

## LA ACTUACIÓN DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA SOBRE EL MEDIO URBANO EN CATALUÑA, ADAPTACIÓN O DISOCIACIÓN

**Álvaro Cerezo Ibarrondo**

*Doctor arquitecte en Sostenibilitat i Regeneració Urbana<sup>1</sup>  
Doctorand en Dret per la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED)  
Professor de la Càtedra UNED-Lincoln de Polítiques de Suelo*

### Resumen

Desde la pionera Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (Ley de barrios), hasta la reciente Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (LMU), la acción de regeneración urbana en Cataluña se ha movido en la esfera de la transferencia de recursos económicos para atender las necesidades de las zonas urbanas más vulnerables.

Sin embargo, el cambio de modelo en favor de la sostenibilidad primero con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07), y después con la ampliación de la integralidad en el medio urbano con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), ambos objetivos subsumidos en el actual Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), dio pie a la incorporación de nuevos instrumentos y determinaciones urbanísticas para atender no solo las intervenciones sobre tejidos urbanos vulnerables, sino a todos los aquejados por el gran problema urbano: su obsolescencia.

Por ello, interesa describir cuáles son las características de las aMU y, en especial, las de regeneración y renovación urbana, y en qué grado la legislación urbanística catalana se ha adaptado o permanece disociada del nuevo marco regulador básico para la intervención y preservación de la ciudad existente.

**Palabras clave:** medio urbano, urbanismo, regeneración y renovación, barrios, obsolescencia.

1. <https://orcid.org/0000-0002-9823-9057>.

## L'ACTUACIÓ DE REGENERACIÓ I RENOVACIÓ URBANA SOBRE EL MEDI URBÀ A CATALUNYA, ADAPTACIÓ O DISSOCIACIÓ

### Resum

Des de la pionera Llei 2/2004, del 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial (Llei de barris), fins a la recent Llei 11/2022, del 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i viles (LMU), l'acció de regeneració urbana a Catalunya s'ha mogut en l'esfera de la transferència de recursos econòmics per a atendre les necessitats de les zones urbanes més vulnerables.

No obstant això, el canvi de model en favor de la sostenibilitat primer amb la Llei 8/2007, del 28 de maig, del sòl (LS07), i després amb l'ampliació de la integralitat en el medi urbà amb la Llei 8/2013, del 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (L3R), tots dos objectius subsumits en l'actual Reial decret legislatiu 7/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU), va donar peu a la incorporació de nous instruments i determinacions urbanístiques per a atendre no sols les intervencions de regeneració sobre teixits urbans vulnerables, sinó a tots els afectats pel gran problema urbà: la seva obsolescència.

Per això, interessa descriure quines són les característiques de les aMU i, especialment, les de regeneració i renovació urbana, i en quin grau la legislació urbanística catalana s'ha adaptat o roman dissociada del nou marc regulador bàsic per a la intervenció i preservació de la ciutat existent.

**Paraules clau:** medi urbà, urbanisme, regeneració i renovació, barris, obsolescència.

## URBAN REGENERATION AND RENEWAL ACTION IN CATALONIA, ADAPTATION OR DISSOCIATION

### Abstract

Since the pioneering Law 2/2004, of June 4, on the improvement of neighborhoods, urban areas and towns that require special attention (Neighborhood Law), to the recent Law 11/2022, of December 29, on urban, environmental and social improvement of neighborhoods and towns (LMU), urban regeneration action in Catalonia has moved in the sphere of the transfer of economic resources to address the needs of the most vulnerable urban areas.

However, since the change in model in favour of sustainability, first with the Law 8/2007, of May 28, on land (LS07), and with the expansion of comprehensiveness in the urban environment with the Law 8/2013, of June 26, on urban rehabilitation, regeneration, and renewal (L3R), both objectives subsumed in the current Royal Legislative Decree 7/2015, of October 30, which approves the revised text of the Land and Urban Rehabilitation Law (TRLSRU), have led to the incorporation of new urban planning instruments and determinations to address not only regeneration interventions in vulnerable urban zones, but also all those affected by the major urban problem: its obsolescence.

Therefore, it is important to describe the characteristics of urban environment interventions, particularly those related to urban regeneration and renewal, and to what extent Catalan urban planning legislation has adapted to or remains dissociated from the new state regulatory framework for intervention and preservation of the existing city.

**Keywords:** existing city, urban planning, regeneration and renewal, neighborhoods, obsolescence.

**Sumario:** 1. Introducción; 1.1. Antecedentes; 1.2. La regulación básica de las actuaciones sobre el medio urbano; 2. Descripción de las actuaciones sobre el medio urbano en la regulación básica; 2.1. Tipos y objetos; 2.2. Determinaciones y reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.2.1. La situación básica, las actuaciones básicas y la clasificación; 2.2.2. La participación obligatoria o facultativa; 2.2.3. Los deberes, las cargas y los costes de las actuaciones; 2.2.4. Beneficios e ingresos; 2.2.5. Delimitación de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.2.6. Efectos de la delimitación de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.2.7. Derecho de realojo y retorno; 2.3. Los instrumentos específicos de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.3.1. Instrumentos y contenidos de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.3.2. La memoria de viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.3.3. La distribución de costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano; 2.3.4. Mecanismos de participación, coordinación y colaboración en las actuaciones sobre el medio urbano; 3. Las actuaciones sobre el medio urbano en Cataluña; 3.1. Los tipos y objetos de las actuaciones sobre el medio urbano en Cataluña; 3.2. Las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación en Cataluña; 3.2.1. Antecedentes; 3.2.2. La Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (LMU); 3.2.3. La regulación urbanística (Decreto legislativo 1/2010 y Decreto 305/2006); 4. Conclusiones, adaptación o disociación; 5. Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

Para describir y comparar las regulaciones urbanísticas básica y catalana en materia de regeneración urbana es preciso realizar, cuando menos, una breve descripción del periplo normativo que nos hemos dado, para luego adentrarnos en sus claves y así observar cuál es el grado de adaptación de la regulación catalana de regeneración urbana en la actualidad.

Desde la óptica de la regulación básica y al igual que el modelo urbanístico que emergió con la Ley de 12 de mayo de 1956, de suelo (LS56), la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07), se centró en la producción de nueva ciudad, ya fuera sobre suelo en situación básica rural (actuación de nueva urbanización, art. 14.1a.1 LS07) o sobre suelo urbanizado (actuación de reforma o renovación de la urbanización, art. 14.1a.2 LS07), o incluso con la intención de obtener dotaciones gratuitas para mejorar la ciudad (actuación de dotación, art. 14.1b LS07). Sin embargo, la LS07 no dispuso de ningún instrumento para la preserva-

ción urbana,<sup>2</sup> por lo que la única herramienta contemplada continuó siendo el fomento de la rehabilitación edificatoria, de resultados tan insuficientes. Tuvo que ser la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), con los antecedentes de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), y sus acciones de rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano (art. 109 LES) y el Real decreto ley (RDL) 8/2011 con las actuaciones de rehabilitación urbana (art. 18 RDL 8/2011), la que definiera un régimen jurídico específico para la intervención en la ciudad existente al objeto de su preservación. Es el régimen de las actuaciones sobre el medio urbano (aMU).

A su vez, este régimen jurídico se insertó posteriormente en la compilación normativa que supuso el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), aunque como un régimen especial y diferenciado, como constata el Consejo de Estado con motivo de su dictamen sobre el TRLSRU.<sup>3</sup> Como régimen especial y diferenciado, las aMU garantizan un marco normativo idóneo que no solo llena las lagunas legales existentes hasta la L3R, sino que remueve los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y propicia la generación de ingresos de todo tipo para hacer frente a sus objetivos (EM 1, L3R).

Para el desarrollo efectivo de las aMU, la L3R va a adoptar una serie de determinaciones nucleares que cuestionan los axiomas del urbanismo clásico e incluso los definidos para las actuaciones del régimen general, ya sean de transformación o edificatorias (art. 7.1 y 7.2 TRLSRU). Al margen de las clases y categorías de suelo, y como ya hizo la LS07, la L3R va a: *a)* definir distintos tipos de actuaciones básicas en función de su objeto; *b)* aprovechar todas las flexibilidades que le permite el marco de la regulación básica; *c)* permitir unir el suelo y el vuelo en el cumplimiento de deberes; *d)* establecer la obligación de participar, frente a la participación facultativa u opcional de las actuaciones de transformación; *e)* extender el deber de conservación a estas nuevas actuaciones, y *f)* permitir afrontar la acción urbanística desde la

2. A pesar de su voluntarismo, como planteaba el apartado 1 de la exposición de motivos (EM) LS07: «En tercer y último lugar, 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».

3. «A la vista de lo expuesto, la refundición operada mediante el texto consultado presenta dos características singulares:

— De una parte, se trata más de una agrupación de dos textos legales distintos, bajo una única veste formal que de una auténtica fusión material de normas. La refundición proyectada está condicionada por la pertenencia a distintos grupos normativos de los textos a aunar. En consonancia con esta circunstancia, el proyecto elaborado se limita, en su práctica totalidad, a recoger de manera separada, por mera yuxtaposición, las previsiones de la Ley de Suelo y el de la Ley 8/2013, de 26 de junio, sin realizar una auténtica integración normativa. Ello no es reprochable por cuanto no cabe ir más allá, al pertenecer, como se ha señalado reiteradamente, las disposiciones refundidas a grupos normativos distintos. Únicamente existe auténtica integración normativa en algunos preceptos concretos —en especial en los artículos 2, 3 y 4— y el proyecto lo hace adecuadamente.

— De otro lado, el texto refundido consultado se configurará —de manera un tanto inusual en nuestro derecho— como norma de cabecera de dos grupos normativos distintos —el urbanístico y el de renovación urbana—, jugando sus previsiones distintas funciones en cada uno de ellos.»

integralidad, uniendo lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental en una estrategia administrativa global y unitaria.

Pero para lograr poner en práctica esas determinaciones es necesario modificar algunas regulaciones e innovar otras. Así, la L3R define tres mecanismos: la ampliación del deber de conservación (art. 9.1 TRLS08 modificado por la disposición final [DF] 12 L3R, actualmente art. 15 TRLSRU), la memoria de viabilidad económica de las aMU (MEaMU)<sup>4</sup> (art. 11 L3R, actualmente art. 22.5 TRLSRU) y la distribución «especial» de costes y beneficios<sup>5</sup> (art. 10.1a L3R, posteriormente art. 24.2a TRLSRU).

Partiendo de esa arquitectura jurídica, el nuevo régimen jurídico de la L3R fue recurrido por la Generalitat de Catalunya,<sup>6</sup> lo que dio pie a la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 143/2017, por la que se declaró la inconstitucionalidad de los modos de ejecución de las aMU (art. 9.3 TRLSRU), los contenidos de la MEaMU (letras del art. 22.5 TRLSRU) y las reglas especiales de las aMU (art. 24.1 parcialmente y 24.2 TRLSRU), pero declaró constitucional y de aplicación plena y prevalente todo lo demás, lo que sigue siendo la esencia de su régimen jurídico.

A partir de esa sentencia han sido las comunidades autónomas las que, en el ámbito de sus competencias, han desarrollado las aMU de manera variopinta. Algunas no las contemplan, otras se han limitado a enunciarlas, otras a referenciar la normativa básica, otras a desarrollarlas de manera coherente y muy pocas las han desarrollado de manera divergente o alternativa.<sup>7</sup>

Desde la óptica de la regulación catalana, la primera referencia sobre lo que podemos identificar con la regeneración urbana es la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (Ley de barrios), la cual fue sustituida por la reciente Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (LMU). Dichas leyes han focalizado la acción de regeneración sobre las zonas urbanas más vulnerables y han desplegado mecanismos de intervención mediante la transferencia de recursos públicos. En paralelo y a pesar de las más de veintidós modificaciones que ha tenido el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (DL 1/2010), la regulación urbanística no recoge explícitamente ni una sola mención sobre la regeneración urbana, sino que la identifica con el concepto de *mejora urbana*.

Por ello, el presente artículo, descritos previamente los rasgos y determinaciones de las aMU y la de regeneración y renovación en particular, aborda el análisis y el grado de adapta-

4. Es importante no confundir la MEaMU con el estudio de viabilidad económico financiera o estudio económico financiero, para el plan general de ordenación urbana (PGOU) (art. 12.2.1h TRLS76) o para los planes parciales (art. 13.2g TRLS76).

5. Tampoco se puede confundir con la equidistribución (clásica) de beneficios y cargas en suelo urbanizado (art. 8.3c TRLS08, modificado por la DF 12 L3R, ahora art. 14c TRLSRU).

6. Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya contra la L3R.

7. Para mayor detalle, consultar: A. Cerezo Ibarrondo, M. Lora-Tamayo Vallvé y J. I. Tejerina González, «Las actuaciones sobre el medio urbano en España 2024», Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (Madrid), núm. 223 (primavera 2025).

ción de la regulación catalana, tanto «de barrios» como urbanística, de la regeneración urbana, que ambas normativas identifican como de mejora o mejoramiento.

### 1.1. ANTECEDENTES

Si la LS07 supuso la ruptura con el modelo clásico en pro 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 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 aMU, así como una tentativa de las modificaciones necesarias del régimen general del TRLS08, dando lugar al innominado TRLSR13 (TRLS del año 2008 y las modificaciones introducidas en la DF 12 L3R del año 2013).

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 Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (TRLS76). Esta situación pervivió hasta la STC 143/2017, mediante la cual se limitó la potencialidad de la capacidad regulatoria del Estado, al considerar el Tribunal Constitucional que la L3R regulaba materia urbanística (siquiera parcialmente), lo cual está reservado competencialmente a las comunidades autónomas.

Las aMU 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 innecesariedad de la clasificación del suelo urbano (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 (de distribución de todos los costes y beneficios) frente a la equidistribución tasada del modelo clásico; la ampliación del deber de conservación tanto en el alcance como en el límite y 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 basada en incrementos de edificabilidad, nos sitúan ante un nuevo modelo y un nuevo escenario.

A su vez, las aMU amplían potestades del planeamiento clásico en cuanto a delimitación de su ámbito y los instrumentos de vehicularización, los planes urbanísticos, 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 necesaria, ya que de resultar facultativa como en el régimen general derivaría en su inviabilidad e insostenibilidad, el régimen de indemnizaciones y sobrevaloración del suelo urbanizado regulado en el TRLSRU.

Al igual que en el planeamiento clásico, en las aMU todo les es afecto (beneficios, incrementos de valor, costes y cargas) y, sin embargo, según su propia naturaleza y definición, estas actuaciones ya no tienen que ser meras intervenciones 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 necesarios para el caso de las actuaciones de carácter integrado. No solo pueden quedar afectas 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.

En síntesis, la L3R (y ahora de manera incluida, pero diferenciado en el TRLSRU) define un nuevo modelo flexible de intervención en la ciudad existente, por lo que se pueden 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.

## 1.2. LA REGULACIÓN BÁSICA DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

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 con el objetivo de 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 las 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 solo 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 aMU hacer efectivos 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 los edificios, como en los espacios urbanos. No en vano, muchas de las operaciones más importantes 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 veintisiete 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, solo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente (EM III).

Pero quizás los objetivos más importantes no sean los explicitados expresamente, porque en una lectura detallada afloran:

a) 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.

b) 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.

c) 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, recupera el régimen dual precedente (el anterior a la LS56, si se quiere) y 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. Pero en igual medida, siendo consciente de que no es lo mismo intervenir en lo existente para su preservación que para su sustitución, define un régimen jurídico especial y diferenciado de aplicación preferente, bajo los principios jurídicos *lex specialis derogat*

*generali y lex posterior derogat priori*,<sup>8</sup> 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 un rechazo al cambio y 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 establece un tipo de actuaciones, las aMU (ahora en el TRLSRU), y, a diferencia de las actuaciones separadas de transformación (suelo) y de edificación (vuelo), las unifica 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 artículo 7 de la L3R:

1. De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

2. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Como se puede observar, las aMU tienen una serie de características que las hacen diferentes de las actuaciones urbanísticas de carácter general:

— Tanto la de rehabilitación como la de regeneración y renovación tienen como requisito la rehabilitación edificatoria, por lo tanto, la preservación urbana.

— Se definen en situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, o, lo que es lo mismo, cuando no alcancen a cumplir los requisitos del Código técnico de la edificación, que precisamente establece la DF 3 de la L3R.

— Cuando además de los edificios afecte a los tejidos urbanos, esto es, a la urbanización y la red de equipamientos, serán actuaciones de regeneración y renovación (actuación que no debe ser confundida con la de reforma o renovación de la urbanización; art. 14.1a.2 TRLS08).

8. El primer aforismo significa literalmente que la ley especial deroga a la general o que 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 y se aplica en caso de conflicto entre dos enunciados normativos de igual extensión e idéntico rango jerárquico, incompatibles, promulgados en momentos distintos, en cuyo caso prevalecerá el posterior en el tiempo.

— En el caso de las actuaciones de regeneración y renovación, se habilita para que se incluyan la de demolición y la de nueva construcción de edificios como parte inherente de la actuación.

— La actuación de regeneración y renovación tendrá carácter integrado (que no se debe confundir con el vocablo integrado que utilizan los art. 16.1 TRLS76, 71.2, 82.1 y 85.1b TRLS92 y las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas) 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).

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, en su caso, demoler. Pero en general no existe una actuación 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 (DF 19.1 L3R, actualmente DF 2 TRLSRU) y, como tal, se superpone a las determinaciones autonómicas que pudieran oponerse por el principio de prevalencia (STC 102/2016, 116/2016 y 127/2016).

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 Catalunya sobre los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 15 L3R (únicamente se señalan los artículos afectados a las aMU), por entender esta que se ha producido una invasión competencial, y declara inconstitucional por invasión competencial en materia de urbanismo lo siguiente:

- Artículo 9.3 TRLSRU: los modos de ejecución de las aMU.
- Letras del artículo 22.5 TRLSRU: los contenidos de la MEaMU.
- Artículos 24.1 TRLSRU (parcial) 24.2: las reglas especiales de las aMU.

Debe considerarse que 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, que en parte resultaban expresivas de los principios básicos del urbanismo.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO EN LA REGULACIÓN BÁSICA

Como ya se ha apuntado, las aMU son las actuaciones de régimen especial de la regulación básica que, a diferencia de las actuaciones de régimen general, tienen por objeto la preservación urbana. Su definición se incluye en el artículo 2.1 TRLSRU:

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

A esta definición se incorporó una novación normativa con motivo del TRLSRU,<sup>9</sup> el segundo párrafo del artículo 2.1:

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

Interesa resaltar que, de acuerdo a esta determinación, las aMU no son actuaciones de transformación *per se* (art. 7 TRLSRU), sino que se les aplica el régimen jurídico de los distintos alcances de aquellas, incluso combinadas entre sí, y que no contradigan las determinaciones especiales y propias de las aMU que se recogen en los artículos 3, 4, 8, 9, 10, 14, 17, 19, 22, 24, 31, 32, 33, 42 y 43 TRLSRU.

### 2.1. TIPOS Y OBJETOS

De acuerdo a la propia dicción del precepto y la definición de sus objetos, se pueden distinguir tres tipos de aMU:

- 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): las que, además de la rehabilitación de los edificios, afectan a tejidos urbanos (la urbanización); pueden llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

9. En lo que puede constituir un claro ejemplo de *ultra vires*, puesto que este párrafo no se encontraba en ningún texto anterior y supone una alteración jurídica de las aMU.

- aMU-RRi (regeneración y renovación integrada): son aMU-RR que, además, articulan medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Se debe precisar que las aMU-RR y las aMU-RRi constituyen dos tipos diferenciados que no deben confundirse con las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, las aRRU (art. 7.1a.2 TRLSRU), aunque compartan el vocablo *renovación*,<sup>10,11</sup> ni con las actuaciones de dotación, las aDOT (art. 7.1b TRLSRU), que tienen por objeto la obtención gratuita de dotaciones urbanizadas con cargo al otorgamiento de incrementos de edificabilidad a través de su señalamiento en los instrumentos de ordenación, pero ninguna de las dos tiene por objeto específico la preservación de lo existente, sino la creación y mejora de la ciudad mediante la mera obtención de dotaciones y, por tanto, sin que ello implique la rehabilitación, construcción y demolición de los edificios, ni la imputación de los costes sociales, económicos y medioambientales.

Los tres tipos de aMU tienen un nexo común conceptual, jurídico y competencial: el deber de conservación de la propiedad. Conceptual porque permite vincular la propiedad al medio urbano en que se inserta de una manera plena (art. 15.1c TRLSRU); jurídico porque en todos sus tipos el contenido económico del deber de conservación queda afecto a la actuación (art. 22.5 TRLSRU), y competencial porque el Estado tiene la competencia exclusiva de definir las condiciones básicas de los derechos y obligaciones para garantizar la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1ª de la Constitución española [CE]), donde se incluye del deber de conservación.

---

10. 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.

11. En el mismo sentido, el profesor parejo aborda la cuestión en Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), p. 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».

Tabla 1. Tipos de actuación básica (TRLSRU), facultades y deberes

<i>Régimen</i>	<i>Tipo</i>		<i>Facultad</i>	<i>Deberes</i>
General (art. 7)	Transformación (art. 7.1)	Urbanización (nueva y reforma o renovación) (art. 18.1)	Participación opcional (art. 13.2c y 14c)	Ceder todas las dotaciones públicas vinculadas o adscritas urbanizadas. Ceder el % del total de las plusvalías definido por comunidades autónomas. Urbanizar toda la actuación. Realojar a todos los ocupantes. Indemnizar todos los derechos que no subsistan.
		Dotación (art. 18.2)		Igual a las de urbanización, pero: ceder el % del incremento de las plusvalías definido por comunidades autónomas.
	Edificatorias (art. 7.2 y 18.3)			Realojar a todos los ocupantes. Indemnizar todos los derechos que no subsistan.
Especial aMU (art. 2.1)	Rehabilitación		Participación obligatoria (art. 17.5)	Los que correspondan a las actuaciones de transformación y edificatorias que se definan en su seno (art. 2.1, 15 y 17)
	Regeneración y renovación			
	Regeneración y renovación integrada			

Fuente: elaboración propia.

## 2.2. DETERMINACIONES Y REGLAS ESPECÍFICAS DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

Sin perjuicio de la tarea refundidora llevada a cabo en el año 2015, subsiste en el TRLSRU un régimen especial vinculado a las aMU fácilmente detectable por cualquier lector de la Ley en el uso del encabezamiento o referencia en cada apartado o inciso de «En las actuaciones sobre el medio urbano», por lo que es posible su identificación en los distintos artículos del TRLSRU.

### 2.2.1. La situación básica, las actuaciones básicas y la clasificación

No es posible entender la regulación de las aMU sin constatar el cambio nuclear producido con la LS07: el desplazamiento jurídico del régimen de clasificación del suelo por el régimen de las actuaciones básicas. Una determinación legal no exenta de crítica y rechazo, cuando menos hasta que el Tribunal Supremo sancionó de manera explícita di-

cha determinación jurídica en la Sentencia 2971/2017, fundamento jurídico (FJ) 8,<sup>12</sup> caso Mahou-Calderón:<sup>13</sup>

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

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

La consecuencia de este cambio es que, al margen de cuáles sean la clasificación y la categoría del suelo (en términos de las legislaciones de las comunidades autónomas, como por ejemplo Cataluña, con sus dos categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado), la mera constatación de la situación básica del suelo urbanizado habilita la posibilidad de imponer deberes urbanísticos colectivos en función del tipo de actuación con cargo a la propiedad del suelo de manera motivada (como en todo instrumento de planeamiento y actuación) por medio de las aMU, con lo que el blindaje y armazón del modelo clásico del urbanismo español (de la LS56 a la LRSV98) sobre la propiedad, en la ciudad existente o en suelo consolidado en particular, ha cambiado porque los objetivos y las necesidades son otros, concretamente la preservación de la ciudad en su sentido pleno e integrado.

### 2.2.2. *La participación obligatoria o facultativa*

En el modelo clásico, la participación en la actuación urbanística que hoy llamaríamos de transformación era obligatoria, en correspondencia con los objetivos particulares de la LS56. Como lógica consecuencia, aquella obligación traía aparejada la garantía de beneficio de la actuación: la viabilidad económica del planeamiento (Cerezo y Tejerina, 2018a: 441).

12. [www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0868369d46744524/20170726](http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0868369d46744524/20170726).

13. Véanse también otras sentencias del Tribunal Supremo (STS): STS 3779/2018, FJ 15, PGOU Málaga, Unidad de Ejecución SUNC R G-15 «Veracruz Este», y de manera expresa STS 598/2020, FJ 7, PGOU Málaga, SUP-CH-3 «El Cuartón».

Sin embargo, con la LS07 se establece que la participación en las actuaciones de transformación deja de ser obligatoria y pasa a ser facultativa<sup>14</sup> (actualmente, art. 13.2c y 14c TRLSRU), por lo que ya no se exige la garantía de viabilidad económica, sino la sostenibilidad económica que está referida a las haciendas públicas tras la finalización de la actuación.

Ante esta dualidad, el legislador del año 2013 opta por resolver dicha problemática estableciendo que la participación en las aMU sea obligatoria. Esta determinación se enclava a su vez en un doble plano: por un lado, en la ampliación del alcance económico del deber de conservación y, por otro, 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 resultado con la tímida aplicación del deber de conservación, siquiera limitado a la propiedad misma.

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

*a)* La Administración nunca tiene la obligación de participar en las actuaciones de transformación; únicamente es receptora y cuando participa lo hace en la medida que es propietaria de algún bien patrimonial (no demanial) y de manera análoga al resto, pero en caso contrario solo es beneficiaria (en igual sentido, véase Parejo, 2014: 110; Hervás, 2017: 360).

*b)* Únicamente tiene la obligación de asumir aquella parte del coste que exceda el sumatorio de todos los valores legales de conservación (art. 15.2 TRLSRU), como en las órdenes de ejecución y como se constata en la condición de la viabilidad económica de las aMU (art. 22.5 TRLSRU).

*c)* Cuando la Administración financie parte de la operación, será porque voluntariamente así lo acuerda en los términos del convenio administrativo que se suscribe, que resulta ser un acto potestativo y, por tanto, no obligatorio (Parejo, 2015: 8).

*d)* 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, de manera análoga a como lo establecía el TRLS76, art. 183.3).<sup>15</sup>

14. Diccionario de la lengua española: «facultativo, va. 1. adj. Opcional, no obligatorio».

15. TRLS76, art. 183: «Uno. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia le cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera. [...] Tres. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado».

En consecuencia, el TRLSRU establece que los propietarios (en sus distintos tipos de organización) son los obligados a participar y costear estas actuaciones porque gravitan sobre la delimitación de la propiedad de acuerdo con su función social y, en concreto, en el cumplimiento del deber de conservación que precisamente se reformula con esta ley.

En igual medida, el artículo 4.4 TRLSRU recoge como mandato la necesidad de elaborar consensos para evitar la reactividad ciudadana colectiva:

[...] las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas [...], así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.

Sin embargo, esta determinación fue considerada inconstitucional en la STC 143/2017 por invasión competencial en materia de urbanismo.

Pero lo que interesa es la referencia final de dicho apartado, «bien de la iniciativa de los propios particulares [...], bien de una amplia participación los mismos», que denota ese afán de que, más allá de la obligación legal, sea la propia voluntad colectiva 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).

En todo caso, el establecimiento de la obligación 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 señala el artículo 14d TRLSRU:

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 aMU 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, que precisamente recoge el artículo 14c TRLSRU, 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.

### 2.2.3. *Los deberes, las cargas y los costes de las actuaciones*

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

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

En la LS07 los tipos de actuación en suelo urbanizado son dos, la actuación de reforma o renovación de la urbanización (aRRU) y la actuación de dotación (aDOT), cuyo objeto fundamental lleva únicamente aparejada la intervención sobre el suelo, la reordenación del suelo con sustitución de la edificación en el caso de la aRRU (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 la aDOT. En todo caso, ninguna de las dos actuaciones contempla 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 definición de las actuaciones mediante sus deberes permite que, a través de su redefinición y ampliación, se pueda acometer el objetivo de la preservación urbana.

En la evolución de la LS07 a la L3R lo que se produce es un aumento progresivo de las cargas de las actuaciones, que en el caso de las aMU son deberes, puesto que gravitan y se construyen a partir del deber de conservación del derecho de propiedad. La propiedad edificada 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 porque se reconoce que la mera intervención física es probable que no permita solventar las necesidades y los déficits reales de los tejidos urbanos de una manera efectiva.

El legislador del año 2013 se percata de que, para atender estas nuevas actuaciones, estas nuevas cargas y, consiguientemente, estos nuevos 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 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 es inviable e insostenible si se hace de la manera masiva que precisa la intervención generalizada en el medio urbano. Por tanto, con la finalidad de contrarrestar las eventuales cargas de las aMU 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 (CEREZO, 2018b). Con la L3R se redefinen el deber de conservación y su límite para disociarlo de la realidad o estado de la propiedad y situarlo en un límite que permita costear las necesidades en un marco superior al de la propia propiedad donde se inserta: el medio urbano, la ciudad.

Como se ha señalado anteriormente, disponemos de tres tipos de aMU: la aMU-R, la aMU-RR y la aMU-RRi. Por otro lado, sin perjuicio de que las distintas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas completen o detallen algún deber más, la regulación básica establece los siguientes deberes para cada una de las actuaciones de régimen general en suelo urbanizado (en igual sentido, Iglesias, 2017: 233):

- Actuación de reforma o renovación de la urbanización (aRRU, art. 7.1a.2 TRLSRU):
  - Obtener y ceder todas las dotaciones vinculadas a la actuación (sistemas generales y locales), ya sean incluidas o adscritas.
  - Ceder el 5-15 % de la edificabilidad media ponderada libre de cargas.
  - Costear la urbanización (incluyendo los costes y honorarios técnicos).
  - Indemnizar a los titulares de derechos sobre edificios y construcciones disconformes con la ordenación que deban ser derribados.
  - Garantizar el realojo y el retorno de ocupantes legales de viviendas y actividades según la legislación vigente.
- Actuación de dotación (aDOT, art. 7.1b TRLSRU), igual a las de la aRRU excepto:
  - La cesión de edificabilidad 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 de otras formas según la legislación urbanística.
- Actuación edificatoria (aEDIF; art. 7.2 TRLSRU):
  - Completar la urbanización para adquirir la condición de solar.
  - Edificar en plazo.
  - Garantizar el realojo y el retorno en su caso.
  - Indemnizar a los titulares de derechos sobre los edificios y construcciones, así como las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados disconformes con la ordenación que deban ser derribados.

Por otra parte, de acuerdo con su regulación especial y sin perjuicio de las determinaciones de desarrollo que pudieran establecer las comunidades autónomas, cabe señalar que las aMU tienen los siguientes deberes y, consiguientemente, el deber de costear con el límite del valor legal del deber de conservación para cada uno de los sujetos incluidos y obligados en la actuación:

- aMU-R (rehabilitación): los propios de la actuación edificatoria (aEDIF).
- aMU-RR (regeneración y renovación): los que se derivan de la suma de la actuación de reforma o renovación de la urbanización y la actuación edificatoria, con la posibilidad de incluir actuaciones de dotación.
- aMU-RRi (regeneración y renovación integrada): los mismos que en el epígrafe anterior, pero incluyendo adicionalmente los costes sociales, económicos y medioambientales precisos para la actuación en el seno de un plan urbanístico.

Por tanto, mediante la incorporación de las aMU y la aMU-RR especialmente, no solo permite vincular 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 cualquier tipo de necesidad urbana. De ahí que se pueda identificar un nuevo modelo de intervención urbana.

#### 2.2.4. *Beneficios e ingresos*

Desde la LS56, el urbanismo se ha concebido 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 bien mediante actuaciones asistemáticas, bien, en los casos de mayor dimensión, de manera análoga a las actuaciones de nueva transformación, que son actuaciones de sustitución, y no de preservación. En dichas actuaciones de transformación 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, zonas verdes y vialidad) y los solares dotacionales, pero que por su condición dotacional no tienen valor lucrativo.

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

Ahora bien, si la actuación en suelo urbanizado no establece la sustitución de la edificación, si no hay incremento de la edificabilidad, pero sí hay reurbanización, rehabilitación, demolición y nuevas edificaciones sustituidas, incluso mejoras sociales, económicas y medioambientales, etc., se generan plusvalías. Sin embargo, en el urbanismo clásico no sería posible reconocerlas (es cierto que 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 y los 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, las aMU superan el constreñimiento del concepto de *beneficio* a los ingresos por la edificabilidad, consideran también los demás ingresos de la actuación y reconsideran la asociación biunívoca entre beneficio y edificabilidad, pero no consideran los demás beneficios, como pueden ser los incrementos de valor de las construcciones preexistentes. Así, el artículo 14c TRLSRU aclara que el concepto de *beneficio* incluye las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación, referidos en todo caso al inciso *a* del artículo 24.2 TRLSRU (aunque este apartado fue declarado inconstitucional por la STC 143/2017 por cuestiones competenciales).

### 2.2.5. Delimitación de las actuaciones sobre el medio urbano

Para la delimitación de las actuaciones clásicas no existen criterios más allá de ciertas reglas de equilibrio entre ámbitos, al amparo del presunto derecho a la igualdad, puesto que es únicamente dentro de las áreas y sectores (u otras denominaciones de ordenación), pero no entre dichos ámbitos espaciales. 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, siempre que el beneficio esté garantizado y resulte más o menos igual entre los subámbitos que se definan. No hay más regla.

Las aMU mimetizan 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. Interesa en este punto recabar la definición concreta de *viabilidad* que se recoge en el artículo 22.5 TRLSRU:

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 [...].

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.

Por todo ello y para la delimitación de las aMU, es posible hacer uso de las potestades públicas que confieren los instrumentos de ordenación urbanística en la medida en que se garantice la nueva viabilidad.

### 2.2.6. Efectos de la delimitación de las actuaciones sobre el medio urbano

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 nueva ciudad, ni siquiera con las reglas especiales de los artículos 99.4 TRLS76<sup>16</sup> y 28 LRSV98.<sup>17</sup> Mucho menos si el objetivo es la preservación con la mejora de lo existente.

En consonancia con este reconocimiento, la L3R introdujo unas determinaciones para mayor flexibilidad y acomodación de estándares en el seno de las aMU (L3R, EM IX),<sup>18</sup> que cabe englobar en varios bloques: las físicas, las urbanísticas, los mecanismos 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 artículo 24.4 TRLSRU, y para mejorar el comportamiento energético siempre y cuando se logre al menos una reducción del 30 % de la demanda energética, descritas en el artículo 24.5 TRLSRU.

En el ámbito de las urbanísticas se introduce la exención de cesión de la edificabilidad e incluso sustituirla por otras formas de compensación (art. 18.1*b* TRLSRU) y, como cláusula de cierre, la exención de prácticamente cualquier deber de las actuaciones, como el cumplimiento de los estándares (Iglesias, 2017: 234; art. 18.4 TRLSRU).

En cuanto a los mecanismos de gestión, la aprobación del instrumento por el cual se aprueban las aMU supone la declaración de utilidad pública e interés social de todos los bienes y derechos incluidos en la delimitación, desplegándose los mecanismos de las potestades públicas de los instrumentos de planeamiento de desarrollo (expropiación, venta y sustitución forzosa, tanteo y retracto en favor de la actuación), así como la legitimación de la ocupación de superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal, simplificando los procesos de desafectación y cesión descritos anteriormente (Castelao, 2013: 215), y marcaba el inicio de la actuación (art. 42.3 TRLSRU). Al igual que los mecanismos de gestión, la STC 143/2017 también anuló los artículos 42.3 y 24.3 TRLSRU.

Pero de todos los efectos que implican para la propiedad la aprobación del instrumento de las aMU, el más relevante es el siguiente (art. 14*d* TRLSRU):

16. TRLS76, art. 99.4: «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».

17. En referencia al uso de las valoraciones catastrales en suelo urbano consolidado y en suelo urbano no consolidado.

18. L3R, EM IX: «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».

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 aMU 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 (Tejedor, 2018: 300), inscribiéndose la carga sobre cada bien y con la misma determinación y naturaleza de las cargas de urbanización. En consecuencia, se demuestra que el deber de conservación trasciende el ámbito espacial de la propiedad extendiéndose al medio urbano, se delimita por el contenido y los objetivos de la actuación, y su contenido económico se incorpora al cálculo y determinación de la viabilidad económica especial de las aMU.

#### *2.2.7. Derecho de realojo y retorno*

El derecho al realojo y retorno, que en nuestra historia ha sido un derecho de reconocimiento reciente, 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 disposición adicional 4 del TRLS92, anulada parcialmente por la STC 61/1997), concretamente como uno de los deberes de las actuaciones de transformación, actualmente en el artículo 18.1e TRLSRU:

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, los artículos 19 y 43.2 TRLSRU desarrollan este derecho de manera específica en el seno de las aMU más allá de la definición procedimental para el ejercicio y la garantía del derecho. Así, para hacer efectivo el derecho de realojo se define que:

- Se realojará una vivienda protegida por cada vivienda afectada en el mismo ámbito o lo más cercana posible, o en metálico cuando no sea posible.
- Las personas con necesidades especiales recibirán, en virtud del derecho de realojo, una vivienda adaptada a su discapacidad.
- El derecho es independiente de otras ayudas, excepto que se actúe o se despliegue la expropiación.

En cuanto al derecho de retorno, el artículo 19.2 TRLSRU 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 tenía si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquella y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado.

La singularidad de las aMU reside en la definición del sistema de ejecución o gestión en la actuación, donde se establecen dos supuestos (art. 43.2 TRLSRU): en la expropiación, es la Administración quién determina si se le entrega la vivienda de realojo (Parejo, 2014: 161; Hervás, 2017: 370) o su compensación en metálico, mientras que, en todos los demás supuestos, la elección es a voluntad del que ostenta el derecho.

## 2.3. LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO

Las aMU, conforme a los objetivos de la L3R que les dio origen, suponen un cambio para la intervención en el medio urbano de manera sostenible e integrada, en la medida que los modelos precedentes tenían como objetivo fundamental la expansión urbana (hacia el exterior o el interior) mediante la transformación del suelo y la 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 urbanística, junto con la transposición del derecho comunitario en materia de medioambiente y la explicitación del régimen estatutario del derecho de propiedad, definen un cambio conceptual para que la intervención en el medio urbano sea posible con la L3R.

Para ello, la L3R primero y ahora el TRLSRU van a modular las garantías de la limitación de las cargas y viabilidad económica tradicional y blindajes del suelo consolidado 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, pero queda siempre la posibilidad de poder implementar las medidas de carácter tributario.

### 2.3.1. Instrumentos y contenidos de las actuaciones sobre el medio urbano

Al igual que la LS07, que no identifica el concepto de *plan* y se vale del concepto de *instrumento de ordenación urbanística*<sup>19</sup> de las actuaciones de transformación, la L3R primero y actualmente el TRLSRU utilizan el mismo concepto para articular el despliegue de las aMU. Al TRLSRU le basta una sencilla remisión al procedimiento administrativo para definir la forma de tramitación de las aMU:

19. En parte para evitar la inconstitucionalidad en el uso de un término asociado a la materia urbanística, aunque resulte ineludible tal identificación.

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.

Las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el artículo 8, y a elección del Ayuntamiento.

Por tanto, remite a que sean los instrumentos de ordenación urbanística de las comunidades autónomas o las ordenanzas municipales las que encajen a las aMU de la misma manera que lo hacen las actuaciones de régimen general (art. 7 TRLSRU).

En cuanto a sus contenidos, fueron recogidos en el artículo 24.2 TRLSRU, si bien fueron declarados inconstitucionales por la STC 143/2017:

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.

La equidistribución tomará como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los propietarios en la comunidad de propietarios o en la agrupación de comunidades de propietarios, en las cooperativas de viviendas que pudieran constituirse al efecto, 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, para retribuir su actuación.

b) El plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso.

Aunque tiene interés su descripción puesto que, como se verá respecto de la MEaMU, los contenidos de los instrumentos de ordenación que contengan una aMU son cuando menos indicativos para cualquier operador al albur de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su Sentencia 733/2021, sobre el plan parcial de reforma interior del área de planeamiento remitido (APR) 07.09, TPA Raimundo Fernández de Villaverde.

### 2.3.2. *La memoria de viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano*

La viabilidad económica del planeamiento fue uno de los elementos nucleares del modelo clásico y, más allá de las cuestiones políticas u opcionales, resultaba coherente con el mismo.

Si la ejecución del planeamiento resultaba obligatoria para los propietarios, la misma no podía ser un quebranto, una lesión o una ruina 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); al fin y al cabo, la actuación de urbanización o integrada únicamente produce solares. La ley confiaba a la buena práctica de los operadores que la generación de suelo transformado produjera ciudades óptimas. En ese sentido y de acuerdo a la percepción común, la actuación clásica únicamente repartía edificabilidad (el supuesto ingreso) y las cargas de urbanización, pero de una manera limitada o tasada (fundamentalmente los costes de las obras de urbanización, los honorarios técnicos y jurídicos, las indemnizaciones y, ya en una etapa posterior, los realojos). En todo caso, la condición de viabilidad suponía que este binomio de ingresos y gastos debía tener un saldo positivo.

No obstante, se puede observar que la conservación de la ciudad no se encontraba reflejada ni en el inicio (con la primera transformación, salvo la remisión a las entidades de conservación urbanística), ni durante 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 las necesidades integrales tampoco porque han sido conceptualizadas como algo ajeno al objetivo del urbanismo y, sin embargo, son propias de otros departamentos públicos.

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

La primera evolución se produce con el desplazamiento de la viabilidad clásica (garantía de beneficios para el propietario a la finalización de la actuación) y la modificación del foco por aparición de la sostenibilidad económica de los instrumentos de transformación del suelo (impacto sobre las haciendas públicas a partir de la terminación de la actuación, incluyendo los eventuales saldos de la actuación y la suficiencia y adecuación de los usos productivos para preservar la competitividad y garantizar la supervivencia de los distintos tejidos urbanos; artículo 22.4 TRLSRU). Con ese primer viraje se consigue poner el foco en la sostenibilidad y 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 las actuaciones de régimen especial. La aMU-R se limita a la rehabilitación del edificio conforme al nuevo alcance y límite del deber de conservación, mientras que la aMU-RR vinculará tanto la edificación como la urbanización, afectando a una pluralidad de fincas y, por tanto, vinculando bajo un mismo paraguas el suelo y el vuelo. Si además incluye los costes de las medidas sociales, económicas y medioambientales en un mismo plan, será una aMU-RRi, 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 del modelo clásico. Esta se reformula, si acaso necesariamente porque 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 la justifica, 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 puede formular de la siguiente manera:

$$\text{ingresos} - \text{costes} > 0$$

$$\text{edificabilidad patrimonializable de la actuación} - \text{cargas de la actuación} > 0 \text{ €}$$

Sin embargo, la viabilidad de la aMU se va a definir como (art. 22.5 TRLSRU):

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.

Por lo que la viabilidad de las aMU puede formularse como:

$$\text{costes} - \text{ingresos} = \sum A_i \leq 50 \% \text{ VRB}_{A_i} \quad A_i \leq X_i$$

Donde:

- Costes: todos los costes y cargas de la actuación.
- Ingresos: todos los ingresos e incrementos de valor de la actuación.

- $\sum A_i$ : el sumatorio de todas las aportaciones individuales de las propiedades incluidas en el ámbito que se encuentran topadas por el límite legal del deber de conservación respectivo (50 % VRBa).

- VRBa: valor de reposición bruto actualizado, límite legal del deber de conservación (art. 15.3 TRLSRU):

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.
- Xi: revalorización de la propiedad, diferencia entre el valor antes y después de la actuación.

Con la vinculación e interrelación de estos tres elementos que redefinen la viabilidad económica de las aMU, incluyendo todos sus tipos, se abre un nuevo escenario y se produce la ruptura necesaria con los axiomas del modelo clásico precedente.

En cuanto a los contenidos de la MEaMU, fueron declarados inconstitucionales por la STC 143/2017:

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.

Y, sin embargo, el Tribunal Supremo los ha reconocido como indicativos de la voluntad del legislador en la Sentencia 733/2021, sobre el plan parcial de reforma interior del APR 07.09, TPA Raimundo Fernández de Villaverde.<sup>20</sup>

De la propia definición de la MEaMU (art. 22.5 TRLSRU) 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 aMU son actuaciones de saldo negativo, que se equilibran mediante las aportaciones obligatorias (con

20. STS 733/2021, FJ 3 (véase: [www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/727e8011a0410778/20210310](http://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/727e8011a0410778/20210310)):

Pero es que, además de lo expuesto, y como tercer criterio interpretativo, que se haya establecido ese régimen «especial» de la memoria de viabilidad, es acorde a la misma procedencia del precepto que se incorpora, no se olvide, en un Texto Refundido, es decir, integra normativa de naturaleza legal ya vigente. Y así, este párrafo 5º del artículo 22 no hace sino incorporar, como ya se dijo, el artículo 11 de la Ley de 2013 que, ya en su redacción, limita su contenido a las actuaciones en suelo urbanizado —«actuaciones referidas en el artículo anterior»—, esto es, tanto de urbanización por reforma o renovación, como de dotaciones.

[...]

Por el contrario, la memoria de viabilidad tiene otra finalidad, ya se hizo referencia a ello, y, por tanto, un contenido bien diferente. En relación a su contenido, es acorde a esa finalidad de previsibilidad de poder acometer económicamente la actuación, habida cuenta que por incidir sobre suelo que ya tiene un aprovechamiento consolidado, en mayor o menor grado, imponiendo la necesidad de alterar ese aprovechamiento con otros que se imponen con la actuación o, incluso, pueden verse anulados por acometer nuevas dotaciones. Ese contenido puede descubrirse de los cinco apartados que tenía el artículo 11 de la Ley de 2013 que, como ya se dijo, fueron declarados inconstitucionales y aunque por el juego de fechas fueron incorporados al TRLS, han desaparecido de su artículo 22, pero que sirven para descubrir la intención del legislador básico.

Pues bien, conforme a dichos párrafos, obviamente que se incluye la sostenibilidad de las nuevas instalaciones y servicios de la nueva urbanización o dotación, como cabe concluir del extinto párrafo e), cuando se refiere a que la memoria de viabilidad deba incluir «[l]a 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».

Pero además de ello, la exigencia de la memoria va más lejos. En efecto, por tratarse de actuaciones que inciden sobre el suelo ya urbanizado, la primera exigencia que se imponía en el párrafo (apartado a) era precisamente un «estudio comparado» de las determinaciones urbanísticas ya existentes en el ámbito de la actuación y las que deban ser establecidas con la misma, determinando los efectos «en su caso», sobre aquellas. En segundo lugar (apartado b), se imponía la determinación económica de los valores de repercusión del suelo por los nuevos usos propuestos, en relación con el importe de la inversión necesaria para ejecutar la actuación. En el apartado c) se hacía referencia a un análisis de la inversión prevista con la actuación que permita su financiación en su mayor parte. Y en el apartado d) se hacía referencia al aspecto temporal de amortización de las inversiones que la actuación comporta.

el límite 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:

$$\begin{array}{ll} \text{Viabilidad clásica:} & \text{ingresos} - \text{costes} > 0 \\ \text{Viabilidad aMU:} & \text{costes} - \text{ingresos} = \sum A_i \quad A_i \leq 50 \% \text{ VRB}_i \quad A_i \leq X_i \end{array}$$

Donde, en las aMU:

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

Reiteramos que en la formulación se observa que las aMU son actuaciones, en principio, de saldo negativo, pero con un saldo negativo limitado a no rebasar el límite del deber legal de conservación; o, como indica el artículo 15.2 TRLSRU, cuando la relación de costes menos los ingresos no supere 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:

- la actuación es inviable y precisa ser redefinida o redelimitada, o
- la Administración debe cubrir el diferencial hasta lograr el equilibrio.

La definición de una nueva viabilidad nos lleva a entender la labor urbanística desde una óptica muy distinta y a manejar datos desde una visión integral. Por tanto, para hacer esta sencilla comprobación se requiere una intensa labor de campo y de diagnóstico del tejido urbano de manera integral (física, medioambiental, social y económica), así como el manejo de las distintas técnicas y métodos de valoración.

La aMU incluirá, en función del tipo, hasta todos los costes necesarios para la recuperación del ámbito, pero se apropia igualmente de todos los ingresos, beneficios y plusvalías de la actuación, análogamente a cualquier actuación integrada o sistemática de las legislaciones urbanísticas, pero superando el alcance limitado de la urbanización de esta última y, sobre todo, la garantía de beneficios. Adicionalmente, es preciso contemplar las determinaciones conjuntas y propias de las actuaciones de transformación y de edificación cuyo régimen regula el artículo 18 del TRLSRU:

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

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

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

### 2.3.3. *La distribución de costes y beneficios de las actuaciones sobre el medio urbano*

El TRLSRU, conforme al objetivo en este caso de las aMU-RR y las aMU-RRi, habilita una equidistribución distinta a la clásica, tanto porque los beneficios y costes son distintos como porque la relación o saldo entre ellos es distinto al del modelo anterior.

Como mecanismo de reparto y distribución de beneficios y cargas, la reparcelación ha sido la técnica estrella en el urbanismo español. Esta técnica tiene por objeto realizar la transformación jurídico-económica del suelo de manera acorde al planeamiento, ya sea sobre suelo virgen o sobre suelo previamente transformado. Así, con 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 de una realidad física por otra, creando una nueva situación, sin perjuicio de que puedan existir zonas o edificios que sean conformes con la ordenación.

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

La técnica de la reparcelación, como instrumento económico, es una técnica de reparto de beneficios netos, bajo el supuesto de que toda operación debe tener saldo positivo, esto es, que el valor de la edificabilidad patrimonializable por los participantes sea superior a las cargas de la actuación.

Sin embargo, esta técnica, que no estaba pensada para la ciudad existente, resulta mucho menos adecuada para las actuaciones no asimilables, como las de preservación urbana. Por todo ello, el TRLSRU 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 aMU. Así, el artículo 24.2 TRLSRU establecía las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones:

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

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

[...]

Obsérvense las diferencias: mientras que para las actuaciones de régimen general indica «beneficios y cargas», para las aMU se invierten los términos, hecho 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 descriptiva 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, al exterior 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.

La Ley no prefigura la formulación del reparto, pero todo hace pensar que debería 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 (art. 31.1 CE).<sup>21</sup>

No obstante, la STC 143/2017, al igual que se hizo con los contenidos de la viabilidad económica especial de las aMU, estudió la constitucionalidad de los preceptos descritos, que, conjuntamente con la forma de delimitación de los ámbitos de estas actuaciones, resultaban inconstitucionales por ser materia urbanística y no ser instrumental de otras competencias estatales.

El artículo 24.2a TRLSRU, anulado por la STC 143/2017, nos remitía a las cuotas que correspondan a cada uno de los propietarios dentro de cada propiedad, pero remitía a un acuerdo que debería alcanzarse entre propiedades. Por tanto, en defecto de acuerdo se ha de establecer un criterio que ha de ser equitativo, para lo que se propone que el reparto del saldo entre los costes y los ingresos se realice bajo el principio de progresividad tributaria, de tal manera que quien más se lucre más deberá aportar proporcionalmente (aunque en este caso no sea una progresividad estricta, sino proporcional). De otro modo, en ausencia de acuerdo las aportaciones individuales obligatorias, limitadas por el valor del deber legal de conservación (art. 15.3 TRLSRU), se ponderarán de manera proporcional al beneficio o incremento de valor de cada edificio o propiedad incluida en el ámbito (regla *antes-después*<sup>22</sup> de los valores inmobiliarios de mercado).

21. Artículo 31.1 CE: «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».

22. 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, 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 paso forzosa: «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, cabe proponer que la aportación de cada propiedad o edificio equivaldrá a la parte proporcional que le corresponde en función del beneficio particular en la actuación y su suma total permitirá cubrir el diferencial de la actuación, que matemáticamente se puede formular de la siguiente manera:

$$A_i = (\text{costes} - \text{ingresos}) \frac{x_i}{\sum x_i} \leq 50 \% VRB_{ai}$$

Donde:

- $A_i$ : aportación individual de cada propiedad topada por el límite legal del deber de conservación respectivo (50 %  $VRB_{ai}$ ).
- Costes – ingresos: saldo inicial de la actuación sin aportaciones.
- $X_i$ : revalorización de la propiedad, diferencia entre el valor antes y después de la actuación.
- 50 %  $VRB_{ai}$ : límite del deber legal de conservación de cada propiedad (VDLC).
- $VRB_a$ : valor de reposición bruto actualizado, límite legal del deber de conservación; véase el artículo 15.3 del TRLSRU:

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.

#### 2.3.4. *Mecanismos de participación, coordinación y colaboración en las actuaciones sobre el medio urbano*

La redacción original del artículo 4.4 del TRLSRU decía:

4. 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.

Esta dicción, aunque fue declarada inconstitucional por la STC 143/2017, induce a un cambio de óptica, más en clave de autogestión, porque la ciudadanía no ha de ser solo partíci-

pe, sino protagonista de las actuaciones que la afectan, que la benefician y que tiene que pagar directamente: la preservación del medio urbano.

Por ello, el TRLSRU resitúa las ayudas y subvenciones en el seno de las aMU. 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 el coste de los obligados, pero vinculados en todo caso al cumplimiento de los deberes conjuntos de la actuación. Así lo señalaba el artículo 24.2a TRLSRU y también los apartados *a* y *b* del artículo 22.5 TRLSRU. Por tanto, esta nueva lectura y aplicación de las ayudas y/o subvenciones supone resituar el instrumento, las políticas y los objetivos de la acción urbanística en el beneficio colectivo y no en la patrimonialización de los recursos públicos (Tejedor, 2018: 463).

### 3. LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO EN CATALUÑA

#### 3.1. LOS TIPOS Y OBJETOS DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO EN CATALUÑA

Partiendo del canon de contraste definido por la regulación básica, que identifica tres tipos de aMU (de rehabilitación; de regeneración y renovación; de regeneración y renovación integrada), la regulación catalana de barrios, de urbanismo y de vivienda recoge la definición de actuaciones de rehabilitación edificatoria de manera conforme con la regulación básica. Sin embargo, como se ha señalado en la introducción, la actuación de regeneración y renovación se identifica, en algún caso, como una actuación de reforma interior, pero finalmente se inclina por su identificación como de mejora (planes de mejora en la legislación urbanística) o como de mejoramiento en la LMU. Igualmente, dentro de ese paraguas y al menos en sus objetivos, la actuación de mejora urbana incluye el alcance integrado de los conceptos sociales, económicos y ambientales de las aMU-RRi e incluso algunos más.

#### 3.2. LAS ACTUACIONES DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO EN CATALUÑA

##### 3.2.1. *Antecedentes*

Con carácter previo es necesario constatar el antecedente de la Ley 2/2004 (Ley de barrios). Una ley pionera para la intervención en barrios degradados y tejidos vulnerables, pero que se limitó a la creación de un fondo para dotar estas actuaciones con recursos públicos, pero no activaba ningún mecanismo urbanístico, salvo los que pudieran estar previstos en la Ley urbanística vigente en aquel momento, la Ley 2/2002, que, conforme a la regulación básica, impedía modelo alguno de preservación conjunta o exigencia sobre la ciudad existente, salvo que se estableciera una actuación de sustitución de la ordenación.

Aquel fondo era un instrumento para la contribución financiera de la Generalitat a los proyectos de intervención integral en las áreas con el objetivo de mejorarlas desde el punto

de vista urbanístico, social, económico y ambiental y que eran solicitados por los municipios. En lo económico, el fondo podría cubrir entre el 50 % y el 75 % del presupuesto global de las actuaciones, pero se omitía quién y cómo debería cubrir el tanto por cierto restante del presupuesto y el resultado final de la liquidación del coste real y efectivo.

La Ley de barrios fijó su objetivo en las áreas de atención especial que podían caracterizarse por tener alguna de las siguientes condiciones: *a)* un proceso de regresión urbanística, como la degradación progresiva de la edificación o la persistencia de déficits de equipamientos, o bien la insuficiencia o la falta de calidad de la urbanización, de las redes viarias, del saneamiento y del espacio público; *b)* una problemática demográfica causada por la pérdida o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado para que pueda ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios; *c)* una presencia característica de problemas económicos, sociales o ambientales especialmente graves; y *d)* una persistencia de déficits sociales y urbanos importantes, y una problemática de desarrollo local.

Y para la consecución de los objetivos se debían definir proyectos que podían tener los siguientes objetos: *a)* la mejora del espacio público y la dotación de espacios verdes; *b)* la rehabilitación y el equipamiento de los elementos colectivos de los edificios; *c)* la provisión de equipamientos para el uso colectivo; *d)* la incorporación de las tecnologías de la información en los edificios; *e)* el fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, especialmente en lo que respecta a la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos; *f)* la equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos; *g)* el desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica del barrio, y *h)* la accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas.

Asimismo, con cada proyecto se creaba un comité de evaluación y seguimiento, integrado por representantes de la Administración de la Generalitat, de la Administración local, de las entidades vecinales, de los agentes económicos y sociales, y de las asociaciones ciudadanas.

Sin embargo, como constataría la LMU, la realidad económica, social y ambiental evolucionó de manera distinta a la prevista:

[...] en ocasiones la reurbanización del espacio público, la construcción de equipamientos o la rehabilitación de los elementos comunes de los edificios llevadas a cabo de acuerdo con la Ley 2/2004 han sido exitosas pero, en cambio, en el mismo barrio o área de atención especial se han mantenido conjuntos de viviendas que no cumplen los requisitos legales mínimos de habitabilidad y que tienen un estado general calificado por la inspección técnica de grave o muy grave, o que no llegan a los mínimos estándares de eficiencia energética que requiere el nuevo contexto de crisis climática, la nueva ley introduce un ámbito de actuación específico en el contenido de los proyectos y las actuaciones que pueden ser financiados: el de las transformaciones físicas, entendidas como el conjunto de actuaciones —incluyendo posibles remodelaciones con realojamiento— destinadas a mejorar la eficiencia energética, la accesibilidad, la seguridad o la habitabilidad de edificios situados en áreas que, por deficiencias en estos aspectos y por otros factores —fundamentalmente de degradación urbana y de desequilibrio en la cohesión social— requieren una atención especial por parte de las administraciones públicas. Por otra parte, y con la voluntad de promover intervenciones integrales en estos barrios y villas, los proyectos deben prever actuaciones en los ámbitos de la transición ecológica y la acción socio-comunitaria.

### 3.2.2. *La Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (LMU)*

A pesar de intentar remediar los fallos de aplicación de la Ley de barrios, la LMU es una ley continuista hasta tal punto que incorpora todas sus determinaciones previas y la amplía con los siguientes objetivos:

- La reducción de las desigualdades sociales, la contribución a la equidad territorial, el cambio climático, la erradicación de las discriminaciones, la rehabilitación edificatoria residencial, la reducción de la brecha digital, el avance hacia la sostenibilidad ambiental y el impulso de la participación ciudadana.
- El incremento de los supuestos de determinación de áreas de atención especial conforme a los objetivos ampliados, encuadrando las intervenciones en función de que sean de transformación física, transición ecológica o acción socio-comunitaria.
- La pormenorización de los ámbitos de distribución del fondo con carácter anual (municipios, barrios, áreas urbanas y áreas de atención especial con un proyecto de intervención integral).
- La posibilidad de crear partenariados público-comunitarios con el tejido asociativo.
- La creación de oficinas técnicas de barrios y villas para canalizar cada una de las actuaciones, su seguimiento y evaluación.
- La posibilidad de alcanzar excepcionalmente la subvención del 90 % de los costes, frente al límite máximo convencional del 75 % de la Ley de barrios.
- La habilitación de una serie de herramientas potestativas para gestionar las transformaciones urbanas, como son los ámbitos de tanteo y retracto, el censo enfitéutico por el plazo de diez años (devolución de la ayuda otorgada en caso de transmisión o venta) y las áreas con mercado de vivienda tenso.

Desde el punto de vista de los contenidos que ayudan a visualizar el alcance concreto de estas actuaciones y su adecuación a la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación, los proyectos de intervención integral deben de contener una memoria que incluya:

- a) La delimitación del área en la que se quiere intervenir y la descripción de su situación social, urbanística, ambiental y económica.
- b) La propuesta de actuación, con el detalle de todas las acciones previstas, justificando debidamente su necesidad mediante una recopilación de indicadores y datos disponibles.
- c) El presupuesto global previsto, con el detalle del coste de cada una de las actuaciones previstas y las emisiones de dióxido de carbono que se asocian a cada una.
- d) Las medidas de desarrollo comunitario y acción social inclusiva, que deben incluir el marco de participación ciudadana y los mecanismos concretos para impulsar el papel activo de los agentes sociales identificados en las áreas de atención especial, o las medidas para favorecer su aparición.
- e) El calendario de desarrollo de las distintas acciones previstas y los recursos destinados para cada una, especificando la aportación que se propone de cada Administración.

f) El modelo de gobernanza propuesto, que explicita tanto la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros del partenariado público-comunitario, si lo hay, como la relación con las diversas administraciones públicas implicadas y otros agentes económicos y sociales.

g) Las intervenciones públicas en curso o proyectadas en el área de actuación.

h) La memoria del proceso participativo llevado a cabo para elaborar el programa memoria de intervención integral en caso de que se haya desarrollado formalmente.

Como se puede observar, estos proyectos no incluyen la MEaMU, ni la distribución de costes e ingresos de las aMU de regeneración y renovación, porque su ADN es otro —la subvención y dotación de fondos públicos—, ilustrativo de la renuncia al despliegue de los mecanismos urbanísticos habilitados.

Con todo y a pesar de que este tipo de intervenciones deben ser autorizadas por el departamento competente en materia de regeneración urbana, la única determinación concurrente con la aMU de regeneración y renovación se recoge en el artículo 20.3 LMU, que establece:

3. Los municipios pueden establecer contribuciones especiales o cuotas urbanísticas a cargo de los propietarios beneficiarios de las actuaciones para cubrir la cofinanciación que corresponda, de acuerdo con los requisitos establecidos por la legislación aplicable. En este caso, debe garantizarse que su establecimiento no genere una situación de agravio o perjuicio para los propietarios con rentas más bajas.

Como se puede observar, en ningún caso se establece la afectación del deber de conservación a la actuación para garantizar su viabilidad; tampoco se considera el objetivo de la sostenibilidad económica (los efectos sobre las haciendas públicas), aunque se señala la posibilidad de establecer contribuciones especiales o cuotas e urbanización, pero sin que puedan alcanzar otros costes, cargas u objetivos de integralidad; y se impone una cláusula que puede desactivar toda exigencia a los propietarios, al presumir que toda exigencia puede ser gravosa o generar un perjuicio, obviamente, económico y que niega que ser propietario implica cumplir unos deberes al margen de su capacidad económica.

Por tanto, podemos deducir que la óptica con la que se plantean estas intervenciones se aparta del marco regulatorio urbanístico de la regeneración urbana, lo que implica que es preciso analizar las determinaciones establecidas en el resto de regulaciones urbanísticas y de vivienda, para deducir si en ellas se articula alguna medida o instrumento que se cohoneste con la misma.

### 3.2.3. La regulación urbanística (Decreto legislativo 1/2010 y Decreto 305/2006)

Desde el punto de vista de la adecuación a los distintos tipos de aMU, la regulación catalana distingue claramente entre las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de mejora urbana, en la medida que podemos asimilar dicho concepto al de *regeneración*, toda vez que el mismo no se menciona ni una sola vez en los textos.

En el campo de la rehabilitación de vivienda, es la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, la que lo recoge en sus artículos 1-5 y 29-40, en todo caso, sin hacer

referencia alguna a las intervenciones de regeneración o a un concepto alternativo, reflejo de la disociación del legislador entre la vivienda y el marco espacial que la rodea, la dota de valor y le da carácter.

En cuanto a la actuación de regeneración urbana, considerando las determinaciones del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (DL 1/2010; última modificación: 8 de noviembre de 2023), cabe asimilarla a las actuaciones canalizadas a través del Plan de Mejora Urbana.

El DL 1/2010, a pesar del momento en que se dictó y de las veintidós veces que se ha modificado hasta la fecha, es una ley deudora del modelo clásico en la medida que pervive la diferenciación entre suelo consolidado y suelo no consolidado (incluso habiendo sido dictado con posterioridad a la LS07) y que sigue estableciendo el deber de urbanizar siempre que exista una actuación integrada. No obstante, la obligación de participar no se establece por haber realizado una adaptación o integración de la regulación específica sobre el medio urbano, sino precisamente por ser deudora del régimen de clasificación que imponía a los propietarios tal deber.

Como se ha indicado anteriormente, el instrumento para la regeneración urbana y presuntamente alineado con la LMU es el Plan de Mejora Urbana, el cual define objetos distintos en función de la categoría del suelo urbano donde se intervenga (art. 70.1 DL 1/2010):

a) En suelo urbano no consolidado, de completar el tejido urbano o bien de cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo o de saneamiento de poblaciones y otros de similares.

b) En el suelo urbano consolidado, de completar o acabar la urbanización, en los términos señalados por la letra b del artículo 30, y regular la composición volumétrica y de fachadas.

El Plan de Mejora Urbana no deja de ser una actualización del histórico Plan Especial de Reforma Interior (PERI), que ahora puede definir la remodelación urbana, la transformación de usos, la reurbanización, o completar el tejido urbano, y, en consecuencia, puede (art. 70.2 DL 1/2010):

a) Determinar operaciones urbanísticas que comporten el desarrollo del modelo urbanístico del ámbito de que se trate o bien su reconversión en cuanto a la estructura fundamental, la edificación existente o los usos principales.

b) Establecer la sustitución integral o parcial de las infraestructuras de urbanización y la implantación de nuevas infraestructuras, por razones de obsolescencia o de insuficiencia manifiesta de las existentes o por las exigencias del desarrollo económico y social.

Y, además, regular (art. 70e DL 1/2010):

c) La posibilidad de aprovechamiento privado y, específicamente, de mantener o no, en todo o en parte, el aprovechamiento privado preexistente.

d) El uso del subsuelo, vinculado al uso público y a la prestación de servicios públicos.

Como tal, sus contenidos son los propios de los planes parciales, sin necesidad de garantizar el cumplimiento de los estándares dotacionales, aunque sí su señalamiento. Pero, consecuentemente, sin afectación del deber de conservación a la actuación, sin inclusión de la MEaMU (ni sus contenidos), ni la distribución de costes e ingresos de las aMU de regeneración y renovación. Tampoco se establecen cuáles son los posibles efectos de la aprobación de dichos planes o declaraciones (p. ej., afección registral, insolvencias, etc.), lo cual lo deja huérfano de determinaciones que permitan alcanzar su plena efectividad, salvo que se esté confiando en el uso cuasipleno de recursos públicos e intervenir de manera aislada y limitada sobre los bienes públicos. Una vez más, disociando suelo y vuelo en el medio urbano (como ya constató la LMU en referencia a la Ley de barrios).

Esta situación resulta un tanto paradójica, por cuanto Cataluña impugnó la L3R y reclamó para sí la definición de los contenidos de la MEaMU y las técnicas de distribución de costes en estas actuaciones, pero tras más de ocho años desde la STC 143/2017 sigue sin recoger ni regular estas determinaciones.

Es cierto que se habilita la iniciativa privada para formular los planes de mejora (art. 101 DL 1/2010), pero no se concreta en qué términos se produce la obligación de participar ni el modo en el que las administraciones intervienen en el proceso. Si acaso, se posibilita que las asociaciones administrativas para el desarrollo y la gestión urbanística puedan operar en estos ámbitos.

Finalmente, interesa señalar que, desde la óptica reglamentaria, es el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (última modificación: 1 de enero de 2022), el que detalla algo más el Plan de Mejora Urbana, en la medida que establece que cada plan debe definir un sector delimitado, sin perjuicio de la definición de subsectores:

[...] cuando de las determinaciones del plan de mejora urbana se deduzca una incidencia significativa en usos residenciales preexistentes, el plan tiene que incorporar un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de los medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de las medidas precisas que garanticen la defensa de los intereses de la población afectada, con especial referencia a las previsiones en materia de vivienda protegida y asequible y a la efectividad del derecho de realojamiento.

Una formulación ambigua, que puede dar pie a la inacción porque no se contempla la afección de la propiedad privada al costeamiento de las necesidades del medio urbano (conforme al régimen estatutario de la propiedad) y no se concibe que los propietarios tengan la obligación de contribuir al común conforme al nuevo límite y alcance del deber de conservación para disponer de un medio urbano más sostenible e integrado.

#### 4. CONCLUSIONES, ADAPTACIÓN O DISOCIACIÓN

De lo expuesto anteriormente cabe extraer las siguientes conclusiones:

*Primera.* Las aMU son unas actuaciones de régimen especial en suelo urbanizado cuyo objeto es la conservación, rehabilitación y preservación urbana. Estas actuaciones, en tanto que constituyen una regulación básica, resultan de aplicación prevalente a la regulación de las comunidades autónomas, a la cual pueden completar pero no desvirtuar.

*Segunda.* Los tipos de aMU son tres y comparten como alcance la rehabilitación edificatoria: la aMU de rehabilitación se limita a los edificios; la aMU de regeneración y renovación, además de la rehabilitación de los edificios y la reurbanización del ámbito que la delimita, puede incluir la demolición y la nueva edificación; y la aMU de regeneración y renovación integrada, además de las anteriores, permite incluir los costes de las medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

*Tercera.* Los deberes de las aMU se definen por el objeto y alcance de las actuaciones, y es posible combinar los deberes de distintas actuaciones y, por tanto, que una misma actuación tenga los mismos deberes de las actuaciones de urbanización y las edificatorias de manera aunada.

*Cuarta.* A diferencia de las actuaciones de régimen general (de transformación y edificatorias), la participación en las aMU es obligatoria y toda propiedad incluida queda afecta, incluso registralmente, al cumplimiento de los deberes de la actuación. Por ello, las aMU afectan a la actuación todos los costes y todos los ingresos y beneficios.

*Quinta.* Las aMU se tramitan mediante los mismos procedimientos que los definidos para los instrumentos de ordenación urbanística y las ordenanzas, pero incluyendo las determinaciones específicas de estas actuaciones. Adicionalmente, las aMU gozan de todos los mecanismos urbanísticos para su delimitación espacial flexible, con el límite de su viabilidad económica especial.

*Sexta.* La MEaMU es el instrumento de comprobación de la viabilidad y sostenibilidad económica de las aMU, entendiendo por viabilidad que el saldo entre costes e ingresos de la actuación no rebase el límite del deber legal de conservación de todas las propiedades incluidas en la actuación y por sostenibilidad el saldo positivo en el tiempo para todas las administraciones 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 en el ámbito de la aMU.

*Séptima.* Las aMU son instrumentos legitimadores del reparto y la distribución de costes en función de un criterio de justicia y equidad, pero utilizando un criterio de reparto distinto de las actuaciones de transformación convencionales.

*Octava.* En el marco de la regulación catalana de barrios, desde la pionera Ley de barrios del año 2004 hasta la actual Ley de mejoramiento urbano del año 2022, la acción de regeneración urbana en Cataluña sobre las zonas urbanas más vulnerables se ha limitado a la transferencia de recursos económicos para atender dichas necesidades, sin articular soluciones, instrumentos o mecanismos urbanísticos.

*Novena.* La actual regulación urbanística catalana, formada por el Texto refundido del año 2010 y el Decreto 305/2006, deudora del modelo de la regulación clásica, tampoco incorpora determinaciones y regulaciones que permitan la activación de actuaciones de regeneración o mejora urbana en los términos de la regulación básica vigente.

*Décima.* En consecuencia, cabe afirmar que la actual regulación catalana para la regeneración urbana se encuentra totalmente dissociada de las previsiones de la regulación básica y se limita a disponer únicamente de mecanismos de subvención económica cuando los tejidos son vulnerables o se encuentran degradados, pero renunciando a cualquier intervención preventiva sobre la ciudad que permita atender el problema urbano que nos rodea: la obsolescencia de la ciudad común.

No obstante y a pesar de la STC 143/2017, se encuentra disponible una regulación básica potente para la intervención en la ciudad existente al objeto de su preservación integrada, que permite superar las barreras y rigideces de la regulación anterior a pesar de la falta de desarrollo de la regulación catalana, dado que, en virtud del principio de prevalencia de la regulación básica y la combinación de los distintos programas de ayudas, permite afrontar la intervención preservadora de la ciudad en su sentido más amplio a través de la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada conforme al principio del desarrollo urbano sostenible e integrado.

## 5. REFERENCIAS

- CEREZO IBARRONDO, A. (2018a). «De los deberes de los propietarios en suelo urbano a las cargas integrales en las actuaciones sobre el medio urbano. ¿La definición de un nuevo urbanismo?». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (Madrid), núm. 324, p. 65-102.
- (2018b). «Evolución del derecho de propiedad en cuanto al deber de conservación en la legislación de suelo y urbanismo desde 1956 a 2018, de la triada clásica a la actuación sobre el medio urbano». *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno* (Barcelona), núm. 38, p. 81-100. <https://doi.org/10.5821/ace.13.38.5364>.
- CEREZO IBARRONDO, A.; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.; TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2025). «Las actuaciones sobre el medio urbano en España 2024». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* (Madrid), núm. 223 (primavera). <https://doi.org/10.37230/CYTET.2025.223.20>.
- CEREZO IBARRONDO, A.; TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2018a). «Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque?». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* (Madrid), núm. 197, p. 439-454. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76675>.
- (2018b). «La equidistribución en suelo urbanizado y las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas en el País Vasco». *Práctica Urbanística* (Madrid: Wolters Kluwer), núm. 152, p. 1-20.
- (2020). «La verificación de la viabilidad de las actuaciones de urbanización: Incidencia del carácter facultativo de la participación». *Práctica Urbanística* (Madrid: Wolters Kluwer), núm. 164, p. 1-20.
- (2022). «La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada. El nuevo paradigma para la intervención urbana en la ciudad existente». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* (Madrid), núm. 211, p. 19-36. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.2>.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; PAREJO ALFONSO, L. J. (1981). *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1998). «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo». *Documentación Administrativa* (Madrid), núm. 252-253.
- (2004). «Por una liberalización del paradigma urbanístico español (I)» [editorial]. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* (Madrid), núm. 140, p. 289-296.
- (2005). «Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasa el territorio». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* (Madrid), núm. 144, p. 273.
- HERVÁS MÁS, J. (2017). *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*. Cizur Menor, Navarra: Thompson Reuters y Aranzadi, p. 369-370.
- HUMERO MARTÍN, A. H. (2008). *Valoraciones expropiatorias y urbanísticas: LRSV 6/1998 frente al TRLS 2/2008*. Cizur Menor, Navarra: Thompson Reuters y Aranzadi, p. 101.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2017). «Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (Madrid), núm. 311 (enero-febrero), p. 231-234 y 244.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2015). «Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas». *Práctica Urbanística* (Madrid: Wolters Kluwer), núm. 136, p. 8.
- (2017). «Gobierno del territorio y políticas urbanas. La ordenación territorial y urbanística en el periodo 2007-2017». *Práctica Urbanística* (Madrid: Wolters Kluwer), núm. 146, p. 7-9 y 12-13.
- PAREJO ALFONSO, L. J.; ROGER FERNÁNDEZ, G. (2014). *Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)*. Madrid: Iustel, p. 110-111, 161 y 127.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2018). «Relaciones intersubjetivas y nuevos roles para el impulso de la rehabilitación urbana». En: LÓPEZ-MESA, Belinda (coord.). *Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea: La vivienda social en Zaragoza, 1939-1979*. Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, p. 300 y 463 (Cátedra Zaragoza Vivienda; 2). Disponible en: [www.zaragozavivienda.es/m07\\_rehabilitacion-urbana/documentos/Nuevos-enfoques-en-la-rehabilitacion-energetica.pdf](http://www.zaragozavivienda.es/m07_rehabilitacion-urbana/documentos/Nuevos-enfoques-en-la-rehabilitacion-energetica.pdf).