladores de la clase proletaria (PÉREZ PÉREZ, 2000: 125-126 y 2002: 3). Esos crecimientos espontáneos y anárquicos que caracterizan a estas aglomeraciones urbanas originarían a su vez importantes costes sociales que pesan sobre la mayoría de la población, derivado mayormente por los:

- Déficits de equipamientos e infraestructuras en los barrios proletarios.
- Tamaño insuficiente, baja calidad y deterioro prematuro de las viviendas.
- Pavimentaciones, alumbrado, servicios de agua y desagües deficientes.
- Escasez de dotaciones colectivas de tipo cultural, sanitario, recreativo y zonas verdes.
- Niveles alarmantes de contaminación del aire, que, en el caso del área metropolitana de Bilbao, se elevan hasta cotas peligrosas por la influencia negativa de tres factores complementarios: topografía, meteorología y falta de previsión urbanística.

Así lo describe el profesor PÉREZ PÉREZ (2001: 270):

El área metropolitana del Gran Bilbao asistió de esta forma a la proliferación de un fenómeno que con ciertas diferencias fue común a todas las grandes capitales españolas que ejercieron como focos de recepción de inmigrantes: la construcción incontrolada de barrios periféricos sin ningún tipo de planificación ni organización. En realidad, y debido a la tradición industrial de la provincia, el fenómeno no era nuevo, pero la magnitud del problema fue durante estos años substancialmente mayor que en épocas anteriores. El paisaje comenzó a poblarse de grandes barriadas carentes de cualquier tipo de infraestructuras y dotaciones sociales. Aunque Bizkaia había visto crecer a lo largo de su industrialización grandes zonas de viviendas obreras, no fue hasta los años 60 cuando este tipo de construcción desordenada desborda todas las previsiones. Las laderas de los montes que circundan Bilbao y su comar-

ca son urbanizadas sin el más mínimo respeto por aquellos constructores que al calor de la falta de control gubernamental comienzan a hacer uno de los grandes negocios especulativos de este siglo.

Del mismo modo fueron contruidos nuevos barrios, alternativos al chabolismo de los años 50. Se trató de núcleos claramente diferenciados del resto tanto por los rasgos urbanísticos que definieron a las construcciones como por el status social (muy bajo) de la población dominante. La mala calidad de las viviendas, la inexistencia de equipamientos sociales y el rápido deterioro que sufrieron en pocos años puso de manifiesto de forma clara la precariedad de las mismas y en definitiva de una estrategia donde primó siempre la construcción de viviendas (con criterios claramente cuantitativos) sobre la planificación urbanística. En este sentido los casos de Ocharcoaga en Bilbao o San Juan en Santurce son muy significativos. Frente a este tipo de barrios cerrados, fueron levantados otros nuevos de construcción abierta durante los años 70, producto de actuaciones urbanísticas privadas y de protección oficial, como fueron los casos de Txurdínadaga en Bilbao o de Cruces en Barakaldo.

Las consecuencias más evidentes de dicho déficit fueron recogidas y sistematizadas por el denominado Plan C.C.B. En ellas se destacaron numerosos problemas, entre los cuales estaban: la superpoblación de barrios y el hacinamiento de las casas, el aplazamiento de la formación de hogares (retraso de matrimonios), y una disminución de la natalidad, y sobre todo, la creación de suburbios. La descripción estos últimos, tanto a través de la documentación oficial como de los testimonios directos de los trabajadores resulta especialmente gráfica, con un importante déficit de servicios higiénicos y sanitarios, zonas incomunicadas y sin transporte, sin comercio, sin servicios escolares, ni religiosos, sin ningún tipo de urbanización e infraestructuras de alcantarillado, luz y agua.

En el plano edificatorio, las viviendas que se desarrollaron no caben sino tildarlas de precarias, incluso para el momento que se desarrollaron. Sus características principales son:

- Programas de vivienda precarios, tanto en metros cuadrados como en distribución de espacios.
- Insuficiencia de sus instalaciones y servicios.
- Escasa calidad constructiva de sus materiales, incluso para el momento o la evolución tecnológica de su construcción.
- Zonas comunes de reducido tamaño de imposible adaptación a nuevos requisitos.
- Edificios carentes de accesibilidad (no había requerimiento alguno), incluso a nivel urbano.
- Nula definición de estándares energéticos (tampoco existían).

Todas estas características, que en parte resultan lógicas para el momento de su desarrollo y sin perjuicio de las limitaciones económicas de sus propietarios, han impedido acometer las necesarias labores de construcción y mejora en su caso, configurando tejidos edificatorios que van viendo agravado exponencialmente su deterioro por el mero paso del tiempo.

En cuanto las urbanizaciones sobre las que se dispusieron aquellos edificios, resultan precarias, obsoletas y a día de hoy se encuentran agotadas en la mayoría de los casos. El objetivo en aquellos desarrollos (incluso se podría decir que de muchos otros posteriores también) era que los edificios pre-

carios de vivienda se hicieran, con lo que pretender que las urbanizaciones y especialmente lo que no se ve (las redes y servicios bajo las aceras) tuviesen algún tipo de calidad, estándar o grado de adaptabilidad futura resultaba una quimera.

En la mayoría de los casos las urbanizaciones que han llegado hasta nuestros días son fruto de sucesivas intervenciones parciales y parcheos ante accidentes y problemáticas puntuales. Pero tanto desde la perspectiva material al momento de su implantación (considérese en los materiales de aquellas épocas) como por la falta de previsión ante futuros requerimientos, hacen pensar que en un breve lapso de tiempo dichas urbanizaciones serán inservibles, con la consideración de que por la concentración temporal en la que se desarrollaron generarán un problema a escala municipal o sistémico en la mayoría de los casos. En este sentido, algunos informes y estudios municipales de carácter preliminar realizados en ayuntamientos de la margen izquierda del río Nervión apuntan hacia un colapso generalizado de las redes y servicios entorno al año 2020 aproximadamente, entre 60 y 50 años desde su implantación inicial y haciendo bueno el pronóstico de los plazos de vida útil para viales, aparcamientos, patios y similares que contempla el Anexo III del RVal (40 años de vida útil).

Desde el punto de vista de la ordenación, de las dotaciones y los equipamientos, estos tejidos son claramente deficitarios, sin perjuicio de los centros religiosos (fruto de una voluntad uniformizadora y controladora social del nacionalcatolicismo), de alguna que otra escuela y de algún economato vinculado a las antiguamente indicadas empresas industriales tractoras (PÉREZ PÉREZ, 2000: 141). Las ordenaciones carecían de elementos vertebradores y mucho menos que pudieran permitir desarrollar programas o alternativas económicas que no fueran las encaminadas a la dependencia socioeconómica de las empresas y al control social del individuo tan propio del franquismo, todo ello sin perjuicio de los movimientos obreros, asociaciones regionales aglutinantes, asociaciones de vecinos y grupos católicos de carácter social (PÉREZ PÉREZ, 2000: 117-147). En todo caso, las ordenaciones de dichos tejidos de monocultivo residencial presentaban desde su origen "desordenado" toda una serie de carencias, que con el paso del tiempo han agravado los propios déficits sociales y económicos, condicionando en todo momento la supervivencia y resiliencia de los mismos.

En cuanto a la componente social, la mayoría de estos desarrollos se caracterizan por el envejecimiento poblacional y la reducida tasa de sustitución, no existiendo una gran mixtura intergeneracional y además de derivar en tejidos de reducida renta, que a su vez han derivado en muchas ocasiones en procesos de marginalización y otras problemáticas sociales.

En el plano económico, los déficits de ordenación, la escasa capacidad de generar rentas y el envejecimiento poblacional han derivado en una incapacidad de desarrollo de actividades econó-

micas siquiera locales de autosuficiencia para dichos tejidos, al punto que con frecuencia, son estos ámbitos espaciales o barrios los que tienen tasas más elevadas de paro, superando son los valores medios de cada municipio, comarca o territorio, un fenómeno agravado por la desaparición en su momento de las empresas industriales originales y por las crisis económicas sucesivas.

Por último en el plano ambiental, a los déficits edificatorios y de las urbanizaciones señalados, existen en muchos de los casos auténticos problemas de salud y contaminación derivada de los pasivos medioambientales generados por aquellos desarrollos industriales de los años 60 y 70 (en forma de edificios y suelos contaminados), carentes de cualquier exigencia medioambiental y que en la actualidad suponen un lastre importante para la recuperación de dichos tejidos.

Estas son las características y condiciones generales de la gran mayoría de los tejidos urbanos desarrollados al calor de los desarrollos industriales de los años 60 y 70 en el País Vasco, cada uno, eso sí, con sus matices y características propias, pero cuyos rasgos que son extensibles a otros ejemplos y ámbitos deudores del urbanismo del modelo clásico de los años 60 y 70 de producción residencial rápida y precaria, de urbanizaciones agotadas, infradotados, con importantes déficits socioeconómicos y según los casos, con importantes pasivos medioambientales.

Por ello, ante este escenario y sobre todo por su magnitud y concentración temporal se hace preciso aplicar un nuevo modelo y técnicas urbanísticas de intervención, porque la sustitución masiva y generalizada no es una opción bajo cualquier perspectiva que se mire.

La solución tiene que venir necesariamente desde un cambio de óptica y de modelo, que precisamente introduce la aMU-RRi/ARU y permite acometer cuando menos de manera indiciaria y es la razón por la que se ha optado como objeto de esta tesis. No obstante, esta elección se debe entender sin perjuicio que el uso de la aMU-RRi/ARU pueda y acaso deba extenderse al resto de ámbitos urbanos como mecanismo de sostenibilidad integral y de reducción de las tensiones especulativas sobre el medio urbano, por cuanto que los deberes y costes asociados a estas actuaciones tendrán un impacto revelador en los inmuebles (ya no será tan rentable la inversión inmobiliaria), al aflorar ahora y de manera sucesiva, si así se estima, los verdaderos costes de la ciudad de manera integral.

5.4 Descripción de un ámbito y 5 casos de ARU

Para contrastar la potencialidad y validar las dos técnicas que distinguen al ARU (la viabilidad y equidistribución especial) se ha optado por un ámbito en el seno de un barrio, de los denominados

vulnerables, ubicado en la margen izquierda de la ría del Nervión (Ría de Bilbao), en el barrio de Llano del término municipal de Barakaldo, Bizkaia.

Igualmente se ha de señalar que dentro del distrito de Rontegui, dicho barrio de Llano fue incluido en el catálogo de Barrios Vulnerables en España del año 1991, realizado por HERNÁNDEZ AJA, VÁZQUEZ ESPÍ, GARCÍA MADRUGA, MATESANZ PARELLADA, MORENO GARCÍA, ALGUACIL GÓMEZ & CAMACHO GUTIÉRREZ y publicado en el año 2008¹⁴⁷.

5.4.1 Contexto municipal

La descripción que a continuación se realiza no tiene una pretensión de ser exhaustiva, sino meramente aproximativa y descriptiva del contexto que enmarca la eventual resolución de los casos.

¹⁴⁸ *Barakaldo (municipio y anteiglesia) tiene una extensión de algo más de 24 kilómetros cuadrados y se encuentra situado en la margen izquierda de la ría del Nervión, a una distancia de 8 kilómetros de Bilbao.*

Su topografía es relativamente ondulada, con montañas de pequeña altura y varios ríos que bañan Barakaldo en su extensión; el Cadagua, el Galindo y el Nervión.

Evolución histórica de Barakaldo

En 1051 aparece por 1ª vez el nombre de Barakaldo en un documento escrito que se conserva en el Cartulario de San Millán y que hace referencia al señor Lope Blasco de Barakaldo. En el año 2009 se conmemoraron los más de 900 años desde el origen de Barakaldo en el siglo XI, pasando por la fundación de la Anteiglesia de San Vicente de Barakaldo en 1340, hasta la fecha actual.

Las primeras ferrerías se establecen en las montañas, cerca de los criaderos de minerales y de los bosques que les suministraban la leña. El agua se utilizaba para limpieza y por eso, las mejores ferrerías se establecieron entre el Cadagua, el Nervión y el Galindo, tierra de Barakaldo. Se resaltan las rivalidades y luchas que mantuvo Barakaldo con las villas cercanas, singularmente con Bilbao. Empezaron con motivo de franquicias, competencias marítimas y comerciales, y culminaron en la batalla llamada de Retuerto, en la que triunfaron los de Barakaldo. En un principio la minería fue el reclamo de gentes de todas partes, pero muy pronto la paulatina industrialización hace que el centro de gravedad de la inmigración se traslade a la zona de Barakaldo.

¹⁴⁷ Agustín Hernández Aja, Mariano Vázquez Espí, Carolina García Madruga, Ángela Matesanz Parellada, Elena Moreno García, Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutiérrez, Madrid (España), 2009-2011. Edición del 22-febrero-2013 Edición: Mireia Galindo Bragado. Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables. 2 Metodología. Ciudades para un Futuro más Sostenible. Ministerio de Fomento y la ETSAM-UPM. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. Departamento de Estructuras y Física de la Edificación — Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.

¹⁴⁸ Apartado desarrollado en base al estudio de GOROSTIAGA BARCENAS, E., LAYNA DAPOUSA, E., LLAMAS ESCRIBANO, C. & SACRISTAN ARANA, I. (2013): Análisis y diagnóstico de áreas vulnerables, el barrio de Llano en Barakaldo.

El proceso de urbanización es parejo al de industrialización, y éste comienza a mediados del siglo XIX. En Barakaldo se destacan tres fábricas:

La primera, propiedad de los señores Arregui y Cía., la segunda es la de Santa Águeda, y la tercera de los señores Ibarra y Cía. Esta última fábrica de Nuestra Señora de El Carmen, que los Ibarra emplazaron en la confluencia del río Galindo con la Ría de Bilbao, fue el principal fundamento de la industria siderúrgica de la provincia.

En 1.882, se funda la sociedad "Altos Hornos y Fábrica de Hierro y Acero de Bilbao", que con la "Iberia", se constituye la sociedad de "Altos Hornos de Bizkaia" y que a partir de entonces llega a ser uno de los máximos exponentes de la economía industrial española

Su configuración como un importante polo industrial trajo como consecuencia la aceleración del movimiento migratorio y durante buena parte del siglo XX, el crecimiento demográfico de Barakaldo fue impresionante, llegando a ser el municipio (no capital) más poblado del Estado, lo cual pone de manifiesto que económicamente Barakaldo era imprescindible. El reparto de los espacios urbanos se acomodó a las nuevas circunstancias, y el color gris y el desorden urbanístico, señas de identidad de los centros industriales a nivel europeo, lo invadieron todo. Su importancia económica provocó el florecimiento de un importante sector servicios y no sólo el comercio, sino centros comerciales, bancos, seguros, se ubicaron en Barakaldo, conviviendo los grandes con los pequeños.

En la década de los setenta, Barakaldo dejó de ser un punto de referencia industrial, ya que la gran industria comenzaba a tambalearse, y la disminución de la actividad supuso un duro golpe para quienes concebían la vida desde y para el trabajo.

El cierre de Altos Hornos de Bizkaia creó una situación difícil; sin embargo, Barakaldo ha sabido reinventarse, reponerse convirtiéndose en una ciudad para vivir y trabajar.

Datos demográficos de Barakaldo

La configuración del Barakaldo como un importante polo industrial, ha traído como consecuencia la aceleración del movimiento migratorio y durante buena parte del siglo XX el crecimiento demográfico de Barakaldo fue impresionante, llegando a ser el municipio, no capital, más poblado de España.

Al mismo tiempo que Barakaldo despegaba hasta su casi total transformación industrial, su población fue experimentando un imparable aumento debido a la necesidad de mano de obra en el desarrollo de la industria siderometalúrgica. Este despegue industrial no se daba en ninguna otra zona de España, por lo que gentes de todas las provincias acudieron al amparo del trabajo "duro pero seguro" que aquí se ofrecía. Paralelamente, el enorme crecimiento demográfico, a la par que el fenómeno industrial que lo impulsó, fueron modificando profundamente un hábitat agrícola y rural, constituido por barrios y caseríos diseminados por la vasta extensión del municipio. Al mismo tiempo, las sucesivas expansiones industriales baracaldesas fueron forzando expansiones urbanas y demográficas. Crisis de crecimiento y renovación fueron sucediéndose a lo largo de la historia. A la par que las empresas enclavadas en el municipio crecían, fueron naciendo nuevas barriadas y modernos núcleos urbanos hasta situarnos en una ciudad urbanizada y moderna, que ofrece ahora sus servicios como contrapunto de su pasado industrial.

La población más alta registrada tuvo lugar en 1983 con 119.380 y tras el cierre de las fábricas Barakaldo bajó su población considerablemente por el regreso de la población a sus lugares de origen o de traslado a zonas con posibilidades de empleo, aunque hasta 1996 se mantuvo en cifras altas (superior a 100.000 habitantes), registrando el pico más bajo en 2002 con 95.515 habitantes.

La desanexión de Alonsótegui e Iráuregui agravó la tendencia bajista de principios de los 90 perdiendo en un solo año (entre 1990 y 1991) 6.584 habitantes.

El INE del 2010 indicó que ya había ascendido hasta los 99.321, con 48.216 hombres y 51.105 mujeres, aunque según datos del ayuntamiento ya se habían superado los 100.000.

Ha sido históricamente la cuarta ciudad vasca por número de habitantes (por detrás de las capitales) y la segunda de Bizkaia por detrás de Bilbao, estando estabilizada su población desde finales de los años 90 en algo menos de los 100.000 habitantes. La edad media en 2008 era de 42,5 años.

CENSO AÑO	1900	1950	1970	1981	2000	2011	2018
POBLACION	14.002	41.163	109.183	118.615	97.281	100.061	100.435

Tabla 12. Evolución de población de Barakaldo (fuente EUSTAT)

Figura 13. Barakaldo año 2018 (fuente Google Earth)

Organización administrativa de Barakaldo

Administrativamente, el municipio se divide en nueve distritos, siendo el Luchana-Burtzeña donde se ubica el barrio de Llano y dentro del cual se delimita el ámbito objeto de los caso.

Nº	Distrito (nombre oficial)	Barrios	Superficie (km²)	Población (2008)
1	Centro-Zaballa	(2): Centro y Zaballa	0,188	8.276
2	Desierto-Lasesarre	(3): Desierto, Lasesarre y Larrea	0,970	12.758
3	Róntegui	(2): Róntegui y Landaburu	0,206	7.776
4	Bagaza-Beurco	(3): Bagaza, Beurco y Santa Teresa	0,409	10.334
5	San Vicente	(2): San Vicente e Ibarreta-Zuloko	0,950	14.619
6	Arteagabeitia	(3): Arteagabeitia, Zuazo y Ansio	0,365	14.732
7	Retuerto-Careaga	(5): Retuerto, Careaga, El Regato, Amézaga, Gorostiza y Bengolea	14,5	6.808
8	Lutxanana-Burtzeña	(5): Luchana, Burceña, Munoa, Llano , Zubieta, Las Delicias y Santa Águeda	3,961	8.954
9	Cruces	(2): Cruces y La Paz	1,454	13.259

Tabla 13. Distribución de población por distritos de Barakaldo (fuente Wikipedia)

5.4.2 El barrio de Llano

El barrio de Llano se define como un ámbito de marcado registro residencial, ubicado dentro del distrito de Lutzana-Burtzeña en el municipio de Barakaldo.

Figura 14. Distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 1991

Figura 15. Distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 2017

El barrio de Llano está situado al sur-este de la localidad y limita con los distritos de Retuerto-Kareaga (al oeste y norte) y Cruces (este y sur).

Figura 16. Distribución de barrios en el distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 2017

Figura 17. Barrio de Llano en el centro, en la actualidad

Figura 18. Detalle del barrio de Llano, en la actualidad

El barrio de Llano, empieza a desarrollarse urbanísticamente a mediados del siglo XX. Hasta entonces la cartografía existente indica que en dicho lugar, por los años 20 Llano apenas contaba con poco más de nueve edificaciones, en el marco de un entorno rural.

Llano se empezó a construir en la década de los años 50 del siglo XX, ante la inmigración que atrajo a Barakaldo a miles de personas a trabajar en sus fábricas y ayudado por la proximidad del hospital.

La fisonomía de Llano responde a una trama urbana con poco orden urbanístico, diferenciando agrupaciones de bloques lineales de 5 alturas, casi sin zonas verdes, que fueron construidos en los años 50 y 60 y se mezclan con construcciones de bloques exentos de 10 alturas construidos en los años 70, que se distribuyen por la ladera dando lugar a un urbanismo poco ordenado y sin criterios definidos.

Figura 19. Fotografías del barrio de Llano, en la actualidad

5.4.3 Análisis de vulnerabilidad

En cuanto al análisis de vulnerabilidad cabe reseñar tres documentos que permiten describir el escenario generalizable a la mayoría de los desarrollos industriales de los años 60 y 70 del País Vasco, aunque cada uno con sus singularidades. Los documentos son:

- Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) de HERNÁNDEZ AJA, VÁZQUEZ ESPÍ, GARCÍA MADRUGA, MATESANZ PARELLADA, MORENO GARCÍA, ALGUACIL GÓMEZ & CAMACHO GUTIÉRREZ.
- Análisis y diagnóstico de áreas vulnerables, el barrio de Llano en Barakaldo (2013), Tesina Curso Experto en Urbanismo, Edificación y Rehabilitación Sostenible, Universidad de Deusto de GOROSTIAGA BARCENAS, E., LAYNA DAPOUSA, E., LLAMAS ESCRIBANO, C. & SACRISTAN ARANA, I. en base al “Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV” ha desarrollado TECNALIA en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).
- Mapa de necesidades sociales de Barakaldo 2018-2020 (2018), AGINTZARI Cooperativa de iniciativa social y Ayuntamiento de Barakaldo.

Del documento “Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo” cabe extraer la siguiente ficha descriptiva:

Ficha estadística

Localización en detalle del barrio vulnerable

Datos básicos

Población del AEV	7.386
Viviendas	2.658
Densidad población (pob/Km ²)	
Densidad vivienda (Viv/Ha)	
Superficie (Ha)	

Localización del barrio vulnerable dentro del término municipal

Indicadores de vulnerabilidad

Índice de estudios (a)	11,00 %
Índice de viviendas 1 (b)	0,10 %
Índice de viviendas 2 (c)	0,20 %
Índice de viviendas 3 (d)	2,70 %
Índice de paro (e)	28,00 %

- (a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios
 (b) Porcentaje de viviendas sin agua corriente
 (c) Porcentaje de viviendas sin wc dentro de la vivienda

Valores de referencia

28,00%	valores superiores en un 50% a la media nacional
2,00 %	valores dos veces superiores a la media nacional
3,00 %	valores dos veces superiores a la media nacional
5,00 %	valores dos veces superiores a la media nacional
28,00 %	valores superiores en un 50% a la media nacional

- (d) Porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda
 (e) Tasa de paro

Figura 20. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (1/6)

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE FOMENTO

SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA Y ACTUACIONES URBANAS

1991

Rontegui

Barakaldo

48013003

	Datos del Barrio		Datos del Municipio	
	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
Indicadores demográficos (1991)				
Población total	7.386		105.088	
Población < 15 años	1.192	16,14	17.185	16,35
Población 15 - 64 años	5.224	70,73	74.540	70,93
Población 55 - 64 años	1.007	13,63	14.251	13,56
Población > 64 años	970	13,13	13.363	12,72
Tasa de dependencia ⁽¹⁾		45,00		44,00
Indicadores laborales (1991)				
Población en edad laboral ⁽²⁾	5.098	69,02	72.740	69,22
Población activa	2.923		41.384	
Población activa hombres	1.949		27.718	
Población activa mujeres	974		13.666	
Población ocupada	2.092		31.497	
Población ocupada hombre	1.532		22.650	
Población ocupada mujeres	560		8.847	
Población parada	831		9.887	
Población parada hombres	417		5.068	
Población parada mujeres	414		4.819	
Tasa de paro ⁽³⁾		28,00		24,00
Parados jóvenes	325		4.014	
Parados jóvenes hombres	154		48	
Parados jóvenes mujeres	171		60	
Tasa de paro juvenil ⁽⁴⁾		54,00		54,00
Asalariados eventuales		43,00		37,00
Ocupados peones		13,00		9,00
Ocupados no cualificados		26,00		21,00

Figura 21. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (2/6)

1991 Rontegui	Barakaldo 48013003
		Datos del Barrio		Datos del Municipio	
		Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
Nivel educativo (1991)					
Población sin estudios ⁽⁵⁾			11,00		11,00
Población con estudios primarios			46,00		43,00
Población con estudios secundarios			10,00		13,00
Población con estudios universitarios			4,00		6,00
Indicadores de vivienda (1991)					
Viviendas totales		2.658		36.092	
Viviendas principales		2.329	87,62	32.592	90,30
Viviendas vacías			12,00		8,00
Viviendas en propiedad			92,00		94,00
Viviendas en alquiler			8,00		6,00
Viviendas sin agua corriente			0,10		0,10
Viviendas sin W.C			0,20		0,30
Viviendas sin Baño/Ducha			2,70		1,80
Viviendas sin cocina			0,30		0,30
Superficie media de la vivienda m ⁽⁶⁾			65,50		70,00
M ² de vivienda por persona ⁽⁷⁾			20,70		21,80
Nº de habitaciones por vivienda ⁽⁸⁾			4,40		4,60
Nº de personas por habitación ⁽⁹⁾			0,70		0,70
Indicadores de estructura del hogar (1991)					
Tamaño medio del hogar ⁽¹⁰⁾			3,10		3,20
Hogares con uno o más menores			34,30		35,30
Hogares con tres o más menores			2,60		2,20

Figura 22. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (3/6)

Definiciones

ÁREA ESTADÍSTICA VULNERABLE (AEV): Agrupación de secciones censales colindantes y de cierta homogeneidad urbanística, de entre 3.500 y 15.000 habitantes en las que al menos uno de los tres Indicadores de Vulnerabilidad (índice de estudios, de paro o de carencias en las viviendas –sin agua corriente, sin wc dentro de la vivienda, o sin baño o ducha-) del conjunto supere el valor establecido como referencia. Estas Áreas Estadísticas Vulnerables (AEV) son el resultado del análisis detallado de las delimitaciones sobre secciones censales realizadas preliminarmente en gabinete, apoyado por el trabajo de campo y la entrevista con un técnico municipal del Ayuntamiento en que se ubican. De cada una de ellas, se obtiene una serie de datos estadísticos e Indicadores de Vulnerabilidad recogidos en una “Ficha Estadística” que permite describir y caracterizar cada Área Estadística Vulnerable (AEV).

BARRIO VULNERABLE (BV): Conjunto urbano de cierta homogeneidad y continuidad urbanística, vinculado siempre a un Área Estadística Vulnerable (AEV), que pretende establecer una delimitación urbanística que se corresponda con una realidad física y morfológica. Es resultado del trabajo de campo y de la información aportada por el técnico municipal contactado en cada Ayuntamiento, quedando definido por el autor del informe en función de estos datos, sin que ello signifique que no pueda ser delimitado con una mayor precisión en un estudio más detallado. De cada uno de los Barrios Vulnerables se incluye una “Descripción del Barrio” que trata de reflejar su realidad actual tanto urbana como social

SÍNTESIS METODOLÓGICA (1991)

El análisis se centra en las ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia siguiendo el siguiente sistema de trabajo:

1. Análisis del Censo 1991 a través de los valores de referencia (paro, estudios y carencias en la vivienda -sin agua corriente, sin wc dentro de la vivienda, o sin baño o ducha-) con el fin de localizar las secciones censales que superan uno o más valores de referencia, para pasar a ser estudiadas mediante su delimitación sobre plano, conformando las Áreas Estadísticas Vulnerables.
2. En una segunda fase, y tras haber realizado la entrevista con los técnicos municipales y el trabajo de campo, se realiza el análisis urbanístico con el fin de definir la delimitación de cada Barrio Vulnerable.
3. Por último se envía a los técnicos municipales un borrador con la documentación elaborada para que completen y corrijan, si es necesario, la información referente a su municipio.

- (1) Tasa de dependencia: porcentaje de población menor de 15 años y mayor de 65 respecto a la población de 15 a 64 años.
- (2) Población en edad laboral: porcentaje de población entre 16 y 64 años.
- (3) Tasa de paro: porcentaje de la población activa de 16 años o más respecto al total de población de 16 años o más.
- (4) Tasa de paro juvenil: porcentaje de la población activa de 16 a 29 años respecto al total de población de 16 a 29 años.
- (5) Población sin estudios: porcentaje de población analfabeta o sin estudios sobre el total de población de 16 años o más.
- (6) Superficie media de la vivienda: relación entre la superficie de las viviendas familiares principales y el número de viviendas familiares principales.
- (7) M² de vivienda por persona: relación entre la superficie total de viviendas familiares y el total de personas residentes en ellas.
- (8) Nº de habitaciones por vivienda: relación entre el número de habitaciones de las viviendas familiares y el total de viviendas familiares.
- (9) Nº de personas por habitación: relación entre el número de habitaciones de las viviendas familiares y el total de personas que residen en ellas.
- (10) Tamaño medio del hogar: es el cociente entre el total de población y el total de hogares.

Figura 23. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (4/6)

GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE FOMENTO <small>SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA Y ACTUACIONES URBANAS</small>	1991 Rontegui	Barakaldo 48013
--	--	------------------	--------------------

1. Delimitación áreas homogéneas Barrio/s: Rontegui, Lutzana, Las Cruces Secciones incluidas: 8.3,9.5,8.1,8.2,8.4,9.6	Población 7.386	Viviendas 2.329
2. Formas de crecimiento Promoción pública de los años 40-60		
3. Origen y desarrollo del ámbito Antigüedad y origen del ámbito. Surge para alojar a la población obrera poco cualificada que trabajaba en la incipiente industria de Barakaldo.		
4. Planeamiento coincidente con el área Se desconoce.		
5. Otras actuaciones y proyectos (áreas rehabilitación, proy urbanización...) Inventario de Ruinas Industriales del Gran Bilbao		
6. Descripción general y localización Localización. El área vulnerable se sitúa al Este de Barakaldo, encajonada entre la autopista de acceso al puente de Rontegui, el FFCC de Santander con unas instalaciones obsoletas, la carretera C-639 y el polígono industrial de Burceña (donde están ubicados Astilleros Reunidos del Nervión y una central térmica). Descripción general: Los núcleos residenciales comparten el espacio con el polígono industrial de Luxana, sin que exista continuidad en la trama urbana. Los barrios de Rontegui y Luxana en su parte más configurada tienen una estructura en manzana cerrada y bloques con altas densidades de población, el resto de las edificaciones, se mezclan con las instalaciones de los polígonos industriales de Burceña y Luxana. Es la parte más degradada del área vulnerable, debido al alto índice de contaminación ambiental, la baja calidad de la vivienda, la carencia de equipamientos y el servicio del transporte público es insuficiente, a causa de su falta de accesibilidad. Existe un Plan Parcial en el polígono de Luxana que prevé la construcción de un Museo de la Técnica, lo hará que la zona se recalifique. El barrio de las Cruces, se desarrolló como polígono en los años 60, con edificación abierta de gran altura. En la actualidad es la zona de expansión de Barakaldo, se están construyendo más viviendas y dotando a la zona de equipamientos y espacios libres. La actividad comercial es importante sirviendo a los barrios de alrededor.		
7. Problemas Accesibilidad. Mala, debido a la falta de trama urbana, lo que origina calles que terminan en instalaciones industriales, estrechamiento de vías, etc. Esta situación se ve agravada por el tráfico pesado que también circula por la zona. Las comunicaciones con el resto de la ciudad son precarias. Infraestructuras. Malas Calidad de la edificación. Mala en general, debido a la baja calidad de la construcción y la falta de mantenimiento.. Calidad del espacio público. Malo, se puede considerar inexistente, el único espacio libre que existe son las zonas intersticiales entre los edificios que tiene un tratamiento duro.		

Figura 24. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (5/6)

<p>Percepción socioeconómica. Clase media- baja</p> <p>Medio ambiente urbano. Malo ,el grado de contaminación es muy alto. El entorno es muy agresivo y tendrán que hacerse trabajos de recuperación ecológica.</p> <p>Equipamientos. Mala en general. La zona de Las Cruces , en su nuevo desarrollo intenta paliar estas carencias.</p>
<p>8. Oportunidades</p> <p>Valores arquitectónicos ámbito. En los polígonos industriales hay naves catalogadas dentro del Inventario de Ruinas Industriales del Gran Bilbao como Arqueología Industrial, protegiendo en distintos niveles los elementos arquitectónicos, la maquinaria o el edificio completo para su reutilización.</p>

Figura 25. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (6/6)

Del documento Análisis y diagnóstico de áreas vulnerables, el barrio de Llano en Barakaldo (2013), cabe extraer el siguiente apartado y tablas de análisis:

GRADO DE VULNERABILIDAD DEL ÁMBITO. INDICADORES

Antecedentes

La valoración del grado de vulnerabilidad del ámbito objeto de estudio se realiza en base al trabajo que bajo el título "Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV" ha desarrollado TECNALIA en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).

El citado trabajo tiene por objeto el "Estudio y Diagnóstico de las edificaciones residenciales y su entorno urbano asociado, con la finalidad de determinar la situación real del espacio físico edificado en la CAPV, de acuerdo con 5 parámetros de vulnerabilidad definidos."

Y el objetivo del citado trabajo se centra en "responder a las preguntas clave que definan las ESTRATEGIAS DE REHABILITACIÓN, para orientar las políticas de regeneración urbana hacia los conjuntos urbanos prioritarios, a modo de establecer de forma operativa las prioridades y estrategias de intervención."

Una de las aportaciones principales es la implementación de una "herramienta de gestión de datos basada en un mapa de la CAPV con la localización de las secciones censales y barriadas en función de su grado de vulnerabilidad."

Los parámetros de vulnerabilidad considerados son los siguientes:

- Estabilidad
- Habitabilidad
- Accesibilidad
- Vulnerabilidad social
- Eficiencia energética

Dichos parámetros de vulnerabilidad se complementan con un sexto parámetro, la densidad.

Metodología

Las tareas desarrolladas se pueden resumir de la siguiente manera:

- Análisis de bases de datos y otras fuentes documentales
- Tratamiento y creación de datos propios
- Análisis de datos
- Interpretación de resultados

Si bien al inicio del desarrollo del presente trabajo se planteó la posibilidad de crear una batería de indicadores propios a partir de diversas fuentes como INGURALDE3, Gobierno Vasco (ecoEuskadi 2020)⁴ y la Agenda Local 21 del municipio de Barakaldo, tras conocer el trabajo sobre "Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV" consideramos oportuno emplearlo como fuente principal de información. Por dos motivos principales: primeramente porque dada la limitación temporal y de recursos para el desarrollo del presente trabajo la obtención de los datos necesarios para la elaboración de unos indicadores propios hubiera sido una tarea difícil de llevar a buen puerto; en segundo lugar porque el citado trabajo merece nuestra confianza en relación a la calidad y veracidad de los datos aportados; y en tercer lugar porque los datos contenidos en el citado trabajo están a disposición de los diversos Ayuntamientos de la CAPV y por tanto este trabajo puede ser de utilidad directa para el propio Ayuntamiento de Barakaldo en su tarea de identificación de las áreas urbanas con mayor grado de vulnerabilidad con el fin de establecer prioridades en la planificación urbanística.

Dado que el trabajo desarrollado por TECNALIA se realizó a escala de Sección Censal, ha sido necesario identificar previamente aquellas secciones que por su delimitación y características se puede considerar que "tipifican" el ámbito objeto de estudio, es decir el barrio de Llano. A tal fin se solicitó a TECNALIA los datos referentes a las secciones que en principio pudieran ser necesarias para tipificar el barrio de Llano. Se nos facilitó información referente a las secciones censales 4801308003, 4801308004, 4801308005 y 4801308006. Sin embargo, como resultado del análisis de los indicadores y principalmente de los referentes a las tipologías edificatorias y densidad de población se desestimó la oportunidad de considerar la sección censal 4801308003. Por otra parte, a excepción de la citada sección que quedaba tipificada como Tipología de vulnerabilidad 1, al resto de secciones correspondía la misma Tipología de vulnerabilidad, 2. Como resultado de todo ello para la obtención de los indicadores relativos al ámbito de estudio, es decir el barrio de Llano se han empleado las secciones censales 4801308004, 4801308005 y 4801308006.

El ámbito resultante del sumatorio de dichas secciones censales tiene una superficie total de 73.987 m² y una población de 3.064 habitantes. Excede por tanto en extensión como en población al ámbito de estudio, que tiene una superficie y población aproximadas de XX m² (medir en catastro) 1.700 habitantes. Sin embargo dado que comparten parámetros determinantes como lo son la localización, las tipologías edificatorias y densidades, es posible establecer comparaciones y extrapolaciones de los datos de base.

Indicadores

Ante la necesidad de simplificar el trabajo de análisis se ha procedido a elaborar una batería única de indicadores a partir de las tres secciones censales mediante el cálculo de la media ponderada de cada uno de los indicadores en relación a la población de cada sección censal. Como resultado del cálculo de las medias ponderadas se obtienen los siguientes resultados:

SECCIÓN	4801308004			
POBLACIÓN	1.250			
SUPERFICIE	24.254			
MUNICIPIO	BARAKALDO			
TIPOLOGÍA	2			

		VALOR	MEDIA CAPV	Diferencia
VULNERABILIDAD SOCIAL				
Edad	Porcentaje de población mayor de 60 años	32,46	24,94	30,2%
	Tasa de dependencia demográfica (>65 años/<15 años)	2,95	1,66	77,7%
	Tasa de vejez (porcentaje de personas mayores de 70 años)	14,57	14,20	2,6%
	Tasa de 4ª vejez (porcentaje de personas mayores de 85 años)	1,66	2,36	-29,7%
Inmigración	Porcentaje de población NO española	2,22	6,11	-63,7%
	Porcentaje de inmigrante UE-27	0,08	1,62	-95,1%
	Porcentaje de inmigrante NO UE-27	2,14	4,50	-52,4%
Tipología de hogares	Porcentaje de hogares monoparentales	0,87	1,92	-54,7%
	Porcentaje de hogares con 1 o 2 personas solas mayores de 65 años	14,10	17,97	-21,5%
Formación	Porcentaje de personas con estudios primarios o inferiores	44,33	39,12	13,3%
Género	Porcentaje de mujeres	50,99	51,08	-0,2%
Antigüedad de residencia	Porcentaje de población que reside más de 25 años en la vivienda	65,79	42,42	55,1%
Desempleo	Porcentaje de desempleados sobre población en edad activa	12,71	11,43	11,2%
Nivel económico	Índice de status bajo	65,94	55,45	18,9%
Régimen tenencia vivienda	Porcentaje de hogares de vivienda en NO propiedad	1,95	7,34	-73,4%
Dependencia/discapacidad	Porcentaje de personas dependientes	2,83	1,78	59,0%
HABITABILIDAD				
Superficie útil vivienda	Tamaño medio de la vivienda en la sección (*)	70,90	86,03	-17,6%
Sup. útil viv./hab. en sección	Porcentaje de viviendas de menos de 45 m2 en la sección	0,00	2,13	-100,0%
	m2 por ocupante en la vivienda en la sección (*)	23,17	30,79	-24,7%
Instalaciones en vivienda	Porcentaje de viviendas sin calefacción	55,31	34,64	59,7%
	Porcentaje de viviendas sin WC	0,65	1,04	-37,5%
Estado del edificio	Porcentaje de edificios ruinosos o en mal estado	0,00	4,11	-100,0%
	Porcentaje de población que se queja de entorno urbano	43,69	22,78	91,8%
Entorno urbano	Porcentaje de población que se queja de ruido exterior	42,52	30,74	38,3%
	Porcentaje de población que se queja de contaminación	65,73	19,10	244,1%
	Porcentaje de población que se queja de poca limpieza	30,15	23,15	30,2%
	Porcentaje de población que se queja de poca zona verde	50,98	27,91	82,7%
	Porcentaje de población que se queja de vandalismo	29,07	13,02	123,3%
	Porcentaje de locales comerciales vacíos	63,72	45,28	40,7%
ACCESIBILIDAD				
Acceso a edificio	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y SIN ascensor	40,00	65,48	-38,9%
	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y CON ascensor	44,00	11,17	293,9%
Tiempo de desplazamiento al trabajo	Porcentaje de personas a más de 30 minutos del trabajo	16,64	13,55	22,8%
Aparcamiento en edificio	Porcentaje de edificios sin garaje	88,00	75,48	16,6%
Malas comunicaciones	Porcentaje de población que se queja de malas comunicaciones	9,54	12,59	-24,2%
ESTABILIDAD				
Año de construcción	Porcentaje de edificios construidos antes de 1980	93,80	78,17	20,0%
	Ratio de antigüedad del edificio	3,12	5,22	-40,2%
Estructura del edificio	Valor de escala de la estabilidad de la estructura	1,01	1,70	-40,6%
Tipo de envolvente del edificio	Valor de escala tipo de envolvente	4,00	3,89	2,8%
EFICIENCIA ENERGÉTICA				
Instalaciones en vivienda	Porcentaje de edificios SIN instalación de gas natural	32,00	56,52	-43,4%
	Porcentaje de viviendas con calefacción individual	42,73	51,51	-17,0%
Plantas sobre rasante	Media de alturas de los edificios	6,08	3,38	79,9%
	Tasa nº edificios no ptas eficientes	4,00	72,55	-94,5%
INFORMACIÓN DE DENSIDAD DE LA SECCIÓN				
Densidad de viviendas	Media de viviendas por edificio	19,40	5,27	268,1%
	Porcentaje de edificios PB + 3 y superiores	96,00	36,53	162,8%
	Porcentaje de edificios PB + 4 y superiores	76,00	7,51	912,0%
	Porcentaje de edificios PB + 5 y superiores	96,00	27,45	249,7%
	Porcentaje de edificios con 10 o más viviendas	96,00	17,84	438,1%
	Porcentaje de edificios con 20 o más viviendas	96,00	24,41	293,3%
	Porcentaje de edificios con 40 o más viviendas	0,00	1,03	-100,0%
	Número medio de personas por vivienda ocupada	3,06	2,78	10,1%
Densidad de población	Densidad de población (habitantes/hectárea)	515,52	138,80	271,4%
	Porcentaje de viviendas vacías	3,92	10,60	-63,0%
Ocupación de vivienda	Porcentaje de vivienda principal	98,97	94,62	4,6%
	Tasa de edificios para uso de vivienda	100,00	89,05	12,3%

Tabla 14. Análisis de Indicadores 1 (sección censal 4801308004)

SECCIÓN		4801308005
POBLACIÓN		882
SUPERFICIE		22.925
MUNICIPIO		BARAKALDO
TIPOLOGÍA		2

		VALOR	MEDIA CAPV	Diferencia
S VULNERABILIDAD SOCIAL				
1 Edad	Porcentaje de población mayor de 60 años	35,67	24,94	43,0%
	Tasa de dependencia demográfica (>65 años/<15 años)	2,50	1,66	50,6%
	Tasa de vejez (porcentaje de personas mayores de 70 años)	14,79	14,20	4,2%
	Tasa de 4ª vejez (porcentaje de personas mayores de 85 años)	0,90	2,36	-61,9%
2 Inmigración	Porcentaje de población NO española	3,72	6,11	-39,1%
	Porcentaje de inmigrante UE-27	0,11	1,62	-93,2%
	Porcentaje de inmigrante NO UE-27	3,61	4,50	-19,8%
	Porcentaje de hogares monoparentales	0,58	1,92	-69,8%
3 Tipología de hogares	Porcentaje de hogares con 1 o 2 personas solas mayores de 65 años	12,90	17,97	-28,2%
	Porcentaje de personas con estudios primarios o inferiores	47,92	39,12	22,5%
4 Formación	Porcentaje de personas con estudios primarios o inferiores	47,92	39,12	22,5%
5 Género	Porcentaje de mujeres	52,71	51,08	3,2%
6 Antigüedad de residencia	Porcentaje de población que reside más de 25 años en la vivienda	67,07	42,42	58,1%
7 Desempleo	Porcentaje de desempleados sobre población en edad activa	14,69	11,43	28,5%
8 Nivel económico	Índice de status bajo	72,69	55,45	31,1%
9 Régimen tenencia vivienda	Porcentaje de hogares de vivienda en NO propiedad	2,90	7,34	-60,5%
10 Dependencia/discapacidad	Porcentaje de personas dependientes	2,03	1,78	14,0%
H HABITABILIDAD				
1 Superficie útil vivienda	Tamaño medio de la vivienda en la sección (*)	65,38	86,03	-24,0%
	Porcentaje de viviendas de menos de 45 m2 en la sección	0,29	2,13	-86,4%
2 Sup. útil viv./hab. en sección	m2 por ocupante en la vivienda en la sección (*)	22,86	30,79	-25,8%
3 Instalaciones en vivienda	Porcentaje de viviendas sin calefacción	60,58	34,64	74,9%
	Porcentaje de viviendas sin WC	1,16	1,04	11,5%
4 Estado del edificio	Porcentaje de edificios ruinosos o en mal estado	0,00	4,11	-100,0%
	Porcentaje de población que se queja de entorno urbano	28,64	22,78	25,7%
5 Entorno urbano	Porcentaje de población que se queja de ruido exterior	25,22	30,74	-18,0%
	Porcentaje de población que se queja de contaminación	42,03	19,10	120,1%
	Porcentaje de población que se queja de poca limpieza	20,58	23,15	-11,1%
	Porcentaje de población que se queja de poca zona verde	35,94	27,91	28,8%
	Porcentaje de población que se queja de vandalismo	19,42	13,02	49,2%
6 Densidad de servicios comerciales	Porcentaje de locales comerciales vacíos	71,93	45,28	58,9%
A ACCESIBILIDAD				
1 Acceso a edificio	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y SIN ascensor	70,59	65,48	7,8%
	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y CON ascensor	11,76	11,17	5,3%
2 Tiempo de desplazamiento al trabajo	Porcentaje de personas a más de 30 minutos del trabajo	18,68	13,55	37,9%
3 Aparcamiento en edificio	Porcentaje de edificios sin garaje	100,00	75,48	32,5%
4 Malas comunicaciones	Porcentaje de población que se queja de malas comunicaciones	4,35	12,59	-65,4%
T ESTABILIDAD				
1 Año de construcción	Porcentaje de edificios construidos antes de 1980	100,00	78,17	27,9%
	Ratio de antigüedad del edificio	3,68	5,22	-29,5%
2 Estructura del edificio	Valor de escala de la estabilidad de la estructura	1,00	1,70	-41,2%
3 Tipo de envolvente del edificio	Valor de escala tipo de envolvente	4,00	3,89	2,8%
E EFICIENCIA ENERGÉTICA				
1 Instalaciones en vivienda	Porcentaje de edificios SIN instalación de gas natural	23,53	56,52	-58,4%
	Porcentaje de viviendas con calefacción individual	37,68	51,51	-26,8%
2 Plantas sobre rasante	Media de alturas de los edificios	6,76	3,38	100,0%
	Tasa nº edificios no ptas eficientes	0,00	72,55	-100,0%
I INFORMACIÓN DE DENSIDAD DE LA SECCIÓN				
1 Densidad de viviendas	Media de viviendas por edificio	20,72	5,27	293,2%
	Porcentaje de edificios PB + 3 y superiores	100,00	36,53	173,7%
	Porcentaje de edificios PB + 4 y superiores	58,82	7,51	683,2%
	Porcentaje de edificios PB + 5 y superiores	100,00	27,45	264,3%
	Porcentaje de edificios con 10 o más viviendas	94,12	17,84	427,6%
	Porcentaje de edificios con 20 o más viviendas	100,00	24,41	309,7%
	Porcentaje de edificios con 40 o más viviendas	0,00	1,03	-100,0%
	Número medio de personas por vivienda ocupada	2,86	2,78	2,9%
2 Densidad de población	Densidad de población (habitantes/hectárea)	384,57	138,80	177,1%
3 Ocupación de vivienda	Porcentaje de viviendas vacías	5,63	10,60	-46,9%
	Porcentaje de vivienda principal	98,12	94,62	3,7%
4 Tipo de edificio	Tasa de edificios para uso de vivienda	94,44	89,05	6,1%

Tabla 15. Análisis de Indicadores 2 (sección censal 4801308004)

SECCIÓN		4801308006	
POBLACIÓN		932	
SUPERFICIE		26.808	
MUNICIPIO		BARAKALDO	
TIPOLOGÍA		2	

		VALOR	MEDIA CAPV	Diferencia	
S	VULNERABILIDAD SOCIAL				
1	Edad	Porcentaje de población mayor de 60 años	28,50	24,94	14,3%
		Tasa de dependencia demográfica (>65 años/<15 años)	3,04	1,66	83,1%
		Tasa de vejez (porcentaje de personas mayores de 70 años)	18,06	14,20	27,2%
		Tasa de 4ª vejez (porcentaje de personas mayores de 85 años)	2,15	2,36	-8,9%
2	Inmigración	Porcentaje de población NO española	2,15	6,11	-64,8%
		Porcentaje de inmigrante UE-27	0,43	1,62	-73,5%
		Porcentaje de inmigrante NO UE-27	1,72	4,50	-61,8%
3	Tipología de hogares	Porcentaje de hogares monoparentales	0,84	1,92	-56,3%
4	Formación	Porcentaje de hogares con 1 o 2 personas solas mayores de 65 años	18,49	17,97	2,9%
5	Género	Porcentaje de personas con estudios primarios o inferiores	44,56	39,12	13,9%
6	Formación	Porcentaje de mujeres	50,64	51,08	-0,9%
7	Formación	Porcentaje de población que reside más de 25 años en la vivienda	67,26	42,42	58,6%
8	Formación	Porcentaje de desempleados sobre población en edad activa	14,10	11,43	23,4%
9	Formación	Índice de status bajo	66,06	55,45	19,1%
10	Formación	Porcentaje de hogares de vivienda en NO propiedad	1,96	7,34	-73,3%
10	Formación	Porcentaje de personas dependientes	2,42	1,78	36,0%

H	HABITABILIDAD				
1	Superficie útil vivienda	Tamaño medio de la vivienda en la sección (*)	68,36	86,03	-20,5%
		Porcentaje de viviendas de menos de 45 m2 en la sección	0,84	2,13	-60,6%
2	Sup. útil viv./hab. en sección	m2 por ocupante en la vivienda en la sección (*)	22,71	30,79	-26,2%
3	Instalaciones en vivienda	Porcentaje de viviendas sin calefacción	55,46	34,64	60,1%
		Porcentaje de viviendas sin WC	0,84	1,04	-19,2%
4	Estado del edificio	Porcentaje de edificios ruinosos o en mal estado	0,00	4,11	-100,0%
		Porcentaje de población que se queja de entorno urbano	50,53	22,78	121,8%
5	Entorno ubano	Porcentaje de población que se queja de ruido exterior	58,26	30,74	89,5%
		Porcentaje de población que se queja de contaminación	70,87	19,10	271,0%
		Porcentaje de población que se queja de poca limpieza	34,45	23,15	48,8%
		Porcentaje de población que se queja de poca zona verde	61,06	27,91	118,8%
		Porcentaje de población que se queja de vandalismo	28,01	13,02	115,1%
6	Densidad de servicios comerciales	Porcentaje de locales comerciales vacíos	70,59	45,28	55,9%

A	ACCESIBILIDAD				
1	Acceso a edificio	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y SIN ascensor	63,16	65,48	-3,5%
		Porcentaje de edificios SIN portal accesible y CON ascensor	36,84	11,17	229,8%
2	Tiempo de desplazamiento al trabajo	Porcentaje de personas a más de 30 minutos del trabajo	17,59	13,55	29,8%
3	Aparcamiento en edificio	Porcentaje de edificios sin garaje	94,74	75,48	25,5%
4	Malas comunicaciones	Porcentaje de población que se queja de malas comunicaciones	3,92	12,59	-68,9%

T	ESTABILIDAD				
1	Año de construcción	Porcentaje de edificios construidos antes de 1980	100,00	78,17	27,9%
		Ratio de antigüedad del edificio	3,70	5,22	-29,1%
2	Estructura del edificio	Valor de escala de la estabilidad de la estructura	1,32	1,70	-22,4%
3	Tipo de envolvente del edificio	Valor de escala tipo de envolvente	4,00	3,89	2,8%

E	EFICIENCIA ENERGÉTICA				
1	Instalaciones en vivienda	Porcentaje de edificios SIN instalación de gas natural	21,00	56,52	-62,8%
		Porcentaje de viviendas con calefacción individual	43,14	51,51	-16,2%
2	Plantas sobre rasante	Media de alturas de los edificios	7,16	3,38	111,8%
		Tasa nº edificios no ptas eficientes	0,00	72,55	-100,0%

I	INFORMACIÓN DE DENSIDAD DE LA SECCIÓN				
1	Densidad de viviendas	Media de viviendas por edificio	18,60	5,27	252,9%
		Porcentaje de edificios PB + 3 y superiores	100,00	36,53	173,7%
		Porcentaje de edificios PB + 4 y superiores	36,84	7,51	390,5%
		Porcentaje de edificios PB + 5 y superiores	100,00	27,45	264,3%
		Porcentaje de edificios con 10 o más viviendas	100,00	17,84	460,5%
		Porcentaje de edificios con 20 o más viviendas	100,00	24,41	309,7%
		Porcentaje de edificios con 40 o más viviendas	0,00	1,03	-100,0%
2	Densidad de población	Número medio de personas por vivienda ocupada	3,01	2,78	8,3%
		Densidad de población (habitantes/hectárea)	347,62	138,80	150,4%
3	Ocupación de vivienda	Porcentaje de viviendas vacías	2,69	10,60	-74,6%
4	Tipo de edificio	Porcentaje de vivienda principal	98,66	94,62	4,3%
		Tasa de edificios para uso de vivienda	95,00	89,05	6,7%

Tabla 16. Análisis de Indicadores 3 (sección censal 4801308006)

SECCIÓN	4801308004; 4801308005; 4801308006
POBLACIÓN	3.064
SUPERFICIE	73.987
MUNICIPIO	BARAKALDO
TIPOLOGÍA	2

LEYENDA

0,00	0,00	20% o más por encima de la media de la CAPV
0,00	0,00	10% a 20% por encima de la media de la CAPV
0,00	0,00	en torno a un +- 10% alrededor de la media de la CAPV
0,00	0,00	10% o más por debajo de la media de la CAPV

(*) Significado de los colores inverso al resto de indicadores

S	VULNERABILIDAD SOCIAL	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Edad						
	Porcentaje de población mayor de 60 años	32,18	24,94	29,0%	32,18	26,83	19,9%
	Tasa de dependencia demográfica (>65 años/<15 años)	2,85	1,66	71,6%	2,85	2,12	34,3%
	Tasa de vejez (porcentaje de personas mayores de 70 años)	15,69	14,20	10,5%	15,69	16,32	-3,8%
2	Inmigración						
	Tasa de 4ª vejez (porcentaje de personas mayores de 85 años)	1,59	2,36	-32,6%	1,59	2,41	-34,0%
	Porcentaje de población NO española	2,63	6,11	-56,9%	2,63	4,96	-47,0%
	Porcentaje de inmigrante UE-27	0,20	1,62	-88,0%	0,20	0,93	-79,0%
3	Tipología de hogares						
	Porcentaje de inmigrante NO UE-27	2,44	4,50	-45,9%	2,44	4,02	-39,4%
	Porcentaje de hogares monoparentales	0,78	1,92	-59,5%	0,78	1,23	-36,8%
	Porcentaje de hogares con 1 o 2 personas solas mayores de 65 años	15,09	17,97	-16,0%	15,09	22,93	-34,2%
4	Formación	45,43	39,12	16,1%	45,43	42,32	7,4%
5	Género	51,38	51,08	0,6%	51,38	51,44	-0,1%
6	Antigüedad de residencia	66,61	42,42	57,0%	66,61	54,11	23,1%
7	Desempleo	13,70	11,43	19,9%	13,70	15,86	-13,6%
8	Nivel económico	67,92	55,45	22,5%	67,92	73,91	-8,1%
9	Régimen tenencia vivienda	2,23	7,34	-69,7%	2,23	4,27	-47,9%
10	Dependencia/discapacidad	2,48	1,78	39,0%	2,48	2,38	4,0%
H	HABITABILIDAD	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Superficie útil vivienda	68,54	86,03	-20,3%	68,54	71,22	-3,8%
	Porcentaje de viviendas de menos de 45 m2 en la sección	0,34	2,13	-84,1%	0,34	2,36	-85,6%
	2 Sup. útil viv./hab. en sección	22,94	30,79	-25,5%	22,94	60,12	-61,8%
	m2 por ocupante en la vivienda en la sección (*)	56,87	34,64	64,2%	56,87	61,25	-7,1%
3	Instalaciones en vivienda						
	Porcentaje de viviendas sin calefacción	0,85	1,04	-17,8%	0,85	1,98	-56,8%
	Porcentaje de viviendas sin WC	0,00	4,11	-100,0%	0,00	6,78	-100,0%
	4 Estado del edificio						
5	Entorno urbano						
	Porcentaje de edificios ruinosos o en mal estado	41,44	22,78	81,9%	41,44	36,96	12,1%
	Porcentaje de población que se queja de entorno urbano	42,33	30,74	37,7%	42,33	42,60	-0,6%
	Porcentaje de población que se queja de ruido exterior	60,47	19,10	216,6%	60,47	37,46	61,4%
	Porcentaje de población que se queja de contaminación	28,70	23,15	24,0%	28,70	37,07	-22,6%
	Porcentaje de población que se queja de poca limpieza	49,72	27,91	78,1%	49,72	44,46	11,8%
	Porcentaje de población que se queja de poca zona verde	25,97	13,02	99,5%	25,97	23,21	11,9%
	Porcentaje de población que se queja de vandalismo	68,17	45,28	50,6%	68,17	46,65	46,1%
6	Densidad de servicios comerciales						
	Porcentaje de locales comerciales vacíos						
A	ACCESIBILIDAD	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Acceso a edificio	55,85	65,48	-14,7%	55,85	77,64	-28,1%
	Porcentaje de edificios SIN portal accesible y SIN ascensor	32,54	11,17	191,3%	32,54	15,60	108,6%
	2 Tiempo de desplazamiento al trabajo	17,52	13,55	29,3%	17,52	17,38	0,8%
	Porcentaje de personas a más de 30 minutos del trabajo	93,50	75,48	23,9%	93,50	93,20	0,3%
4	Malas comunicaciones	6,34	12,59	-49,7%	6,34	9,58	-33,9%
	Porcentaje de población que se queja de malas comunicaciones						
T	ESTABILIDAD	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Año de construcción	97,47	78,17	24,7%	97,47	93,53	4,2%
	Porcentaje de edificios construidos antes de 1980	3,46	5,22	-33,8%	3,46	4,83	-28,4%
	Ratio de antigüedad del edificio	1,10	1,70	-35,2%	1,10	1,72	-36,0%
	2 Estructura del edificio	4,00	3,89	2,8%	4,00	3,95	1,3%
3	Tipo de envolvente del edificio						
	Valor de escala de la estabilidad de la estructura						
E	EFICIENCIA ENERGÉTICA	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Instalaciones en vivienda	26,22	56,52	-53,6%	26,22	56,62	-53,7%
	Porcentaje de edificios SIN instalación de gas natural	41,40	51,51	-19,6%	41,40	36,23	14,3%
	Porcentaje de viviendas con calefacción individual	6,60	3,38	95,4%	6,60	4,81	37,3%
	Media de alturas de los edificios	1,63	72,55	-97,8%	1,63	41,07	-96,0%
2	Plantas sobre rasante						
	Tasa nº edificios no ptas eficientes						
I	INFORMACIÓN DE DENSIDAD DE LA SECCIÓN	VALOR (PONDERA)	MEDIA CAPV	Diferencia	VALOR (PONDERA)	MEDIA MUNICIPIO	Diferencia
1	Densidad de viviendas						
	Medía de viviendas por edificio	19,54	5,27	270,7%	19,54	10,54	85,4%
	Porcentaje de edificios PB + 3 y superiores	98,37	36,53	169,3%	98,37	69,03	42,5%
	Porcentaje de edificios PB + 4 y superiores	59,14	7,51	687,5%	59,14	17,00	247,9%
	Porcentaje de edificios PB + 5 y superiores	98,37	27,45	258,4%	98,37	58,93	66,9%
	Porcentaje de edificios con 10 o más viviendas	96,68	17,84	441,9%	96,68	45,18	114,0%
	Porcentaje de edificios con 20 o más viviendas	98,37	24,41	303,0%	98,37	53,79	82,9%
	Porcentaje de edificios con 40 o más viviendas	0,00	1,03	-100,0%	0,00	2,26	-100,0%
2	Densidad de población						
	Número medio de personas por vivienda ocupada	2,99	2,78	7,5%	2,99	2,74	9,0%
	Densidad de población (habitantes/hectárea)	426,75	138,80	207,5%	426,75	31857,09	-98,7%
	3 Ocupación de vivienda	4,04	10,60	-61,9%	4,04	9,66	-58,2%
4	Tipo de edificio						
	Porcentaje de viviendas vacías	98,63	94,62	4,2%	98,63	98,18	0,5%
	Porcentaje de vivienda principal	96,88	89,05	8,8%	96,88	94,31	2,7%
	Tasa de edificios para uso de vivienda						

Tabla 17. Indicadores promediados de los tres ámbitos censales (4801308004, 4801308005 y 4801308006)

De todos estos estudios y documentos de vulnerabilidad cabe recopilar los siguientes rasgos clasificados en base a las 5 baterías de indicadores para el barrio de Llano:

- Social:
 - El barrio tiene un importante grado de envejecimiento y una tasa alta de dependencia y
 - presenta un índice de estatus social bajo.
- Habitabilidad:
 - Las viviendas son de un tamaño inferior a la media del País Vasco.
 - La mayoría de las viviendas no disponen de un sistema de calefacción de suministro contante mediante gas natural (son eléctricas).
 - Existe una elevada percepción negativa del entorno urbano.
 - No existe un gran número de locales comerciales y los que están, se encuentran vacíos.
- Accesibilidad:
 - Un gran número de edificios carecen de accesibilidad urbana y entre las plantas.
 - También existe una deficiente accesibilidad al trabajo.
 - Los edificios carecen de garaje y existe un elevado grado de ocupación de aparcamiento en la calle por parte de los coches de los vecinos.
- Estabilidad:
 - La práctica totalidad de edificios fueron construidos antes de 1980 y mayoritariamente fueron construidos en los años 50 y 60.
- Eficiencia energética:
 - Los edificios carecen de aislamiento en la envolvente.
 - Los edificios tienen una tipología en altura, entre PB+3 y PB+10

5.4.4 Datos específicos

El ámbito inicialmente escogido para la definición de los cinco casos se inserta dentro del barrio de Llano, delimitado por las calles Texidor, Andikollano, Sagarrasti y Llano y con una extensión aproximada de 28.000 m². En dicho ámbito hay 39 edificaciones que se desglosan en:

- Un ambulatorio del Servicio Público Vasco de Salud, Osakidetza.
- Una dotación deportiva local (frontón y graderío).
- 37 edificios residenciales con uso de vivienda.

Con respecto a la urbanización, cabe señalar que, pese a las intervenciones puntuales, la misma presenta importantes deficiencias y se encuentra al límite de su vida útil de acuerdo con las consultas municipales realizadas. La urbanización se caracteriza por la simple disposición de los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento, abastecimiento eléctrico, red de gas natural de manera parcial y red de telecomunicaciones, pero todas ellas en un estado precario.

En cuanto los acabados urbanos se observa un importante déficit de zonas verdes y arbolado interior (aunque existen algunas dotaciones verdes en su perímetro), estando la urbanización colonizada fundamentalmente por las zonas duras de aceras y zonas de aparcamiento puesto que los inmuebles residenciales carecen de garaje.

Por todo ello, cualquier hipótesis de intervención debe afrontar la necesidad de reurbanizar la totalidad del ámbito, incluyendo entre sus alternativas la recuperación o incluso la liberación de espacios interiores dentro del ámbito para otros usos urbanos, ya sean equipamentales, dotacionales o zonas verdes.

Los datos sintéticos de la urbanización del ámbito son los siguientes:

• Superficie del ámbito	27.978 m ²
• Superficie de ocupación de los edificios	10.578 m ²
• Superficie de urbanización	17.399 m ² (12.123 m ² dura y 5.276 m ² verdes)

En cuanto a la edificación, a parte del edificio sanitario de 1991 y la dotación deportiva de 1985 (un frontón), la totalidad de los inmuebles (35) fueron construidos entre 1955 y 1960 y dos de ellos en 1907 y 1908, con una tipología entre PB+3 y PB+4, sin garajes y prácticamente sin locales comerciales o de otro uso en sus bajos (solo hay una lonja, una farmacia y una sede social de un partido político). Los edificios son bloques de viviendas obreras sencillas y en un caso se encuentran agrupadas en lo que se denomina un Grupo Residencial obrero que agrupa 11 edificios. Sobre ellos se han realizado pequeñas intervenciones de conservación insuficientes, pero que como el resto de tejidos residenciales junto a los desarrollos industriales de los años 60 y 70 presentan un programa de vivienda reducido, deficiencias constructivas, ningún estándar energético y no resultan accesibles dentro del edificio y en algunos casos tampoco a nivel urbano.

La relación y datos generales de cada inmueble se muestran en la siguiente tabla, así como en las fichas individuales de cada inmueble junto con su valoración particularizada (Ver anexo al final de la tesis).

NUM.	EDIFICIO	USO	SUP CONST.	SUP OCUP	AÑO	VIV	TAMAÑO MEDIO
1	TEXIDOR 1	SANITARIO	1.363,96	722,80	1991	0	
2	TEXIDOR 7	VIVIENDA	563,83	153,68	1957	8	70,48
3	TEXIDOR 8	DEPORTIVO	864,67	864,67	1985	0	
4	TEXIDOR 9	VIVIENDA	568,44	155,00	1957	8	71,05
5	TEXIDOR 10	VIVIENDA	564,14	154,82	1957	8	70,52
6	TEXIDOR 11	VIVIENDA	559,38	152,69	1957	8	69,92
7	TEXIDOR 12	VIVIENDA	562,03	154,17	1957	8	70,25
8	TEXIDOR 13	VIVIENDA	363,81	100,73	1957	4	90,95
9	TEXIDOR 14	VIVIENDA	566,09	154,99	1957	8	70,76
10	TEXIDOR 15	VIVIENDA	344,36	99,95	1957	4	86,09
11	TEXIDOR 16	VIVIENDA	437,21	100,03	1957	5	87,44
12	TEXIDOR 17	VIVIENDA	564,84	152,34	1957	8	70,61
13	TEXIDOR 18	VIVIENDA	712,10	159,32	1957	10	71,21
14	TEXIDOR 19	VIVIENDA	558,44	152,83	1957	8	69,80
15	TEXIDOR 21	VIVIENDA	572,03	155,77	1957	8	71,50
16	TEXIDOR 2	VIVIENDA	781,14	5.176,34	1960	10	78,11
17	TEXIDOR 4	VIVIENDA	1.171,71		1960	15	78,11
18	TEXIDOR 6	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
19	ANDIKOLLANO 41	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
20	ANDIKOLLANO 43	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
21	SAGARRASTI 1	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
22	SAGARRASTI 3	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
23	SAGARRASTI 5	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
24	SAGARRASTI 7	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
25	GURIDI 17	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
26	GURIDI 19	VIVIENDA	781,14		1960	10	78,11
27	SAGARRASTI 13	VIVIENDA	571,95	156,27	1957	8	71,49
28	SAGARRASTI 15	VIVIENDA	348,04	98,43	1957	4	87,01
29	SAGARRASTI 17	VIVIENDA	353,31	99,50	1957	4	88,33
30	SAGARRASTI 19	VIVIENDA	549,06	151,64	1957	8	68,63
31	SAGARRASTI 21	VIVIENDA	557,50	152,81	1957	8	69,69
32	SAGARRASTI 23	VIVIENDA	563,36	154,52	1957	8	70,42
33	ARAGUES 3	VIVIENDA	565,08	154,48	1955	8	70,63
34	ARAGUES 5	VIVIENDA	563,13	154,23	1956	8	70,39
35	ARAGUES 7	VIVIENDA	568,75	155,65	1956	8	71,09
36	ARAGUES 9	VIVIENDA	608,83	173,73	1955	8	76,10
37	ARAGUES 11	VIVIENDA	567,34	155,11	1956	8	70,92
38	LLANO 22	VIVIENDA	163,77	130,45	1908	3	54,59
39	LLANO 24	VIVIENDA	351,00	231,09	1907	6	58,50
	TOTAL		24.479,58	10.578,04		299	74,53

En cuanto a las condiciones socio-económicas, el MAPA DE NECESIDADES SOCIALES DE BARAKALDO 2018-2020 elaborado por Agintzari, Cooperativa de iniciativa social y el Ayuntamiento de Barakaldo en el año 2018 nos aporta los datos más cercanos a la realidad de este ámbito del barrio de Llano. Los rasgos fundamentales del barrio de Llano son:

- Una tasa de envejecimiento superior a la media del municipio y el barrio con la segunda mayor tasa de todo Barakaldo (22,4%)
- Una tasa de nivel educativo menor a la media del municipio y el barrio con la segunda menor tasa con alto nivel de estudios de Barakaldo (8,6%).
- Es el barrio con menor tasa de renta individual de Barakaldo (14.606 euros/persona) y mayor tasa de desempleo del municipio (21,6%).
- El promedio de edad de la viviendas (47 años) y es el segundo barrio más antiguo del municipio.
- Es el barrio que menor número de equipamientos comerciales dispone por cada 100 habitantes (4,2 locales/100 habitantes).
- Es el segundo barrio con el menor tamaño de vivienda promedio (75,4 m² construido, incluyendo las zonas comunes).

Figura 26. Diagnóstico 1 de indicadores sociales para el barrio de Llano (2018)

Figura 27. Diagnóstico 2 de indicadores sociales para el barrio de Llano (2018)

Desde el punto de vista medioambiental, en el interior del ámbito no existe ningún foco de contaminación, pero, como se ha expuesto anteriormente, tanto la edificación como la urbanización carecen de cualquier estándar de eficiencia energética o lumínica. El resto de impactos (consumo y evacuación de aguas) cabe presumirlos como normales o análogos a los del resto del municipio.

5.4.5 Sistematización y simplificaciones

Tal y como se ha expuesto los apartados del capítulo 4, 4.4.1 La viabilidad del ARU y 4.4.2 La equidistribución del ARU, la aplicación de dichas técnicas exige un cambio de óptica e incorporar una cantidad de datos y métodos de cálculo que el urbanismo clásico ha optado por utilizar y aplicar de manera separada.

Igualmente y como se ha indicado en el apartado 5.2 de este capítulo, el objetivo de los casos es ilustrar la validez de las técnicas al margen de la resolución concreta de cada uno de ellos u otras soluciones que se pudieran plantear. Por tanto, lo que se busca es analizar la validez de la metodo-

logía y técnicas aplicadas con la finalidad de poder extraer unas conclusiones iniciales de dichos casos y unas posibles extrapolaciones que se pueden realizar de los mismos.

Por todo ello, así como por el objetivo didáctico y demostrativo pretendido, no es posible ser todo lo exhaustivo que requeriría ser un caso real, que a su vez implicaría realizar sucesivos tanteos fruto de los necesarios consensos con los obligados, los intereses generales en juego (ciudadanos y de las administraciones concernidas), con las compañías suministradoras, con los potenciales inversores y la concreción de los posibles mecanismos financieros que se precisarían.

En consecuencia, en la toma de datos, en las valoraciones y en los cálculos se han realizado una serie de sistematizaciones y simplificaciones que a juicio del autor no alteran la aplicabilidad y contraste de la metodología y técnicas propuestas, pero ayudan a su comprensión y seguimiento.

En cuanto a las sistematizaciones aplicadas son las siguientes:

- Sistematización de las valoraciones edificios aplicando el método de comparación del Reglamento de Valoraciones (RVal 24), introduciendo de una serie de coeficientes adicionales de homogeneización referidos al entorno urbano y a los equipamientos urbanos.
- Uso de ratios de valoración de costes de edificación, rehabilitación, demolición y urbanización en función del alcance tipológico de cada intervención.
- Diferenciación de los costes de rehabilitación en los trabajos de conservación, rehabilitación energética y accesibilidad edificatoria en sintonía con el hipotético análisis de los IEE/ITE.

En cuanto las simplificaciones se han realizado las siguientes:

- Valoración individualizada de los inmuebles mediante ratios habituales, en función de la intervención y tipo de obra o alcance de la actuación.
- Toma de datos cuantitativos en base a los datos que figuran en el catastro (edad, m² construidos, m² de ocupación, número de inmuebles y usos definidos).
- Simplificación de las mediciones de urbanización de acuerdo a la información catastral y el estado actual consignado en dicha base de información.
- Determinación de las superficies útiles y construidas actualizadas mediante la aplicación coeficientes de paso basados en la experiencia reparcelatoria y en expedientes de expropiación comúnmente admitidos por la jurisprudencia ($1/1,2 = 0,83 \text{ m}^2\text{u}/\text{m}^2\text{catastral}$ y $1,35 \text{ m}^2\text{const}/\text{m}^2\text{u}$).
- Cálculo de la superficie de la envolvente mediante la multiplicación de la longitud del perímetro catastral por la altura del inmueble, obtenida en base a los niveles, a la que se suma

la superficie de ocupación del inmueble con la que se identifica la superficie equivalente de cubierta.

- Cálculo de la valoración de los inmuebles partiendo de su valoración a actuación terminada del ARU (criterio análogo al establecido para la equidistribución general según TRLSR 40.1) y a partir de ese valor se homogeneizan y deducen los valores del inmueble en sus distintos escenarios: con las mejoras equipamentales, reurbanizado y rehabilitado.
- Homogenización de las intervenciones de rehabilitación y consiguientes valoraciones en base a tres tipos de estado de conservación (bueno, regular y malo).
- Simplificación de la valoración de las medidas de accesibilidad considerando un coste fijo, un tanto por accesibilidad de portal en su caso y otra cuantía proporcional por niveles.
- Simplificación de los costes de realojo a una cuantía por mes al margen de la realidad social concreta de los realojados y definidos por propiedad.
- Simplificación de los costes de urbanización mediante el uso de ratios de construcción de urbanización, prescindiendo de la resolución concreta, así como de la solución concreta de mobiliario urbano.
- Simplificación de los costes, de las ayudas y de las aportaciones sociales y económicas de las administraciones y empresas suministradoras al margen de la resolución concreta que se pudiera articular, pero si de manera indicativa de que las actuaciones se definen con carácter integrado para lograr la mejora de la efectiva de la actuación.
- Definición de un coste de gestión de la actuación (2% del coste total) y de las insolvencias que en todo caso se debe contemplar (5% de los costes de rehabilitación y reurbanización).
- Definición de los distintos valores residuales de suelo en base a los valores de venta, costes de construcción y coeficientes K de acuerdo a lo señalado en el RVal 22 y a los valores de experiencias reparcelatorias y de expedientes de expropiación recientes.
- La cesión de la edificabilidad correspondiente la participación de la comunidad en las plusvalías solo se efectuará con respecto al incremento de los m² construidos y no con respecto a los m² construidos totales, a pesar de ser de aplicación el TRLSR 18.1. Por tanto, se asimila esta determinación a la de una actuación de dotación TRLSR 18.2.

Se adjunta la tabla resumen de ratios y datos generales para los distintos casos.

FICHA RESUMEN DE RATIOS Y DATOS GENERALES aMU-RRi/ARU		
RATIOS EDIFICACIÓN		
RATIO CONSTRUCCIÓN NUEVO EQUIPAMIENTO (€/m2t)		1.600 €
RATIO CONSTRUCCIÓN NUEVA DOTACIONES (€/m2t)		1.500 €
RATIO CONSTRUCCIÓN NUEVA VPO (€/m2t)		1.000 €
RATIO CONSTRUCCIÓN NUEVA VIVIENDA LIBRE (€/m2t)		1.100 €
RATIO VENTA NUEVO EQUIPAMIENTO (€/m2t)		2.400 €
RATIO VENTA NUEVA DOTACIONES (€/m2t)		1.600 €
RATIO VENTA NUEVA VPO (€/m2t)		1.350 €
RATIO VENTA NUEVA VIVIENDA LIBRE (€/m2t)		1.900 €
Ratio conservación buena (€/m2t)		20 €
Ratio conservación regular (€/m2t)		50 €
Ratio conservación malo (€/m2t)		75 €
Ratio rehabilitación energetica (€/m2fachada+cub)		90 €
Accesibilidad acceso (ud)		15.000 €
Fijo accesibilidad (ud)		10.000 €
Ratio accesibilidad/planta (€/planta)		15.000 €
Ratio coste de realojo (€/mes)		600 €
Ratio derribo (€/m2t)		120 €
RATIOS URBANIZACIÓN		
Ratio bruto urbanización blanda-verde (€/m2urb)		30 €
Ratio bruto urbanización dura-pavimentada (€/m2urb)		100 €
Ratio bruto infraestructura abastecimiento y saneamiento (€/m2urb)		40 €
Ratio bruto infraestructura gas (€/m2urb)		20 €
Ratio bruto infraestructura electricidad y alumbrado (€/m2urb)		40 €
Ratio bruto infraestructura telecomunicaciones (€/m2urb)		10 €
Coste alzado construcciones urbanización		300.000 €
COSTE DE PROGRAMAS SOCIALES Y ECONOMICAS		
Coste del programa de intervención social		1.200.000 €
Coste del programa de intervención económica		1.000.000 €
COSTES DE GESTIÓN E INSOLVENCIAS		
Coste de entidad gestora (% del coste total)		2%
Coste de insolvencias (% de las aportaciones máximas)		5%
AYUDAS, SUBVENCIONES Y APORTACIONES		
Ayuda municipal a la intervención edificatoria (% coste de edificación)		3%
Ayuda municipal a la intervención urbanizadora (% coste de urbanización)		3%
Aportaciones de la compañía suministros o energéticas		
Abastecimiento y saneamiento (Ayto)		0 €
Gas (compañía suminist.)		50%
Electricidad (compañía suminist.)		10%
Telecomunicaciones (compañía suminist.)		10%
Ayudas de programas sociales y económicos		
Ayuda prog. social (Ayuntamiento)		200.000 €
Ayuda prog. social (Diputación Foral)		500.000 €
Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)		200.000 €
Total Ayudas programas sociales		900.000 €
Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)		200.000 €
Ayuda prog. económico (Diputación Foral)		500.000 €
Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)		200.000 €
Total Ayudas programas económicos		900.000 €

Tabla 18. Resumen de ratios y datos generales para los distintos casos

5.4.6 Metodología y técnicas precisas

Para la resolución de los casos se ha de seguir la metodología y aplicar las técnicas descritas en el capítulo 4.

Para determinar la viabilidad de la actuación se aplicará y comprobará la regla de la viabilidad ARU:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} = \sum A_i \quad A_i \leq 50\% \text{ VRBai}$$

Y de manera combinada con la viabilidad se calculará el reparto del saldo de la actuación verificándose el cumplimiento de no rebasar el límite del valor legal del deber de conservación individual (la regla de equidistribución especial ARU):

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

Siendo:

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

$$x_i = V_f - V_i$$

Siendo:

- V_f : Valor final del bien a actuación terminada (TRLR 7.4)
- V_i : Valor inicial del bien al inicio de la actuación (aprobación del Plan Especial de acuerdo con lo dispuesto por el LVIV 43.2)

En consecuencia se procederá a:

1. Calcular los posibles ingresos:
 - Ayudas públicas y aportaciones de las compañías suministradoras.
 - Incrementos de edificabilidad.
 - Ayudas de programas sociales y económicos.
 - Ingresos por explotación de usos o ventas.
2. Calcular todos los costes de la actuación:
 - Rehabilitación.
 - Demolición.
 - Reurbanización.
 - Nueva construcción.
 - Realajo.
 - Cesión de la edificabilidad.
 - Indemnizaciones.
 - Programas integrales (sociales y económicos).
 - Gestión.
3. Establecer el saldo inicial de la actuación sin aportaciones.
4. Equidistribuir el saldo y definir las aportaciones individuales en base a la regla de equidistribución especial ARU.
5. Calcular las aportaciones máximas de cada propiedad, 50% VRBa (TRLR 15.3).
6. Comprobar que cada una de las aportaciones individualizadas no supera el límite legal del deber de conservación.
7. Determinar si la actuación es viable (la condición del tope se cumple para cada una de las propiedades, TRLR 15.2) mediante la comprobación de la condición de viabilidad con la suma de todas las aportaciones.
8. Caso de que la actuación no sea viable, se ha de proceder a redefinir la actuación o el Ayuntamiento que lo aprueba/ordena de hacerse cargo del diferencial hasta el punto de equilibrio, siendo necesario volver a iterar todo el proceso disminuyendo el saldo presumiblemente negativo.
9. Calcular los incrementos de valor patrimonial de cada propiedad en función del alcance de la actuación.
10. Calcular la rentabilidad de la actuación para cada propietario.

5.5 Resolución de los casos

5.5.1 Caso 1

El caso 1 constituye el supuesto básico de un ARU de carácter integrado, que se define por un alcance mínimo de intervención de rehabilitación de los edificios y la reurbanización del ámbito junto con las medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en un Plan Especial como el que se formularía para la tramitación de esta actuación.

Alcance del Caso 1

- Todos los edificios permanecen.
- Rehabilitación integral de cada edificio de acuerdo a su estado de conservación, cumplimiento de las condiciones de accesibilidad plena y con el objetivo de alcanzar los estándares energéticos actualmente exigibles a las viviendas de nueva construcción o nivel equivalente.
- Reurbanización completa del ámbito: todas las redes y tratamientos superficiales de la urbanización, incluyendo una partida alzada de mobiliario urbano por valor de 300.000 euros. Se consideran una serie de ayudas de las distintas compañías y subvenciones a la actuación por parte del Ayuntamiento a la reurbanización.
- No hay costes de derribo, ni realojo.
- Puesto que es una actuación de carácter integrado se considera el coste de los programas sociales y económicos para la revitalización del barrio, junto con las ayudas considerables por parte de las tres administraciones posiblemente concernidas, constatando un saldo negativo para la actuación como opción de diseño del caso.
- Se considera un coste de la entidad gestora que asciende al 2% de los costes totales de la actuación, así como una previsión de insolvencias tasada en el 5% de los costes de rehabilitación y reurbanización.

Grafico Caso 1

Resumen de resultados Caso 1

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	máximo	medio
%VRBa	10,06%	43,44%	31,40%
Aportación por vivienda (€/viv)	21.523	41.549	29.652
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	7.081.948		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	-22,89%		

Tabla 19. Tablas resolución caso 1

VIABILIDAD, EQUIDISTRIBUCIÓN Y ANALISIS DE LA INVERSION DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 1

COSTES			
Coste de rehabilitación			
Coste de rehabilitación edificios residenciales			
Bloque		Importe	
TEXIDOR 1		222.552 €	
TEXIDOR 7		157.923 €	
TEXIDOR 8		172.934 €	
TEXIDOR 9		149.722 €	
TEXIDOR 10		172.594 €	
TEXIDOR 11		161.020 €	
TEXIDOR 12		149.327 €	
TEXIDOR 13		70.000 €	
TEXIDOR 14		172.756 €	
TEXIDOR 15		139.473 €	
TEXIDOR 16		157.483 €	
TEXIDOR 17		131.457 €	
TEXIDOR 18		193.534 €	
TEXIDOR 19		148.127 €	
TEXIDOR 21		173.722 €	
TEXIDOR 2		213.228 €	
TEXIDOR 4		273.996 €	
TEXIDOR 6		193.699 €	
ANDIKOLLANO 41		196.210 €	
ANDIKOLLANO 43		191.188 €	
SAGARRASTI 1		202.906 €	
SAGARRASTI 3		202.906 €	
SAGARRASTI 5		197.884 €	
SAGARRASTI 7		202.906 €	
GURIDI 17		202.906 €	
GURIDI 19		202.906 €	
SAGARRASTI 13		159.462 €	
SAGARRASTI 15		132.261 €	
SAGARRASTI 17		141.453 €	
SAGARRASTI 19		130.404 €	
SAGARRASTI 21		132.703 €	
SAGARRASTI 23		158.875 €	
ARAGUES 3		172.634 €	
ARAGUES 5		163.465 €	
ARAGUES 7		141.734 €	
ARAGUES 9		173.598 €	
ARAGUES 11		172.861 €	
LLANO 22		82.662 €	
LLANO 24		134.613 €	
			6.550.083 €
Costes de reurbanización			
	Sup urb.	Ratio	Importe
Reurbanización blanda-verde	17.400	30 €	521.999 €
Reurbanización dura pav.	5.276	100 €	527.630 €
Redes de abast. y sanea.	5.276	40 €	211.052 €
Redes de gas	5.276	20 €	105.526 €
Redes elect. y alumbrado	5.276	40 €	211.052 €
Redes de teleco.	5.276	10 €	52.763 €
Mobiliario urbanización			300.000 €
			1.930.022 €
Cesión de la edificabilidad			
	%	Valor edifica.	Importe
Edificabilidad	15%	0 €	0 €
			0 €
Otros costes de edificación			
Coste de realojos edificios residenciales			
Bloque			Importe
			0 €
			0 €
Coste de derribos			
Bloque	Sup edif.	Ratio	Importe
Edificio		120	0 €
			0 €
Costes programas integrados			
			Importe
Coste del programa de intervención social			1.200.000 €
Coste del programa de intervención económica			1.000.000 €
			2.200.000 €
Costes de gestión			
	%	Coste	Importe
Coste de la entidad gestora	2%	10.680.105 €	213.602 €
Previsión de insolvencias	5%	8.480.105 €	424.005 €
			637.607 €
			11.317.712 €

VIABILIDAD	-9.184.164 €
------------	--------------

COSTES	11.317.712 €
--------	--------------

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	-2.102.216 €
----------------------------------	--------------

INGRESOS			
Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación			
Aportaciones de los edificios residenciales			
Bloque		Importe	
Edificios		0 €	
			0 €
Ayudas públicas y Aportaciones compañías urbanización			
	%	Coste total	Importe
Ayudas a la edificación (rehab.)	3%	6.550.083 €	196.502 €
Ayudas a la urb. (coste total urb)	3%	1.930.022 €	57.901 €
Redes de abast. y sanea. (Ayto)	0%	211.052 €	0 €
Redes de gas (compañía)	50%	105.526 €	52.763 €
Redes electr. y alumbrado (compañía)	10%	211.052 €	21.105 €
Redes de teleco. (compañía)	10%	52.763 €	5.276 €
			333.548 €
Incremento de la edificabilidad			
		Valor edifica.	
Incremento de la edificabilidad		0 €	
			0 €
Aportaciones programas integrados (Administraciones)			
Aportaciones programas sociales			
Ayuda prog. social (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. social (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)			200.000 €
			900.000 €
Aportaciones programas economicos			
Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. económico (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)			200.000 €
			900.000 €
			2.133.548 €

BENEFICIOS			
Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas			
Bloque	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.308.812 €	259.152 €
TEXIDOR 7	779.108 €	934.930 €	155.822 €
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.232.548 €	113.193 €
TEXIDOR 9	785.477 €	942.573 €	157.095 €
TEXIDOR 10	730.819 €	935.448 €	204.629 €
TEXIDOR 11	724.645 €	927.545 €	202.901 €
TEXIDOR 12	776.625 €	931.950 €	155.325 €
TEXIDOR 13	515.284 €	603.259 €	87.975 €
TEXIDOR 14	733.349 €	938.686 €	205.338 €
TEXIDOR 15	446.107 €	571.018 €	124.910 €
TEXIDOR 16	566.382 €	724.969 €	158.587 €
TEXIDOR 17	800.024 €	936.614 €	136.589 €
TEXIDOR 18	983.986 €	1.180.783 €	196.797 €
TEXIDOR 19	771.659 €	925.991 €	154.332 €
TEXIDOR 21	741.040 €	948.532 €	207.491 €
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.295.277 €	283.342 €
TEXIDOR 4	1.619.097 €	1.942.916 €	323.819 €
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
GURIDI 17	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
GURIDI 19	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 13	790.335 €	948.402 €	158.067 €
SAGARRASTI 15	480.926 €	577.111 €	96.185 €
SAGARRASTI 17	457.694 €	585.848 €	128.154 €
SAGARRASTI 19	777.672 €	910.445 €	132.773 €
SAGARRASTI 21	770.364 €	924.436 €	154.073 €
SAGARRASTI 23	778.460 €	934.152 €	155.692 €
ARAGUES 3	732.033 €	937.002 €	204.969 €
ARAGUES 5	729.503 €	933.764 €	204.261 €
ARAGUES 7	805.557 €	943.091 €	137.534 €
ARAGUES 9	788.710 €	1.009.548 €	220.839 €
ARAGUES 11	734.968 €	940.759 €	205.791 €
LLANO 22	203.670 €	271.560 €	67.890 €
LLANO 24	436.516 €	582.022 €	145.505 €
			33.355.540 €
			40.437.488 €
			7.081.948 €
			9.215.496 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	-22,89%
------------------------------------	---------

APORTACIÓN NECESARIA								
9.184.164 €								
EQUIDISTRIBUCIÓN AMU								
Edificio	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)	APORTACIÓN	LIM VLDC	COMPROB.	% VLDC	
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.308.812 €	259.152 €	336.080 €	843.950 €	507.871	19,91%	
TEXIDOR 7	779.108 €	934.930 €	155.822 €	202.076 €	348.869 €	146.793	28,96%	
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.232.548 €	113.193 €	146.794 €	729.565 €	582.772	10,06%	
TEXIDOR 9	785.477 €	942.573 €	157.095 €	203.728 €	351.721 €	147.993	28,96%	
TEXIDOR 10	730.819 €	935.448 €	204.629 €	265.372 €	349.062 €	83.690	38,01%	
TEXIDOR 11	724.645 €	927.545 €	202.901 €	263.130 €	346.113 €	82.983	38,01%	
TEXIDOR 12	776.625 €	931.950 €	155.325 €	201.432 €	347.757 €	146.325	28,96%	
TEXIDOR 13	515.284 €	603.259 €	87.975 €	114.090 €	225.106 €	111.016	25,34%	
TEXIDOR 14	733.349 €	938.686 €	205.338 €	266.290 €	350.271 €	83.980	38,01%	
TEXIDOR 15	446.107 €	571.018 €	124.910 €	161.989 €	213.075 €	51.086	38,01%	
TEXIDOR 16	566.382 €	724.969 €	158.587 €	205.662 €	270.522 €	64.860	38,01%	
TEXIDOR 17	800.024 €	936.614 €	136.589 €	177.135 €	349.497 €	172.362	25,34%	
TEXIDOR 18	983.986 €	1.180.783 €	196.797 €	255.215 €	440.609 €	185.394	28,96%	
TEXIDOR 19	771.659 €	925.991 €	154.332 €	200.144 €	345.533 €	145.389	28,96%	
TEXIDOR 21	741.040 €	948.532 €	207.491 €	269.083 €	353.944 €	84.861	38,01%	
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.295.277 €	283.342 €	367.450 €	483.332 €	115.883	38,01%	
TEXIDOR 4	1.619.097 €	1.942.916 €	323.819 €	419.942 €	724.998 €	305.056	28,96%	
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
GURIDI 17	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
GURIDI 19	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	279.962 €	483.332 €	203.371	28,96%	
SAGARRASTI 13	790.335 €	948.402 €	158.067 €	204.988 €	353.896 €	148.908	28,96%	
SAGARRASTI 15	480.926 €	577.111 €	96.185 €	124.737 €	215.349 €	90.612	28,96%	
SAGARRASTI 17	457.694 €	585.848 €	128.154 €	166.196 €	218.609 €	52.413	38,01%	
SAGARRASTI 19	777.672 €	910.445 €	132.773 €	172.186 €	339.732 €	167.547	25,34%	
SAGARRASTI 21	770.364 €	924.436 €	154.073 €	199.808 €	344.953 €	145.145	28,96%	
SAGARRASTI 23	778.460 €	934.152 €	155.692 €	201.908 €	348.579 €	146.671	28,96%	
ARAGUES 3	732.033 €	937.002 €	204.969 €	265.813 €	349.642 €	83.829	38,01%	
ARAGUES 5	729.503 €	933.764 €	204.261 €	264.894 €	348.434 €	83.540	38,01%	
ARAGUES 7	805.557 €	943.091 €	137.534 €	178.360 €	351.914 €	173.554	25,34%	
ARAGUES 9	788.710 €	1.009.548 €	220.839 €	286.393 €	376.713 €	90.320	38,01%	
ARAGUES 11	734.968 €	940.759 €	205.791 €	266.878 €	351.044 €	84.166	38,01%	
LLANO 22	203.670 €	271.560 €	67.890 €	88.043 €	101.333 €	13.290	43,44%	
LLANO 24	436.516 €	582.022 €	145.505 €	188.698 €	217.181 €	28.484	43,44%	
33.355.540 €	40.437.488 €	7.081.948 €		9.184.164 €	15.341.294 €	6.157.129 €		

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 1

COSTES		INGRESOS	
Coste de rehabilitación		Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales		Aportaciones de los edificios residenciales	
6.550.083 €		9.184.164 €	
Costes de reurbanización		Ayudas públicas y Aportaciones compañías urbanización	
1.930.022 €		333.548 €	
Cesión de la edificabilidad		Incremento de la edificabilidad	
0 €		0 €	
Otros costes de edificación		Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
Coste de realojos edificios residenciales		900.000 €	
0 €		Aportaciones programas económicos	
Coste de derribos		900.000 €	
0 €		INGRESOS	
Costes programas integrados		11.317.712 €	
2.200.000 €		BENEFICIOS	
Costes de gestión		Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
637.607 €		7.081.948 €	
COSTES		INGRESOS + BENEFICIOS	
11.317.712 €		18.399.660 €	

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD 0 €

COSTES 11.317.712 €

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES 7.081.948 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES -22,89%

DATOS URBANÍSTICOS				ANÁLISIS DE RESULTADOS			
TIPO DE URBANIZACIÓN		m2s		APORTACIONES		min	maximo
Superficie del ámbito		27.978		%VRBa		10,06%	43,44%
Ocupación de edificio o solares		10.578		Aportación por vivienda (€/viv)		21.523	41.549
Superficie Blanda		17.400					29.652
Superficie Dura		5.276		VIABLE		SI	
Coste alzado const. urbanización		300.000 €		SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES		7.081.948	
INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD		m2t	VRSi	REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES		-22,89%	
Nuevo equipamiento		0	114 €				
Nueva VPO		0	125 €				
Solares Vivienda libre		0	257 €				
Incrementos de vivienda libre		0	257 €				
Vivienda libre		0	257 €				
USO		VV	CC				
EQUIPAMIENTO		2.400 €	1.600 €				114,29 €
VPO		1.350 €	1.000 €				125,00 €
VIVIENDA LIBRE		1.900 €	1.100 €				257,14 €

5.5.2 Caso 2

El caso 2 es una ampliación del caso 1 en la medida que tiene el mismo alcance básico, pero en el caso de las viviendas, dado su programa reducido e insuficiente para poder desarrollar unos mínimos de calidad se procede a la ampliación de todas las viviendas en una crujía que les permite completar su programa en unos 15-18 m² construidos por vivienda, a la vez que se interviene de una manera más optimizada en la solución energética y de accesibilidad de cada inmueble. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones que se precisarían sobre el viario público, pero que precisamente el instrumento del Plan Especial permite acometer.

Alcance del Caso 2

- Todos los edificios permanecen.
- Rehabilitación integral de cada edificio de acuerdo a su estado de conservación, cumplimiento de las condiciones de accesibilidad plena y con el objetivo de alcanzar los estándares energéticos actualmente exigibles a las viviendas de nueva construcción o nivel equivalente.
- Reurbanización completa del ámbito: todas las redes y tratamientos superficiales de la urbanización, incluyendo una partida alzada de mobiliario urbano por valor de 300.000 euros. Se consideran una serie de ayudas de las distintas compañías y subvenciones a la actuación por parte del Ayuntamiento a la reurbanización.
- Se considera el coste de construcción de los nuevos m² cuadrados e igualmente se considera como una aportación pública a la actuación el valor de la cesión de la edificabilidad derivado de la participación de la comunidad en las plusvalías (15% del incremento de edificabilidad).
- No hay costes de derribo, pero sí de los realojos provisionales o transitorios en cada edificio para poder acometer las obras.
- Puesto que es una actuación de carácter integrado se considera el coste de los programas sociales y económicos para la revitalización del barrio, junto con las ayudas considerables por parte de las tres administraciones posiblemente concernidas, constatando un saldo negativo para la actuación como opción de diseño del caso.
- Mismos costes proporcionales de gestión e insolvencias que en el caso 1.

Grafico Caso 2

Resumen de resultados Caso 2

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	máximo	medio
%VRBa	6,43%	46,49%	34,59%
Aportación por vivienda (€/viv)	28.781	38.817	32.730
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	17.698.529		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	74,20%		

Tabla 20. Tablas resolución caso 2

VIABILIDAD, EQUIDISTRIBUCIÓN Y ANALISIS DE LA INVERSION DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 2

COSTES			
Coste de rehabilitación			
Coste de rehabilitación edificios residenciales			
Bloque	Importe		
TEXIDOR 1	222.552 €		
TEXIDOR 7	178.615 €		
TEXIDOR 8	216.168 €		
TEXIDOR 9	169.602 €		
TEXIDOR 10	200.516 €		
TEXIDOR 11	187.835 €		
TEXIDOR 12	169.058 €		
TEXIDOR 13	70.000 €		
TEXIDOR 14	200.743 €		
TEXIDOR 15	155.122 €		
TEXIDOR 16	175.998 €		
TEXIDOR 17	142.625 €		
TEXIDOR 18	218.848 €		
TEXIDOR 19	167.762 €		
TEXIDOR 21	201.929 €		
TEXIDOR 2	249.821 €		
TEXIDOR 4	317.127 €		
TEXIDOR 6	220.723 €		
ANDIKOLLANO 41	223.485 €		
ANDIKOLLANO 43	217.961 €		
SAGARRASTI 1	230.851 €		
SAGARRASTI 3	230.851 €		
SAGARRASTI 5	225.327 €		
SAGARRASTI 7	230.851 €		
GURIDI 17	230.851 €		
GURIDI 19	230.851 €		
SAGARRASTI 13	180.296 €		
SAGARRASTI 15	144.283 €		
SAGARRASTI 17	157.647 €		
SAGARRASTI 19	141.133 €		
SAGARRASTI 21	143.761 €		
SAGARRASTI 23	179.566 €		
ARAGUES 3	200.625 €		
ARAGUES 5	190.498 €		
ARAGUES 7	153.701 €		
ARAGUES 9	201.256 €		
ARAGUES 11	200.889 €		
LLANO 22	86.338 €		
LLANO 24	145.313 €		
7.411.378 €			
Costes de reurbanización			
	Sup urb.	Ratio	Importe
Reurbanización blanda-verde	17.400	30 €	521.999 €
Reurbanización dura pav.	5.276	100 €	527.630 €
Redes de abast. y sanea.	5.276	40 €	211.052 €
Redes de gas	5.276	20 €	105.526 €
Redes elect. y alumbrado	5.276	40 €	211.052 €
Redes de teleco.	5.276	10 €	52.763 €
Mobiliario urbanización			300.000 €
1.930.022 €			
Cesión de la edificabilidad			
	%	Valor edifica.	Importe
Edificabilidad	15%	1.383.943 €	207.591 €
207.591 €			
Otros costes de edificación			
Coste de realojos edificios residenciales			
Bloque	nº de viv	coste	Importe
	299	4800	1.435.200 €
1.435.200 €			
Coste de derribos			
Bloque	Sup edif.	Ratio	Importe
Edificio	0	120	0 €
0 €			
Costes programas integrados			
			Importe
Coste del programa de intervención social			1.200.000 €
Coste del programa de intervención económica			1.000.000 €
2.200.000 €			
Costes de gestión			
	%	Coste	Importe
Coste de la entidad gestora	2%	12.976.600 €	259.532 €
Previsión de insolvencias	5%	9.341.400 €	467.070 €
726.602 €			
COSTES			
13.910.794 €			

VIABILIDAD	-10.159.873 €
-------------------	----------------------

COSTES	13.910.794 €
---------------	---------------------

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	7.538.656 €
---	--------------------

INGRESOS			
Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación			
Aportaciones de los edificios residenciales			
Bloque		Importe	
Edificios			0 €
			0 €
Ayudas publicas y Aportaciones compañías urbanización			
	%	Coste total	Importe
Ayudas a la edificación (rehab.)	3%	7.411.378 €	222.341 €
Ayudas a la urb. (coste total urb)	3%	1.930.022 €	57.901 €
Redes de abast. y sanea. (Ayto)	0%	211.052 €	0 €
Redes de gas (compañía)	50%	105.526 €	52.763 €
Redes electr. y alumbrado (compañía)	10%	211.052 €	21.105 €
Redes de teleco. (compañía)	10%	52.763 €	5.276 €
			359.387 €
Incremento de la edificabilidad			
			Valor edifica.
Incremento de la edificabilidad			1.383.943 €
Aportación municipal edificabilidad			207.591 €
			1.591.534 €
Aportaciones programas integrados (Administraciones)			
Aportaciones programas sociales			
Ayuda prog. social (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. social (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)			200.000 €
			900.000 €
Aportaciones programas economicos			
Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. económico (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)			200.000 €
			900.000 €
INGRESOS			
			3.750.921 €

BENEFICIOS			
Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas			
Bloque	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.667.322 €	617.662 €
TEXIDOR 7	779.108 €	1.204.781 €	425.673 €
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.282.856 €	163.501 €
TEXIDOR 9	785.477 €	1.212.902 €	427.424 €
TEXIDOR 10	730.819 €	1.205.331 €	474.513 €
TEXIDOR 11	724.645 €	1.196.935 €	472.290 €
TEXIDOR 12	776.625 €	1.201.615 €	424.990 €
TEXIDOR 13	515.284 €	746.672 €	231.388 €
TEXIDOR 14	733.349 €	1.208.772 €	475.424 €
TEXIDOR 15	446.107 €	712.415 €	266.308 €
TEXIDOR 16	566.382 €	902.416 €	336.034 €
TEXIDOR 17	800.024 €	1.206.570 €	406.546 €
TEXIDOR 18	983.986 €	1.518.855 €	534.869 €
TEXIDOR 19	771.659 €	1.195.284 €	423.624 €
TEXIDOR 21	741.040 €	1.219.233 €	478.193 €
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.640.505 €	628.569 €
TEXIDOR 4	1.619.097 €	2.460.757 €	841.661 €
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
GURIDI 17	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
GURIDI 19	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 13	790.335 €	1.219.096 €	428.760 €
SAGARRASTI 15	480.926 €	718.890 €	237.964 €
SAGARRASTI 17	457.694 €	728.173 €	270.479 €
SAGARRASTI 19	777.672 €	1.178.766 €	401.094 €
SAGARRASTI 21	770.364 €	1.193.632 €	423.268 €
SAGARRASTI 23	778.460 €	1.203.955 €	425.495 €
ARAGUES 3	732.033 €	1.206.983 €	474.950 €
ARAGUES 5	729.503 €	1.203.542 €	474.039 €
ARAGUES 7	805.557 €	1.213.452 €	407.895 €
ARAGUES 9	788.710 €	1.284.063 €	495.354 €
ARAGUES 11	734.968 €	1.210.975 €	476.007 €
LLANO 22	203.670 €	367.815 €	164.144 €
LLANO 24	436.516 €	776.962 €	340.445 €
	33.355.540 €	51.054.068 €	17.698.529 €
INGRESOS + BENEFICIOS 21.449.450 €			

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	74,20%
---	---------------

APORTACIÓN NECESARIA
10.159.873 €

EQUIDISTRIBUCIÓN AMU							
Edificio	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)	APORTACIÓN	LIM VLDC	COMPROB.	% VLDC
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.667.322 €	617.662 €	354.570 €	843.950 €	489.380	21,01%
TEXIDOR 7	779.108 €	1.204.781 €	425.673 €	244.358 €	348.869 €	104.510	35,02%
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.282.856 €	163.501 €	93.858 €	729.565 €	635.707	6,43%
TEXIDOR 9	785.477 €	1.212.902 €	427.424 €	245.364 €	351.721 €	106.357	34,88%
TEXIDOR 10	730.819 €	1.205.331 €	474.513 €	272.395 €	349.062 €	76.667	39,02%
TEXIDOR 11	724.645 €	1.196.935 €	472.290 €	271.119 €	346.113 €	74.994	39,17%
TEXIDOR 12	776.625 €	1.201.615 €	424.990 €	243.966 €	347.757 €	103.791	35,08%
TEXIDOR 13	515.284 €	746.672 €	231.388 €	132.829 €	225.106 €	92.277	29,50%
TEXIDOR 14	733.349 €	1.208.772 €	475.424 €	272.918 €	350.271 €	77.353	38,96%
TEXIDOR 15	446.107 €	712.415 €	266.308 €	152.874 €	213.075 €	60.201	35,87%
TEXIDOR 16	566.382 €	902.416 €	336.034 €	192.901 €	270.522 €	77.621	35,65%
TEXIDOR 17	800.024 €	1.206.570 €	406.546 €	233.378 €	349.497 €	116.119	33,39%
TEXIDOR 18	983.986 €	1.518.855 €	534.869 €	307.042 €	440.609 €	133.566	34,84%
TEXIDOR 19	771.659 €	1.195.284 €	423.624 €	243.182 €	345.533 €	102.351	35,19%
TEXIDOR 21	741.040 €	1.219.233 €	478.193 €	274.507 €	353.944 €	79.437	38,78%
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.640.505 €	628.569 €	360.831 €	483.332 €	122.501	37,33%
TEXIDOR 4	1.619.097 €	2.460.757 €	841.661 €	483.157 €	724.998 €	241.842	33,32%
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
GURIDI 17	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
GURIDI 19	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	322.105 €	483.332 €	161.228	33,32%
SAGARRASTI 13	790.335 €	1.219.096 €	428.760 €	246.131 €	353.896 €	107.765	34,77%
SAGARRASTI 15	480.926 €	718.890 €	237.964 €	136.604 €	215.349 €	78.745	31,72%
SAGARRASTI 17	457.694 €	728.173 €	270.479 €	155.269 €	218.609 €	63.340	35,51%
SAGARRASTI 19	777.672 €	1.178.766 €	401.094 €	230.249 €	339.732 €	109.483	33,89%
SAGARRASTI 21	770.364 €	1.193.632 €	423.268 €	242.978 €	344.953 €	101.975	35,22%
SAGARRASTI 23	778.460 €	1.203.955 €	425.495 €	244.256 €	348.579 €	104.323	35,04%
ARAGUES 3	732.033 €	1.206.983 €	474.950 €	272.646 €	349.642 €	76.996	38,99%
ARAGUES 5	729.503 €	1.203.542 €	474.039 €	272.123 €	348.434 €	76.311	39,05%
ARAGUES 7	805.557 €	1.213.452 €	407.895 €	234.153 €	351.914 €	117.761	33,27%
ARAGUES 9	788.710 €	1.284.063 €	495.354 €	284.359 €	376.713 €	92.354	37,74%
ARAGUES 11	734.968 €	1.210.975 €	476.007 €	273.253 €	351.044 €	77.791	38,92%
LLANO 22	203.670 €	367.815 €	164.144 €	94.227 €	101.333 €	7.105	46,49%
LLANO 24	436.516 €	776.962 €	340.445 €	195.433 €	217.181 €	21.748	44,99%
33.355.540 €	51.054.068 €	17.698.529 €	10.159.873 €	15.341.294 €	5.181.421 €		

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 2

COSTES		INGRESOS	
Coste de rehabilitación		Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales		Aportaciones de los edificios residenciales	
	7.411.378 €		10.159.873 €
Costes de reurbanización		Ayudas públicas y Aportaciones compañías urbanización	
	1.930.022 €		359.387 €
Cesión de la edificabilidad		Incremento de la edificabilidad	
	207.591 €		1.591.534 €
Otros costes de edificación		Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
Coste de realojos edificios residenciales			900.000 €
Coste de derribos		Aportaciones programas económicos	
	0 €		900.000 €
Costes programas integrados			
	2.200.000 €		
Costes de gestión		INGRESOS	
	726.602 €		13.910.794 €
COSTES		BENEFICIOS	
	13.910.794 €	Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
			17.698.529 €
		INGRESOS + BENEFICIOS	
			31.609.323 €

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD 0 €

COSTES 13.910.794 €

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES 17.698.529 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES 74,20%

DATOS URBANÍSTICOS			
TIPO DE URBANIZACIÓN	m2s		
Superficie del ámbito	27.978		
Ocupación de edificio o solares	10.578		
Superficie Blanda	17.400		
Superficie Dura	5.276		
Coste alzado const. urbanización	300.000 €		
INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD	m2t	VRSi	VALOR
Nuevo equipamiento	0	114 €	0 €
Nueva VPO	0	125 €	0 €
Solares Vivienda libre	0	257 €	0 €
Incrementos de vivienda libre	5.382	257 €	1.383.943 €
Vivienda libre	0	257 €	0 €
			1.383.943 €
USO	VV	CC	VRSi
EQUIPAMIENTO	2.400 €	1.600 €	114,29 €
VPO	1.350 €	1.000 €	125,00 €
VIVIENDA LIBRE	1.900 €	1.100 €	257,14 €

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	maximo	medio
%VRBa	6,43%	46,49%	34,59%
Aportación por vivienda (€/viv)	28.781	38.817	32.730
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	17.698.529		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	74,20%		

5.5.3 Caso 3

El caso 3 es una variación del caso 1 en la medida que tiene casi el mismo alcance, pero con una variación relevante. Se considera que los inmuebles que en la actualidad albergan los números 22 y 24 de la calle Llano, no se encuentran y ha pasado más de un año desde su demolición con lo que de acuerdo con la Ley 2/2006 al propietario (se presupone un promotor único que se encuentra especulando con el suelo) se le habría caducado el valor de la edificabilidad anterior y sin embargo se plantea la indemnización de la edificabilidad precedente y sin consideración de la futura.

A los efectos de ponderar la incidencia de la aportación a la actuación, el Ayuntamiento procede a su recalificación y le otorga una edificabilidad de 2 m²t/ms residencial del ámbito delimitado (color verde), incluso cede el 15% de la edificabilidad que le correspondería.

Alcance del Caso 3

- Rehabilitación integral de cada edificio de acuerdo a su estado de conservación, accesibilidad y estándares energéticos actualmente exigibles.
- Reurbanización completa del ámbito.
- Considerando una superficie de 2.150 m²s, se permite la construcción de edificios residenciales con una superficie construida total de 4.300 m²t.
- Se considera como una aportación pública a la actuación el valor de la cesión de la edificabilidad derivado de la participación de la comunidad en las plusvalías (15% del incremento de edificabilidad).
- No hay costes de derribo, ni realojo.
- Al propietario anterior se le expropia por valor de la edificabilidad en situación de origen.
- Puesto que es una actuación de carácter integrado se considera el coste de los programas sociales y económicos para la revitalización del barrio, junto con las ayudas considerables por parte de las tres administraciones posiblemente concernidas, constatando un saldo negativo para la actuación como opción de diseño del caso.
- Mismos costes proporcionales de gestión e insolvencias que en el caso 1.

ANALISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	máximo	medio
%VRBa	9,28%	35,06%	28,36%
Aportación por vivienda (€/viv)	19.849	38.317	25.830
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	6.868.553		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	-16,39%		

384

VIABILIDAD, EQUIDISTRIBUCIÓN Y ANALISIS DE LA INVERSION DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 3

COSTES			
Coste de rehabilitación			
Coste de rehabilitación edificios residenciales			
Bloque			Importe
TEXIDOR 1			222.552 €
TEXIDOR 7			157.923 €
TEXIDOR 8			172.934 €
TEXIDOR 9			149.722 €
TEXIDOR 10			172.594 €
TEXIDOR 11			161.020 €
TEXIDOR 12			149.327 €
TEXIDOR 13			70.000 €
TEXIDOR 14			172.756 €
TEXIDOR 15			139.473 €
TEXIDOR 16			157.483 €
TEXIDOR 17			131.457 €
TEXIDOR 18			193.534 €
TEXIDOR 19			148.127 €
TEXIDOR 21			173.722 €
TEXIDOR 2			213.228 €
TEXIDOR 4			273.996 €
TEXIDOR 6			193.699 €
ANDIKOLLANO 41			196.210 €
ANDIKOLLANO 43			191.188 €
SAGARRASTI 1			202.906 €
SAGARRASTI 3			202.906 €
SAGARRASTI 5			197.884 €
SAGARRASTI 7			202.906 €
GURIDI 17			202.906 €
GURIDI 19			202.906 €
SAGARRASTI 13			159.462 €
SAGARRASTI 15			132.261 €
SAGARRASTI 17			141.453 €
SAGARRASTI 19			130.404 €
SAGARRASTI 21			132.703 €
SAGARRASTI 23			158.875 €
ARAGUES 3			172.634 €
ARAGUES 5			163.465 €
ARAGUES 7			141.734 €
ARAGUES 9			173.598 €
ARAGUES 11			172.861 €
6.332.807 €			
Costes de reurbanización			
	Sup urb.	Ratio	Importe
Reurbanización blanda-verde	17.400	30 €	521.999 €
Reurbanización dura pav.	5.276	100 €	527.630 €
Redes de abast. y sanea.	5.276	40 €	211.052 €
Redes de gas	5.276	20 €	105.526 €
Redes elect. y alumbrado	5.276	40 €	211.052 €
Redes de teleco.	5.276	10 €	52.763 €
Mobiliario urbanización			300.000 €
1.930.022 €			
Cesión de la edificabilidad			
	%	Valor edifica.	Importe
Edificabilidad	15%	878.429 €	131.764 €
131.764 €			
Otros costes de edificación			
Indemnizaciones			
Bloques			Importe
Llano 22 y 24			132.098 €
132.098 €			
Coste de derribos			
Bloque	Sup edif.	Ratio	Importe
Edificio		120	0 €
0 €			
Costes programas integrados			
			Importe
Coste del programa de intervención social			1.200.000 €
Coste del programa de intervención económica			1.000.000 €
2.200.000 €			
Costes de gestión			
	%	Coste	Importe
Coste de la entidad gestora	2%	10.594.927 €	211.899 €
Previsión de insolvencias	5%	8.262.829 €	413.141 €
625.040 €			
COSTES			
11.351.732 €			
VIABILIDAD			
-8.214.509 €			
COSTES			
11.351.732 €			
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES			
-1.345.957 €			

INGRESOS			
Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación			
Aportaciones de los edificios residenciales			
Bloque			Importe
Edificios			0 €
0 €			
Ayudas públicas y Aportaciones compañías urbanización			
	%	Coste total	Importe
Ayudas a la edificación (rehab.)	3%	6.332.807 €	189.984 €
Ayudas a la urb. (coste total urb)	3%	1.930.022 €	57.901 €
Redes de abast. y sanea. (Ayto)	0%	211.052 €	0 €
Redes de gas (compañía)	50%	105.526 €	52.763 €
Redes electr. y alumbrado (compañía)	10%	211.052 €	21.105 €
Redes de teleco. (compañía)	10%	52.763 €	5.276 €
327.029 €			
Incremento de la edificabilidad			
			Valor edifica.
Incremento de la edificabilidad			878.429 €
Aportación municipal edificabilidad			131.764 €
1.010.193 €			
Aportaciones programas integrados (Administraciones)			
Aportaciones programas sociales			
Ayuda prog. social (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. social (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)			200.000 €
900.000 €			
Aportaciones programas economicos			
Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. económico (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)			200.000 €
900.000 €			
INGRESOS			
3.137.222 €			
BENEFICIOS			
Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas			
Bloque	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.308.812 €	259.152 €
TEXIDOR 7	779.108 €	934.930 €	155.822 €
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.232.548 €	113.193 €
TEXIDOR 9	785.477 €	942.573 €	157.095 €
TEXIDOR 10	730.819 €	935.448 €	204.629 €
TEXIDOR 11	724.645 €	927.545 €	202.901 €
TEXIDOR 12	776.625 €	931.950 €	155.325 €
TEXIDOR 13	515.284 €	603.259 €	87.975 €
TEXIDOR 14	733.349 €	938.686 €	205.338 €
TEXIDOR 15	446.107 €	571.018 €	124.910 €
TEXIDOR 16	566.382 €	724.969 €	158.587 €
TEXIDOR 17	800.024 €	936.614 €	136.589 €
TEXIDOR 18	983.986 €	1.180.783 €	196.797 €
TEXIDOR 19	771.659 €	925.991 €	154.332 €
TEXIDOR 21	741.040 €	948.532 €	207.491 €
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.295.277 €	283.342 €
TEXIDOR 4	1.619.097 €	1.942.916 €	323.819 €
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
GURIDI 17	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
GURIDI 19	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €
SAGARRASTI 13	790.335 €	948.402 €	158.067 €
SAGARRASTI 15	480.926 €	577.111 €	96.185 €
SAGARRASTI 17	457.694 €	585.848 €	128.154 €
SAGARRASTI 19	777.672 €	910.445 €	132.773 €
SAGARRASTI 21	770.364 €	924.436 €	154.073 €
SAGARRASTI 23	778.460 €	934.152 €	155.692 €
ARAGUES 3	732.033 €	937.002 €	204.969 €
ARAGUES 5	729.503 €	933.764 €	204.261 €
ARAGUES 7	805.557 €	943.091 €	137.534 €
ARAGUES 9	788.710 €	1.009.548 €	220.839 €
ARAGUES 11	734.968 €	940.759 €	205.791 €
32.715.353 €			
39.583.906 €			
6.868.553 €			
INGRESOS + BENEFICIOS			
10.005.775 €			
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES			
-16,39%			

APORTACIÓN NECESARIA								
8.214.509 €								
EQUIDISTRIBUCIÓN AMU								
Edificio	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)	APORTACIÓN	LIM VLDC	COMPROB.	% VLDC	
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.308.812 €	259.152 €	309.936 €	843.950 €	534.015	18,36%	
TEXIDOR 7	779.108 €	934.930 €	155.822 €	186.356 €	348.869 €	162.512	26,71%	
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.232.548 €	113.193 €	135.374 €	729.565 €	594.191	9,28%	
TEXIDOR 9	785.477 €	942.573 €	157.095 €	187.880 €	351.721 €	163.841	26,71%	
TEXIDOR 10	730.819 €	935.448 €	204.629 €	244.728 €	349.062 €	104.334	35,06%	
TEXIDOR 11	724.645 €	927.545 €	202.901 €	242.661 €	346.113 €	103.452	35,06%	
TEXIDOR 12	776.625 €	931.950 €	155.325 €	185.762 €	347.757 €	161.994	26,71%	
TEXIDOR 13	515.284 €	603.259 €	87.975 €	105.215 €	225.106 €	119.891	23,37%	
TEXIDOR 14	733.349 €	938.686 €	205.338 €	245.575 €	350.271 €	104.695	35,06%	
TEXIDOR 15	446.107 €	571.018 €	124.910 €	149.387 €	213.075 €	63.688	35,06%	
TEXIDOR 16	566.382 €	724.969 €	158.587 €	189.663 €	270.522 €	80.858	35,06%	
TEXIDOR 17	800.024 €	936.614 €	136.589 €	163.355 €	349.497 €	186.142	23,37%	
TEXIDOR 18	983.986 €	1.180.783 €	196.797 €	235.361 €	440.609 €	205.247	26,71%	
TEXIDOR 19	771.659 €	925.991 €	154.332 €	184.575 €	345.533 €	160.959	26,71%	
TEXIDOR 21	741.040 €	948.532 €	207.491 €	248.151 €	353.944 €	105.793	35,06%	
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.295.277 €	283.342 €	338.865 €	483.332 €	144.467	35,06%	
TEXIDOR 4	1.619.097 €	1.942.916 €	323.819 €	387.275 €	724.998 €	337.724	26,71%	
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
GURIDI 17	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
GURIDI 19	1.079.398 €	1.295.277 €	215.880 €	258.183 €	483.332 €	225.149	26,71%	
SAGARRASTI 13	790.335 €	948.402 €	158.067 €	189.042 €	353.896 €	164.854	26,71%	
SAGARRASTI 15	480.926 €	577.111 €	96.185 €	115.034 €	215.349 €	100.315	26,71%	
SAGARRASTI 17	457.694 €	585.848 €	128.154 €	153.267 €	218.609 €	65.342	35,06%	
SAGARRASTI 19	777.672 €	910.445 €	132.773 €	158.791 €	339.732 €	180.941	23,37%	
SAGARRASTI 21	770.364 €	924.436 €	154.073 €	184.265 €	344.953 €	160.688	26,71%	
SAGARRASTI 23	778.460 €	934.152 €	155.692 €	186.201 €	348.579 €	162.377	26,71%	
ARAGUES 3	732.033 €	937.002 €	204.969 €	245.135 €	349.642 €	104.507	35,06%	
ARAGUES 5	729.503 €	933.764 €	204.261 €	244.288 €	348.434 €	104.146	35,06%	
ARAGUES 7	805.557 €	943.091 €	137.534 €	164.485 €	351.914 €	187.429	23,37%	
ARAGUES 9	788.710 €	1.009.548 €	220.839 €	264.114 €	376.713 €	112.599	35,06%	
ARAGUES 11	734.968 €	940.759 €	205.791 €	246.118 €	351.044 €	104.926	35,06%	
	32.715.353 €	39.583.906 €	6.868.553 €	8.214.509 €	15.022.780 €	6.808.270 €		

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 3

COSTES		INGRESOS	
Coste de rehabilitación		Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales		Aportaciones de los edificios residenciales	
	6.332.807 €		8.214.509 €
Costes de reurbanización		Ayudas públicas y Aportaciones compañías urbanización	
	1.930.022 €		327.029 €
Cesión de la edificabilidad		Incremento de la edificabilidad	
	131.764 €		1.010.193 €
Otros costes de edificación		Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
Indemnizaciones			900.000 €
Coste de derribos		Aportaciones programas económicos	
	0 €		900.000 €
Costes programas integrados			
	2.200.000 €		
Costes de gestión			
	625.040 €		
COSTES		INGRESOS	
	11.351.732 €		11.351.732 €
		BENEFICIOS	
		Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
			6.868.553 €
		INGRESOS + BENEFICIOS	
			18.220.284 €

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD 0 €

COSTES 11.351.732 €

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES 6.868.553 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES -16,39%

DATOS URBANÍSTICOS				ANÁLISIS DE RESULTADOS			
TIPO DE URBANIZACIÓN		m2s		APORTACIONES		min	maximo
Superficie del ámbito		27.978		%VRBa		9,28%	35,06%
Ocupación de edificio o solares		10.578		Aportación por vivienda (€/viv)		19.849	38.317
Superficie Blanda		17.400					27.306
Superficie Dura		5.276					
Coste alzado const. urbanización		300.000 €					
INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD		m2t	VRSi	VIABLE		SI	
Nuevo equipamiento		0	114 €	SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES		6.868.553	
Nueva VPO		1.720	125 €	REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES		-16,39%	
Solares Vivienda libre		2.580	257 €				
Incrementos de vivienda libre		0	257 €				
Vivienda libre		0	257 €				
			878.429 €				
USO		VV	CC	VRSi			
EQUIPAMIENTO		2.400 €	1.600 €				
VPO		1.350 €	1.000 €				
VIVIENDA LIBRE		1.900 €	1.100 €				

5.5.4 Caso 4

El caso 4 es una combinación de los casos 2 y 3. Se trata de ponderar las dos determinaciones combinadas del incremento de m² de edificio en cada edificio remanente y la recalificación sobre el suelo delimitado en color verde que constituye una nueva edificabilidad y por tanto ingreso de la actuación.

Alcance del Caso 4

- Rehabilitación integral de cada edificio de acuerdo a su estado de conservación, accesibilidad y estándares energéticos actualmente exigibles.
- Reurbanización completa del ámbito.
- Considerando una superficie de 2.150 m²s, se permite la construcción de edificios residenciales con una superficie construida total de 4.300 m²t.
- Se considera el coste de construcción de los nuevos m² cuadrados sobre los edificios remanentes, pero no sobre el nuevo solar e igualmente se considera como una aportación pública a la actuación el valor de la cesión de la edificabilidad derivado de la participación de la comunidad en las plusvalías (15% del incremento de edificabilidad).
- No hay costes de derribo, pero sí de los realojos provisionales o transitorios en cada edificio para poder acometer las obras.
- Al propietario anterior se le expropia por valor de la edificabilidad en situación de origen.
- Puesto que es una actuación de carácter integrado se considera el coste de los programas sociales y económicos para la revitalización del barrio, junto con las ayudas considerables por parte de las tres administraciones posiblemente concernidas, constatando un saldo negativo para la actuación como opción de diseño del caso.
- Mismos costes proporcionales de gestión e insolvencias que en el caso 1.

Grafico Caso 4

Resumen de resultados Caso 4

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	máximo	medio
%VRBa	5,80%	35,33%	30,66%
Aportación por vivienda (€/viv)	25.963	35.017	29.564
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	17.193.939		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	93,11%		

Tabla 22. Tablas resolución caso 4

VIABILIDAD, EQUIDISTRIBUCIÓN Y ANALISIS DE LA INVERSION DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 4

COSTES			
Coste de rehabilitación			
Coste de rehabilitación edificios residenciales			
Bloque			Importe
TEXIDOR 1			222.552 €
TEXIDOR 7			178.615 €
TEXIDOR 8			216.168 €
TEXIDOR 9			169.602 €
TEXIDOR 10			200.516 €
TEXIDOR 11			187.835 €
TEXIDOR 12			169.058 €
TEXIDOR 13			70.000 €
TEXIDOR 14			200.743 €
TEXIDOR 15			155.122 €
TEXIDOR 16			175.998 €
TEXIDOR 17			142.625 €
TEXIDOR 18			218.848 €
TEXIDOR 19			167.762 €
TEXIDOR 21			201.929 €
TEXIDOR 2			249.821 €
TEXIDOR 4			317.127 €
TEXIDOR 6			220.723 €
ANDIKOLLANO 41			223.485 €
ANDIKOLLANO 43			217.961 €
SAGARRASTI 1			230.851 €
SAGARRASTI 3			230.851 €
SAGARRASTI 5			225.327 €
SAGARRASTI 7			230.851 €
GURIDI 17			230.851 €
GURIDI 19			230.851 €
SAGARRASTI 13			180.296 €
SAGARRASTI 15			144.283 €
SAGARRASTI 17			157.647 €
SAGARRASTI 19			141.133 €
SAGARRASTI 21			143.761 €
SAGARRASTI 23			179.566 €
ARAGUES 3			200.625 €
ARAGUES 5			190.498 €
ARAGUES 7			153.701 €
ARAGUES 9			201.256 €
ARAGUES 11			200.889 €
7.179.728 €			
Costes de reurbanización			
	Sup urb.	Ratio	Importe
Reurbanización blanda-verde	17.400	30 €	521.999 €
Reurbanización dura pav.	5.276	100 €	527.630 €
Redes de abast. y sanea.	5.276	40 €	211.052 €
Redes de gas	5.276	20 €	105.526 €
Redes elect. y alumbrado	5.276	40 €	211.052 €
Redes de teleco.	5.276	10 €	52.763 €
Mobiliario urbanización			300.000 €
1.930.022 €			
Cesión de la edificabilidad			
	%	Valor edifica.	Importe
Edificabilidad	15%	2.489.657 €	373.449 €
373.449 €			
Otros costes de edificación			
Coste de realojos edificios residenciales			
Bloque	nº de viv	coste	Importe
	290	4800	1.392.000 €
1.392.000 €			
Indemnización			
Bloque	Sup edif.	Ratio	Importe
Llano 22 y 24			132.098 €
132.098 €			
Costes programas integrados			
			Importe
Coste del programa de intervención social			1.200.000 €
Coste del programa de intervención económica			1.000.000 €
2.200.000 €			
Costes de gestión			
	%	Coste	Importe
Coste de la entidad gestora	2%	12.833.847 €	256.677 €
Previsión de insolvencias	5%	9.109.749 €	455.487 €
712.164 €			
COSTES			
13.919.460 €			
VIABILIDAD			
-8.903.918 €			
COSTES			
13.919.460 €			
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES			
8.290.021 €			

INGRESOS			
Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación			
Aportaciones de los edificios residenciales			
Bloque			Importe
Edificios			0 €
0 €			
Ayudas publicas y Aportaciones compañías urbanización			
	%	Coste total	Importe
Ayudas a la edificación (rehab.)	3%	7.179.728 €	215.392 €
Ayudas a la urb. (coste total urb)	3%	1.930.022 €	57.901 €
Redes de abast. y sanea. (Ayto)	0%	211.052 €	0 €
Redes de gas (compañía)	50%	105.526 €	52.763 €
Redes electr. y alumbrado (compañía)	10%	211.052 €	21.105 €
Redes de teleco. (compañía)	10%	52.763 €	5.276 €
352.437 €			
Incremento de la edificabilidad			
			Valor edifica.
Incremento de la edificabilidad			2.489.657 €
Aportación municipal edificabilidad			373.449 €
2.863.106 €			
Aportaciones programas integrados (Administraciones)			
Aportaciones programas sociales			
Ayuda prog. social (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. social (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)			200.000 €
900.000 €			
Aportaciones programas economicos			
Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)			200.000 €
Ayuda prog. económico (Diputación Foral)			500.000 €
Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)			200.000 €
900.000 €			
INGRESOS			
5.015.543 €			
BENEFICIOS			
Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas			
Bloque	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.667.322 €	617.662 €
TEXIDOR 7	779.108 €	1.204.781 €	425.673 €
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.282.856 €	163.501 €
TEXIDOR 9	785.477 €	1.212.902 €	427.424 €
TEXIDOR 10	730.819 €	1.205.331 €	474.513 €
TEXIDOR 11	724.645 €	1.196.935 €	472.290 €
TEXIDOR 12	776.625 €	1.201.615 €	424.990 €
TEXIDOR 13	515.284 €	746.672 €	231.388 €
TEXIDOR 14	733.349 €	1.208.772 €	475.424 €
TEXIDOR 15	446.107 €	712.415 €	266.308 €
TEXIDOR 16	566.382 €	902.416 €	336.034 €
TEXIDOR 17	800.024 €	1.206.570 €	406.546 €
TEXIDOR 18	983.986 €	1.518.855 €	534.869 €
TEXIDOR 19	771.659 €	1.195.284 €	423.624 €
TEXIDOR 21	741.040 €	1.219.233 €	478.193 €
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.640.505 €	628.569 €
TEXIDOR 4	1.619.097 €	2.460.757 €	841.661 €
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
GURIDI 17	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
GURIDI 19	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €
SAGARRASTI 13	790.335 €	1.219.096 €	428.760 €
SAGARRASTI 15	480.926 €	718.890 €	237.964 €
SAGARRASTI 17	457.694 €	728.173 €	270.479 €
SAGARRASTI 19	777.672 €	1.178.766 €	401.094 €
SAGARRASTI 21	770.364 €	1.193.632 €	423.268 €
SAGARRASTI 23	778.460 €	1.203.955 €	425.495 €
ARAGUES 3	732.033 €	1.206.983 €	474.950 €
ARAGUES 5	729.503 €	1.203.542 €	474.039 €
ARAGUES 7	805.557 €	1.213.452 €	407.895 €
ARAGUES 9	788.710 €	1.284.063 €	495.354 €
ARAGUES 11	734.968 €	1.210.975 €	476.007 €
32.715.353 €			
49.909.292 €			
17.193.939 €			
INGRESOS + BENEFICIOS			
22.209.482 €			
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES			
93,11%			

APORTACIÓN NECESARIA								
8.903.918 €								
EQUIDISTRIBUCIÓN AMU								
Edificio	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)	APORTACIÓN	LIM VLDC	COMPROB.	% VLDC	
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.667.322 €	617.662 €	319.858 €	843.950 €	524.092	18,95%	
TEXIDOR 7	779.108 €	1.204.781 €	425.673 €	220.436 €	348.869 €	128.433	31,59%	
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.282.856 €	163.501 €	84.669 €	729.565 €	644.896	5,80%	
TEXIDOR 9	785.477 €	1.212.902 €	427.424 €	221.343 €	351.721 €	130.378	31,47%	
TEXIDOR 10	730.819 €	1.205.331 €	474.513 €	245.727 €	349.062 €	103.335	35,20%	
TEXIDOR 11	724.645 €	1.196.935 €	472.290 €	244.577 €	346.113 €	101.537	35,33%	
TEXIDOR 12	776.625 €	1.201.615 €	424.990 €	220.082 €	347.757 €	127.675	31,64%	
TEXIDOR 13	515.284 €	746.672 €	231.388 €	119.825 €	225.106 €	105.281	26,62%	
TEXIDOR 14	733.349 €	1.208.772 €	475.424 €	246.199 €	350.271 €	104.071	35,14%	
TEXIDOR 15	446.107 €	712.415 €	266.308 €	137.908 €	213.075 €	75.167	32,36%	
TEXIDOR 16	566.382 €	902.416 €	336.034 €	174.016 €	270.522 €	96.506	32,16%	
TEXIDOR 17	800.024 €	1.206.570 €	406.546 €	210.531 €	349.497 €	138.966	30,12%	
TEXIDOR 18	983.986 €	1.518.855 €	534.869 €	276.983 €	440.609 €	163.626	31,43%	
TEXIDOR 19	771.659 €	1.195.284 €	423.624 €	219.375 €	345.533 €	126.158	31,74%	
TEXIDOR 21	741.040 €	1.219.233 €	478.193 €	247.633 €	353.944 €	106.311	34,98%	
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.640.505 €	628.569 €	325.506 €	483.332 €	157.826	33,67%	
TEXIDOR 4	1.619.097 €	2.460.757 €	841.661 €	435.856 €	724.998 €	289.143	30,06%	
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
GURIDI 17	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
GURIDI 19	1.079.398 €	1.640.505 €	561.107 €	290.570 €	483.332 €	192.762	30,06%	
SAGARRASTI 13	790.335 €	1.219.096 €	428.760 €	222.034 €	353.896 €	131.862	31,37%	
SAGARRASTI 15	480.926 €	718.890 €	237.964 €	123.230 €	215.349 €	92.119	28,61%	
SAGARRASTI 17	457.694 €	728.173 €	270.479 €	140.068 €	218.609 €	78.541	32,04%	
SAGARRASTI 19	777.672 €	1.178.766 €	401.094 €	207.708 €	339.732 €	132.025	30,57%	
SAGARRASTI 21	770.364 €	1.193.632 €	423.268 €	219.190 €	344.953 €	125.763	31,77%	
SAGARRASTI 23	778.460 €	1.203.955 €	425.495 €	220.343 €	348.579 €	128.235	31,61%	
ARAGUES 3	732.033 €	1.206.983 €	474.950 €	245.954 €	349.642 €	103.688	35,17%	
ARAGUES 5	729.503 €	1.203.542 €	474.039 €	245.482 €	348.434 €	102.951	35,23%	
ARAGUES 7	805.557 €	1.213.452 €	407.895 €	211.230 €	351.914 €	140.685	30,01%	
ARAGUES 9	788.710 €	1.284.063 €	495.354 €	256.520 €	376.713 €	120.193	34,05%	
ARAGUES 11	734.968 €	1.210.975 €	476.007 €	246.501 €	351.044 €	104.543	35,11%	
	32.715.353 €	49.909.292 €	17.193.939 €	8.903.918 €	15.022.780 €	6.118.862 €		

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 4

COSTES		INGRESOS	
Coste de rehabilitación		Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales		Aportaciones de los edificios residenciales	
	7.179.728 €		8.903.918 €
Costes de reurbanización		Ayudas publicas y Aportaciones compañías urbanización	
	1.930.022 €		352.437 €
Cesión de la edificabilidad		Incremento de la edificabilidad	
	373.449 €		2.863.106 €
Otros costes de edificación		Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
Coste de realojos edificios residenciales			900.000 €
Indemnizaciones		Aportaciones programas economicos	
	132.098 €		900.000 €
Costes programas integrados			
	2.200.000 €		
Costes de gestión			
	712.164 €		
COSTES		INGRESOS	
	13.919.460 €		13.919.460 €
		BENEFICIOS	
		Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
			17.193.939 €
		INGRESOS + BENEFICIOS	
			31.113.399 €

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD 0 €

COSTES 13.919.460 €

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES 17.193.939 €

DATOS URBANÍSTICOS			
TIPO DE URBANIZACIÓN	m2s		
Superficie del ámbito	27.978		
Ocupación de edificio o solares	10.578		
Superficie Blanda	17.400		
Superficie Dura	5.276		
Coste alzado const. urbanización	300.000 €		
INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD	m2t	VRSi	VALOR
Nuevo equipamiento	0	114 €	0 €
Nueva VPO	0	125 €	0 €
Solares Vivienda libre	1.720	257 €	442.286 €
Incrementos de vivienda libre	7.962	257 €	2.047.371 €
Vivienda libre	0	257 €	0 €
			2.489.657 €
USO	VV	CC	VRSi
EQUIPAMIENTO	2.400 €	1.600 €	114,29 €
VPO	1.350 €	1.000 €	125,00 €
VIVIENDA LIBRE	1.900 €	1.100 €	257,14 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES 93,11%

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	maximo	medio
%VRBa	5,80%	35,33%	30,66%
Aportación por vivienda (€/viv)	25.963	35.017	29.564
VIABLE	SI		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	17.193.939		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	93,11%		

5.5.5 Caso 5

El caso 5 es el más ambicioso de todos los casos y tiene como pretensión formular una reordenación importante.

Adicionalmente a la desaparición de los inmuebles 22 y 24 de la calle Llano, se procede a la demolición de los edificios nº 10, 12, 14, 16 y 18 de la calle Texidor y nº 3, 5, 7, 9 y 11 de la calle Aragües. Se procede a la generación de un gran espacio dotacional comunitario que reactive la vida del barrio, que le dote de un espacio de referencia, que resuelva los problemas de accesibilidad urbana e inserte una serie de espacios y usos intergeneracionales, junto con espacios verdes que mejoren la calidad ambiental e incluso que desarrollen programas de agricultura urbana.

Para el realojo de todas las familias de los inmuebles derribados se prevé la construcción de dos nuevos inmuebles en la calle Sagarrasti (nº 9 y 11) y un bloque en forma de "U" en la calle Llano que remata el conjunto, con un perfil de PB+5 y un total de 9600 m² (110 viviendas de realojo).

Alcance del Caso 5

- Rehabilitación integral de cada edificio de acuerdo a su estado de conservación, accesibilidad y estándares energéticos actualmente exigibles.
- Reurbanización completa del ámbito. Se aumentan los costes de mobiliario y dotaciones de la urbanización por valor de 3.000.000 de euros.
- Nuevas construcciones residenciales de 9600 m² e igualmente se considera como una aportación pública a la actuación el valor de la cesión de la edificabilidad derivado de la participación de la comunidad en las plusvalías (15% del incremento de edificabilidad).
- Si hay costes de derribo y de los realojos provisionales o transitorios en cada edificio para poder acometer las obras.
- A los propietarios anteriores se le expropia por valor de la edificabilidad en situación de origen, pero deduciéndoles las aportaciones obligatorias.
- Puesto que es una actuación de carácter integrado se considera el coste de los programas sociales y económicos para la revitalización del barrio, junto con las ayudas considerables por parte de las tres administraciones posiblemente concernidas, constatando un saldo negativo para la actuación como opción de diseño del caso.
- Se aumentan los
- Mismos costes proporcionales de gestión e insolvencias que en el caso 1.

Grafico Caso 5

Resumen de resultados Caso 5

ANÁLISIS DE RESULTADOS			
APORTACIONES	min	máximo	medio
%VRBa	12,06%	63,46%	48,98%
Aportación por vivienda (€/viv)	41.113	54.577	46.240
VIABLE	NO		
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	21.702.770		
REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	50,06%		

Para que la actuación fuese viable el Ayuntamiento debería realizar una aportación adicional de 3.067.542 euros.

Tabla 23. Tablas resolución caso 5

VIABILIDAD, EQUIDISTRIBUCIÓN Y ANALISIS DE LA INVERSION DE LA aMU-RRi/ARU				CASO 5	
COSTES				INGRESOS	
Coste de rehabilitación				Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales				Aportaciones de los edificios residenciales	
Bloque	Importe			Bloque	Importe
TEXIDOR 1	222.552 €			Edificios	0 €
TEXIDOR 7	178.615 €			0 €	
TEXIDOR 8	216.168 €			Ayudas publicas y Aportaciones compañías urbanizació	
TEXIDOR 9	169.602 €			%	Coste total
TEXIDOR 10	200.516 €				Importe
TEXIDOR 11	187.835 €			Ayudas a la edificación (rehab.)	3% 7.411.378 € 222.341 €
TEXIDOR 12	169.058 €			Ayudas a la urb. (coste total urb)	3% 4.630.022 € 138.901 €
TEXIDOR 13	70.000 €			Redes de abast. y sanea. (Ayto)	0% 211.052 € 0 €
TEXIDOR 14	200.743 €			Redes de gas (compañía)	50% 105.526 € 52.763 €
TEXIDOR 15	155.122 €			Redes electr. y alumbrado (compañía)	10% 211.052 € 21.105 €
TEXIDOR 16	175.998 €			Redes de teleco. (compañía)	10% 52.763 € 5.276 €
TEXIDOR 17	142.625 €			440.387 €	
TEXIDOR 18	218.848 €			Incremento de la edificabilidad	
TEXIDOR 19	167.762 €			Valor edifica.	
TEXIDOR 21	201.929 €			Aportación municipal edificabilidad	294.171 €
TEXIDOR 2	249.821 €			294.171 €	
TEXIDOR 4	317.127 €			Ingresos por ventas	
TEXIDOR 6	220.723 €			Sup edificios	Ratio
ANDIKOLLANO 41	223.485 €				Valor edifica.
ANDIKOLLANO 43	217.961 €			Venta de edificios de nueva construcción	9.600 1.900 € 18.240.000 €
SAGARRASTI 1	230.851 €			18.240.000 €	
SAGARRASTI 3	230.851 €			Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
SAGARRASTI 5	225.327 €			Aportaciones programas sociales	
SAGARRASTI 7	230.851 €			Ayuda prog. social (Ayuntamiento)	200.000 €
GURIDI 17	230.851 €			Ayuda prog. social (Diputación Foral)	500.000 €
GURIDI 19	230.851 €			Ayuda prog. social (Gobierno Vasco)	200.000 €
SAGARRASTI 13	180.296 €			900.000 €	
SAGARRASTI 15	144.283 €			Aportaciones programas economicos	
SAGARRASTI 17	157.647 €			Ayuda prog. económico (Ayuntamiento)	200.000 €
SAGARRASTI 19	141.133 €			Ayuda prog. económico (Diputación Foral)	500.000 €
SAGARRASTI 21	143.761 €			Ayuda prog. económico (Gobierno Vasco)	200.000 €
SAGARRASTI 23	179.566 €			900.000 €	
ARAGUES 3	200.625 €			INGRESOS	
ARAGUES 5	190.498 €			20.774.558 €	
ARAGUES 7	153.701 €			BENEFICIOS	
ARAGUES 9	201.256 €			Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
ARAGUES 11	200.889 €			Bloque	
LLANO 22	86.338 €			V. inicial	V. final
LLANO 24	145.313 €				Incremento (Xi)
7.411.378 €				TEXIDOR 1	2.049.660 € 2.876.524 € 826.864 €
Costes de reurbanización				TEXIDOR 7	779.108 € 1.299.273 € 520.165 €
	Sup urb.	Ratio	Importe	TEXIDOR 8	1.119.355 € 1.383.472 € 264.117 €
Reurbanizacion blanda-verde	17.400	30 €	521.999 €	TEXIDOR 9	785.477 € 1.308.031 € 522.554 €
Reurbanizacion dura pav.	5.276	100 €	527.630 €	TEXIDOR 10	730.819 € 1.299.867 € 569.049 €
Redes de abast. y sanea.	5.276	40 €	211.052 €	TEXIDOR 11	724.645 € 1.290.813 € 566.168 €
Redes de gas	5.276	20 €	105.526 €	TEXIDOR 12	776.625 € 1.295.859 € 519.234 €
Redes elect. y alumbrado	5.276	40 €	211.052 €	TEXIDOR 13	515.284 € 805.235 € 289.951 €
Redes de teleco.	5.276	10 €	52.763 €	TEXIDOR 14	733.349 € 1.303.578 € 570.229 €
Mobiliario urbanización			3.000.000 €	TEXIDOR 15	446.107 € 768.291 € 322.183 €
4.630.022 €				TEXIDOR 16	566.382 € 973.193 € 406.812 €
Coste nueva construcción				TEXIDOR 17	800.024 € 1.301.203 € 501.179 €
	Sup edificios	Ratio	Importe	TEXIDOR 18	983.986 € 1.637.981 € 653.995 €
Coste construcción edificios	9.600	1.100 €	10.560.000 €	TEXIDOR 19	771.659 € 1.289.031 € 517.372 €
10.560.000 €				TEXIDOR 21	741.040 € 1.314.859 € 573.819 €
Cesión de la edificabilidad				TEXIDOR 2	1.011.935 € 1.769.172 € 757.236 €
	%	Valor edifica.	Importe	TEXIDOR 4	1.619.097 € 2.653.758 € 1.034.661 €
Edificabilidad	15%	1.961.143 €	294.171 €	TEXIDOR 6	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
294.171 €				ANDIKOLLANO 41	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Otros costes de edificación				ANDIKOLLANO 43	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Indemnizaciones				SAGARRASTI 1	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Bloques			Importe	SAGARRASTI 3	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Bloques Llano, Texidor y Aragues			8.222.117 €	SAGARRASTI 5	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
8.222.117 €				SAGARRASTI 7	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Coste de derribos				GURIDI 17	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Bloque	Sup edif.	Ratio	Importe	GURIDI 19	1.079.398 € 1.769.172 € 689.774 €
Edificio	7,094	120	851.296 €	SAGARRASTI 13	790.335 € 1.314.711 € 524.376 €
851.296 €				SAGARRASTI 15	480.926 € 775.273 € 294.347 €
Costes programas integrados				SAGARRASTI 17	457.694 € 785.285 € 327.591 €
			Importe	SAGARRASTI 19	777.672 € 1.271.219 € 493.547 €
Coste del programa de intervención social			1.200.000 €	SAGARRASTI 21	770.364 € 1.287.250 € 516.886 €
Coste del programa de intervención económica			1.000.000 €	SAGARRASTI 23	778.460 € 1.298.383 € 519.923 €
2.200.000 €				ARAGUES 3	732.033 € 1.301.648 € 569.615 €
Costes de gestión				ARAGUES 5	729.503 € 1.297.938 € 568.435 €
	%	Coste	Importe	ARAGUES 7	805.557 € 1.308.625 € 503.068 €
Coste de la entidad gestora	2%	23.314.814 €	466.296 €	ARAGUES 9	788.710 € 1.384.774 € 596.065 €
Previsión de insolvencias	5%	12.041.400 €	602.070 €	ARAGUES 11	734.968 € 1.305.953 € 570.985 €
1.068.366 €				LLANO 22	203.670 € 396.663 € 192.993 €
35.237.351 €				LLANO 24	436.516 € 837.900 € 401.384 €
COSTES					33.355.540 € 55.058.309 € 21.702.770 €
35.237.351 €				INGRESOS + BENEFICIOS	
VIABILIDAD				42.477.328 €	
-14.462.793 €				REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	
35.237.351 €				50,06%	
SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES				7.239.976 €	
7.239.976 €				REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	
7.239.976 €				50,06%	

CAPÍTULO 5.

Casos de equidistribución ARU

EQUIDISTRIBUCIÓN AMU					APORTACIÓN NECESARIA			
					14.462.793 €			
Edificio	V. inicial	V. final	Incremento (Xi)		APORTACIÓN	LIM VLDC	COMPROB.	% VLDC
TEXIDOR 1	2.049.660 €	2.876.524 €	826.864 €		551.025 €	843.950 €	292.925	32,65%
TEXIDOR 7	779.108 €	1.299.273 €	520.165 €		346.640 €	348.869 €	2.229	49,68%
TEXIDOR 8	1.119.355 €	1.383.472 €	264.117 €		176.009 €	729.565 €	553.557	12,06%
TEXIDOR 9	785.477 €	1.308.031 €	522.554 €		348.232 €	351.721 €	3.489	49,50%
TEXIDOR 10	730.819 €	1.299.867 €	569.049 €		379.216 €	349.062 €	-30.154	54,32%
TEXIDOR 11	724.645 €	1.290.813 €	566.168 €		377.296 €	346.113 €	-31.183	54,50%
TEXIDOR 12	776.625 €	1.295.859 €	519.234 €		346.019 €	347.757 €	1.737	49,75%
TEXIDOR 13	515.284 €	805.235 €	289.951 €		193.224 €	225.106 €	31.882	42,92%
TEXIDOR 14	733.349 €	1.303.578 €	570.229 €		380.003 €	350.271 €	-29.732	54,24%
TEXIDOR 15	446.107 €	768.291 €	322.183 €		214.704 €	213.075 €	-1.629	50,38%
TEXIDOR 16	566.382 €	973.193 €	406.812 €		271.100 €	270.522 €	-579	50,11%
TEXIDOR 17	800.024 €	1.301.203 €	501.179 €		333.987 €	349.497 €	15.510	47,78%
TEXIDOR 18	983.986 €	1.637.981 €	653.995 €		435.824 €	440.609 €	4.785	49,46%
TEXIDOR 19	771.659 €	1.289.031 €	517.372 €		344.778 €	345.533 €	755	49,89%
TEXIDOR 21	741.040 €	1.314.859 €	573.819 €		382.395 €	353.944 €	-28.450	54,02%
TEXIDOR 2	1.011.935 €	1.769.172 €	757.236 €		504.625 €	483.332 €	-21.292	52,20%
TEXIDOR 4	1.619.097 €	2.653.758 €	1.034.661 €		689.501 €	724.998 €	35.497	47,55%
TEXIDOR 6	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
ANDIKOLLANO 41	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
ANDIKOLLANO 43	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
SAGARRASTI 1	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
SAGARRASTI 3	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
SAGARRASTI 5	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
SAGARRASTI 7	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
GURIDI 17	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
GURIDI 19	1.079.398 €	1.769.172 €	689.774 €		459.668 €	483.332 €	23.665	47,55%
SAGARRASTI 13	790.335 €	1.314.711 €	524.376 €		349.446 €	353.896 €	4.450	49,37%
SAGARRASTI 15	480.926 €	775.273 €	294.347 €		196.154 €	215.349 €	19.195	45,54%
SAGARRASTI 17	457.694 €	785.285 €	327.591 €		218.307 €	218.609 €	302	49,93%
SAGARRASTI 19	777.672 €	1.271.219 €	493.547 €		328.901 €	339.732 €	10.831	48,41%
SAGARRASTI 21	770.364 €	1.287.250 €	516.886 €		344.455 €	344.953 €	498	49,93%
SAGARRASTI 23	778.460 €	1.298.383 €	519.923 €		346.478 €	348.579 €	2.101	49,70%
ARAGUES 3	732.033 €	1.301.648 €	569.615 €		379.593 €	349.642 €	-29.951	54,28%
ARAGUES 5	729.503 €	1.297.938 €	568.435 €		378.807 €	348.434 €	-30.373	54,36%
ARAGUES 7	805.557 €	1.308.625 €	503.068 €		335.246 €	351.914 €	16.668	47,63%
ARAGUES 9	788.710 €	1.384.774 €	596.065 €		397.219 €	376.713 €	-20.507	52,72%
ARAGUES 11	734.968 €	1.305.953 €	570.985 €		380.506 €	351.044 €	-29.462	54,20%
LLANO 22	203.670 €	396.663 €	192.993 €		128.611 €	101.333 €	-27.278	63,46%
LLANO 24	436.516 €	837.900 €	401.384 €		267.483 €	217.181 €	-50.302	61,58%
33.355.540 €	55.058.309 €	21.702.770 €			14.462.793 €	15.341.294 €	878.500 €	

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD DE LA aMU-RRi/ARU

CASO 5

COSTES		INGRESOS	
Coste de rehabilitación		Aportaciones derivadas del Deber Legal de Conservación	
Coste de rehabilitación edificios residenciales		Aportaciones de los edificios residenciales	
7.411.378 €		14.462.793 €	
Costes de reurbanización		Ayudas publicas y Aportaciones compañías urbanizació	
4.630.022 €		440.387 €	
Coste nueva construcción		Incremento de la edificabilidad	
10.560.000 €		294.171 €	
Cesión de la edificabilidad		Ingresos por ventas	
294.171 €		18.240.000 €	
Otros costes de edificación		Aportaciones programas integrados (Administraciones)	
Indemnizaciones		900.000 €	
Coste de derribos		Aportaciones programas economicos	
851.296 €		900.000 €	
Costes programas integrados		INGRESOS	
2.200.000 €		35.237.351 €	
Costes de gestión		BENEFICIOS	
1.068.366 €		Incrementos de valor de las edificaciones rehabilitadas	
35.237.351 €		21.702.770 €	
		INGRESOS + BENEFICIOS	
		56.940.121 €	

COMPROBACIÓN DE VIABILIDAD 0 €

COSTES 35.237.351 €

SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES 21.702.770 €

REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES 50,06%

DATOS URBANÍSTICOS				ANÁLISIS DE RESULTADOS			
TIPO DE URBANIZACIÓN	m2s			APORTACIONES	min	maximo	medio
Superficie del ámbito	27.978			%VRBa	12,06%	63,46%	48,98%
Ocupación de edificio o solares	10.578			Aportación por vivienda (€/viv)	41.113	54.577	46.240
Superficie Blanda	17.400						
Superficie Dura	5.276			VIABLE		NO	
Coste alzado const. urbanización	3.000.000 €			SALDO INGRESOS+BENEFICIOS-COSTES	21.702.770		
				REVALORIZACIÓN MEDIA DE LOS BIENES	50,06%		
INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD	m2t	VRSi	VALOR				
Nuevo equipamiento	0	114 €	0 €				
Nueva VPO	3.840	125 €	480.000 €				
Solares Vivienda libre	5.760	257 €	1.481.143 €				
Incrementos de vivienda libre	0	257 €	0 €				
Vivienda libre	0	257 €	0 €				
			1.961.143 €				
USO	VV	CC	VRSi				
EQUIPAMIENTO	2.400 €	1.600 €	114,29 €				
VPO	1.350 €	1.000 €	125,00 €				
VIVIENDA LIBRE	1.900 €	1.100 €	257,14 €				

5.6 Conclusiones de los casos

Se puede afirmar que los casos validan la metodología y formulación de la viabilidad y equidistribución del ARU propuestas. Es cierto, que un ámbito con 5 casos no demuestran totalmente la validez de una regla o un criterio de aplicación, pero en base a estos y otros casos que se han realizado (todos ellos teóricos), se ha alcanzado la conclusión de que, salvo grandes reordenaciones, todas las ARU son viables legalmente. En ningún caso, salvo grandes reordenaciones, se incumple la regla de la viabilidad y se rebasan los topes de las aportaciones del valor legal de conservación de los propietarios incluidos en la actuación, toda vez que con la L3R (TRL3 9.1, ahora TRLSR 15.3) se modificó sustantivamente ese límite y el valor “normal” máximo de aportación por vivienda (aunque la aportación es por propiedad) alcanza valores cercanos a los 40-45 000 euros (considerando un ratio de coste de reposición a nuevo adaptado de 1 100 €/m² y una vivienda modal de 80 m² incluyendo partes comunes).

Otra de las pautas que se puede deducir es que, no existe un porcentaje de valor legal de conservación promedio en función del tipo de actuación puesto que depende del alcance de la actuación, del estado inicial y final del inmueble y de la eventual valoración del bien. Cada actuación tiene una resolución particular, coherentemente con las necesidades y condiciones de cada tejido urbano.

Igualmente, ante la ausencia de regla matemática o criterio reglado en la Ley para efectuar un reparto equitativo de costes entre propiedades que, a su vez, vincule el deber de conservación, cabe entender que la formulación matemática descrita en el apartado 4.4 y basada en la regla antes-después de Stanley McMichel, logra la aplicación de los principios legales, la viabilidad, el reparto justo (acorde con la ley) y equitativo. Además permite considerar el criterio tan denostado de la solidaridad, así como fomentar el cumplimiento anticipado de deberes (conservación y mejora de la propiedad) y que implica que la aportación obligatoria de esos propietarios sea menor.

Las conclusiones de los casos expuestos se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Como se aprecia en los casos 1 a 4, el ARU permite con carácter general la reurbanización y recualificación urbana mediante aportaciones obligatorias y limitadas dentro de los límites del deber legal de conservación de cada propiedad (50%VRBai).
2. Igualmente, el ARU resulta viable salvo que se eliminen importantes cuantías de edificaciones, mediante procesos de reordenación (generación de dotaciones, derribos, indemniza-

ciones, realojos), más propios de los objetivos y resultados de las actuaciones de reforma o renovación.

3. No hay una pauta general del % del valor legal de conservación de los bienes por tipos o alcances de actuación, ya que el límite del deber de cada propiedad se encuentra disociado de las aportaciones, que a su vez están condicionadas por y la dimensión de ámbito del ARU, el alcance de la rehabilitación e incidencia de los posibles ingresos y ayudas. Es preciso estudiar caso a caso.
4. La modulación de las aportaciones siempre supone un cierto grado de solidaridad entre los propietarios obligados a participar, ya que todas las propiedades aportan al margen de su límite del deber, que únicamente opera como un tope.
5. Los casos 1 y 3 arrojan una rentabilidad negativa porque afloran el pasivo acumulado de las propiedades y entorno sobre los cuales no se ha efectuado intervención alguna en el transcurso de los años.
6. Por el contrario, en los casos 2 y 4 arrojan una rentabilidad positiva por cuanto que, sin perjuicio del pasivo acumulado, obtienen una edificabilidad gratuita y exenta de contribución a la comunidad, que supone un plusvalor para sus propietarios.
7. La existencia de un solar o varios solares vacantes, como en los casos 3 y 4, suponen medianamente su recalificación un ingreso para la actuación y consiguientemente una minoración de las aportaciones de las propiedades.
8. Considerando que, de acuerdo con la Ley, todos los bienes se encuentran afectos a la actuación, por lo que la expropiación del bien como en los casos 3 y 4 no implica que dicha propiedad no tenga que aportar pero tampoco que tenga derecho al futuro, lo que se convierte en una medida disuasoria para la retención especulativa del suelo, puesto que el solar vacante es afecto a la actuación y su edificabilidad es un ingreso de la actuación.
9. Los casos 1 a 4 arrojan una horquilla total de aportaciones medias de entre 20.000 a 40.000 euros por vivienda tipo, cuya cuantía varía en función del estado, grado de cumplimiento de accesibilidad y comportamiento energético, que siendo una cuantía importante (p.ej. equivalente a un vehículo nuevo de gama media), no dejan de ser cuantías razonables para el beneficio económico e inmaterial obtenible, junto con la recalificación y revitalización urbana que permitiría lograr.
10. En la mayoría de los casos el saldo negativo inicial de la actuación se modula de manera equitativa con la regla propuesta. Pero cuando, como en el caso 5, se producen grandes reordenaciones, la actuación no es viable, por cuanto que los bienes con menor valor, más pequeños o en peor estado limitan la viabilidad de la actuación.

11. La limitación objetiva del 50%VRBa de los bienes con menor valor, más pequeños o en peor estado hace preciso considerar algunas alternativas de solución: que al Ayuntamiento cubra el diferencial, una aportación mayor del resto (poco probable) o vías extraordinarias, como la expropiación, la venta forzosa u otros mecanismos coercitivos en función de los casos.
12. La nueva formulación de la equidistribución propuesta traslada el problema a la valoración de los bienes a actuación terminada (Vf) y si los métodos de valoración actuales resultan adecuados o no (Reglamento de Valoraciones para bienes en suelo urbanizado RVal 22 y 24), ya que el actual Reglamento no permite acusar adecuadamente los factores e intervenciones urbanas de preservación y regeneración sobre los bienes salvo que se apliquen unos coeficientes discrecionales y debidamente motivados como los utilizados en la valoración individualizada de cada bien en cada tipo de actuación.
13. El ARU con grandes reordenaciones, precisan una lectura desde otras ópticas como la medioambiental, ya que este tipo de actuaciones no contemplan las externalidades medioambientales derivadas del consumo de materiales y generación de residuos, sin perjuicio de que no serían generalizables, por pérdida de calidad urbana, por ausencia de compradores y por exponencial incremento de precios.
14. El ARU permite afrontar los objetivos de recuperación social y económica para lograr la verdadera preservación urbana integrada y afrontar las verdaderas necesidades de los tejidos urbanizados más necesitados de una manera aunada.

La tabla adjunta resume algunos datos cuantitativos de cada caso en cuanto a los % de VRBa necesarios para garantizar el ARU en cada caso de estudio.

	% APORTACIONES			HORQUILLA APORTACIONES VIV			BENEFICIO		
CASO	MIN	MAX	MEDIA	MIN	MAX	MEDIA	SALDO	RENT	VIABILIDAD
1	10,1%	43,4%	31,4%	21.523 €	41.549 €	29.652 €	7.081.948 €	-22,89%	SI
2	6,4%	46,5%	34,6%	28.781 €	38.817 €	32.730 €	17.698.529 €	74,20%	SI
3	9,3%	35,1%	28,4%	19.849 €	38.317 €	25.830 €	6.868.553 €	-16,39%	SI
4	5,8%	35,3%	30,7%	25.963 €	35.017 €	29.564 €	17.193.939 €	93,11%	SI
5	12,1%	63,5%	49,0%	41.113 €	54.577 €	46.240 €	21.702.770 €	50,06%	NO

Tabla 24. Tabla resumen de los casos

5.7 Conclusiones del capítulo

Desde una perspectiva más amplia de conclusiones, en el presente capítulo se ha demostrado que la definición y formulación propuestas de las técnicas que caracterizan el ARU, la viabilidad y la equidistribución especial, resultan no solo conformes a la dicción de la Ley sino propicias y adecuadas para el objetivo pretendido: dotarse de un mecanismo flexible y corresponsable para el costeamiento y distribución de los costes y beneficios en la preservación urbana integrada.

Más aún, se ha demostrado que dichas técnicas siendo posibles en los tejidos más vulnerables y más necesitados de intervención, como los tejidos urbanos surgidos al calor de los desarrollos industriales de los años 60 y 70 como el ámbito de los casos del barrio de Llano, lo son para cualquier otro tejido siempre y cuando no se realicen grandes operaciones de reordenación y sustitución, lo que precisamente se relaciona con una de las cuestiones centrales que hará posible los procesos de consenso en la definición de estas actuaciones: cómo moderar las pretensiones y el siempre difícil equilibrio entre las necesidades y las capacidades reales.

Primeramente, en la medida que el alcance sea moderado resulta más probable que ninguna propiedad supere el límite legal del deber, con lo que la actuación será viable y además la equidistribución podrá modular en mayor medida las aportaciones individuales de cada propiedad de una manera más acorde al principio de progresividad (quien más se beneficia más aporta). Puesto que en escenarios de máximos las propiedades más pequeñas, de menor valor o peor conservadas limitarán la actuación con el perjuicio para el resto de propietarios del ámbito.

No se puede soslayar que la definición de actuaciones de máximos sitúan las aportaciones de cada propietario en un entorno de 500€/m²c en el caso de los propietarios residenciales, lo que sí dificulta su ejecución en tejidos "normales", seguramente lo imposibilita en tejidos vulnerables por muy legal que sea, simplemente por la incapacidad de pago. En consecuencia y tal como señala Garrett Hardin en *La Tragedia de lo Común*¹⁴⁹, la adopción del principio de moderación debería ser uno de los objetivos clave en el planteamiento de este tipo de actuaciones y en los previsibles procesos de participación ciudadana en particular.

En el plano técnico-legal, las técnicas de la viabilidad y equidistribución especial ARU suponen un espaldarazo a su definición, porque por un lado permiten superar las exigencias técnicas y las reti-

¹⁴⁹ (HARDIN, 1968).

cencias de la competencia legal (en la medida que son un desarrollo de un instrumento de la regulación autonómica, del País Vasco en este caso) y por otro lado, por la flexibilidad que permiten adoptar en las actuaciones sobre la ciudad existente.

En cuanto a las flexibilidades, a las determinaciones legales de carácter urbanístico ya descritas en el capítulo 3, junto con el complemento de la posibilidad de afectar todos los costes, los ingresos y las aportaciones obligatorias del Deber de Conservación de cada propiedad, permite disponer de un mecanismo en este tipo de actuaciones que supera todos los blindajes y separaciones anteriores del modelo clásico, para recoger y reflejar todos los fenómenos económicos que se producen en la ciudad existente. El cambio de perspectiva más significativo es que ahora se puede intervenir donde con el urbanismo de 1956 resultaba muy complicado (salvo las líneas de subvenciones y costosísimas expropiaciones). Mediante estas actuaciones y técnicas se consigue la superación del concepto de consolidación del suelo urbano, la integración de urbanización, edificación y rehabilitación en único proceso, la posibilidad de incorporar las aportaciones obligatorias de los propietarios obligados y beneficiados con la actuación y la de articular en el planeamiento mecanismos más flexibles para atender las necesidades específicas de los ámbitos de intervención.

La otra solución habitual de los crecimientos como mecanismo de financiación urbana, incluso en el seno del ARU, no es ilimitada, tanto legalmente como físicamente, sin perjuicio que pueda suponer una anomalía que la comunidad no participe de las plusvalías, que pasan a ser un beneficio de unos pocos en detrimento de toda la comunidad. El tratamiento de las plusvalías generables y otorgables en el ARU abre el debate sobre a quién corresponde esas plusvalías, a la propiedad, a este ámbito o a la comunidad en general, así como al tratamiento de las obligaciones urbanas, tanto de la propiedad, del ámbito o del municipio en su conjunto.

El ARU permite aflorar todos los costes necesarios para la preservación en un ámbito, así como para la toma de decisiones corresponsables, en la medida que son los obligados los beneficiados y los que pagan, pero abre otra serie de debates y frentes como la viabilidad real en base a la capacidad de pago de los obligados, la necesidad de mecanismos de financiación no subvencionales (p. ej. los instrumentos financieros de la UE), la sostenibilidad en el tiempo, la atribución de los costes generales de la ciudad a un determinado ámbito concreto o a la totalidad del municipio (junto con la carga tributaria que soporta cada ciudadano) e incluso, cuáles son los costes y consecuencias de no actuar en todos los planos físico, social, económico y medioambiental.

Por todo ello y como desarrollo de la aMU-RRi, el ARU supone un cambio diametral en la actuación regeneradora que requiere un profundo conocimiento del tejido sobre el que se pretende intervenir. Requiere conocer las necesidades sociales y económicas para la recuperación del tejido urbano,

las condiciones de la edificación, analizar las características del espacio público, los costes, las valoraciones de los inmuebles actuales y futuros; lo cual supone trascender el concepto clásico del urbanismo de equidistribución de beneficios (edificabilidad) y cargas (urbanización, cesión e indemnizaciones) en base a la superficie de suelo, para prestar más atención a la complejidad sobre la que se interviene y a su sostenibilidad.

No obstante, es preciso reconocer que el hecho de que el ARU y sus técnicas sean viables jurídicamente e incluso adecuadas urbanísticamente, no implica que sean realmente viables. Ya sea por la capacidad real de pago de los propietarios incluidos, como por la reactividad de los mismos ante la exigencia de los deberes legales y por la ruptura con un modelo tan arraigado como el modelo clásico. Un modelo clásico con sus modos tan peculiares de intervención y que remiten a la necesidad aplicar la moderación en la definición de este tipo de actuaciones, activar los mecanismos financieros alternativos y reevaluar los objetivos y el modo de concesión de las ayudas públicas para la sostenibilidad y preservación urbana con carácter conjunto e integrado.

Finalmente, se ha demostrado que estas técnicas son útiles en la medida que están llamadas a redefinir la modalidad con la que se han acometido las supuestas actuaciones regeneradoras, puesto que al vincular todos los conceptos económicos posibles de las mismas supone una alteración de las pautas de comportamiento de los beneficiados/obligados, el papel de los técnicos y de las administraciones, del mercado inmobiliario y financiero y de los operadores urbanísticos en general, en lo que constituye la definición de un nuevo modelo urbanístico en su integridad.

6 CONCLUSIONES

A continuación, se procede a compilar las conclusiones de los capítulos precedentes que muestran como un recorrido histórico los rasgos y evolución del urbanismo español a la hora de intervenir en la ciudad existente. Dicho recorrido parte de la Ley del Suelo de 1956, que la doctrina fija como punto de inicio del modelo urbanístico clásico de sustitución urbana, hasta nuestros días, donde tanto en el ámbito de la regulación estatal como en especial en la del País Vasco, llegamos a encontrar los instrumentos y técnicas para intervenir en el medio urbano para la preservación de eso que llamamos la ciudad.

6.1 Conclusiones compiladas

Tal y como se explicitó en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 (LS56) y que dio pie al denominado modelo clásico del urbanismo español (LS56-LRSV98), el gobierno que la promulgó de manera congruente con su objetivo de transformar un país rural como España en un país industrial, estableció una serie de mecanismos urbanísticos que facilitasen aquel objetivo.

Aquella ley fue una ley medida y especial que se basaba en unas hipótesis fundamentales que eran posibles en aquella época: un crecimiento demográfico importante fruto de la evolución cultural, de los avances científicos y sanitarios, así como por la superación de los periodos bélicos precedentes (Guerra Civil y Segunda Guerra Mundial); una coyuntura económica favorable para la expansión (mano de obra barata) y crecimiento (migración del campo a la ciudad) sin perjuicio de los distintos periodos de crisis que se intercalarían posteriormente, pero que debido al periodo autárquico precedente teníamos una menor dependencia; un modelo productivo basado en mano de obra intensiva y no necesariamente cualificada que permitía ser trasladada y fácilmente reasignada en sus labores.

Sin embargo, aquella ley tenía un importante talón de Aquiles, la falta de recursos económicos, cuando menos en la administración pública que la pretendía impulsar. La economía española aún cuando tenía un importante margen de mejora y crecimiento, su administración carecía de recursos para llevar a término los planes y proyectos que ideaba, por lo que tuvo que contar con la iniciativa privada para poder ejecutarlos. Ante esta situación, la ley creó el primer instrumento realmente innovador y nuclear del modelo, la edificabilidad, o lo que es lo mismo, la promesa de valor garantizado del suelo que fuera a alojar usos lucrativos al final de la actuación. No obstante, esta

determinación no resultaba suficiente para resolver la problemática financiera, por lo que fue preciso garantizar dicho valor antes de la ejecución del plan. Por tanto, se llegó a garantizar ese valor o gran parte de él desde el momento de la aprobación del plan urbanístico y al margen de que el plan se ejecutara o no. Resultaba determinante esta garantía (garantía real susceptible de tráfico económico y jurídico), porque ello permitía a las entidades de crédito financiar tanto las operaciones de compra de suelo y la ejecución de las actuaciones, como garantizarse el cobro o retorno de los préstamos en el eventual caso de que la actuación no llegara a buen puerto.

Es evidente que a la vista del impacto y dependencia financiera, las actuaciones urbanísticas de transformación han requerido y siguen requiriendo importantes fondos económicos, puesto que en el desarrollo de la ciudad concurren numerosos derechos que deben ser alterados e indemnizados en su caso, junto con las cesiones, los costes y las cargas de urbanización. Todo ello permite crear ciudad o, lo que es lo mismo, dotarnos de los espacios y dotaciones públicos y configurar un espacio donde vivir, trabajar y disfrutar. En consecuencia, se puede observar como el planeamiento y las actuaciones urbanísticas eran una lucha o tensión entre dos vectores, el de los beneficios y las cargas, cuyo reparto es uno de los principios rectores del urbanismo. Esta tensión dio pie al segundo elemento nuclear del modelo clásico, la viabilidad económica del plan y por ende de las actuaciones. La viabilidad económica es otra garantía económica, es la garantía de beneficio para los que participan en las actuaciones urbanísticas, puesto que la participación era obligatoria para los propietarios afectados y/o beneficiados en las mismas por mandato legal. De no ser así hubiese podido dar pie a actuaciones confiscatorias por las que podrían perder su patrimonio sin contraprestación o sin una justa compensación, lo cual resulta ilegal en nuestro Estado de Derecho.

En síntesis, la edificabilidad y la viabilidad económica constituyen, desde el plano económico y legal, el ADN del modelo clásico que emana de la LS56 y que de manera congruente con el objetivo de aquella ley permitió transformar un país por medio del desarrollo urbanístico y la expansión urbana. Sin embargo la elección de aquel objetivo, pero sobre todo las regulaciones y técnicas que se establecieron con aquel modelo, fue a costa de otros objetivos y derivó en otros efectos acaso no deseados. Fundamentalmente, supuso el abandono de la ciudad existente entonces, así como la ciudad del futuro, puesto que se negaban los efectos del paso del tiempo (la vida útil de las cosas) y se trasladaba al futuro que hoy nos acecha el problema que no podemos eludir, la insostenibilidad plena del sistema (física, social, económica y medio ambiental), el costeamiento integral de la ciudad, en especial cuando las hipótesis de partida y que han alimentado el modelo se han dado la vuelta: regresión y envejecimiento demográfico, crisis económicas cíclicamente más intensas y transformación del tejido productivo que cada vez precisa menos mano de obra y más cualificada.

La LS56 y sus leyes derivadas, pese a sus motivaciones y determinaciones concretas, han sido leyes expansivas basadas en el crecimiento urbano como mecanismo de respuesta a una demanda re-troalimentada (población migratoria deseosa de ser propietaria en el entorno urbano principalmente), que han dejado una serie de efectos importantes. Entre ellos el abandono de los pueblos y ámbitos rurales y la desincentivación competitiva en la preservación de la ciudad común (por señalar la diferencia entre estos tejidos y los centros históricos culturales de valor patrimonial).

Aquella ley de 1956 no fue una ley unificadora como pretendía, sino una ley que a modo de aspirador barrió cualquiera de las técnicas y recursos pre-existentes para intervenir en el medio urbano, salvo que se produjera la sustitución y reordenación urbana, que tenía una clara regulación especular con la del crecimiento urbano, si acaso con un nivel de cargas y costes más elevado siempre cubiertas por la garantía de la viabilidad económica de las actuaciones y del plan en su conjunto.

Toda actuación quedaba al albur de la citada viabilidad porque las actuaciones eran de participación obligatoria (al margen de la voluntad de los afectados y/o beneficiarios) y en consecuencia se idearon toda una serie de mecanismos, regulaciones y eximentes para evitar las tentaciones administrativistas públicas, así como garantizar el blindaje de la propiedad privada a lo largo de la vida tanto urbanística del suelo como de los edificios.

En el mismo sentido, si como contraposición al modelo civilista de la propiedad se dictaba y establecía la condición estatutaria del derecho de propiedad y que por tanto delimita el contenido de la misma (CE 33.2), daba igual, puesto que la regulación concreta impedía imponer nuevos deberes a la propiedad salvo los deberes primigenios (la primera urbanización) y siempre con carácter limitado y taxativo.

El suelo susceptible de ser transformado (más bien sus propietarios) tenía que cumplir con unos deberes urbanísticos con motivo únicamente de la actuación urbanística que además terminaban con la recepción de la urbanización por parte de la administración (el Ayuntamiento). Por medio de este blindaje y salvo por la vía tributaria de las contribuciones especiales, los propietarios nunca tenían que afrontar ninguna carga más en el futuro. Las técnicas de reforma interior o la diferenciación del suelo urbano consolidado y no consolidado (con la imposibilidad de desconsolidación por criterio jurisprudencial) han llevado a conceptualizar que la ciudad, lo común, no es de nadie. Por lo que teniendo presente que el proceso de transformación es bifásico (primero se urbaniza y luego se edifica), el receptor final del bien mobiliario no incorpora en su conciencia que la urbanización es parte de su bien y su valor. Pero más aún, dicha concepción se ha visto reforzada por la determinación legal de no tener que hacerse cargo de ella cuando se agota o hay que reponerla. Incluso se ha llegado a incorporar al acervo popular que una vez edificado cualquier plusvalor, ya sea por

cambio de usos o por la mejora en lo colectivo no tiene que contribuir o retribuir a la comunidad por cualquiera que sea la vía (urbanística o tributaria). Baste señalar que el hecho de que el principio y técnicas de la equidistribución de beneficios y cargas solo haya sido posible aplicarlos en actuaciones de urbanización y de reordenación global, no deja de ser sino un reflejo de la separación conceptual, legal y social del suelo y el vuelo. Este ideario ha llevado a la conceptualización de manera resumida de que todo el mundo tiene derecho a la ciudad (de acuerdo con los postulados de Henri Lefebvre), pero nadie tiene deberes (individualmente exigibles) para con la ciudad, con lo común, con lo de todos.

Pero el blindaje de la propiedad con respecto al cumplimiento de deberes no es únicamente predicable en la esfera de la urbanización (de los espacios y dotaciones públicos), también lo ha sido en la esfera privativa de la propiedad.

En cuanto al régimen estatutario de propiedad o, lo que es lo mismo, el conjunto de derechos y obligaciones, se instauró y sigue instaurado en la conciencia mayoritaria de nuestra sociedad la nula obligación de cumplir los deberes en el marco definido por la ley. Todo quedó al albur de la voluntariedad, a su vez cercenada por las minorías de bloqueo que se establecieron en la Ley de Propiedad Horizontal que regía (y rige) las relaciones entre propietarios de la mayoría de las edificaciones del país. Más aún, salvo en los casos extremos que condicionan la seguridad y salubridad a terceros, la administración ha visto progresivamente cercenada su capacidad para tomar las medidas para asegurar la calidad de vida, no ya como una parte del tejido urbano, sino también de los propios propietarios. La regulación ha imposibilitado según pasaba el tiempo la acción pública, salvo que fuera gastando recursos públicos en favor de unos propietarios, socializando la carga de sus deberes y a su vez favoreciendo la patrimonialización de los beneficios o, en su defecto, induciendo los procesos de ruina y de degradación urbana.

Esta regulación y su aplicación han configurado un modelo de urbanismo que comienza a dar señales, no ya de fatiga, sino de agotamiento, que ha derivado en su inviabilidad (ya no es posible seguir garantizando beneficios porque no hay un número creciente de compradores) e insostenible en el sentido pleno del concepto (considerando las consecuencias físicas, sociales, económicas y medioambientales), tanto para la expansión urbana como para la preservación de lo ya existente.

Sin perjuicio de lo anterior, todavía hay quien sostiene que la actual y futura coyuntura se solventará por medio de la inversión e inyección pública de fondos en el medio urbano, sin percatarse de que es una pescadilla que se muerde la cola. El actual sistema de tributación urbana no solo es deficiente (no consigue gravar el enriquecimiento) y deficitario (no cubre los gastos precisos), tanto en términos absolutos como comparativos, porque sigue ocultando los costes de mantenimiento y re-

posición de la ciudad derivada del actual modelo clásico, que nos envía una bomba de relojería con explosión retardada cuyo contador está llegando a cero.

A pesar de las evidencias, de los indicadores, de los datos, de prestar atención a la notoria y acelerada degradación del medio urbano, los agentes siguen negando el problema y las causas de la obsolescencia urbana y se resisten a la aplicación de la regulación del derecho de propiedad. Más aún, siguen pensando que la solución es el urbanismo mágico de sustitución del modelo clásico (que a todo el mundo le salga gratis), sin darse cuenta que únicamente es de aplicación puntual, minoritaria y acaso injusta, ya que patrimonializan unas edificabilidades, crecimientos y plusvalías que en su caso pertenecen a toda la comunidad, puesto que es esta quien controla la oferta y la prohibición de que el resto de los suelos no dispongan la posibilidad de edificar, que es lo que verdaderamente otorga valor a los bienes (la edificabilidad de unos y la imposibilidad de otros). Dicho modelo mágico se sustancia en la incentivación de las actuaciones aisladas (pudiendo ser coetáneas) de rehabilitación y sustitución, sin que tengan que afrontar carga colectiva o urbanística alguna; en la no exigencia del cumplimiento de deberes de propiedad para la adaptación y actualización de sus inmuebles siquiera a unos mínimos de calidad exigibles (resulta impensable exigir estándares de mejora en los términos de las legislaciones del modelo clásico) si no hay subvenciones o ayudas de por medio, ahondándose en la falsa idea de que el cumplimiento de deberes depende de la capacidad económica del obligado o si obtiene pingues beneficios fruto de la picaresca que nos caracteriza.

Que este modelo haya sido un modelo de éxito no se puede negar, puesto que permitió transformar el país. Pero de la misma manera que podemos reconocer dicho éxito, debemos reconocer que lo ha sido a costa de algo, de la ciudad. La ocultación y diferimiento de costes y cargas que configuran la función social de la propiedad es un hecho innegable, donde el urbanismo clásico ya no nos ofrece soluciones sino pequeños espejismos ilusorios (que además deseducan a la sociedad) y solo sirven para esconder el problema de fondo. Por ello, procede aflorar la problemática y realizar un cambio de rumbo, porque las condiciones que dieron pie al modelo clásico de la LS56 ya no están presentes y es presumible que no vuelvan a darse o que incluso empeoren respecto de la actual situación.

Pero lo que es un hecho innegable es que el tiempo pasa (quizás el problema sea que en el medio urbano los procesos tengan plazos muy extendidos y hagan imperceptible el paso del mismo). La ciudad, los barrios, los tejidos urbanos, las dotaciones, la urbanización, los edificios se agotan, no se adaptan y pierden competitividad. Todo ello tiene consecuencias en los planos físico, social, económico y medioambiental que conviene no desdeñar. Por eso, en primer lugar necesitamos fijar

cuáles son las bases de un modelo de intervención en el medio urbano que supere las condiciones físicas del urbanismo clásico y que apueste por la sostenibilidad y la integralidad.

En ese sentido, la LS07 supuso una ruptura con el modelo urbanístico precedente. Procedió al desplazamiento y sustitución de los elementos clave que habían supuesto las garantías y blindajes del modelo anterior. Sin embargo en el detalle de la regulación focalizó sus esfuerzos en producir más un cambio conceptual sobre los nuevos desarrollos, ya fueran en suelo rural o urbanizado, que en la preservación de la ciudad.

La LS07 fue una ley reactiva a los excesos y situaciones excepcionales (aunque erróneamente generalizadas y tomadas como normales). Constató que el modelo clásico ya no era viable en los términos particulares y globales del urbanismo precedente, puesto que no habría más personas (incremento demográfico), ni mayor capacidad económica, ni mayor necesidad de transformación de suelo, y además incitó a considerar y acusar las consecuencias del modelo basado en el crecimiento especulativo meramente físico.

La LS07, tanto por la incorporación el Derecho Europeo como por la adopción del Desarrollo Sostenible como principio rector del urbanismo (Estrategia Territorial Europea), supuso un cambio de óptica y foco determinantes. La sostenibilidad en el urbanismo no se limitó a lo medioambiental, sino que bajo una perspectiva plena e integradora supuso incorporar como condición apriorística todas las perspectivas e impactos sobre los tejidos urbanos: las perspectivas transversales de carácter social; la necesidad de desarrollo de tejidos equilibrados de vida, vivienda y trabajo; la necesidad de incorporar todos los impactos ambientales (energía, agua, residuos, etc.) y en especial los impactos económicos derivados de la acción urbanística. En este marco, la LS07 incorporó toda una serie de informes e instrumentos para que dicha sostenibilidad fuera tenida en cuenta tanto a la hora de abordar la confección de los instrumentos de ordenación como cuando se fueran a ejecutar. Entre ellos destaca el Informe de Sostenibilidad Económica, el cual constituye una de las principales innovaciones y uno de los desplazamientos nucleares con respecto al modelo urbanístico precedente.

Pese a la negación de bastantes operadores y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la sostenibilidad económica desplaza y elimina el criterio de viabilidad económica o la garantía de beneficio que suponía el elemento nuclear del modelo de la LS56. La LS07 elimina la viabilidad económica porque los objetivos, resultados e impactos de la acción urbanística ya no eran, ni podían ser los mismos. Por eso la sostenibilidad económica se amplía mediante la ponderación de los impactos sobre las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la puesta en marcha y la conservación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a los usos productivos. Por ello, si en el urbanismo general

el cambio o introducción de la sostenibilidad resulta relevante, sobre el medio urbano transformado y construido resulta determinante.

La sostenibilidad en el medio urbano supone incorporar conceptos como la vida útil y la obsolescencia de los edificios y la urbanización, tanto como desarrollos iniciales como por las consecuencias al final de su vida útil (consecuencias económicas entre otras). Supone igualmente incorporar un modo de desarrollo social y económico que sea capaz de dar respuesta a las necesidades urbanas y también supone la necesidad de incorporar la noción de que la transformación del suelo y la edificación tienen consecuencias medioambientales que no se pueden ignorar.

Pero este cambio hacia la sostenibilidad no se entiende en el marco regulatorio sin destacar el resto de cambios nucleares que incorporó la LS07.

En primer lugar, el desplazamiento y sustitución del régimen de clasificación del suelo por el régimen de la situación básica. De una relación de derechos y obligaciones que se establece por las clases y categorías de suelo que plasma el planeamiento, se pasará a un régimen de situación básica sumado a una definición de facultades y deberes en función de los tipos de actuación, de transformación (suelo) y edificación (vuelo), respectivamente.

En segundo lugar, la instauración de la participación facultativa en las actuaciones de transformación (aNU, aRRU y aDOT) al margen de lo que señalen las legislaciones urbanísticas. Este cambio, junto con la proclamación del ejercicio de la actividad urbanística bajo el régimen de libre empresa como determinación del modo de participación en la ejecución de la ordenación y la definición de esta como un servicio público reservado a la administración y subsidiariamente a los privados, hacen que el urbanismo de propietarios pase a ser un urbanismo de empresarios. Un urbanismo de empresarios donde ya no hay necesidad de garantizar el beneficio y por tanto, tampoco hay límites a las cargas o costes de la actuación, a diferencia de la viabilidad y del listado tasado de cargas del modelo clásico.

En tercer lugar, la explicitación del régimen estatutario del derecho de propiedad, que aunque había tenido un desarrollo o dictado jurisprudencial, no lo había sido en el plano de las leyes de suelo hasta entonces. Con la definición de un régimen estatutario de deberes ampliados se abría la puerta a definir un alcance del deber que fuera más allá de la mera propiedad y a conceptualizar la propiedad en el marco del tejido urbano y de los derechos ciudadanas por encima de los particulares.

Sin embargo, la potencialidad del modelo de la LS07 encontró tres barreras para su desarrollo e implementación en la ciudad existentes y para la preservación urbana en particular.

No reguló o reformuló el límite del deber de conservación del derecho de propiedad, por lo que por más que se dictará su régimen estatutario de deberes ampliados (en cuanto a su alcance), en la práctica la regulación dejaba su aplicación en el mismo punto donde lo había dejado el modelo clásico, en la imposibilidad creciente de imponer y exigir el deber de conservación a los propietarios, al menos por parte de la administración.

La garantía de valor del suelo urbanizado combinado con el régimen facultativo de la participación en las actuaciones de urbanización, llevaba salvo en casos muy puntuales a la imposibilidad por inviabilidad de las mismas ante un comportamiento racional de los propietarios incluidos en dichas actuaciones, salvo que se fijarán cuantías ingentes de edificabilidad insostenibles y a veces imposibles que producían otra serie de efectos secundarios indeseables en el plano físico, social, económico y medioambiental.

La LS07 seguía separando los regímenes de suelo (actuaciones de transformación) y suelo (actuaciones de edificación), cuyo único objetivo en suelo urbanizado era bien la sustitución global de la ordenación o bien, en el mejor de los casos, la rehabilitación individual de la edificación, pero siempre por separado. La LS07 no preveía la actuación de preservación, conservación o mejora alguna de carácter conjunto y mucho menos integrada. Es por ello que cabe concluir que, pese a que la LS07 fue una ley que introdujo una serie de cambios radicales, dejó un importante hueco sobre qué hacer y cómo afrontar la preservación de la ciudad existente.

A pesar de todo ello, es importante señalar que sin los cambios y bases conceptuales, negados por muchos e introducidos por la LS07, hubiera sido imposible posteriormente desarrollar el modelo para la preservación de la ciudad. Sin embargo, eso llegaría unos años más tarde con la Ley de Economía Sostenible primero, seguido por el RDL 8/2011 y que finalmente cristalizaría con la L3R y las actuaciones sobre el medio urbano, las actuaciones urbanísticas sobre suelo urbanizado para la preservación de la ciudad.

Con la L3R emerge en el ordenamiento jurídico-urbanístico el modelo por la ciudad que es donde se encaja la actuación sobre el Medio Urbano de Regeneración y Renovación integrada (aMU-RRi) y que a través de la Ley de Vivienda del País Vasco se desarrolla con el instrumento específico del Área de Regeneración Urbana (ARU).

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 (LS56-LRSV98), 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, como es el caso del País Vasco, puedan desarrollar la normativa respectiva con mayor o menor adecuación y en algunos casos mimetismo.

El TRLSR que en la actualidad se recoge las determinaciones de la L3R, aunque no pasa de ser más que un ejercicio de compilación, puesto que no es posible refundir normas con orígenes, objetos e instrumentos distintos, identifica el régimen especial de las actuaciones sobre el Medio Urbano. Sin embargo, para llegar a entender y aplicar dichas actuaciones es preciso situarnos en el plano específico de la L3R y en el uso ampliado de los conceptos tradicionales del urbanismo que realiza.

Por un lado, 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).

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 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 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 los 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 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.

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 de cada propiedad limitadas por los deberes de conservación de las propiedades incluidas en el ámbito de la actuación, considerando y afectando todos los beneficios y costes anteriormente señalados.

Se establece la obligatoriedad 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 (CE 149.1.1 y STC 61/1997) 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.

Es precisamente el deber de conservación el que se ve ampliado en su alcance hasta llegar prácticamente a 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 (expropiación, cooperación, concertación, compensación y agente urbanizador/ rehabilitador/ regenerador), 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.

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, en el caso del País Vasco dicha limitación ha quedado resuelta por los instrumentos de la Ley de Vivienda, en especial por el Área de Regeneración Urbana (ARU), que habiendo replicado cuasi-miméticamente la regulación anulada han evitado los efectos anulatorios de la STC 143/2017.

El ARU constituye la transposición y desarrollo de la aMU-RRi en el País Vasco, que al incorporar los mecanismos y prácticamente todas sus determinaciones salvo algunos pequeños matices que se resuelven bajo los principios de prevalencia, permiten aplicar y desarrollar el modelo por la ciudad con plenas garantías, eso sí, produciéndose la ruptura, acaso necesaria, con los objetivos, pautas, instrumentos, técnicas y resultados inviables e insostenibles del modelo clásico.

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 a la anterior aMU-RR se suman 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 define una regulación especial y de carácter básico que permite poder llevar a término, de manera flexible y adaptada a las necesidades de cada tejido urbano, los planeamientos para la preservación urbana que sean necesarios. 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 distribución de costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano.

En cuanto a la viabilidad económica especial de las aMU, esta trastoca el concepto de viabilidad económica de urbanismo clásico en la medida que, frente a la viabilidad de beneficio garantizado de la actuación, la viabilidad aMU es una viabilidad de saldo negativo limitado a la suma de todas las aportaciones individuales, limitadas a su vez por los límites de los valores legales de conservación de las propiedades incluidas en el ámbito dicha actuación.

Esta viabilidad supone la ruptura de gran parte de las bases del modelo clásico. Por una parte, vincula en una misma actuación todos los costes precisos y que anteriormente estaban disociados. 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 recuperación urbana.

Igualmente, 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.

Afecta el deber de conservación a la actuación. Lo que antes era una obligación individual 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:

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

Esta sencilla pero a la vez potente regla es la condición única 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. De tal manera, exige manejar todos los datos sociales, económicos, medioambientales, físicos edificatorios y urbanísticos, así como de los servicios públicos, 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 alcance) o la administración que la apruebe deberá cubrir el diferencial hasta lograr la condición de equilibrio.

Precisamente el no alcanzar la condición de equilibrio, o mejor dicho que alguna de las aportaciones obligatorias supere el límite del deber legal de conservación abre 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 en base a la superficie aportada, la Ley únicamente hace referencia de cómo realizarlo al 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 en caso de que no se alcance tal acuerdo, si bien establece el criterio que ha de ser equitativo. En consecuencia, para definir cada aportación individual a la actuación se propone una regla que combine el principio de la progresividad tributaria, limitada por la limitación legal del deber de conservación y por tanto, que la aportación se module proporcionalmente al beneficio de dicho propietario (x_i). 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 pasarse de sus obligaciones legales. Por tanto, la regla combina el principio de las obligaciones legales y la equidad, pudiéndose formular de la siguiente manera:

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

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 ha venido a cercenar 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, la Ley de Vivienda del País Vasco las ha recuperado y desarrollado con igual contenido y sentido para

el Área de Regeneración Urbana (ARU), con lo que queda solventado el posible vacío legal y resultan de aplicación plena en el País Vasco.

Como conclusión y como las dos aportaciones centrales de la presente tesis, tanto la formulación de la viabilidad económica y de la justa distribución de costes y beneficios de las aMU-RRi/ARU 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 justa, sostenible y para la que, por otra parte, no existe alternativa posible en un escenario de intervenciones progresivas y masivas en la ciudad existente, como es probable que haya que cometer en un futuro cercano, tal y como atisban los primeros signos de agotamiento del modelo clásico de intervención urbana, pero sobre todo de la obsolescencia de nuestras ciudades.

Con la definición y demostración de la validez de la formulación de las técnicas que caracterizan el ARU, la viabilidad y la equidistribución especial, resultan no solo conformes a la dicción de la Ley sino propicias y adecuadas para el objetivo pretendido: dotarse de un mecanismo flexible y responsable para el costeamiento y distribución de los costes y beneficios en la preservación urbana integrada.

Más aún, se ha demostrado que dichas técnicas siendo posibles en los tejidos más vulnerables y más necesitados de intervención, como los tejidos urbanos surgidos al calor de los desarrollos industriales de los años 60 y 70 como el ámbito de los casos del barrio de Llano, lo son para cualquier otro tejido siempre y cuando no se realicen grandes operaciones de reordenación y sustitución, lo que precisamente se relaciona con una de las cuestiones centrales que hará posible los procesos de consenso en la definición de estas actuaciones: cómo moderar las pretensiones y el siempre difícil equilibrio entre las necesidades y las capacidades reales.

En la medida que el alcance sea moderado resulta más probable que ninguna propiedad supere el límite legal del deber, con lo que la actuación será viable y además la equidistribución podrá modular en mayor medida las aportaciones individuales de cada propiedad de una manera más acorde al principio de progresividad (quien más se beneficia más aporta). Puesto que en escenarios de máximos las propiedades más pequeñas, de menor valor o peor conservadas limitarán la actuación con el perjuicio para el resto de propietarios del ámbito.

No se puede soslayar que la definición de actuaciones de máximos sitúan las aportaciones de cada propietario en un entorno de 500€/m²c en el caso de los propietarios residenciales, lo que sí dificulta su ejecución en tejidos "normales", seguramente lo imposibilita en tejidos vulnerables por muy legal que sea, simplemente por la incapacidad de pago. En consecuencia y tal como señala Garrett

Hardin en *La Tragedia de lo Común*, la adopción del principio de moderación debería ser uno de los objetivos clave en el planteamiento de este tipo de actuaciones y en los previsibles procesos de participación ciudadana en particular.

En el plano técnico-legal, las técnicas de la viabilidad y equidistribución especial ARU suponen un espaldarazo a su definición, porque por un lado permiten superar las exigencias técnicas y las reticencias de la competencia legal (en la medida que son un desarrollo de un instrumento de la regulación autonómica, del País Vasco en este caso) y por otro lado, por la flexibilidad que permiten adoptar en las actuaciones sobre la ciudad existente.

En cuanto a las flexibilidades, a las determinaciones legales de carácter urbanístico ya descritas, junto con el complemento de la posibilidad de afectar todos los costes, los ingresos y las aportaciones obligatorias del Deber de Conservación de cada propiedad, permite disponer de un mecanismo en este tipo de actuaciones que supera todos los blindajes y separaciones anteriores del modelo clásico, para recoger y reflejar todos los fenómenos económicos que se producen en la ciudad existente. El cambio de perspectiva más significativo es que ahora se puede intervenir donde con el urbanismo de 1956 resultaba muy complicado (salvo las líneas de subvenciones y costosísimas expropiaciones). Mediante estas actuaciones y técnicas se consigue la superación del concepto de consolidación del suelo urbano, la integración de urbanización, edificación y rehabilitación en único proceso, la posibilidad de incorporar las aportaciones obligatorias de los propietarios obligados y beneficiados con la actuación y la de articular en el planeamiento mecanismos más flexibles para atender las necesidades específicas de los ámbitos de intervención.

La otra solución habitual de los crecimientos como mecanismo de financiación urbana, incluso en el seno del ARU, no es ilimitada, tanto legalmente como físicamente, sin perjuicio que pueda suponer una anomalía que la comunidad no participe de las plusvalías, que pasan a ser un beneficio de unos pocos en detrimento de toda la comunidad. El tratamiento de las plusvalías generables y otorgables en el ARU abre el debate sobre a quién corresponde esas plusvalías, a la propiedad, a este ámbito o a la comunidad en general, así como al tratamiento de las obligaciones urbanas, tanto de la propiedad, del ámbito o del municipio en su conjunto.

El ARU permite aflorar todos los costes necesarios para la preservación en un ámbito, así como para la toma de decisiones corresponsables, en la medida que son los obligados los beneficiados y los que pagan, pero abre otra serie de debates y frentes como la viabilidad real en base a la capacidad de pago de los obligados, la necesidad de mecanismos de financiación no subvencionales (p. ej. los instrumentos financieros de la UE), la sostenibilidad en el tiempo, la atribución de los costes generales de la ciudad a un determinado ámbito concreto o a la totalidad del municipio (junto con

la carga tributaria que soporta cada ciudadano) e incluso, cuáles son los costes y consecuencias de no actuar en todos los planos físico, social, económico y medioambiental.

Por todo ello y como desarrollo de la aMU-RRi, el ARU supone un cambio diametral en la actuación regeneradora que requiere un profundo conocimiento del tejido sobre el que se pretende intervenir. Requiere conocer las necesidades sociales y económicas para la recuperación del tejido urbano, las condiciones de la edificación, analizar las características del espacio público, los costes, las valoraciones de los inmuebles actuales y futuros; lo cual supone trascender el concepto clásico del urbanismo de equidistribución de beneficios (edificabilidad) y cargas (urbanización, cesión e indemnizaciones) en base a la superficie de suelo, para prestar más atención a la complejidad sobre la que se interviene y a su sostenibilidad.

No obstante, es preciso reconocer que el hecho de que el ARU y sus técnicas sean viables jurídicamente e incluso adecuadas urbanísticamente, no implica que sean realmente viables. Ya sea por la capacidad real de pago de los propietarios incluidos, como por la reactividad de los mismos ante la exigencia de los deberes legales y por la ruptura con un modelo tan arraigado como el modelo clásico. Un modelo clásico con sus modos tan peculiares de intervención y que remiten a la necesidad aplicar la moderación en la definición de este tipo de actuaciones, activar los mecanismos financieros alternativos y reevaluar los objetivos y el modo de concesión de las ayudas públicas para la sostenibilidad y preservación urbana con carácter conjunto e integrado.

Finalmente, se ha demostrado que estas técnicas son útiles en la medida que están llamadas a redefinir la modalidad con la que se han acometido las supuestas actuaciones regeneradoras, puesto que al vincular todos los conceptos económicos posibles de las mismas supone una alteración de las pautas de comportamiento de los beneficiados/obligados, el papel de los técnicos y de las administraciones, del mercado inmobiliario y financiero y de los operadores urbanísticos en general, en lo que constituye la definición de un nuevo modelo urbanístico en su integridad.

Como colofón de este relato de conclusiones, se sintetizan las 6 ideas fuerza que describen el itinerario que esta tesis ha tratado de demostrar:

1. El urbanismo clásico, que nunca ha tenido como uno de sus objetivos la preservación urbana, ha devenido en un sistema inviable e insostenible para la ciudad existente y ha inducido la degradación y sustitución urbana como únicos mecanismos de intervención.
2. Con la LS07 se produce un primer cambio con la introducción de la Sostenibilidad plena como concepto urbanístico. Sin embargo, la LS07 estableció un régimen general de inter-

vención sobre el suelo urbanizado inviable y dejó un ámbito falto de regulación en la preservación de la ciudad.

3. Con la L3R y posteriormente con la Ley de Vivienda en el País Vasco se define y desarrolla un nuevo instrumento para la preservación urbana, la aMU-RRi/ARU. La aMU-RRi/ARU, con su carácter conjunto e integrado y mediante la combinación de los conceptos y técnicas que hasta ese momento permanecían separados, permite afrontar la preservación y conservación de la ciudad, pudiendo atender las verdaderas necesidades de los tejidos urbanos.
4. La L3R primero y la LVIV después definen los nuevos conceptos de viabilidad (actuación de costes limitados) y equidistribución (reparto de costes netos) entre los propietarios obligados a la actuación, combinando la afectación del deber de conservación y los incrementos de valor generados por la actuación, de acuerdo con los principios básicos del urbanismo de reparto de beneficios y cargas y cumplimiento de los deberes del derecho de propiedad.
5. La Viabilidad y Equidistribución aMU-RRi/ARU se demuestran como instrumentos útiles y viables para la intervención de preservación de la ciudad existente, en especial en los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco. Su formulación es la siguiente:

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

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

6. La aMU-RRi/ARU supone la definición de un nuevo paradigma urbanístico para la preservación de la ciudad existente, pero requiere una concienciación y modos de gestión difíciles de aceptar y aplicar por parte de los operadores por los precedentes y las pautas del urbanismo clásico. No obstante, las aMU-RRi/ARU son la expresión de la función social del derecho de propiedad que nos hemos dado para la preservación de eso que llamamos la ciudad.

6.2 Futuras necesidades y potenciales líneas de investigación

Toda tesis no es más que un punto y seguido en un continuo de investigación, evolución del conocimiento y proposición de alternativas a la resolución de los problemas que se nos plantean, urbanos en este caso. Por ello y pese a las conclusiones alcanzadas, la presente tesis abre plantea nuevas líneas de investigación que otras personas o poderes normativos puedan acometer.

A modo de mera enunciación se plantean los siguientes:

a) Definición de procesos urbanísticos sin necesidad de desarrollos reglamentarios

En no pocas ocasiones se ha señalado por numerosos operadores que la actuación de regeneración urbana no se puede desarrollar desde la ley, que precisa de un reglamento que fije y límite las reglas del juego. Los que así lo sostienen no se percatan de la trampa en la que incurren o caen. Buscan un sistema determinista que fije contornos precisamente para poder transgredirlos y sacar ventaja, sea quien sea el que obtenga dicha ventaja.

La acción urbanística debe modificar sus procesos para ajustarse al cumplimiento de unos principios que ya están y que son suficientes para definir las soluciones precisas, máxime cuando el medio urbano no admite recetas, ni sistemas reglados o cerrados como se ha demostrado con los fracasos de los reglamentos anteriores.

Por todo ello, se hace necesario explorar la definición de pautas y metodologías abiertas para la definición de las actuaciones sobre el medio urbano, teniendo presente los objetivos de la integralidad y que se cubran con la discrecionalidad técnica de la administración y sin que ello sirva para establecer soluciones arbitrarias y en ocasiones lesivas o desproporcionadas.

b) Articulación de un reglamento de valoraciones para el medio urbano

La definición y delimitación de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas, las ARU en el caso del País Vasco, gravitan al igual que todas las actuaciones de régimen general sobre las valoraciones de los bienes y derechos afectados para lo cual son precisas las técnicas de valoración.

El actual Reglamento de Valoraciones del año 2012 (RD 1492/2012, RVal) es previo a la L3R y no contemplaba referencia alguna a la singularidades que se le avecinaban en relación a las actuaciones sobre el medio urbano, incluso a pesar de los indicios de la LES y RDL 8/2011 que eran disposiciones legislativas anteriores.

El RVal solo habilita el uso de dos métodos de valoración en suelo urbanizado: el residual para valorar la edificabilidad y el de comparación, para comparar edificaciones con respecto a otros testigos existentes comparables tras su homogeneización.

Sin embargo, el método de comparación, en los términos que se define en el RVal 24, no permite valorar adecuadamente la incidencia de lo que le rodea (el medio urbano) y mucho menos cuando el medio urbano puede experimentar toda una serie de mejoras en relación a las condiciones propias de la edificación, al alcance de las intervenciones sobre la urbanización y de la ordenación en su sentido más integral.

Valdría la pena explorar técnicas y métodos de valoración para edificios y bienes a actuación terminada como establece el TRLSR 40.1, pero bajo las consideraciones y tipologías de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación sobre todo de carácter integrado y que por tanto incluyan las medidas sociales, económicas y medioambientales.

c) Definición de parámetros de suficiencia y adecuación de usos productivos en el medio urbano

Desde la LS07 todas las actuaciones de transformación urbanística deben incluir un informe de sostenibilidad económica, donde además de ponderar el impacto sobre las Haciendas Públicas afectadas, también deben ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a los usos productivos.

El Reglamento de Valoraciones no concretó nada con respecto a los usos productivos en su artículo 3.1, por lo que no existe regulación alguna que defina o concrete esta determinación. Al punto, todos los instrumentos de planeamiento que he tenido la ocasión de analizar y estudiar no hacen referencia alguna a esta determinación o se limitan a seguir manteniendo y justificando una proporcionalidad acrítica de los suelos destinados a los usos productivos sin considerar si las circunstancias han cambiado o si pueden cambiar.

En el medio urbano esta determinación quizás sea una de las determinaciones cruciales para garantizar su sostenibilidad y resiliencia, puesto que en un momento de transformación económica como el que vivimos, los usos productivos posiblemente constituyan el mayor activo que se pueda atesorar. La clave del futuro urbano no estará en los empleos de servicios (que son en la mayoría de los casos una vía de mero cambio de dinero), sino en los empleos productivos que son capaces de generar recursos adicionales y de mayor duración.

Por ello quizás, uno de los mayores retos del análisis urbanístico sea este, el análisis de la suficiencia y adecuación de los usos productivos sobre todo en el medio urbano, para, en su caso, realizar su

reajuste, toda vez que el crecimiento urbano y la colonización de suelos donde pudieran albergarse esos usos cada vez carece de mayor sentido bajo cualquier perspectiva de sostenibilidad.

d) El análisis los costes de la ciudad

Como se ha descrito en esta tesis el modelo urbanístico clásico ha inducido o realizado una ocultación de los costes de la ciudad.

El mantra del urbanismo del modelo clásico ha sido que el desarrollo y el crecimiento urbano son buenos por sistema, son el bálsamo que todo lo cura y arregla. Sin embargo, esta idea ha demostrado ser un espejismo y que lo único que ha hecho, ha sido diferir costes y establecer blindajes jurídicos para que dichos costes de transformación afloren 60, 50 o 40 años después y ese plazo ya ha llegado.

Necesitamos estudiar los costes de la obsolescencia urbana, de la prestación de los servicios públicos y de las dotaciones públicas y para ello no nos sirven contabilidades públicas actuales, fundamentalmente, porque no contemplan ni los costes de amortización, ni otros factores de escala en función del alcance de los desarrollos y de las evoluciones de población (son contabilidades realizadas mirando “el retrovisor” del pasado).

Por ello, se precisan nuevas técnicas y pautas de análisis de los costes para las distintas administraciones. Primero, para ser conscientes de los costes y para valorar su impacto y las repercusiones de nuestros diseños y planeamientos, así como para poder realizar previsiones contables bajo el principio de prudencia si queremos afrontar nuestro trabajo de urbanistas con un mínimo rigor y posibilidad de éxito, que pasa por tratar de alcanzar la sostenibilidad plena de nuestros tejidos urbanos.

e) Definición de procesos de participación ciudadana en actuaciones urbanísticas con reparto de costes netos

El urbanismo clásico casi siempre ha sido portador de buenas noticias, al menos por la garantía de beneficio económico que se definía legalmente y que se ha protegido por parte de los Tribunales de Justicia. En este sentido los procesos de participación ciudadana en materia urbanística han jugado “sobre seguro” y sin perjuicio de las tensiones con los movimientos ecologistas y anti-desarrollistas y de los pequeños propietarios presuntamente perjudicados. Todos estos procesos han resultado ser procesos donde la lotería del planeamiento suscitaba las alegrías de la ciudadanía, de las asociaciones, de los partidos políticos y de las administraciones. Ha sido la magia planeamiento, que casi no tiene costes y todo es beneficio, todo se revaloriza. Los procesos de participación ciu-

dadana validaban el reparto de premios sin perjuicio los agravios comparativos y los juegos políticos.

Sin embargo, las actuaciones sobre el medio urbano son portadoras de malas noticias, por cuanto que son actuaciones de saldo negativo y es eso lo que precisamente se reparte. Todos pagan para ganar todos, pero pagan. Ya no hay más magia, no hay edificabilidad aunque si revalorización más que cuando se transmite la propiedad (curiosamente de manera idéntica que en las actuaciones clásicas). Toda propiedad al margen de su titularidad y condición incluida en un ámbito aMU tiene que aportar conforme a su deber de conservación.

En este escenario las técnicas y metodologías de participación ciudadana que hemos conocido no son efectivas, ni eficaces, ni válidas. Por todo ello, es preciso estudiar y definir metodologías de concienciación sobre la bondad y necesidad de estas actuaciones, de los beneficios para los incluidos en las mismas y para como decía el derogado TRLSR 4.4 lograr que la iniciativa parta *de los propios particulares incluidos en el ámbito, o bien de una amplia participación de los mismos en ella*. Porque una actuación que tuviera el consenso de los obligados/beneficiados para costear estas actuaciones deberían tener todo el apoyo de las administraciones vinculadas y ayudaría a cambiar definitivamente el modelo de acción urbanística que hemos conocido y con los efectos que estamos comenzando a padecer.

6.3 Nuevos escenarios

La regeneración urbana obliga a reenfocar la actividad urbanística. Por ello, a partir de las dos técnicas que explicita esta tesis se vislumbra un modo de hacer urbanismo diferente, que permitirán diseñar intervenciones diferentes de las previstas en el pasado y que pone sobre la mesa problemas nuevos que han sido ocultados de manera deliberada y que se apuntan a continuación.

a) Nuevo estilo de acción urbanística

La actuación urbanística se ha caracterizado por un modelo autoritario según el cual, el municipio (de base democrática en los últimos años) decidía lo que debía hacerse y los afectados buscaban los resquicios para obtener el máximo beneficio económico (fueran promotores inmobiliarios, propietarios de suelo vacante, pequeños propietarios y ciudadanos finales, todos).

En un modelo en que las actuaciones comportarán desembolsos significativos para los afectados, resulta impensable la imposición de la regeneración (por motivos económicos, culturales y políticos). Sin embargo, no debe despreciarse la utilidad de las herramientas introducidas por la L3R (ahora recogidas en el TRLSR) bajo la denominación aMU-RRi y que son desarrolladas y aplicadas mediante las ARU en el caso del País Vasco. Cuando una mayoría suficiente de un barrio apueste por la regeneración, estas herramientas permitirán hacer valer la voluntad de la mayoría frente a las minorías reticentes que, con la normativa anterior y todavía vigente para actuaciones que no sean aMU-RRi/ARU, pueden imponer su voluntad a la mayoría.

La tarea de los urbanistas va a ser más ayudar a que los vecinos se hagan cargo de su futuro y la tarea de la administración aplicar 'la legalidad vigente' alternativa cuando cuente con el respaldo vecinal suficiente, tal y como señalaba el derogado L3R 9.2 y posterior TRLSR 4.4.¹⁵⁰

Por ello, la participación ciudadana, concebida como decisión participada sobre el gasto del dinero público, ha de ser redefinida como auténtico proceso *Bottom-up*¹⁵¹ más en clave de autogestión,

¹⁵⁰ TRLSR 4.4. (derogado por STC 143/2017): *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 y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.*

porque la ciudadanía han de ser no partícipes, sino protagonistas de lo que les afecta y financian, la transformación social del hábitat urbano.

b) Propiedad privada y espacio público

También debe propiciarse un cambio de cultura por parte de la ciudadanía. Los espacios públicos no son del padre-ayuntamiento sino colectivos y la ciudad forma un todo en la que los elementos privativos de los inmuebles son todo menos independientes. Si el vecino no aísla su vivienda, si la comunidad vecina no cumple la normativa sobre accesibilidad o si el edificio de enfrente se abandona, nuestro elemento privativo se resiente y nuestra calidad de vida futura peligra. Es urgente superar el mito de la "República Independiente de Mi Casa"¹⁵² y conceptualizar la propiedad privada como algo más allá de sus propios límites, que su función y valor se produce en un contexto que va más allá de su función como domicilio, lugar de ocio y trabajo. Por tanto, la propiedad en la medida que se sitúa en un contexto urbano de espacio público debe responder y acaso costear ese elemento sobre el que se sitúa y del que se beneficia.

c) Los costes de la ciudad y la participación ciudadana

La pregunta cuánto cuesta la ciudad abre toda una serie de debates sobre cómo se construye la ciudad, cuáles son sus periodos amortización, qué hay que hacer para mantenerla, cómo afrontamos su renovación cuando se agota, cómo y qué contabilizamos en esos costes.

Sin embargo, la experiencia señala que no queremos saber cuáles son esos costes, que eso no es de nuestra incumbencia, que eso corresponde a los políticos y acaso a los técnicos de la Administración Pública que para eso deciden qué hacen con nuestros impuestos¹⁵³.

En contraposición a ese modelo y pensamiento generalizado ha emergido los últimos tiempos una dinámica denominada como diseño de presupuestos participativos, que en el fondo no resulta más que un subterfugio para modificar el poder representativo y decidir por parte de unos pocos y sí, muy activos, el gasto público cuando no es a ellos a quienes hemos conferido dicha función. Pero

¹⁵¹ Véase el post [Nuevas ideas] Participación ciudadana vs. Bottom-up processes en orbenismo.es. <https://bit.ly/2XjFPzD> (Consulta: mayo 2019)

¹⁵² Véase el post Cambio de paradigma (9): Lo público y lo privado en orbenismo.es <https://bit.ly/2EYnykn> (Consulta: mayo 2019)

¹⁵³ Véase el post Cambio de paradigma (12): El coste de funcionamiento de la ciudad en orbenismo.es <https://bit.ly/2JPQXBq> (Consulta: mayo 2019)

en realidad no alteran el modelo en lo sustantivo y en no pocas ocasiones se presta a un redireccionamiento particular de los beneficios de la acción urbanística y que resulta bastante alejado del interés general que preside la acción pública.

Por ello, en mi opinión, la participación urbana ha de ser reformulada en base a modelos correspondientes, donde tras realizar un análisis integral y alcanzar un consenso inicial sobre una determinada actuación urbana se puede someter su consideración a un proceso de participación pública, entendiendo este proceso no como la mera de decisión de acometerla o no, sino también de costearla de manera directa e individual y así poder insertar la corresponsabilidad y la solidaridad en la acción y actuación urbanística¹⁵⁴.

d) Pacto fiscal y calidades de urbanización

La pregunta sobre cuánto cuesta la ciudad lleva ineludiblemente a estudiar quién la paga, cómo se paga y sobre su nivel de calidad.

Por ello, es preciso clarificar qué cubren los impuestos que pagamos y, cuando se asuman directamente los gastos cubiertos, la participación en los tributos. Esta participación en los tributos debe limitarse para no fomentar un aumento de la estratificación social por vía de la calidad urbana. Pero de igual manera el mínimo de calidad de la urbanización y los servicios ha de ser revisado en base a un nuevo pacto fiscal por la ciudad. Tenemos que pasar del *Derecho a la ciudad* a *Los Deberes con la ciudad*¹⁵⁵.

d) Insolvencias

Es frecuente ver en las insolvencias la razón para posponer la rehabilitación y la reurbanización hasta que pueda financiarse mayoritariamente con dinero público (que tampoco es una alternativa sostenible, ni seguramente justa). Tanto la rehabilitación de un edificio como la inversión de mejora en la urbanización suponen un incremento patrimonial que muchas veces es lucrado por herederos que podrían haber contribuido a los costes. Por otra parte, la política de subvenciones dispara la picaresca y desincentiva mecanismos alternativos y acaso más justos¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Véase el post [nU] no-Urbanismo: Vancouver, Pacto fiscal y Consulta en orbenismo.es <https://bit.ly/311Eujh> (Consulta: mayo 2019)

¹⁵⁵ Véase el post El Derecho a la ciudad vs El Deber para con la ciudad en orbenismo.es <https://bit.ly/2wuCKRz> <https://bit.ly/311Eujh> (Consulta: mayo 2019)

¹⁵⁶ Véase el post [Cambio de Paradigma] El mayor problema de la regeneración es... las subvenciones!!! en orbenismo.es <https://bit.ly/2HOnbKM> <https://bit.ly/311Eujh> (Consulta: mayo 2019)

Seguramente es imprescindible facilitar financiación para las personas que lo necesiten con un tipo de interés que desincentive la picaresca y con obligación de devolución en el momento en que se produzca la transmisión del inmueble para que se pueda ayudar a otras personas también necesitadas y que esta aportación de financiación debiera considerarse como una carga más de la actuación¹⁵⁷.

Epílogo ¿Podemos permitirnos no hacer nada?

Cabe pensar que la disrupción de la L3R puso muy alto el listón a los urbanistas, que no es momento de seguir esperando a que vuelva la burbuja inmobiliaria para recuperar el urbanismo en que todos ganan (*win-win*) y que el reto ahora es diseñar para los barrios intervenciones sostenibles ambiental, social y económicamente y hacerlo de la mano de los afectados. ¿Estaremos a la altura de las circunstancias?

Debemos asumir que la ciudad debe mantenerse porque la alternativa de la sustitución de la ciudad cada 80 o 100 años no es una opción, por razones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales. Las actuaciones de reforma o renovación no son la solución porque su viabilidad requiere incrementos de edificabilidad que, salvo que se trate de soluciones puntuales, son incompatibles con la calidad urbana e inviables en entornos de regresión demográfica y, cuando se llegan a realizar son desaconsejables porque solucionan un problema generando un impacto negativo más grave en los tejidos urbanos más vulnerables con costes colectivos (que no computamos), por aceleración de la degradación, por desplazamiento de población que demuestran que el éxito de unos tejidos es el fracaso de otros, por los procesos inducidos de exclusión social (está comprobado que las tasas de expulsión de población son muy superiores en las actuaciones de renovación que en las de rehabilitación) y por sus efectos ambientales (emisiones de Gases de Efecto Invernadero, consumo energético y de materiales y producción de residuos).

Nuestra sociedad sigue sin querer ser consciente del problema y aborda esta problemática con el enfoque insensatamente consumista que caracteriza esta época. El cambio de tendencia tendrá un arranque muy difícil, porque la rehabilitación de una vivienda o de un portal no puede impedir la degradación de un barrio, de forma que, hoy por hoy, no está garantizada la eficiencia de la inversión en rehabilitación. Sin embargo, la actuación sobre el medio urbano determina las medidas para garantizar que, en aquellos ámbitos en que se delimite una actuación de regeneración y reno-

¹⁵⁷ Véase el post Cambio de paradigma (9): Lo público y lo privado en [orbenismo.es](https://bit.ly/2EYnykn) <https://bit.ly/311Eujh> (Consulta: mayo 2019)

vacación urbana integrada (ARU en el País Vasco), la inversión sea eficiente y se logre los objetivos pretendidos.

La aplicación del ARU en el País Vasco y sus técnicas nos sitúan en un nuevo escenario. Recordemos que al igual que la aMU, el ARU une la actuación urbanizadora y edificadora (rehabilitación, sustitución y nueva edificación) y que por tanto, no tiene por finalidad la producción de solares (actuación de transformación clásica), sino la regeneración del tejido urbano, para lo que se precisa un conocimiento integral del mismo.

Igualmente, el ARU supone la quiebra de uno de los dogmas del urbanismo clásico, la viabilidad en términos de garantía de beneficio, que no es sino una ocultación diferida de costes. Si el urbanismo clásico se caracterizaba por la garantía de no pérdida, la viabilidad ARU, es la garantía del menor impacto posible en el patrimonio personal de los propietarios y en todo caso con un límite, el del valor legal del deber de conservación. Para ello, se incluyen todos los costes y se afectan todos los ingresos, deshaciendo el silogismo de que la edificabilidad es el único mecanismo de plusvalía en urbanismo. Resulta evidente que la técnica clásica de reparcelación no funciona en entornos contruidos que deben ser conservados y sobre todo cuando se combinan edificaciones conformes, disconformes y solares vacíos, el sistema hace aguas por todas partes. En ámbitos de conservación y preservación, los mecanismos clásicos de equidistribución han de ser reevaluados, de manera que no se participe por superficie (criterio habitual), sino por plusvalor, atendiendo al principio de justicia distributiva.

En síntesis, precisamos de instrumentos que permitan vincular los deberes y beneficios más allá de la propiedad privada o el solar, extendiendo su alcance al espacio urbano y a medidas integrales colectivas, cosa que nos permite la viabilidad y equidistribución ARU. Con estos mecanismos se invierten los términos de la socialización de las cargas y patrimonialización de los beneficios cuando menos en el medio urbano, dando pie a la aparición de un sistema urbanístico que puede ser justo y sostenible, física, social, económica y medioambientalmente. Por ello, recordemos,

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.

Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo, Lecciones de Derecho Urbanístico.

El peregrinaje de la vida

Aquel que desee ser un estadista sabio, nos dice Platón, debe salir de la caverna de la vida común a la luz del día del mundo ideal; debe aprender a mirar al sol, a conocer y amar el bien. Pero cuando haya completado esta educación, ha de retornar nuevamente a las sombras, a los afanes y la aversión de la caverna, desechando, por servicio a sus semejantes, el espectáculo de lo mejor. En el reino de la luz brilla el sol y el día vibra de gozo; es el mundo que preferimos, el mundo de la belleza y de la esperanza, la morada del alma. Pero, desde los habitantes de las sombras, sube un grito mudo en petición de auxilio, de noticias del aire libre y de guía para los tortuosos pasadizos del ocaso. Confusos sonidos de llanto, de contienda, de odio y crueldad, de ruina, vergüenza y desesperación, forman una petición cuyo desafío no podemos desoír; por Piedad, el mensajero de los habitantes de la tiniebla nos convoca los abismos.

La vuelta a la caverna, en cierta forma y en cierto momento, es ineludible si queremos emplear correctamente el tiempo, ya que para obrar correctamente parece esencial que exista un conocimiento del bien; y, sin embargo, la actuación recta implica necesariamente la renuncia, en nuestra vida, a mucho de lo que ese conocimiento del bien nos dice que es precioso.

Refugio en la contemplación, Bertrand Russel (1985)

7 RELACIÓN DE FIGURAS Y TABLAS

Figuras

Figura 1. Distribución del presupuesto en municipio modal (Presupuesto anual: 100 M€.). Elaboración propia.

Figura 2. Costes e ingresos relacionados con el espacio público (Presupuesto anual: 100 M€.). Elaboración propia.

Figura 3. Evolución de la población en España (1594-2013) y proyecciones 2014-2052, (Fuente: INE).

Figura 4. Fotografía de la zona de intervención (Fuente: web Bilbao en Construcción 20.05.2013)

Figura 5. Fotografía de antes de la actuación (Fuente: Diario El Correo 13.05.2013)

Figura 6. Fotografía durante la actuación (Fuente: Bilbaohiria 30.05.2014)

Figura 7. Fotografía de resultado (Fuente: Santa y Cole)

Figura 8. Gráfico informe Panorama de la Fiscalidad Local 2018, (Fuente: Diario Cinco Días).

Figura 9. Pirámide de la autosuficiencia urbana. Elaboración propia

Figura 10. Estado de conservación de los edificios por Comunidades Autónomas (Fuente: Fundación Mutua de Propietarios)

Figura 11. Grado de accesibilidad de los edificios por Comunidades Autónomas (Fuente: Fundación Mutua de Propietarios)

Figura 12. Evolución de las cargas y los deberes en la ciudad existente en el SUE. Elaboración propia.

Figura 13. Barakaldo año 2018 (Fuente Google Earth)

Figura 14. Distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 1991

Figura 15. Distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 2017

Figura 16. Distribución de barrios en el distrito de Lutzana-Burtzeña, con el barrio de Llano en el centro, año 2017

Figura 17. Barrio de Llano en el centro, en la actualidad

Figura 18. Detalle del barrio de Llano, en la actualidad

Figura 19. Fotografías del barrio de Llano, en la actualidad

Figura 20. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (1/6)

Figura 21. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (2/6)

Figura 22. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (3/6)

Figura 23. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (4/6)

Figura 24. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (5/6)

Figura 25. Ficha Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 48013 – Barakaldo (2008) (6/6)

Figura 26. Diagnóstico 1 de indicadores sociales para el barrio de Llano (2018)

Figura 27. Diagnóstico 2 de indicadores sociales para el barrio de Llano (2018)

Tablas

Tabla 1. Evolución del deber de conservación según legislaciones del Estado

Tabla 2. Viviendas ocupadas por su propietario en España, Madrid y Barcelona (1950-2001)

Tabla 3. Caso ideal de consecuencias del ejercicio de la facultad de participar en suelo urbanizado

Tabla 4. Ratios definidos en base al Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, así como otros datos basados en la experiencia como verificador homologado del autor y en varias fuentes bibliográficas, sin computar tierras y rocas naturales.

Tabla 5. Correspondencia entre los tipos de la Ley de Vivienda y la aMU

Tabla 6. Tabla de correspondencias TRLSR y L3R en cuanto a las actuaciones sobre el medio urbano (elaboración propia)

Tabla 7. Balance de viabilidad económica aMU-RRi

Tabla 8. Correspondencia entre los tipos de la Ley de Vivienda la aMU

Tabla 9. Balance de viabilidad económica aMU-RRi

Tabla 10. Ejemplo de equidistribución ARU con dos inmuebles iguales en superficie

Tabla 11. Ejemplo de equidistribución ARU con seis inmuebles iguales en superficie

Tabla 12. Evolución de población de Barakaldo (fuente EUSTAT)

Tabla 13. Distribución de población por distritos de Barakaldo (fuente Wikipedia)

Tabla 14. Análisis de Indicadores 1 (sección censal 4801308004)

Tabla 15. Análisis de Indicadores 2 (sección censal 4801308004)

Tabla 16. Análisis de Indicadores 3 (sección censal 4801308006)

Tabla 17. Indicadores promediados de los tres ámbitos censales (4801308004, 4801308005 y 4801308004)

Tabla 18. Resumen de ratios y datos generales para los distintos casos

Tabla 19: Tablas resolución caso 1

Tabla 20: Tablas resolución caso 2

Tabla 21: Tablas resolución caso 3

Tabla 22: Tablas resolución caso 4

Tabla 23: Tablas resolución caso 5

Tabla 24: Tabla resumen de los casos

8 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALDEY VAZQUEZ, J. A. (2011): Caminando hacia la sostenibilidad urbana: instrumentos y metodología para la rehabilitación residencial y la reurbanización de barrios a través de las Áreas de Rehabilitación Integral. Transformaciones urbanas sostenibles. Editores: José M^a Ezquiaga, Luciano González. Madrid. Págs. 18-31.
- ALCAZAR MOLINA, M. G. (2013): Manual de valoración inmobiliaria. Ed. Delta Publicaciones Universitarias. Madrid.
- (2013): Procedimiento expropiatorio y cálculo del justiprecio de bienes inmuebles. Ed. Delta Publicaciones Universitarias, Madrid.
- ALONSO CONCELLÓN, I. (2002): El deber de conservación, su materialización en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina. El Consultor de los Ayuntamientos, nº 19, Madrid. Págs. 3171-3192.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (2016): Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, Nº. 138, Madrid. Págs. 42 - 55.
- (2017): La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. Págs. 103 – 107.
- AMEZUA ORMEÑO, E. (2013): La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU), Nº285, Noviembre, Madrid. Págs. 89 – 123.
- ARMENGOT PARADINAS, J. (2013): Tesis doctoral: Depreciación diferencial y estructura urbana. Análisis tipológico de la edificación residencial en la almendra central de Madrid, UPM.
- ARRESE MAGRA, J. L. de (1959): ABC, sábado 2 de mayo de 1959. Edición de la mañana: Págs. 41-42.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2006): Conservación, mejoras y rehabilitación urbanística. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU), Nº226, Madrid. Págs. 107, 109, 119, 127 y 138.

-
- ARTOLA BLANCO, M. (2012): La transformación del mercado de alquiler de fincas urbanas en España (1920 – 1960). Biblio 3W, REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Vol. XVII, nº 988. Universidad de Barcelona.
- AUKEN, M. (2008): Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.
- BASSOLS COMA, M. (1973): Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956). Ed. Montecorvo, Madrid. Págs. 93.
- (2006): Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, nº 40, Nº Extra 225, Madrid. Págs. 45 - 90.
- (2013): El Derecho Urbanístico español y el derecho de la Unión Europea. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU), Nº285, Noviembre, Madrid. Págs. 13 – 15 y 36.
- (2014): El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Nº 48, Madrid. Págs. 23 - 80.
- BIDAGOR LASARTE, P. (1952): «Ordenación de ciudades», en Revista Nacional de Arquitectura. Madrid, lid. COAM, n.º 132.
- (1962): Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Urbanismo. Madrid. Pág. 58.
- (1969): «La coyuntura actual del urbanismo en España». Revista de Estudios de la Vida Local Madrid, lid. Leal, n.º 162. Págs. 58, 177 - 204.
- CABALLER MELLADO, V. & ROGER FERNÁNDEZ, G. (2012): Manual de valoraciones urbanísticas, según el Reglamento de la Ley del Suelo (RD 1492/2011). Tirant lo blanch, Valencia. Págs. 111 - 112
- CALDERÓN, B. & GARCÍA CUESTA, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. Scripta Nova, Julio.
- CANO CUELI, M.J. (2017): Las cuotas de urbanización: Problemas para su recaudación. Ed. IDL UAM, Madrid. Págs. 53, 56 y 70.
-

-
- CAPARROS NAVARRO, A. (2010): Rehabilitación de edificios de viviendas (Planteamiento Jurídico-Económico-Financiero y Fiscal). Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Nº 22, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra.
- (2012): Valoración de suelo. Análisis práctico comparativo de las decisiones empresariales, las normas de valoración y el nuevo reglamento de valoración de la Ley del Suelo. Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra.
- CARNELUTTI, F. (2003): Teoría General del Derecho. Ed. Comares, Granada. Págs. 199 - 201.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. y VV.AA. (2013): Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, La Ley, Madrid. Págs. 161, 164 – 167 y 215.
- 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), Nº317, Madrid. Págs. 49, 56 y139.
- CEREZO IBARRONDO, A. (2018): 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, Madrid.
- (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.
- & TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2018): La equidistribución en suelo urbanizado y las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas en el País Vasco. Práctica Urbanística nº 152, ed. Wolters Kluwer. Madrid.
- & TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2018): Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? Ciudad y territorio: Estudios territoriales, Nº 197, Madrid.
- CERVERA PASCUAL, G. (2013): La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de economía sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 8 de julio. Editorial Reus, Barcelona. Pág. 34.
-

-
- CERVERA SÁNCHEZ, N. (2016): Regeneración urbana en conjuntos de vivienda protegida: terminología, contexto actual y retos para su progreso. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 189, Madrid, Págs. 369 - 382.
- & AGUSTÍN HENÁNDEZ, L. (2015): Remodelación, Transformación y Rehabilitación. Tres formas de intervenir en la Vivienda Social del siglo XX. *Informes de la Construcción*, Marzo, Madrid.
- CORCHERO PÉREZ, M. (2013): Las 14 claves de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (ley 8/2013, de 26 de junio). *Iuris: Actualidad y práctica del derecho*, Madrid. Págs. 16 - 20.
- & SÁNCHEZ PÉREZ, L. (2015): La regeneración urbana como nuevo paradigma. *Práctica Urbanística* nº 133, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 54 - 63.
- (2016): El urbanismo de la ciudad consolidada. *Práctica Urbanística* nº 138, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 78 - 85.
- CORTES MORENO, A. & GUERRERO MALDONADO, J. C. L. (2016): La mejora de la ciudad existente como estrategia pública. La "revitalización" urbana sostenible. *Práctica Urbanística* nº 138, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 26 - 39.
- DE GUERRERO MANSO, M. C. (2011) La ciudad existente: Delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado, *Iustel*, Madrid. Págs. 50 -72 y 198 – 199.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades 13*, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 39 - 59.
- (2015): Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa: Las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en España. *Cuadernos de investigación urbanística*, Nº. 98, enero-febrero, Págs. 6 - 67.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 179, Madrid. Págs. 29 - 40
- 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*, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 21, 34 – 35 y 44.
-

-
- ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO, I. & PERLADO HERGUETA, S. (2007): Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- ESPEJO CAMPOS, A. (2014): El deber de conservación tras la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013. *Anales de la Facultad de Derecho* Nº 31 Universidad de La Laguna Tenerife. Págs. 69, 74 y 77.
- FARIÑA TOJO, J. & NAREDO, J. M. (2010): Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- (2013): Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública* Nº Extra 15, Ejemplar dedicado a: Rehabilitación y regeneración urbana en España), Zaragoza, Págs. 15-26.
- FERRANDO CORELL, J. V. (2004): El deber normal de conservación y su límite: La evolución de un concepto. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº 207, Madrid. Págs. 43, 44 - 46.
- FROLOV, I.T. (1984): Diccionario de filosofía. Editorial Progreso, Moscú. Traducido del ruso por O. Razinkov.
- GAJA DÍAZ, F. (2015): La regeneración urbana en la encrucijada. *ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno* (Nº 27), Barcelona. Págs. 15 – 16, 19 y 21.
- GARCÍA ALVAREZ, F. (2013): Deber de conservación, ruina y rehabilitación. *Revista Aragonesa de Administración Pública* Nº Extra 15, Ejemplar dedicado a: Rehabilitación y regeneración urbana en España), Zaragoza. Págs. 73 - 108.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & L. J. PAREJO ALFONSO (1981): Lecciones de derecho Urbanístico. Ed. Civitas S.A., Madrid. Págs. 426, 433, 483 – 484, 621, 760 y siguientes.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2007): Gestión de la expropiación forzosa (Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiad), 2ª edición, ed. Comares, Granada.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2011): Comentarios a la Ley de Economía Sostenible. La Ley, Madrid. Págs. 567 - 571.
-

- (2017): Problemática jurídica de la regeneración y renovación urbana a la luz de su teoría y praxis: en particular, su falta de definición por el legislador estatal. Una propuesta delimitadora. *Práctica Urbanística* nº 147, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Pág. 3.
- (2017): Análisis crítico sobre la deletérea definición que las actuaciones sobre el medio urbano y los sujetos obligados a ellas contempla el legislador del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº 318, Diciembre, Madrid. Págs. 17 - 65.

GARCIA RUBIO, F. (2015): Reflexiones jurídicas sobre vivienda y sostenibilidad. Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda. Especial referencia a Andalucía. Dykinson S.L., Madrid.

GARCIA VÁZQUEZ, C. (2015): La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea. *Informes de la Construcción*, Marzo, Madrid.

GOMEZ JIMENEZ, M.L. (2013): Informe sobre la regeneración urbana en España: Nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº285, Noviembre, Madrid. Págs. 157 - 188.

GÓMEZ MANRESA, M. F. (2015): Planeamiento Urbanístico y Sostenible, Dykinson S.L., Madrid. Págs. 73 - 75.

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* nº 154, septiembre-octubre. Ed. Wolters Kluwer, Madrid. Pág. 2.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F. J. & MORENO SORIANO, S. & GRUPO SC6 (2015): Pensar en cooperativas de regeneración urbana sostenible. *Informes de la Construcción*, Marzo, Madrid.

- (2018): Confianza y capital social en la regeneración urbana de barrios y conjuntos de viviendas. 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 / octubre 2018, Zaragoza Págs. 281 - 294.

- GONZÁLEZ LEAL, J. L. (1995): La financiación de la Obra Pública Local a través de Contribuciones Especiales y Cuotas de Urbanización. Cedecs Editorial, Barcelona. Págs. 47, 129 – 130, 150 - 154 y 188.
- GOROSTIAGA BARCENAS, E., LAYNA DAPOUSA, E., LLAMAS ESCRIBANO, C. & SACRISTAN ARANA, I. (2013): Análisis y diagnóstico de áreas vulnerables, el barrio de Llano en Barakaldo, Tesina Curso Experto en Urbanismo, Edificación y Rehabilitación Sostenible, Universidad de Deusto.
- GOZALVO ZAMORANO, M^a.J, BROSETA PALANCA, M^a.T, CASAR FURIÓ, M^a. E. & HERVÁS MÁ, J. (2018): Gestión Urbanística. Supuestos prácticos. Ed. Triant lo Blanch, Valencia.
- HARDIN, G (1968): La Tragedia de los (bienes) Comunes (The Tragedy of the Commons), Science, Vol. 162, No. 3859 (December 13, 1968), pp. 1243-1248.
- HARVEY, D. (2007- 7ª ed.): Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid.
- (2012): Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution. (2013) versión castellana. Ed. Akal S.A., Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & LEIVA RODRIGUEZ (2001): Parámetros Dotacionales para la ciudad de los ciudadanos. Cuadernos del Instituto Juan de Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid. Estudio actualizado del Libro "La ciudad de los ciudadanos" Ed. Ministerio de Fomento (2000). Pág. 9.
- & GARCÍA MADRUGA & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2014): Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. ACE: Architecture, city and environment, N^o. 26, 2014, Págs. 127 - 146
- & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2017): De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada. Ciudades 20, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Pág. 16.
- & MATESANZ PARELLADA, A. & GARCIA MADRUGA, C. (2017): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012). Informes de la Construcción, Marzo, Madrid. Págs. 84 – 85.
- & MATESANZ PARELLADA, A. (2018): Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España. Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: Teoría y práctica. GAPP, Ministerio de Fomento, Madrid.

-
- & RODRÍGUEZ ALONSO, R., RODRÍGUEZ SUÁREZ, I y OTROS. (2018): Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991 / 2001 / 2011. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH).
- VÁZQUEZ ESPÍ, M., GARCÍA MADRUGA, C., MATESANZ PARELLADA, A., MORENO GARCÍA, E., ALGUACIL GÓMEZ, J. & CAMACHO GUTIÉRREZ, J. (2008): Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables. Ciudades para un Futuro más Sostenible. Ministerio de Fomento y la ETSAM-UPM. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. Departamento de Estructuras y Física de la Edificación — Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Madrid (España), 2009-2011. Edición del 22-febrero-2013.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. (2018): El peligro de la expropiación ministerio legis. *Práctica Urbanística* nº 155, noviembre-diciembre. Ed. Wolters Kluwer, Madrid. Pág. 1.
- HERVAS MÁZ, J. (2017): Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana. Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra. Págs. 360 y 368 - 370.
- HUMERO MARTÍN, A.H. (2008): Valoraciones expropiatorias y urbanísticas: LRSV 6/1998 frente al TRLS 2/2008. Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra. Pág. 101.
- (2011): Valoraciones expropiatorias y urbanísticas. La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley de Suelo. Atelier Libros jurídicos, Barcelona.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2014): La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles. *Ciudad y Territorio* n 179, Ministerio de Fomento, Madrid. Págs. 52 - 53 y 59 - 60.
- (2017): Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº 311, Enero-Febrero, Madrid. Págs. 219, 223 – 224, 231, 234 y 244 - 246.
- & MAGIDE HERRERO, M. (2012): El coste de urbanización de los sistemas generales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº 274, Diciembre, Madrid. Págs. 14 – 16, 20, 25, 62 – 64.
- JIMENEZ ROMERA, C. & MOLINA COSTA, P & NICOLÁS BUXENS, O. (2017): Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación a la regeneración urbana. *Ciudades 20*, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 89 - 110.
-

-
- LEAL MALDONADO, J. & SORANDO ORTÍN, D. (2013): Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas. *Revista Aragonesa de Administración Pública* N° Extra 15, Ejemplar dedicado a: Rehabilitación y regeneración urbana en España), Zaragoza, Págs. 205 - 236.
- LEFEBVRE, H. (1968): *El derecho a la ciudad*. Ed. Península, Barcelona.
- LEON-CASERO, J. & RUIZ-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. Págs. 111, 119 – 121 y 134.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1981): La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia. Editorial Civitas, Madrid. Págs. 24 y 27.
- (1984): Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana. *Revista española de derecho administrativo*, N° 43, Págs. 535 - 562.
- (2007): *Introducción al derecho urbanístico* (2ª ed.), Ed. Marcial Pons, Barcelona. Págs. 35 - 37 y 156.
- (2007): Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo. *Revista de urbanismo y edificación*, N°. 16, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra. Págs. 15 - 22.
- (2017): El urbanismo sostenible en la legislación española. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)* Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, N° 311, Enero-febrero, Madrid. Págs. 149 – 151.
- LÓPEZ FERNANDEZ, J. (2014): a rehabilitación, regeneración y renovación ante el registro de la propiedad. *Revista de Urbanismo y edificación Aranzadi* 30, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra, Enero-Abril. Págs. 123 - 172.
- LUDEVID, J. (2015): *Hacia la generalización de la rehabilitación integral o arquitectónica de la edificación española*. Informes de la Construcción, Marzo, Madrid.
- MARÍN FERREIRO, B. & FERNÁNDEZ MONEDERO, S. (2016): Los informes de sostenibilidad económica. *Práctica Urbanística* N° 138, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Pág. 279.
-

-
- & ROGER, C., Coordinadores (2011): Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica. Ministerio de Fomento, Madrid.
- MARINERO PERAL, A. (2014): La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León. Práctica Urbanística nº 131, ed. Wolters Kluwer. Madrid.
- MARTÍN CONSUEGRA, F. & ALONSO, C. & FRUTOS, B. (2015): La regeneración urbana integrada y la declaración de Toledo. Informes de la Construcción, Marzo, Madrid.
- MARTIN VALDIVIA, S. (2014): La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: Una oportunidad malograda. Revista de Urbanismo y edificación Aranzadi 30, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra, Enero-Abril. Págs. 173 - 231.
- Mc MICHAEL, S. L. (1949): Tratado de tasación. La técnica de estimar comercial y legalmente el valor de inmuebles y otros bienes. Ed. Labor, Buenos Aires.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2011): Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU), Nº 270, Madrid. Págs. 13, 25 – 27, 36 y 42 -50.
- (2017a): Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015). Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU) Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 311, Enero-febrero, Madrid. Págs. 284 - 285.
- (2017b): Situaciones básicas y clases de suelo: la consideración activa del suelo rural y protagonismo de la renovación del suelo urbano, Práctica Urbanística nº 146, mayo-junio. Ed. Wolters Kluwer, Madrid. Págs. 280, 283, 287 y 290.
- MERELO ABELA, J. M. (2014): Tipologías de actuaciones y su régimen jurídico. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, Nº 179, Madrid, Págs. 41 - 50.
- MONGIL JUAREZ, D. (2010): Intervención integral en barrios: Conceptos, Instrumentos y Elementos de mejora. Ciudades 13, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 139 - 161.
- MORCILLO ÁLVAREZ, D. & ARJONA MARTÍN, C. & MARTÍN ACOSTA, N. (2016): Recuperando la periferia: la rehabilitación energética de Ciudad de los Ángeles en Madrid. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, Nº 187, Madrid, Págs. 57 - 76.
-

-
- MORO, T. (1518): *Utopía* (trad. Emilio García Estévez), Ed. Taurus, Sant Llorenç d'Hortons. Barcelona. Págs. 73-75.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (1979): *La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975*. Ed. Montecorvo, Madrid, Págs. 269, 275, 279, 281 - 283 y 286 - 297.
- (1992): *Suelo y Urbanismo: el nuevo sistema legal*. Ed. Tecnos, Madrid, Págs. 18 y 21 - 22.
- (2007): Algunos apuntes, de un amigo, sobre el significado de Javier y su obra para el urbanismo español, En: *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, ACE, Vol.1 núm. 3: 75. Febrero 2007. Barcelona.
- (2010): De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado: reflexión a propósito del proyecto de Ley de economía sostenible. *Patrimonio cultural y derecho*, Nº 14, Madrid. Págs. 118 - 119 y 101 - 133.
- (2014): Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R), Iustel, Madrid. Págs. 104 - 105, 110, 127 y 161.
- (2015): *Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas*. Práctica Urbanística nº 136, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 4, 6 - 8 y 16.
- (2017): *Gobierno del territorio y políticas urbanas. La ordenación territorial y urbanística en el periodo 2007-2017*, Práctica Urbanística nº 146. Ed. Wolters Kluwer, Madrid. Págs. 7 -9 y 12 - 13.
- & ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007): *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid. Págs. 25, 29, 30, 33 - 36, 41, 56, 107, 185, 211 y 213, 116 - 122.
- (2009): *Comentarios al Texto refundido de la Ley del Suelo (Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Iustel, Madrid. Págs. 153 - 157 y 180.
- 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*, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid. Págs. 75 y 79 - 81.
- PÉREZ PÉREZ, J.A. (2000): *La configuración de nuevos espacios de sociabilidad en el ámbito del gran Bilbao de los años 60*, *Studia Histórica. Historia Contemporánea*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. Págs. 117 - 147.
-

- (2001): El problema de la vivienda en Bizkaia bajo el franquismo. *Vasconia Cuadernos de Historia-Geografía*. Eusko Ikaskuntza. Págs. 243 - 273.
- (2002): La transformación del mundo laboral en el área industrial del Gran Bilbao 1958-1977. Una visión histórica del desarrollismo. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Scripta Nova. Universidad de Barcelona. Pág. 3.

PORTILLO, M.J. (2018): Informe Panorama de la Fiscalidad Local 2018. En coordinación con el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) bajo el paraguas del Consejo General de Economistas de España.

QUINTANA LÓPEZ, T. (1981): La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo. Ed. IVAP, Oñati. Págs. 29, 30, 31 y 72.

- (2003): La ciudad sostenible: conservación y rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 22, Zaragoza. Págs. 433 - 443.
- (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, Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Navarra. Julio-Diciembre. Págs. 41, 48, 50 - 51, 53 - 54 y 60.
- (2016): Claves normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*, Nº 303, enero-febrero, Madrid. Págs. 17, 21 y 50.

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*, n. 85, Sección "Artículos doctrinales". Págs. 10 - 11.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Diccionario del español jurídico*. Madrid: Espasa, 2016.

ROGER FERNÁNDEZ, G., (2011): Para comprender el Urbanismo Española (De una vez por todas). *Iustel*, Madrid. Pág. 131.

- (2013): Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)* Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 285, Noviembre, Madrid. Págs. 103 - 104.

-
- (2014): Gestionar la ciudad consolidada, Ed. Iustel, Valencia. Págs. 19 – 22 y 143.
- ROMERA MEGÍAS, B. (2015): La regeneración urbana. Consideraciones sobre los proyectos de regeneración urbana. Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda. Especial referencia a Andalucía. Dykinson S.L., Madrid.
- ROSA JIMÉNEZ, C., MÁRQUES BALLESTEROS, M.J. & NAVAS CARRILLO, D. (2017): Hacia un nuevo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas. Ciudades 20, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 45 - 70.
- RUBIO DEL VAL, J. (2015): Potencial del nuevo marco normativo para el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana en los ámbitos autonómico y local. Informes de la Construcción, Marzo, Madrid.
- (2013): La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza: Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad. Revista Aragonesa de Administración Pública Nº Extra 15, Ejemplar dedicado a: Rehabilitación y regeneración urbana en España), Zaragoza. Págs. 237 - 282.
- RUBIO DEL VAL, J. & MOLINA COSTA, P. (2010): Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980. Ciudades 13, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid. Págs. 15 - 37.
- RUÍZ PALOMEQUE, G. (2015): Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales. Informes de la Construcción, Marzo, Madrid.
- SANTOS DIEZ, R. & CASTELAO RODRÍGUEZ (2016): Comentarios a los artículos 6, 8, 9, 14 y 16 de la Ley de Suelo de 2008, modificados por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (actualmente, los arts. 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, y 18 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana. Práctica Urbanística nº 138, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 128 - 137.
- TEJEDOR BIELSA, J. (1999): Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad, Revista Aragonesa de Administración Pública Nº 14, Zaragoza. Enero-junio. Págs. 10 y 14.
-

-
- (2012): Derecho a la vivienda y la burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación. La Ley, Madrid. Págs. 222, 227 y 233.
 - (2013): Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana, Revista Aragonesa de Administración Pública Nº Extra 15, Ejemplar dedicado a: Rehabilitación y regeneración urbana en España), Zaragoza. Págs. 27 - 72.
 - (2015): Nuevo paradigma normativo sobre la ciudad: retornando a la ciudad tradicional. Informes de la Construcción, Marzo, Madrid.
 - (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, Nº 311, Enero-febrero, Madrid. Págs. 455-456, 458, 460, 462 – 463, 468 y 471 - 475.
 - (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 / octubre 2018, Zaragoza. Págs. 295 – 305 y 463.
- TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2010): Manual de Ejecución Urbanística. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Gipuzkoa).
- (2017): Código Urbanístico. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Gipuzkoa).
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. y otros (2011): La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley del Suelo, ed. Atelier Libros. Barcelona.
- 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, nº 132, ed. Wolters Kluwer. Madrid. Págs. 3, 7 – 8 y 10.

9 ANEXOS

9.1 Cuatro artículos de investigación científica

Se anexan los 4 artículos científicos desarrollados durante la elaboración de la tesis y que constituyen parte del cuerpo de investigación de la misma.

9.1.1 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?

RDU, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año LII. Num. 324 Septiembre-octubre 2018. ISSN: 1139-4978 Págs. 65-102

<https://bit.ly/2ng3y6G>

Resumen: La lucha entre la función social del derecho de propiedad, la libertad de empresa y la libertad individual de la propiedad se refleja en gran medida en las cargas y deberes que los participantes tienen que soportar durante y después de los procesos de transformación urbanística.

El presente artículo describe la evolución de los deberes y cargas en las distintas legislaciones desde 1956, para alcanzar a concretar la potencialidad de la regulación básica vigente en el suelo urbanizado. Los cambios de modelo operados con la LS07 y la L3R, permitieron tras esta última, definir la regulación especial de las actuaciones sobre el medio urbano, que incluye la actuación de regeneración y renovación de carácter integrado, objetivo específico del presente trabajo.

Palabras clave: cargas, deberes, evolución normativa, medio urbano, viabilidad y sostenibilidad

Abstract: The struggle between the social function of property rights, freedom of enterprise and ownership rights is reflected to a large extent in the burdens and duties that urban promoters and real estate owners have to face during and after the processes of urban transformation.

This article describes the evolution of duties and burdens in different Spanish urban legislations since 1956 till 2013 urban law, regarding the inner city interventions. The urban law model changes operated with the 2007 and 2013 urban laws specifically allowed to define this type of city intervention, which includes the action of urban integrated regeneration and renewal intervention and is the specific objective of the present article.

Keywords: burdens, duties, regulatory evolution, urban tissue, viability and sustainability

9.1.2 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. ISSN: 1886-4805. Págs. 81-100.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.13.38.5364>

<https://bit.ly/2ncDaql>

Palabras clave: Derechos; Deberes; Conservación; Regeneración

Resumen estructurado

Objetivo: El deber de conservación es uno de los deberes más incumplidos en nuestra sociedad por todos los agentes. Todo el mundo invoca derechos, pero ¿y los deberes? Por eso se precisa analizar el derecho de propiedad.

Metodología: En el presente artículo se pretende analizar y demostrar que la evolución de la regulación cualitativa (alcance) y cuantitativa (límite) no han permanecido invariantes desde la Ley del Suelo de 1956, que tampoco es homogénea en las distintas leyes urbanísticas/autonómicas, ni se encuentran adaptadas a la regulación básica vigente del Estado sobre este instituto.

Conclusiones: El derecho de propiedad y con él, el deber de conservación, es en la actualidad un reflejo de su función social, si bien resulta ampliamente ignorado e inaplicado en el mejor de los casos, incluso cuando el tejido urbano está mostrando claros indicios de estar llegando al final de su vida útil. Frente esta realidad, las recientes innovaciones legislativas permiten por primera vez articular las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias a través del deber de conservación, en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano, que se regularon con motivo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Originalidad: Por todo ello este trabajo, basado en el análisis legal histórico y normativo de valoraciones, tiene su interés en el contraste e incidencia de dichas regulaciones, para alcanzar indiciariamente a definir la potencialidad vigente de la misma, especialmente en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación urbanas.

9.1.3 La equidistribución en suelo urbanizado y las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas en el País Vasco.

Practica Urbanística Nº 152, mayo-junio 2018, 1 de may, de 2018, Editorial Wolters Kluwer. Pág. 1 a 20.
<https://bit.ly/2mLYW7P>

Resumen: Hasta la L3R y sin perjuicio de las actuaciones aisladas, las actuaciones sobre la ciudad existente se han realizado en base a la técnica de la reparcelación. Una técnica que se ha demostrado inadecuada e ineficiente para la equidistribución de los beneficios y deberes que emanan de dichas actuaciones urbanísticas.

Con la L3R aparece un nuevo tipo de viabilidad y equidistribución en las actuaciones sobre el medio urbano (aMU) pero que, a raíz de la STC 143/2017, han de ser desarrolladas por las CC.AA. En concreto, la Ley de Vivienda del País Vasco define para las Áreas de Regeneración Urbana tanto la memoria de viabilidad, como la equidistribución de costes e ingresos que diferencian a estas actuaciones y que mediante la afectación del deber de conservación, articulan un sistema más justo y sostenible para con la ciudad existente.

Palabras clave: equidistribución, viabilidad, medio urbano, regeneración y renovación, integrada

Abstract: Until the L3R act and apart of the isolated urban actions, the existing city urban interventions have been carried out based on the technique of reparing. A technique that has proved inadequate and inefficient for the fair distribution of the benefits and duties generated by these interventions.

The L3R act brings a new legal definition of viability and share of benefits and burdens in the interventions on the urban environment (aMU). But as a result of the Constitutional Court Ruling (STC) 143/2017, these kind of regulations are reserved to the Regional Parliaments. In particular, the Housing Law of the Basque Country defines for the Urban Regeneration Areas both the specific viability report and the share of costs and revenues that differentiate these interventions and legally binding the property duties to articulate a fairer and more sustainable system for the existing city preservation.

Keywords: share of benefits and burdens, viability, urban tissue, regeneration and renewal, integrated

9.1.4 Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque?

CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES. Vol. L, Nº 197, otoño 2018 ISSN: 1133-4762 Págs. 439-454

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/detallepublicacion.aspx?idpub=BP1026>

<https://bit.ly/2IJ5vlc>

Resumen: La sostenibilidad económica del planeamiento urbanístico, incorporada por la Ley de Suelo (2007), y la redefinición de la viabilidad económica por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013), obligan a reformular las condiciones y objetivos de la acción urbanística. Los autores sostienen que la clásica viabilidad económica, no es sino insostenibilidad y una barrera para la actuación sobre la ciudad existente. En consecuencia, las exigencias del Informe sobre Sostenibilidad Económica (ISE) y de la Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (MEaMU) suponen un cambio de paradigma que, aunque todavía inaceptado y requerido de adaptación por las CC.AA., a la vista de la STC 143/2017, es necesario para el presente y futuro de la acción urbanística.

Descriptores: Planeamiento urbanístico, Sostenibilidad, Viabilidad

Urban planning economic viability and sustainability: ¿Two requirements or a different approach?

Abstract: The economic sustainability of urban planning, incorporated by the Land Law (2007), and the redefinition of economic viability by the Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal Law (2013), requires reformulating the conditions and objectives of the urban action. The authors argue that the classic economic viability is nothing but unsustainability and a barrier to urban intervention on the existing city. Consequently, the requirements of the Economic Sustainability Report (ISE) and the new Economic Report of Viability in the existing city interventions (MEaMU) represent a paradigm shift that, although still unaccepted and to be adapted by the Regional Governments considering the Constitutional Court Sentence STC 143/2017, is necessary for the present and future of the urban action.

Keywords: Urban Planning, Sustainability, Viability

9.2 La Tragedia de lo Común (Garrett Hardin)

The Tragedy of the Commons.

The author is professor of biology, University of California, Santa Barbara. This article is based on a presidential address presented before the meeting of the Pacific Division of the American Association for the Advancement of Science at Utah State University, Logan, 25 June 1968. Science 13 Dec 1968: Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243-1248

At the end of a thoughtful article on the future of nuclear war, Wiesner and York (1) concluded that: "Both sides in the arms race are ...confronted by the dilemma of steadily increasing military power and steadily decreasing national security. *It is our considered professional judgment that this dilemma has no technical solution.* If the great powers continue to look for solutions in the area of science and technology only, the result will be to worsen the situation."

I would like to focus your attention not on the subject of the article (national security in a nuclear world) but on the kind of conclusion they reached, namely that there is no technical solution to the problem. An implicit and almost universal assumption of discussions published in professional and semipopular scientific journals is that the problem under discussion has a technical solution. A technical solution may be defined as one that requires a change only in the techniques of the natural sciences, demanding little or nothing in the way of change in human values or ideas of morality.

In our day (though not in earlier times) technical solutions are always welcome. Because of previous failures in prophecy, it takes courage to assert that a desired technical solution is not possible. Wiesner and York exhibited this courage; publishing in a science journal, they insisted that the solution to the problem was not to be found in the natural sciences. They cautiously qualified their statement with the phrase, "It is our considered professional judgment... ." Whether they were right or not is not the concern of the present article. Rather, the concern here is with the important concept of a class of human problems which can be called "no technical solution problems," and, more specifically, with the identification and discussion of one of these.

It is easy to show that the class is not a null class. Recall the game of tick-tack-toe. Consider the problem, "How can I win the game of tick-tack-toe?" It is well known that I cannot, if I assume (in keeping with the conventions of game theory) that my opponent understands the game perfectly. Put another way, there is no "technical solution" to the problem. I can win only by giving a radical meaning to the word "win." I can hit my opponent over the head; or I can drug him; or I can falsify the records. Every way in which I "win" involves, in some sense, an abandonment of the game, as we intuitively

understand it. (I can also, of course, openly abandon the game--refuse to play it. This is what most adults do.)

The class of "No technical solution problems" has members. My thesis is that the "population problem," as conventionally conceived, is a member of this class. How it is conventionally conceived needs some comment. It is fair to say that most people who anguish over the population problem are trying to find a way to avoid the evils of overpopulation without relinquishing any of the privileges they now enjoy. They think that farming the seas or developing new strains of wheat will solve the problem--technologically. I try to show here that the solution they seek cannot be found. The population problem cannot be solved in a technical way, any more than can the problem of winning the game of tick-tack-toe.

What Shall We Maximize?

Population, as Malthus said, naturally tends to grow "geometrically," or, as we would now say, exponentially. In a finite world this means that the per capita share of the world's goods must steadily decrease. Is ours a finite world?

A fair defense can be put forward for the view that the world is infinite; or that we do not know that it is not. But, in terms of the practical problems that we must face in the next few generations with the foreseeable technology, it is clear that we will greatly increase human misery if we do not, during the immediate future, assume that the world available to the terrestrial human population is finite. "Space" is no escape (2).

A finite world can support only a finite population; therefore, population growth must eventually equal zero. (The case of perpetual wide fluctuations above and below zero is a trivial variant that need not be discussed.) When this condition is met, what will be the situation of mankind? Specifically, can Bentham's goal of "the greatest good for the greatest number" be realized?

No--for two reasons, each sufficient by itself. The first is a theoretical one. It is not mathematically possible to maximize for two (or more) variables at the same time. This was clearly stated by von Neumann and Morgenstern (3), but the principle is implicit in the theory of partial differential equations, dating back at least to D'Alembert (1717-1783).

The second reason springs directly from biological facts. To live, any organism must have a source of energy (for example, food). This energy is utilized for two purposes: mere maintenance and work. For man, maintenance of life requires about 1600 kilocalories a day ("maintenance calories"). Anything that he does over and above merely staying alive will be defined as work, and is supported by "work

calories" which he takes in. Work calories are used not only for what we call work in common speech; they are also required for all forms of enjoyment, from swimming and automobile racing to playing music and writing poetry. If our goal is to maximize population it is obvious what we must do: We must make the work calories per person approach as close to zero as possible. No gourmet meals, no vacations, no sports, no music, no literature, no art. ... I think that everyone will grant, without argument or proof, that maximizing population does not maximize goods. Bentham's goal is impossible.

In reaching this conclusion I have made the usual assumption that it is the acquisition of energy that is the problem. The appearance of atomic energy has led some to question this assumption. However, given an infinite source of energy, population growth still produces an inescapable problem. The problem of the acquisition of energy is replaced by the problem of its dissipation, as J. H. Fremlin has so wittily shown (4). The arithmetic signs in the analysis are, as it were, reversed; but Bentham's goal is still unobtainable.

The optimum population is, then, less than the maximum. The difficulty of defining the optimum is enormous; so far as I know, no one has seriously tackled this problem. Reaching an acceptable and stable solution will surely require more than one generation of hard analytical work--and much persuasion.

We want the maximum good per person; but what is good? To one person it is wilderness, to another it is ski lodges for thousands. To one it is estuaries to nourish ducks for hunters to shoot; to another it is factory land. Comparing one good with another is, we usually say, impossible because goods are incommensurable. Incommensurables cannot be compared.

Theoretically this may be true; but in real life incommensurables are commensurable. Only a criterion of judgment and a system of weighting are needed. In nature the criterion is survival. Is it better for a species to be small and hideable, or large and powerful? Natural selection commensurates the incommensurables. The compromise achieved depends on a natural weighting of the values of the variables.

Man must imitate this process. There is no doubt that in fact he already does, but unconsciously. It is when the hidden decisions are made explicit that the arguments begin. The problem for the years ahead is to work out an acceptable theory of weighting. Synergistic effects, nonlinear variation, and difficulties in discounting the future make the intellectual problem difficult, but not (in principle) insoluble.

Has any cultural group solved this practical problem at the present time, even on an intuitive level? One simple fact proves that none has: there is no prosperous population in the world today that has, and has had for some time, a growth rate of zero. Any people that has intuitively identified its optimum point will soon reach it, after which its growth rate becomes and remains zero.

Of course, a positive growth rate might be taken as evidence that a population is below its optimum. However, by any reasonable standards, the most rapidly growing populations on earth today are (in general) the most miserable. This association (which need not be invariable) casts doubt on the optimistic assumption that the positive growth rate of a population is evidence that it has yet to reach its optimum.

We can make little progress in working toward optimum population size until we explicitly exorcize the spirit of Adam Smith in the field of practical demography. In economic affairs, *The Wealth of Nations* (1776) popularized the "invisible hand," the idea that an individual who "intends only his own gain," is, as it were, "led by an invisible hand to promote . . . the public interest" (5). Adam Smith did not assert that this was invariably true, and perhaps neither did any of his followers. But he contributed to a dominant tendency of thought that has ever since interfered with positive action based on rational analysis, namely, the tendency to assume that decisions reached individually will, in fact, be the best decisions for an entire society. If this assumption is correct it justifies the continuance of our present policy of laissez-faire in reproduction. If it is correct we can assume that men will control their individual fecundity so as to produce the optimum population. If the assumption is not correct, we need to reexamine our individual freedoms to see which ones are defensible.

Tragedy of Freedom in a Commons

The rebuttal to the invisible hand in population control is to be found in a scenario first sketched in a little-known pamphlet (6) in 1833 by a mathematical amateur named William Forster Lloyd (1794-1852). We may well call it "the tragedy of the commons," using the word "tragedy" as the philosopher Whitehead used it (7): "The essence of dramatic tragedy is not unhappiness. It resides in the solemnity of the remorseless working of things." He then goes on to say, "This inevitableness of destiny can only be illustrated in terms of human life by incidents which in fact involve unhappiness. For it is only by them that the futility of escape can be made evident in the drama."

The tragedy of the commons develops in this way. Picture a pasture open to all. It is to be expected that each herdsman will try to keep as many cattle as possible on the commons. Such an arrangement may work reasonably satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and disease keep the numbers of both man and beast well below the carrying capacity of the land. Finally, how-

ever, comes the day of reckoning, that is, the day when the long-desired goal of social stability becomes a reality. At this point, the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy.

As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain. Explicitly or implicitly, more or less consciously, he asks, "What is the utility to me of adding one more animal to my herd?" This utility has one negative and one positive component.

1) The positive component is a function of the increment of one animal. Since the herdsman receives all the proceeds from the sale of the additional animal, the positive utility is nearly +1.

2) The negative component is a function of the additional overgrazing created by one more animal. Since, however, the effects of overgrazing are shared by all the herdsman, the negative utility for any particular decision-making herdsman is only a fraction of $\frac{1}{N}$.

Adding together the component partial utilities, the rational herdsman concludes that the only sensible course for him to pursue is to add another animal to his herd. And another; and another... But this is the conclusion reached by each and every rational herdsman sharing a commons. Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit—in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.

Some would say that this is a platitude. Would that it were! In a sense, it was learned thousands of years ago, but natural selection favors the forces of psychological denial (8). The individual benefits as an individual from his ability to deny the truth even though society as a whole, of which he is a part, suffers.

Education can counteract the natural tendency to do the wrong thing, but the inexorable succession of generations requires that the basis for this knowledge be constantly refreshed.

A simple incident that occurred a few years ago in Leominster, Massachusetts, shows how perishable the knowledge is. During the Christmas shopping season the parking meters downtown were covered with plastic bags that bore tags reading: "Do not open until after Christmas. Free parking courtesy of the mayor and city council." In other words, facing the prospect of an increased demand for already scarce space, the city fathers reinstituted the system of the commons. (Cynically, we suspect that they gained more votes than they lost by this retrogressive act.)

In an approximate way, the logic of the commons has been understood for a long time, perhaps since the discovery of agriculture or the invention of private property in real estate. But it is understood mostly only in special cases which are not sufficiently generalized. Even at this late date, cattlemen leasing national land on the western ranges demonstrate no more than an ambivalent understanding, in constantly pressuring federal authorities to increase the head count to the point where overgrazing produces erosion and weed-dominance. Likewise, the oceans of the world continue to suffer from the survival of the philosophy of the commons. Maritime nations still respond automatically to the shibboleth of the "freedom of the seas." Professing to believe in the "inexhaustible resources of the oceans," they bring species after species of fish and whales closer to extinction (9).

The National Parks present another instance of the working out of the tragedy of the commons. At present, they are open to all, without limit. The parks themselves are limited in extent--there is only one Yosemite Valley--whereas population seems to grow without limit. The values that visitors seek in the parks are steadily eroded. Plainly, we must soon cease to treat the parks as commons or they will be of no value to anyone.

What shall we do? We have several options. We might sell them off as private property. We might keep them as public property, but allocate the right to enter them. The allocation might be on the basis of wealth, by the use of an auction system. It might be on the basis of merit, as defined by some agreed-upon standards. It might be by lottery. Or it might be on a first-come, first-served basis, administered to long queues. These, I think, are all the reasonable possibilities. They are all objectionable. But we must choose--or acquiesce in the destruction of the commons that we call our National Parks.

Pollution

In a reverse way, the tragedy of the commons reappears in problems of pollution. Here it is not a question of taking something out of the commons, but of putting something in--sewage, or chemical, radioactive, and heat wastes into water; noxious and dangerous fumes into the air, and distracting and unpleasant advertising signs into the line of sight. The calculations of utility are much the same as before. The rational man finds that his share of the cost of the wastes he discharges into the commons is less than the cost of purifying his wastes before releasing them. Since this is true for everyone, we are locked into a system of "fouling our own nest," so long as we behave only as independent, rational, free-enterprisers.

The tragedy of the commons as a food basket is averted by private property, or something formally like it. But the air and waters surrounding us cannot readily be fenced, and so the tragedy of the

commons as a cesspool must be prevented by different means, by coercive laws or taxing devices that make it cheaper for the polluter to treat his pollutants than to discharge them untreated. We have not progressed as far with the solution of this problem as we have with the first. Indeed, our particular concept of private property, which deters us from exhausting the positive resources of the earth, favors pollution. The owner of a factory on the bank of a stream--whose property extends to the middle of the stream, often has difficulty seeing why it is not his natural right to muddy the waters flowing past his door. The law, always behind the times, requires elaborate stitching and fitting to adapt it to this newly perceived aspect of the commons.

The pollution problem is a consequence of population. It did not much matter how a lonely American frontiersman disposed of his waste. "Flowing water purifies itself every 10 miles," my grandfather used to say, and the myth was near enough to the truth when he was a boy, for there were not too many people. But as population became denser, the natural chemical and biological recycling processes became overloaded, calling for a redefinition of property rights.

How To Legislate Temperance?

Analysis of the pollution problem as a function of population density uncovers a not generally recognized principle of morality, namely: *the morality of an act is a function of the state of the system at the time it is performed* (10). Using the commons as a cesspool does not harm the general public under frontier conditions, because there is no public, the same behavior in a metropolis is unbearable. A hundred and fifty years ago a plainsman could kill an American bison, cut out only the tongue for his dinner, and discard the rest of the animal. He was not in any important sense being wasteful. Today, with only a few thousand bison left, we would be appalled at such behavior.

In passing, it is worth noting that the morality of an act cannot be determined from a photograph. One does not know whether a man killing an elephant or setting fire to the grassland is harming others until one knows the total system in which his act appears. "One picture is worth a thousand words," said an ancient Chinese; but it may take 10,000 words to validate it. It is as tempting to ecologists as it is to reformers in general to try to persuade others by way of the photographic shortcut. But the essence of an argument cannot be photographed: it must be presented rationally--in words.

That morality is system-sensitive escaped the attention of most codifiers of ethics in the past. "Thou shalt not . . ." is the form of traditional ethical directives which make no allowance for particular circumstances. The laws of our society follow the pattern of ancient ethics, and therefore are poorly suited to governing a complex, crowded, changeable world. Our epicyclic solution is to augment statutory law with administrative law. Since it is practically impossible to spell out all the conditions

under which it is safe to burn trash in the back yard or to run an automobile without smog-control, by law we delegate the details to bureaus. The result is administrative law, which is rightly feared for an ancient reason--*Quis custodiet ipsos custodes?*--"Who shall watch the watchers themselves?" John Adams said that we must have "a government of laws and not men." Bureau administrators, trying to evaluate the morality of acts in the total system, are singularly liable to corruption, producing a government by men, not laws.

Prohibition is easy to legislate (though not necessarily to enforce); but how do we legislate temperance? Experience indicates that it can be accomplished best through the mediation of administrative law. We limit possibilities unnecessarily if we suppose that the sentiment of *Quis custodiet* denies us the use of administrative law. We should rather retain the phrase as a perpetual reminder of fearful dangers we cannot avoid. The great challenge facing us now is to invent the corrective feedbacks that are needed to keep custodians honest. We must find ways to legitimate the needed authority of both the custodians and the corrective feedbacks.

Freedom To Breed Is Intolerable

The tragedy of the commons is involved in population problems in another way. In a world governed solely by the principle of "dog eat dog"--if indeed there ever was such a world--how many children a family had would not be a matter of public concern. Parents who bred too exuberantly would leave fewer descendants, not more, because they would be unable to care adequately for their children. David Lack and others have found that such a negative feedback demonstrably controls the fecundity of birds (11). But men are not birds, and have not acted like them for millenniums, at least.

If each human family were dependent only on its own resources; if the children of improvident parents starved to death; if, thus, overbreeding brought its own "punishment" to the germ line--then there would be no public interest in controlling the breeding of families. But our society is deeply committed to the welfare state (12), and hence is confronted with another aspect of the tragedy of the commons.

In a welfare state, how shall we deal with the family, the religion, the race, or the class (or indeed any distinguishable and cohesive group) that adopts overbreeding as a policy to secure its own aggrandizement (13)? To couple the concept of freedom to breed with the belief that everyone born has an equal right to the commons is to lock the world into a tragic course of action.

Unfortunately this is just the course of action that is being pursued by the United Nations. In late 1967, some 30 nations agreed to the following (14): The Universal Declaration of Human Rights describes

the family as the natural and fundamental unit of society. It follows that any choice and decision with regard to the size of the family must irrevocably rest with the family itself, and cannot be made by anyone else.

It is painful to have to deny categorically the validity of this right; denying it, one feels as uncomfortable as a resident of Salem, Massachusetts, who denied the reality of witches in the 17th century. At the present time, in liberal quarters, something like a taboo acts to inhibit criticism of the United Nations. There is a feeling that the United Nations is "our last and best hope," that we shouldn't find fault with it; we shouldn't play into the hands of the archconservatives. However, let us not forget what Robert Louis Stevenson said: "The truth that is suppressed by friends is the readiest weapon of the enemy." If we love the truth we must openly deny the validity of the Universal Declaration of Human Rights, even though it is promoted by the United Nations. We should also join with Kingsley Davis (15) in attempting to get Planned Parenthood-World Population to see the error of its ways in embracing the same tragic ideal.

Conscience Is Self-Eliminating

It is a mistake to think that we can control the breeding of mankind in the long run by an appeal to conscience. Charles Galton Darwin made this point when he spoke on the centennial of the publication of his grandfather's great book. The argument is straightforward and Darwinian.

People vary. Confronted with appeals to limit breeding, some people will undoubtedly respond to the plea more than others. Those who have more children will produce a larger fraction of the next generation than those with more susceptible consciences. The difference will be accentuated, generation by generation.

In C. G. Darwin's words: "It may well be that it would take hundreds of generations for the progenitive instinct to develop in this way, but if it should do so, nature would have taken her revenge, and the variety *Homo contraciens* would become extinct and would be replaced by the variety *Homo progenitivus*" (16).

The argument assumes that conscience or the desire for children (no matter which) is hereditary--but hereditary only in the most general formal sense. The result will be the same whether the attitude is transmitted through germ cells, or exosomatically, to use A. J. Lotka's term. (If one denies the latter possibility as well as the former, then what's the point of education?) The argument has here been stated in the context of the population problem, but it applies equally well to any instance in which society appeals to an individual exploiting a commons to restrain himself for the general good--by

means of his conscience. To make such an appeal is to set up a selective system that works toward the elimination of conscience from the race.

Pathogenic Effects of Conscience

The long-term disadvantage of an appeal to conscience should be enough to condemn it; but has serious short-term disadvantages as well. If we ask a man who is exploiting a commons to desist "in the name of conscience," what are we saying to him? What does he hear? --not only at the moment but also in the wee small hours of the night when, half asleep, he remembers not merely the words we used but also the nonverbal communication cues we gave him unawares? Sooner or later, consciously or subconsciously, he senses that he has received two communications, and that they are contradictory: (i) (intended communication) "If you don't do as we ask, we will openly condemn you for not acting like a responsible citizen"; (ii) (the unintended communication) "If you do behave as we ask, we will secretly condemn you for a simpleton who can be shamed into standing aside while the rest of us exploit the commons."

Everyman then is caught in what Bateson has called a "double bind." Bateson and his co-workers have made a plausible case for viewing the double bind as an important causative factor in the genesis of schizophrenia (17). The double bind may not always be so damaging, but it always endangers the mental health of anyone to whom it is applied. "A bad conscience," said Nietzsche, "is a kind of illness."

To conjure up a conscience in others is tempting to anyone who wishes to extend his control beyond the legal limits. Leaders at the highest level succumb to this temptation. Has any President during the past generation failed to call on labor unions to moderate voluntarily their demands for higher wages, or to steel companies to honor voluntary guidelines on prices? I can recall none. The rhetoric used on such occasions is designed to produce feelings of guilt in noncooperators.

For centuries it was assumed without proof that guilt was a valuable, perhaps even an indispensable, ingredient of the civilized life. Now, in this post-Freudian world, we doubt it.

Paul Goodman speaks from the modern point of view when he says: "No good has ever come from feeling guilty, neither intelligence, policy, nor compassion. The guilty do not pay attention to the object but only to themselves, and not even to their own interests, which might make sense, but to their anxieties" (18).

One does not have to be a professional psychiatrist to see the consequences of anxiety. We in the Western world are just emerging from a dreadful two-centuries-long Dark Ages of Eros that was sus-

tained partly by prohibition laws, but perhaps more effectively by the anxiety-generating mechanism of education. Alex Comfort has told the story well in *The Anxiety Makers* (19); it is not a pretty one.

Since proof is difficult, we may even concede that the results of anxiety may sometimes, from certain points of view, be desirable. The larger question we should ask is whether, as a matter of policy, we should ever encourage the use of a technique the tendency (if not the intention) of which is psychologically pathogenic. We hear much talk these days of responsible parenthood; the coupled words are incorporated into the titles of some organizations devoted to birth control. Some people have proposed massive propaganda campaigns to instill responsibility into the nation's (or the world's) breeders. But what is the meaning of the word responsibility in this context? Is it not merely a synonym for the word conscience? When we use the word responsibility in the absence of substantial sanctions are we not trying to browbeat a free man in a commons into acting against his own interest? Responsibility is a verbal counterfeit for a substantial *quid pro quo*. It is an attempt to get something for nothing.

If the word responsibility is to be used at all, I suggest that it be in the sense Charles Frankel uses it (20). "Responsibility," says this philosopher, "is the product of definite social arrangements." Notice that Frankel calls for social arrangements--not propaganda.

Mutual Coercion Mutually Agreed upon

The social arrangements that produce responsibility are arrangements that create coercion, of some sort. Consider bank-robbing. The man who takes money from a bank acts as if the bank were a commons. How do we prevent such action? Certainly not by trying to control his behavior solely by a verbal appeal to his sense of responsibility. Rather than rely on propaganda we follow Frankel's lead and insist that a bank is not a commons; we seek the definite social arrangements that will keep it from becoming a commons. That we thereby infringe on the freedom of would-be robbers we neither deny nor regret.

The morality of bank-robbing is particularly easy to understand because we accept complete prohibition of this activity. We are willing to say "Thou shalt not rob banks," without providing for exceptions. But temperance also can be created by coercion. Taxing is a good coercive device. To keep downtown shoppers temperate in their use of parking space we introduce parking meters for short periods, and traffic fines for longer ones. We need not actually forbid a citizen to park as long as he wants to; we need merely make it increasingly expensive for him to do so. Not prohibition, but carefully biased options are what we offer him. A Madison Avenue man might call this persuasion; I prefer the greater candor of the word coercion.

Coercion is a dirty word to most liberals now, but it need not forever be so. As with the four-letter words, its dirtiness can be cleansed away by exposure to the light, by saying it over and over without apology or embarrassment. To many, the word coercion implies arbitrary decisions of distant and irresponsible bureaucrats; but this is not a necessary part of its meaning. The only kind of coercion I recommend is mutual coercion, mutually agreed upon by the majority of the people affected.

To say that we mutually agree to coercion is not to say that we are required to enjoy it, or even to pretend we enjoy it. Who enjoys taxes? We all grumble about them. But we accept compulsory taxes because we recognize that voluntary taxes would favor the conscienceless. We institute and (grumblingly) support taxes and other coercive devices to escape the horror of the commons.

An alternative to the commons need not be perfectly just to be preferable. With real estate and other material goods, the alternative we have chosen is the institution of private property coupled with legal inheritance. Is this system perfectly just? As a genetically trained biologist I deny that it is. It seems to me that, if there are to be differences in individual inheritance, legal possession should be perfectly correlated with biological inheritance—that those who are biologically more fit to be the custodians of property and power should legally inherit more. But genetic recombination continually makes a mockery of the doctrine of "like father, like son" implicit in our laws of legal inheritance. An idiot can inherit millions, and a trust fund can keep his estate intact. We must admit that our legal system of private property plus inheritance is unjust—but we put up with it because we are not convinced, at the moment, that anyone has invented a better system. The alternative of the commons is too horrifying to contemplate. Injustice is preferable to total ruin.

It is one of the peculiarities of the warfare between reform and the status quo that it is thoughtlessly governed by a double standard. Whenever a reform measure is proposed it is often defeated when its opponents triumphantly discover a flaw in it. As Kingsley Davis has pointed out (21), worshippers of the status quo sometimes imply that no reform is possible without unanimous agreement, an implication contrary to historical fact. As nearly as I can make out, automatic rejection of proposed reforms is based on one of two unconscious assumptions: (i) that the status quo is perfect; or (ii) that the choice we face is between reform and no action; if the proposed reform is imperfect, we presumably should take no action at all, while we wait for a perfect proposal.

But we can never do nothing. That which we have done for thousands of years is also action. It also produces evils. Once we are aware that the status quo is action, we can then compare its discoverable advantages and disadvantages with the predicted advantages and disadvantages of the proposed reform, discounting as best we can for our lack of experience. On the basis of such a

comparison, we can make a rational decision which will not involve the unworkable assumption that only perfect systems are tolerable.

Recognition of Necessity

Perhaps the simplest summary of this analysis of man's population problems is this: the commons, if justifiable at all, is justifiable only under conditions of low-population density. As the human population has increased, the commons has had to be abandoned in one aspect after another.

First we abandoned the commons in food gathering, enclosing farm land and restricting pastures and hunting and fishing areas. These restrictions are still not complete throughout the world.

Somewhat later we saw that the commons as a place for waste disposal would also have to be abandoned. Restrictions on the disposal of domestic sewage are widely accepted in the Western world; we are still struggling to close the commons to pollution by automobiles, factories, insecticide sprayers, fertilizing operations, and atomic energy installations.

In a still more embryonic state is our recognition of the evils of the commons in matters of pleasure. There is almost no restriction on the propagation of sound waves in the public medium. The shopping public is assaulted with mindless music, without its consent. Our government is paying out billions of dollars to create supersonic transport which will disturb 50,000 people for every one person who is whisked from coast to coast 3 hours faster. Advertisers muddy the airwaves of radio and television and pollute the view of travelers. We are a long way from outlawing the commons in matters of pleasure. Is this because our Puritan inheritance makes us view pleasure as something of a sin, and pain (that is, the pollution of advertising) as the sign of virtue?

Every new enclosure of the commons involves the infringement of somebody's personal liberty. Infringements made in the distant past are accepted because no contemporary complains of a loss. It is the newly proposed infringements that we vigorously oppose; cries of "rights" and "freedom" fill the air. But what does "freedom" mean? When men mutually agreed to pass laws against robbing, mankind became more free, not less so. Individuals locked into the logic of the commons are free only to bring on universal ruin once they see the necessity of mutual coercion, they become free to pursue other goals. I believe it was Hegel who said, "Freedom is the recognition of necessity."

The most important aspect of necessity that we must now recognize, is the necessity of abandoning the commons in breeding. No technical solution can rescue us from the misery of overpopulation. Freedom to breed will bring ruin to all. At the moment, to avoid hard decisions many of us are tempted to propagandize for conscience and responsible parenthood. The temptation must be re-

sisted, because an appeal to independently acting consciences selects for the disappearance of all conscience in the long run, and an increase in anxiety in the short.

The only way we can preserve and nurture other and more precious freedoms is by relinquishing the freedom to breed, and that very soon. "Freedom is the recognition of necessity"--and it is the role of education to reveal to all the necessity of abandoning the freedom to breed. Only so, can we put an end to this aspect of the tragedy of the commons.

9.3 Fichas de valoración individualizada por edificio de los casos.

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	1	DIRECCIÓN		TEXIDOR 1
ANTIGÜEDAD	1991	USO PREDOMINANTE		SANITARIO
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENO	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	1.363,96	SUP UTIL (m2u)		1.136,63
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	1.534,46	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		1.513,96
OCUPACIÓN (m2s)	722,80	PERIMETRO (m)		140,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	2.472,80	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		2.303,49
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		843.950 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,9	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,7	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	1	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,79	0,89	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.503 €	1.693 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	1.363,96	1.363,96	1.513,96	1.513,96
VALOR (€)	2.049.660 €	2.308.812 €	2.667.322 €	2.876.524 €
Incremento de valor (€)		259.152 €	617.662 €	826.864 €
% de incremento de valor (Xi)		12,64%	30,13%	40,34%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		7,91	3,32	2,48
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	0 €	0 €	0 €	0 €
Superficie construida (m2t)		1363,96	1513,96	1513,96
Coste conservación		0 €	0 €	0 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		2472,8	2472,8	2472,8
Coste rehabilitación energética		222.552 €	222.552 €	222.552 €
Accesibilidad acceso	0 €	0 €	0 €	0 €
Fijo accesibilidad	0 €	0 €	0 €	0 €
Ratio accesibilidad/planta	0 €	0 €	0 €	0 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		0 €	0 €	0 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		222.552 €	222.552 €	222.552 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV				
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		163 €	147 €	147 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		0	0	0
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	0 €	0 €	0 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	16	DIRECCIÓN		TEXIDOR 2
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		39,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	773,80	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		861,41
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.011.935 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		283.342 €	628.569 €	757.236 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	62,12%	74,83%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,61	1,34
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		58.586 €	87.295 €	87.295 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		773,8	861,4086149	861,4086149
Coste rehabilitación energética		69.642 €	77.527 €	77.527 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		213.228 €	249.821 €	249.821 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.323 €	24.982 €	24.982 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		273 €	268 €	268 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	17	DIRECCIÓN		TEXIDOR 4
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		15
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	1.171,71	SUP UTIL (m2u)		976,43
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	1.318,18	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		1.396,71
OCUPACIÓN (m2s)	240,00	PERIMETRO (m)		78,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	1.449,00	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		1.609,24
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		724.998 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	1.171,71	1.171,71	1.396,71	1.396,71
VALOR (€)	1.619.097 €	1.942.916 €	2.460.757 €	2.653.758 €
Incremento de valor (€)		323.819 €	841.661 €	1.034.661 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		1171,714612	1396,714612	1396,714612
Coste conservación		58.586 €	87.295 €	87.295 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		1449	1609,242922	1609,242922
Coste rehabilitación energética		130.410 €	144.832 €	144.832 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		273.996 €	317.127 €	317.127 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		18.266 €	21.142 €	21.142 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		234 €	227 €	227 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	10	10
Numero de viviendas	15	15	15	15
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	18.000 €	90.000 €	90.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	18	DIRECCIÓN		TEXIDOR 6
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		39,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	773,80	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		861,41
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		773,8	861,4086149	861,4086149
Coste rehabilitación energética		69.642 €	77.527 €	77.527 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		193.699 €	220.723 €	220.723 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.370 €	22.072 €	22.072 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		248 €	237 €	237 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	19	DIRECCIÓN		ANDIKOLLANO 41
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		41,40
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	801,70	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		892,10
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		801,7	892,0986149	892,0986149
Coste rehabilitación energética		72.153 €	80.289 €	80.289 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		196.210 €	223.485 €	223.485 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.621 €	22.349 €	22.349 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		251 €	240 €	240 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	20	DIRECCIÓN		ANDIKOLLANO 43
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		37,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	745,90	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		830,72
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		745,9	830,7186149	830,7186149
Coste rehabilitación energética		67.131 €	74.765 €	74.765 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		191.188 €	217.961 €	217.961 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.119 €	21.796 €	21.796 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		245 €	234 €	234 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	21	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 1
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		46,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	876,10	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		973,94
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		876,1	973,9386149	973,9386149
Coste rehabilitación energética		78.849 €	87.654 €	87.654 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		202.906 €	230.851 €	230.851 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.291 €	23.085 €	23.085 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		260 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	22	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 3
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		46,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	876,10	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		973,94
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		876,1	973,9386149	973,9386149
Coste rehabilitación energética		78.849 €	87.654 €	87.654 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		202.906 €	230.851 €	230.851 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.291 €	23.085 €	23.085 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		260 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	23	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 5
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		42,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	820,30	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		912,56
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		820,3	912,5586149	912,5586149
Coste rehabilitación energética		73.827 €	82.130 €	82.130 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		197.884 €	225.327 €	225.327 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.788 €	22.533 €	22.533 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		253 €	242 €	242 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	24	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 7
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		46,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	876,10	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		973,94
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		876,1	973,9386149	973,9386149
Coste rehabilitación energética		78.849 €	87.654 €	87.654 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		202.906 €	230.851 €	230.851 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.291 €	23.085 €	23.085 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		260 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	25	DIRECCIÓN		GURIDI 17
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		46,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	876,10	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		973,94
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		876,1	973,9386149	973,9386149
Coste rehabilitación energética		78.849 €	87.654 €	87.654 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		202.906 €	230.851 €	230.851 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.291 €	23.085 €	23.085 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		260 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	26	DIRECCIÓN		GURIDI 19
ANTIGÜEDAD	1960	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	781,14	SUP UTIL (m2u)		650,95
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	878,79	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		931,14
OCUPACIÓN (m2s)	160,00	PERIMETRO (m)		46,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	876,10	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		973,94
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		483.332 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	781,14	781,14	931,14	931,14
VALOR (€)	1.079.398 €	1.295.277 €	1.640.505 €	1.769.172 €
Incremento de valor (€)		215.880 €	561.107 €	689.774 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	51,98%	63,90%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,92	1,56
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		781,1430745	931,1430745	931,1430745
Coste conservación		39.057 €	58.196 €	58.196 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		876,1	973,9386149	973,9386149
Coste rehabilitación energética		78.849 €	87.654 €	87.654 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		202.906 €	230.851 €	230.851 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.291 €	23.085 €	23.085 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		260 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	2	DIRECCIÓN		TEXIDOR 7
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	563,83	SUP UTIL (m2u)		469,86
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	634,31	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		683,83
OCUPACIÓN (m2s)	153,68	PERIMETRO (m)		40,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	663,68	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		731,96
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		348.869 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	563,83	563,83	683,83	683,83
VALOR (€)	779.108 €	934.930 €	1.204.781 €	1.299.273 €
Incremento de valor (€)		155.822 €	425.673 €	520.165 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,64%	66,76%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,83	1,50
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		563,828125	683,828125	683,828125
Coste conservación		28.191 €	42.739 €	42.739 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		663,68	731,9570313	731,9570313
Coste rehabilitación energética		59.731 €	65.876 €	65.876 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		157.923 €	178.615 €	178.615 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.740 €	22.327 €	22.327 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		280 €	261 €	261 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	9.600 €	9.600 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	3	DIRECCIÓN		TEXIDOR 8
ANTIGÜEDAD	1985	USO PREDOMINANTE		DEPORTIVO
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		
Nº DE ALTURAS (ud)	1	ALTURA CORNISA (m)		3,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	864,67	SUP UTIL (m2u)		720,56
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	972,75	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		864,67
OCUPACIÓN (m2s)	864,67	PERIMETRO (m)		0,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	864,67	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		864,67
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.500 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		729.565 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,9	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,7	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	1	1	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,81	0,89	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.600 €	1.600 €	1.600 €	1.600 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.425 €	1.484 €	1.600 €
Superficie de cálculo (m2t)	864,67	864,67	864,67	864,67
VALOR (€)	1.119.355 €	1.232.548 €	1.282.856 €	1.383.472 €
Incremento de valor (€)		113.193 €	163.501 €	264.117 €
% de incremento de valor (Xi)		10,11%	14,61%	23,60%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		9,89	6,85	4,24
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	200 €	200 €	250 €	250 €
Superficie construida (m2t)		864,67	864,67	864,67
Coste conservación		172.934 €	216.168 €	216.168 €
Ratio rehabilitación energetica	0 €	0 €	0 €	0 €
Envolvente (m2fachada+cub)		864,67	864,67	864,67
Coste rehabilitación energética		0 €	0 €	0 €
Accesibilidad acceso	0 €	0 €	0 €	0 €
Fijo accesibilidad	0 €	0 €	0 €	0 €
Ratio accesibilidad/planta	0 €	0 €	0 €	0 €
Nº de plantas		0	0	0
Coste accesibilidad		0 €	0 €	0 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		172.934 €	216.168 €	216.168 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV				
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		200 €	250 €	250 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		0	0	0
Numero de viviendas	0	0	0	0
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	0 €	0 €	0 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	4	DIRECCIÓN		TEXIDOR 9
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	568,44	SUP UTIL (m2u)		473,70
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	639,49	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		688,44
OCUPACIÓN (m2s)	155,00	PERIMETRO (m)		33,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	570,00	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		628,61
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		351.721 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	568,44	568,44	688,44	688,44
VALOR (€)	785.477 €	942.573 €	1.212.902 €	1.308.031 €
Incremento de valor (€)		157.095 €	427.424 €	522.554 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,42%	66,53%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,84	1,50
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		568,4375	688,4375	688,4375
Coste conservación		28.422 €	43.027 €	43.027 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		570	628,609375	628,609375
Coste rehabilitación energética		51.300 €	56.575 €	56.575 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		149.722 €	169.602 €	169.602 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		18.715 €	21.200 €	21.200 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		263 €	246 €	246 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	9.600 €	9.600 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	5	DIRECCIÓN		TEXIDOR 10
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	564,14	SUP UTIL (m2u)		470,12
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	634,66	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		684,14
OCUPACIÓN (m2s)	154,82	PERIMETRO (m)		41,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	669,82	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		737,54
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		349.062 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	564,14	564,14	684,14	684,14
VALOR (€)	730.819 €	935.448 €	1.205.331 €	1.299.867 €
Incremento de valor (€)		204.629 €	474.513 €	569.049 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,93%	77,86%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,54	1,28
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		564,140625	684,140625	684,140625
Coste conservación		42.311 €	64.138 €	64.138 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		669,82	737,5351563	737,5351563
Coste rehabilitación energética		60.284 €	66.378 €	66.378 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		172.594 €	200.516 €	200.516 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.574 €	25.065 €	25.065 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		306 €	293 €	293 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	9.600 €	9.600 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	6	DIRECCIÓN		TEXIDOR 11
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	559,38	SUP UTIL (m2u)		466,15
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	629,30	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		679,38
OCUPACIÓN (m2s)	152,69	PERIMETRO (m)		31,40
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	545,19	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		601,59
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		346.113 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	559,38	559,38	679,38	679,38
VALOR (€)	724.645 €	927.545 €	1.196.935 €	1.290.813 €
Incremento de valor (€)		202.901 €	472.290 €	566.168 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	65,18%	78,13%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,53	1,28
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		559,375	679,375	679,375
Coste conservación		41.953 €	63.691 €	63.691 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		545,19	601,59375	601,59375
Coste rehabilitación energética		49.067 €	54.143 €	54.143 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		161.020 €	187.835 €	187.835 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.128 €	23.479 €	23.479 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		288 €	276 €	276 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	9.600 €	9.600 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	7	DIRECCIÓN		TEXIDOR 12
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	562,03	SUP UTIL (m2u)		468,36
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	632,29	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		682,03
OCUPACIÓN (m2s)	154,17	PERIMETRO (m)		33,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	569,17	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		627,01
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		347.757 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	562,03	562,03	682,03	682,03
VALOR (€)	776.625 €	931.950 €	1.201.615 €	1.295.859 €
Incremento de valor (€)		155.325 €	424.990 €	519.234 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,72%	66,86%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,83	1,50
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		562,03125	682,03125	682,03125
Coste conservación		28.102 €	42.627 €	42.627 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		569,17	627,0078125	627,0078125
Coste rehabilitación energética		51.225 €	56.431 €	56.431 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		149.327 €	169.058 €	169.058 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		18.666 €	21.132 €	21.132 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		266 €	248 €	248 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	9.600 €	9.600 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	8	DIRECCIÓN		TEXIDOR 13
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENA RENOVADO	Nº DE VIV		4
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	363,81	SUP UTIL (m2u)		303,17
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	409,28	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		423,81
OCUPACIÓN (m2s)	100,73	PERIMETRO (m)		30,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	485,73	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		529,45
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		225.106 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,9	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,75	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.416 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	363,81	363,81	423,81	423,81
VALOR (€)	515.284 €	603.259 €	746.672 €	805.235 €
Incremento de valor (€)		87.975 €	231.388 €	289.951 €
% de incremento de valor (Xi)		17,07%	44,90%	56,27%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,86	2,23	1,78
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	0 €	0 €	0 €	0 €
Superficie construida (m2t)		363,8076923	423,8076923	423,8076923
Coste conservación		0 €	0 €	0 €
Ratio rehabilitación energetica	0 €	0 €	0 €	0 €
Envolvente (m2fachada+cub)		485,73	529,4519231	529,4519231
Coste rehabilitación energética		0 €	0 €	0 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		17.500 €	17.500 €	17.500 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		192 €	165 €	165 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	2	2
Numero de viviendas	4	4	4	4
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	4.800 €	4.800 €	4.800 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	9	DIRECCIÓN		TEXIDOR 14
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALA	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	566,09	SUP UTIL (m2u)		471,74
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	636,86	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		686,09
OCUPACIÓN (m2s)	154,99	PERIMETRO (m)		41,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	669,99	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		738,02
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		350.271 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	566,09	566,09	686,09	686,09
VALOR (€)	733.349 €	938.686 €	1.208.772 €	1.303.578 €
Incremento de valor (€)		205.338 €	475.424 €	570.229 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,83%	77,76%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,54	1,29
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		566,09375	686,09375	686,09375
Coste conservación		42.457 €	64.321 €	64.321 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		669,99	738,0234375	738,0234375
Coste rehabilitación energética		60.299 €	66.422 €	66.422 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		172.756 €	200.743 €	200.743 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.595 €	25.093 €	25.093 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		305 €	293 €	293 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	10	DIRECCIÓN		TEXIDOR 15
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALA	Nº DE VIV		4
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	344,36	SUP UTIL (m2u)		286,97
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	387,41	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		404,36
OCUPACIÓN (m2s)	99,95	PERIMETRO (m)		30,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	484,95	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		524,59
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		213.075 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	344,36	344,36	404,36	404,36
VALOR (€)	446.107 €	571.018 €	712.415 €	768.291 €
Incremento de valor (€)		124.910 €	266.308 €	322.183 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	59,70%	72,22%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,68	1,38
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		344,3636364	404,3636364	404,3636364
Coste conservación		25.827 €	37.909 €	37.909 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		484,95	524,5909091	524,5909091
Coste rehabilitación energética		43.646 €	47.213 €	47.213 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		139.473 €	155.122 €	155.122 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		34.868 €	38.781 €	38.781 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		405 €	384 €	384 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	4	4	4	4
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	4.800 €	19.200 €	19.200 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	11	DIRECCIÓN		TEXIDOR 16
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALA	Nº DE VIV		5
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	437,21	SUP UTIL (m2u)		364,34
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	491,86	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		512,21
OCUPACIÓN (m2s)	100,03	PERIMETRO (m)		22,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	441,03	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		477,54
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		270.522 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	437,21	437,21	512,21	512,21
VALOR (€)	566.382 €	724.969 €	902.416 €	973.193 €
Incremento de valor (€)		158.587 €	336.034 €	406.812 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	59,33%	71,83%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,69	1,39
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		437,2070313	512,2070313	512,2070313
Coste conservación		32.791 €	48.019 €	48.019 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		441,03	477,5414063	477,5414063
Coste rehabilitación energética		39.693 €	42.979 €	42.979 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		157.483 €	175.998 €	175.998 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		31.497 €	35.200 €	35.200 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		360 €	344 €	344 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	5	5	5	5
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	6.000 €	24.000 €	24.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	12	DIRECCIÓN		TEXIDOR 17
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENA	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	564,84	SUP UTIL (m2u)		470,70
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	635,45	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		684,84
OCUPACIÓN (m2s)	152,34	PERIMETRO (m)		32,40
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	557,34	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		616,71
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		349.497 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,9	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,75	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.416 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	564,84	564,84	684,84	684,84
VALOR (€)	800.024 €	936.614 €	1.206.570 €	1.301.203 €
Incremento de valor (€)		136.589 €	406.546 €	501.179 €
% de incremento de valor (Xi)		17,07%	50,82%	62,65%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,86	1,97	1,60
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	20 €	20 €	25 €	25 €
Superficie construida (m2t)		564,84375	684,84375	684,84375
Coste conservación		11.297 €	17.121 €	17.121 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		557,34	616,7109375	616,7109375
Coste rehabilitación energética		50.161 €	55.504 €	55.504 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		131.457 €	142.625 €	142.625 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		16.432 €	17.828 €	17.828 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		233 €	208 €	208 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	13	DIRECCIÓN		TEXIDOR 18
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		10
Nº DE ALTURAS (ud)	5	ALTURA CORNISA (m)		15,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	712,10	SUP UTIL (m2u)		593,41
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	801,11	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		862,10
OCUPACIÓN (m2s)	159,32	PERIMETRO (m)		42,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	810,32	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		888,52
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		440.609 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	712,10	712,10	862,10	862,10
VALOR (€)	983.986 €	1.180.783 €	1.518.855 €	1.637.981 €
Incremento de valor (€)		196.797 €	534.869 €	653.995 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,36%	66,46%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,84	1,50
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		712,0952381	862,0952381	862,0952381
Coste conservación		35.605 €	53.881 €	53.881 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		810,32	888,5190476	888,5190476
Coste rehabilitación energética		72.929 €	79.967 €	79.967 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		4	4	4
Coste accesibilidad		85.000 €	85.000 €	85.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		193.534 €	218.848 €	218.848 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.353 €	21.885 €	21.885 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		272 €	254 €	254 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	10	10	10	10
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	12.000 €	48.000 €	48.000 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	14	DIRECCIÓN	TEXIDOR 19	
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE	RESIDENCIAL	
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV	8	
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)	12,50	
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	558,44	SUP UTIL (m2u)	465,36	
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	628,24	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)	678,44	
OCUPACIÓN (m2s)	152,83	PERIMETRO (m)	32,40	
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	557,83	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)	615,11	
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV	345.533 €	
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	558,44	558,44	678,44	678,44
VALOR (€)	771.659 €	925.991 €	1.195.284 €	1.289.031 €
Incremento de valor (€)		154.332 €	423.624 €	517.372 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,90%	67,05%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,82	1,49
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		558,4375	678,4375	678,4375
Coste conservación		27.922 €	42.402 €	42.402 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		557,83	615,109375	615,109375
Coste rehabilitación energética		50.205 €	55.360 €	55.360 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		148.127 €	167.762 €	167.762 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		18.516 €	20.970 €	20.970 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		265 €	247 €	247 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	15	DIRECCIÓN		TEXIDOR 21
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	572,03	SUP UTIL (m2u)		476,69
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	643,54	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		692,03
OCUPACIÓN (m2s)	155,77	PERIMETRO (m)		41,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	675,77	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		745,01
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		353.944 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	572,03	572,03	692,03	692,03
VALOR (€)	741.040 €	948.532 €	1.219.233 €	1.314.859 €
Incremento de valor (€)		207.491 €	478.193 €	573.819 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,53%	77,43%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,55	1,29
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		572,03125	692,03125	692,03125
Coste conservación		42.902 €	64.878 €	64.878 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		675,77	745,0078125	745,0078125
Coste rehabilitación energética		60.819 €	67.051 €	67.051 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		173.722 €	201.929 €	201.929 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.715 €	25.241 €	25.241 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		304 €	292 €	292 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	27	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 13
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	571,95	SUP UTIL (m2u)		476,63
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	643,45	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		691,95
OCUPACIÓN (m2s)	156,27	PERIMETRO (m)		41,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	676,27	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		744,99
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		353.896 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	571,95	571,95	691,95	691,95
VALOR (€)	790.335 €	948.402 €	1.219.096 €	1.314.711 €
Incremento de valor (€)		158.067 €	428.760 €	524.376 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,25%	66,35%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,84	1,51
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		571,953125	691,953125	691,953125
Coste conservación		28.598 €	43.247 €	43.247 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		676,27	744,9882813	744,9882813
Coste rehabilitación energética		60.864 €	67.049 €	67.049 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		159.462 €	180.296 €	180.296 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.933 €	22.537 €	22.537 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		279 €	261 €	261 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	28	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 15
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		4
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	348,04	SUP UTIL (m2u)		290,03
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	391,54	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		408,04
OCUPACIÓN (m2s)	98,43	PERIMETRO (m)		32,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	498,43	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		542,01
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		215.349 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	348,04	348,04	408,04	408,04
VALOR (€)	480.926 €	577.111 €	718.890 €	775.273 €
Incremento de valor (€)		96.185 €	237.964 €	294.347 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	49,48%	61,20%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	2,02	1,63
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		348,0384615	408,0384615	408,0384615
Coste conservación		17.402 €	25.502 €	25.502 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		498,43	542,0096154	542,0096154
Coste rehabilitación energética		44.859 €	48.781 €	48.781 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		132.261 €	144.283 €	144.283 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		33.065 €	36.071 €	36.071 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		380 €	354 €	354 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	4	4	4	4
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	4.800 €	19.200 €	19.200 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	29	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 17
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		4
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	353,31	SUP UTIL (m2u)		294,42
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	397,47	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		413,31
OCUPACIÓN (m2s)	99,50	PERIMETRO (m)		32,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	499,50	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		543,33
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		218.609 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	353,31	353,31	413,31	413,31
VALOR (€)	457.694 €	585.848 €	728.173 €	785.285 €
Incremento de valor (€)		128.154 €	270.479 €	327.591 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	59,10%	71,57%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,69	1,40
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		353,3076923	413,3076923	413,3076923
Coste conservación		26.498 €	38.748 €	38.748 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		499,5	543,3269231	543,3269231
Coste rehabilitación energética		44.955 €	48.899 €	48.899 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		141.453 €	157.647 €	157.647 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		35.363 €	39.412 €	39.412 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		400 €	381 €	381 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	4	4	4	4
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	4.800 €	19.200 €	19.200 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	30	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 19
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENO RENOVADO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	549,06	SUP UTIL (m2u)		457,55
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	617,70	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		669,06
OCUPACIÓN (m2s)	151,64	PERIMETRO (m)		31,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	549,14	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		604,52
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		339.732 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,9	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,75	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.416 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	549,06	549,06	669,06	669,06
VALOR (€)	777.672 €	910.445 €	1.178.766 €	1.271.219 €
Incremento de valor (€)		132.773 €	401.094 €	493.547 €
% de incremento de valor (Xi)		17,07%	51,58%	63,46%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,86	1,94	1,58
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	20 €	20 €	25 €	25 €
Superficie construida (m2t)		549,0625	669,0625	669,0625
Coste conservación		10.981 €	16.727 €	16.727 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		549,14	604,515625	604,515625
Coste rehabilitación energética		49.423 €	54.406 €	54.406 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		130.404 €	141.133 €	141.133 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		16.300 €	17.642 €	17.642 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		238 €	211 €	211 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	31	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 21
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENO RENOVADO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	557,50	SUP UTIL (m2u)		464,58
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	627,19	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		677,50
OCUPACIÓN (m2s)	152,81	PERIMETRO (m)		33,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	572,81	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		631,38
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		344.953 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	557,50	557,50	677,50	677,50
VALOR (€)	770.364 €	924.436 €	1.193.632 €	1.287.250 €
Incremento de valor (€)		154.073 €	423.268 €	516.886 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,94%	67,10%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,82	1,49
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	20 €	20 €	25 €	25 €
Superficie construida (m2t)		557,5	677,5	677,5
Coste conservación		11.150 €	16.938 €	16.938 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		572,81	631,375	631,375
Coste rehabilitación energética		51.553 €	56.824 €	56.824 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		132.703 €	143.761 €	143.761 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		16.588 €	17.970 €	17.970 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		238 €	212 €	212 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	32	DIRECCIÓN		SAGARRASTI 23
ANTIGÜEDAD	1957	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	REGULAR	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	563,36	SUP UTIL (m2u)		469,47
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	633,78	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		683,36
OCUPACIÓN (m2s)	154,52	PERIMETRO (m)		41,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	674,52	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		742,84
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		348.579 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,7	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,73	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.382 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	563,36	563,36	683,36	683,36
VALOR (€)	778.460 €	934.152 €	1.203.955 €	1.298.383 €
Incremento de valor (€)		155.692 €	425.495 €	519.923 €
% de incremento de valor (Xi)		20,00%	54,66%	66,79%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,00	1,83	1,50
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	50 €	50 €	63 €	63 €
Superficie construida (m2t)		563,359375	683,359375	683,359375
Coste conservación		28.168 €	42.710 €	42.710 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		674,52	742,8398438	742,8398438
Coste rehabilitación energética		60.707 €	66.856 €	66.856 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		158.875 €	179.566 €	179.566 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		19.859 €	22.446 €	22.446 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		282 €	263 €	263 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	33	DIRECCIÓN		ARAGUES 3
ANTIGÜEDAD	1955	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	565,08	SUP UTIL (m2u)		470,90
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	635,71	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		685,08
OCUPACIÓN (m2s)	154,48	PERIMETRO (m)		41,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	669,48	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		737,77
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		349.642 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	565,08	565,08	685,08	685,08
VALOR (€)	732.033 €	937.002 €	1.206.983 €	1.301.648 €
Incremento de valor (€)		204.969 €	474.950 €	569.615 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,88%	77,81%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,54	1,29
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		565,078125	685,078125	685,078125
Coste conservación		42.381 €	64.226 €	64.226 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		669,48	737,7695313	737,7695313
Coste rehabilitación energética		60.253 €	66.399 €	66.399 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		172.634 €	200.625 €	200.625 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.579 €	25.078 €	25.078 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		306 €	293 €	293 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	34	DIRECCIÓN		ARAGUES 5
ANTIGÜEDAD	1955	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	563,13	SUP UTIL (m2u)		469,27
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	633,52	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		683,13
OCUPACIÓN (m2s)	154,23	PERIMETRO (m)		33,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	569,23	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		627,28
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		348.434 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	563,13	563,13	683,13	683,13
VALOR (€)	729.503 €	933.764 €	1.203.542 €	1.297.938 €
Incremento de valor (€)		204.261 €	474.039 €	568.435 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,98%	77,92%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,54	1,28
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		563,125	683,125	683,125
Coste conservación		42.234 €	64.043 €	64.043 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		569,23	627,28125	627,28125
Coste rehabilitación energética		51.231 €	56.455 €	56.455 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		163.465 €	190.498 €	190.498 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		20.433 €	23.812 €	23.812 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		290 €	279 €	279 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	35	DIRECCIÓN		ARAGUES 7
ANTIGÜEDAD	1956 RENOVADO	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	BUENO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	568,75	SUP UTIL (m2u)		473,96
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	639,84	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		688,75
OCUPACIÓN (m2s)	155,65	PERIMETRO (m)		41,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	670,65	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		738,69
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		351.914 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,9	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,8	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,75	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.416 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	568,75	568,75	688,75	688,75
VALOR (€)	805.557 €	943.091 €	1.213.452 €	1.308.625 €
Incremento de valor (€)		137.534 €	407.895 €	503.068 €
% de incremento de valor (Xi)		17,07%	50,64%	62,45%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		5,86	1,97	1,60
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	20 €	20 €	25 €	25 €
Superficie construida (m2t)		568,75	688,75	688,75
Coste conservación		11.375 €	17.219 €	17.219 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		670,65	738,6875	738,6875
Coste rehabilitación energética		60.359 €	66.482 €	66.482 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		141.734 €	153.701 €	153.701 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		17.717 €	19.213 €	19.213 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		249 €	223 €	223 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	36	DIRECCIÓN		ARAGUES 9
ANTIGÜEDAD	1955	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	608,83	SUP UTIL (m2u)		507,36
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	684,93	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		728,83
OCUPACIÓN (m2s)	173,73	PERIMETRO (m)		37,60
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	643,73	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		699,21
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		376.713 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	608,83	608,83	728,83	728,83
VALOR (€)	788.710 €	1.009.548 €	1.284.063 €	1.384.774 €
Incremento de valor (€)		220.839 €	495.354 €	596.065 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	62,81%	75,57%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,59	1,32
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		608,8285229	728,8285229	728,8285229
Coste conservación		45.662 €	68.328 €	68.328 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		643,73	699,2071307	699,2071307
Coste rehabilitación energética		57.936 €	62.929 €	62.929 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		173.598 €	201.256 €	201.256 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.700 €	25.157 €	25.157 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		285 €	276 €	276 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	37	DIRECCIÓN		ARAGUES 11
ANTIGÜEDAD	1956	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		8
Nº DE ALTURAS (ud)	4	ALTURA CORNISA (m)		12,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	567,34	SUP UTIL (m2u)		472,79
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	638,26	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		687,34
OCUPACIÓN (m2s)	155,11	PERIMETRO (m)		41,20
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	670,11	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		738,34
LIMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		351.044 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,8	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,68	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.295 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	567,34	567,34	687,34	687,34
VALOR (€)	734.968 €	940.759 €	1.210.975 €	1.305.953 €
Incremento de valor (€)		205.791 €	476.007 €	570.985 €
% de incremento de valor (Xi)		28,00%	64,77%	77,69%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,57	1,54	1,29
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		567,34375	687,34375	687,34375
Coste conservación		42.551 €	64.438 €	64.438 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		670,11	738,3359375	738,3359375
Coste rehabilitación energética		60.310 €	66.450 €	66.450 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		3	3	3
Coste accesibilidad		70.000 €	70.000 €	70.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		172.861 €	200.889 €	200.889 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		21.608 €	25.111 €	25.111 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		305 €	292 €	292 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		2	8	8
Numero de viviendas	8	8	8	8
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	9.600 €	38.400 €	38.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	38	DIRECCIÓN		LLANO 22
ANTIGÜEDAD	1908	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		3
Nº DE ALTURAS (ud)	3	ALTURA CORNISA (m)		9,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	163,77	SUP UTIL (m2u)		136,48
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	184,24	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		208,77
OCUPACIÓN (m2s)	130,45	PERIMETRO (m)		21,80
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	337,55	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		297,40
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUE		101.333 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parametros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,5	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,65	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.244 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	163,77	163,77	208,77	208,77
VALOR (€)	203.670 €	271.560 €	367.815 €	396.663 €
Incremento de valor (€)		67.890 €	164.144 €	192.993 €
% de incremento de valor (Xi)		33,33%	80,59%	94,76%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,00	1,24	1,06
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		163,77	208,77	208,77
Coste conservación		12.283 €	19.572 €	19.572 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		337,55	297,4	297,4
Coste rehabilitación energética		30.380 €	26.766 €	26.766 €
Accesibilidad acceso	0 €	0 €	0 €	0 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		2	2	2
Coste accesibilidad		40.000 €	40.000 €	40.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		82.662 €	86.338 €	86.338 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		27.554 €	28.779 €	28.779 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		505 €	414 €	414 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		8	8	8
Numero de viviendas	3	3	3	3
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	14.400 €	14.400 €	14.400 €

FICHA DE DATOS Y VALORACIONES aMU-RRi/ARU				
PROPIEDAD	39	DIRECCIÓN		LLANO 24
ANTIGÜEDAD	1907	USO PREDOMINANTE		RESIDENCIAL
ESTADO DE CONSERVACIÓN	MALO	Nº DE VIV		6
Nº DE ALTURAS (ud)	3	ALTURA CORNISA (m)		9,50
SUP. CONST (m2t CATASTRAL)	351,00	SUP UTIL (m2u)		292,50
SUP. CONST ACTUALIZADA (m2t)	394,88	INCREMENTO SUP (15m2t x VIV)		441,00
OCUPACIÓN (m2s)	231,09	PERIMETRO (m)		38,00
SUP. ENVOLVENTE (m2fachada+cub)	592,09	SUP. ENVOLVENTE ampliada (m2fachada+cub)		544,10
LÍMITE DEL VALOR LEGAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN				
RATIO NUEVA CONST. ADAPTADA (€/m2t)	1.100 €	LIM. VLDC (€) = 50% SUP. CONST ACTUA. x RATIO NUEV		217.181 €
VALORACIÓN DEL INMUEBLE	ESTADO INICIAL	EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Localización (1-0,5)	0,7	0,7	0,8	1
Uso (1-0,5)	0,5	0,9	1	1
Config. de la parcela (1-0,5)	1	1	1	1
Gravámenes o cargas (1-0,5)	1	1	1	1
Fecha de toma de datos (1-0,5)	1	1	1	1
Tipología y parámetros urb. (1-0,5)	0,5	0,7	0,9	1
Superficie (1-0,5)	0,5	0,8	1	1
Antigüedad y est. conservación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Calidad de la edificación (1-0,5)	0,5	1	1	1
Entorno urbano (1-0,5)	0,5	1	1	1
Equipamientos urbanos (1-0,5)	0,5	0,5	0,5	1
Valor promedio	0,65	0,87	0,93	1,00
RATIO MERCADO NUEVA CONSTRUCCIÓN	1.900 €	1.900 €	1.900 €	1.900 €
RATIO DE VALORACIÓN (€/m2t)	1.244 €	1.658 €	1.762 €	1.900 €
Superficie de cálculo (m2t)	351,00	351,00	441,00	441,00
VALOR (€)	436.516 €	582.022 €	776.962 €	837.900 €
Incremento de valor (€)		145.505 €	340.445 €	401.384 €
% de incremento de valor (Xi)		33,33%	77,99%	91,95%
Inverso de incremento de valor (1/Xi)		3,00	1,28	1,09
COSTES DE REHABILITACIÓN		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Ratio conservación	75 €	75 €	94 €	94 €
Superficie construida (m2t)		351	441	441
Coste conservación		26.325 €	41.344 €	41.344 €
Ratio rehabilitación energetica	90 €	90 €	90 €	90 €
Envolvente (m2fachada+cub)		592,09	544,1	544,1
Coste rehabilitación energética		53.288 €	48.969 €	48.969 €
Accesibilidad acceso	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Fijo accesibilidad	10.000 €	10.000 €	10.000 €	10.000 €
Ratio accesibilidad/planta	15.000 €	15.000 €	15.000 €	15.000 €
Nº de plantas		2	2	2
Coste accesibilidad		55.000 €	55.000 €	55.000 €
COSTE DE REHABILITACIÓN		134.613 €	145.313 €	145.313 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / VIV		22.436 €	24.219 €	24.219 €
COSTE DE REHABILITACIÓN / m2t		384 €	330 €	330 €
COSTES DE REALOJO		EST. REHAB.+REURB	EST. REHAB.+SUPERFICIE	EST. REHAB+SUP+MEJORA URB
Meses de realojo temporal (meses)		8	8	8
Numero de viviendas	6	6	6	6
Ratio coste de realojo (€/mes)	600 €	28.800 €	28.800 €	28.800 €