

PROMOVIENDO EL CONTROL ECONÓMICO EN EL PLANEAMIENTO DESDE UN NUEVO MODELO DE URBANISMO: EL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y LA MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA

PROMOTING ECONOMIC CONTROL IN PLANNING FROM A NEW MODEL OF URBAN PLANNING: THE ECONOMIC SUSTAINABILITY REPORT AND THE ECONOMIC VIABILITY REPORT

Dra. D^a Carmen Esther Falcón-Pérez

Profesora Titular de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5001-9605>

Resumen

El urbanismo cumple una importante función social y como tal debe atender a unos mínimos estándares económicos-financieros al objeto de que las actuaciones urbanísticas puedan ser llevadas a cabo en el marco de una viabilidad y sostenibilidad económica. El legislador estatal ha dado un nuevo enfoque al urbanismo, promoviendo un marco jurídico urbanístico donde el análisis económico y financiero en el planeamiento urbanístico juega un rol fundamental. El objetivo de este trabajo es analizar si este nuevo enfoque y los documentos de calado económico obligatorios para los instrumentos de planeamiento urbanístico responden a las expectativas de su creación o, por el contrario, constituyen una mera exigencia de tipo formal, dadas las numerosas sentencias que han anulado el planeamiento urbanístico.

Palabras claves: desarrollo sostenible, estudio económico-financiero, sostenibilidad económica, viabilidad económica, planeamiento urbanístico.

Abstract

Urban planning plays an important social role and must meet minimum economic and financial standards. This will permit the carrying out of urban actions in the context of economic viability and sustainability. The state legislator has given a new approach to urban planning, promoting an urban legal framework where economic and financial analysis in urban planning plays a key role. The aim of this paper is to analyse whether this new approach and the mandatory economic documents for urban planning respond to the expectations or, on the contrary, constitute a mere formal requirement, mainly due to the recent judgments that have reversed urban planning.

Key words: sustainable development, economic-financial report, economic sustainability, economic viability, urban planning

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. La reconfiguración de las políticas urbanísticas hacia la sostenibilidad económica**
- 3. Marco normativo del Estudio Económico-Financiero**
- 4. La importancia de garantizar la disposición de medios económicos-financieros para la ejecución del planeamiento**
 - 4.1. El Informe de Sostenibilidad Económica**
 - 4.2. La Memoria de Viabilidad Económica**
 - 4.2.1. Determinaciones técnicas**
 - 4.2.2. Determinaciones económicas**

- 5. La viabilidad y sostenibilidad económica del planeamiento urbanístico: realidad o ficción**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

1. Introducción

El urbanismo y su marco jurídico deben dar respuesta a los nuevos requerimientos y principios entre los que destacamos la viabilidad y sostenibilidad económica del planeamiento urbanístico. De hecho, el urbanismo es uno de los principales retos que la Administración Local, con el máximo consenso posible y con la más amplia participación ciudadana, debe ofrecer a la población para mejorar la convivencia y su calidad de vida.

Todas las acciones o actuaciones propuestas en la ordenación y planificación del espacio físico, recogidas en las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, deben venir sustentadas por un análisis de pensamiento económico y financiero que contenga un escenario programado. En definitiva, y bajo un tratamiento simplista, las acciones y actuaciones necesarias para obtener los objetivos deseados, deben programarse en el tiempo, es decir, cuándo se va a producir, deben valorarse, o sea, cuánto es el importe que va a verse afectado y deben establecerse las fuentes de financiación vinculadas, disponiéndose qué agente económico va a llevar a cabo tal actuación. Asimismo, es de vital importancia para las arcas municipales, analizar el coste del mantenimiento de las inversiones asociadas. Por tanto, el análisis económico y financiero es y debe ser un elemento necesario y sustancial en el planeamiento urbanístico.

Esta situación no es nueva, puesto que, en la elaboración del planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo, se debe presentar el Estudio económico-financiero desde la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS'56), debiendo justificar que se dispone de medios económicos financieros que puedan asegurar las previsiones recogidas en el Plan General, y por tanto las afecciones de éstos a la ejecución de dicho plan, siguiendo la misma línea de actuación en el resto de legislaciones urbanísticas.

No obstante, posteriormente, con el 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 (TRLR'76), se limitó considerablemente su objeto reduciéndolo prácticamente a la evaluación de las obras de urbanización y a la determinación de carácter privado o público de las inversiones que son necesarias para ejecutar el plan. Por lo que este documento, consagrado en el derecho urbanístico, durante décadas, se ha configurado como un documento meramente formal, pero que en la actualidad ha tomado relevancia, dado el nuevo enfoque dado por el legislador urbanístico.

Cuestión diferente son los documentos dispuestos por 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 (TRLR'15) que establece la evaluación y el seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, y determina el análisis económico a realizar en las actuaciones urbanísticas en la ciudad existente, refiriéndose al informe de sostenibilidad económica y a la memoria de viabilidad económica.

Actualmente, los documentos de naturaleza económica que deben incorporarse a los instrumentos de planeamiento urbanístico son el Estudio Económico, como documento consagrado en el derecho urbanístico y dos nuevos documentos como son el Informe de Sostenibilidad Económica y la Memoria de Viabilidad Económica, documentos diferentes, para instrumentos y actuaciones diferentes, con contenidos y objetivos distintos.

Conscientes que en la actualidad no se está dando un valor significativo a estos documentos económicos, quizás por la falta de expresión y contenido normativo, el presente trabajo tiene como finalidad analizar el cambio sustancial que se ha producido en el modelo de urbanismo español, pasando de un crecimiento exponencial de la ciudad con una proyección cortoplacista, desde el punto de vista económico, a una preocupación por la rehabilitación, renovación y regeneración de la ciudad consolidada, donde la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones urbanísticas ejecutadas toman relevancia, en el marco de un desarrollo urbano sostenible. Además, en este estudio se expone con claridad los conceptos básicos, las diferencias conceptuales y el alcance de cada uno de estos tres documentos de naturaleza económica, y se realiza un estudio riguroso para determinar cuáles son las principales causas de las importantes anulaciones en el planeamiento urbanístico, proponiendo alternativas para mejorar dicha situación y determinando si, efectivamente, los esfuerzos del legislador estatal en el marco jurídico del urbanismo garantizan la sostenibilidad y viabilidad económica del planeamiento urbanístico o, por el contrario, han quedado en meras expectativas.

2. La reconfiguración de las políticas urbanísticas hacia la sostenibilidad económica

El desarrollo urbano sostenible, actualmente, se ha convertido en una preocupación y un marco de referencia de todas las políticas, actuaciones y estrategias tanto a nivel europeo¹ como a nivel nacional.

En el marco europeo es preciso mencionar la Carta Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007, documento firmado por los responsables de desarrollo urbano de los estados miembros de la Unión Europea, que recomienda, entre otras cuestiones, un consenso entre estados, regiones, ciudadanos, etc.; de tal forma que, la asociación de conocimientos y los recursos financieros permita que los escasos fondos públicos sean utilizados de forma más efectiva en la creación de un desarrollo urbano sostenible. Es de señalar, también la constitución de European Reference Framework for Sustainable Cities, acordado en Marsella en 2008 por los estados miembros, que, configurada como una herramienta de carácter voluntario, promueve la sostenibilidad en las ciudades europeas desarrollando los principios fijados en la Carta Leipzig.

Recientemente, el 30 de noviembre de 2020 se ha aprobado la nueva Carta Leipzig 2020, donde destaca la dimensión económica de la ciudad productiva y “busca garantizar una economía diversificada que genere puestos de trabajo y, al mismo tiempo, proporcione una base sólida para el desarrollo urbano sostenible en un entorno favorable a la innovación”², estando enmarcado en la Agenda Territorial 2030: un futuro para todos los lugares, aprobado a finales de 2020, y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente el referente a Ciudades y Comunidades Sostenibles.

A nivel nacional, y en el marco de la ordenación del territorio se debe proporcionar “una visión sostenible que deberá incorporar diagnósticos, objetivos estratégicos, líneas de actuación, indicadores de seguimiento y financiación suficiente, o lo que es lo mismo, con Planes de acción adaptados a la Agenda Urbana española, a escala de cada uno de los actores

¹ Es de señalar, entre otros, la CONFERENCIA EUROPEA SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES (Carta de Aalborg) (1994); COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997) Hacia una Política Urbana; COMISIÓN EUROPEA (1999) Estrategia Territorial Europea Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES (2014) La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE.

² CARTA LEIPZIG (2020) *El poder transformador de las ciudades*, p. 1.

que deberán implicarse en su efectiva implementación.”³

Por tanto, el desarrollo sostenible se sustenta en “tres vertientes (ambiental, económica y social) junto con los principios de integración y de prevención o cautela que desempeñan un papel esencial en el desarrollo de un nuevo modelo urbanístico centrado en la perspectiva de la disponibilidad de los recursos escasos no renovables, en la concepción de la ciudad como espacio público de convivencia de calidad, y en la configuración de un espacio urbano eficiente que obliga a evaluar en cada caso su sostenibilidad económica, social y ambiental de los procesos de desarrollo urbano.”⁴

Al objeto de comprender cómo la sostenibilidad y viabilidad económica han impulsado un nuevo enfoque en el urbanismo, en el marco de un desarrollo urbano sostenible, consideramos conveniente exponer el modelo urbanístico convencional que ha caracterizado durante décadas el marco jurídico español en el urbanismo.

Tradicionalmente, la legislación urbanística española ha focalizado sus esfuerzos en la creación de nueva ciudad, con el fin de incrementar la oferta de suelo y, consecuentemente, las viviendas para la ciudadanía. Desde la Ley de Suelo de 1956, pasando por el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, hasta la Ley de Suelo de 1998, el legislador español favoreció el desarrollo de nuevas ciudades mediante políticas de expansión urbanística, sin prestar atención alguna a la rehabilitación o regeneración urbana de la ciudad ya consolidada, ni a la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones urbanísticas ejecutadas, primando una visión cortoplacista.

Generalmente, el modelo de urbanismo español se ha distinguido por la insuficiencia financiera de las administraciones públicas. De hecho, esta situación comienza a finales del siglo XIX⁵ donde se hace imprescindible crear nueva ciudad, y para llevar a cabo dicha ejecución, en una época marcada por la crisis, se procede a privatizar la ejecución y financiación de las infraestructuras de ensanches de tal forma que se identifica al propietario de los terrenos como el verdadero agente urbanizador.

Esta forma de actuar ha perdurado durante décadas⁶, caracterizado por la escasez de recursos financieros públicos y la necesidad inminente de convertir a un país eminentemente agrario en industrial, buscando un crecimiento exponencial de la ciudad, que convierte a los propietarios de terrenos en el motor de la financiación.

Ahora bien, para que los agentes privados sean los verdaderos impulsores de la creación de nueva ciudad, dado los escasos recursos económicos con los que cuenta la administración pública, es preciso que se garantice, de alguna forma, la viabilidad económica del planeamiento urbanístico, y para que sea rentable para los propietarios es imprescindible que

³ GOBIERNO DE ESPAÑA (2020) *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030*, p. 46.

⁴ GONZÁLEZ BUSTOS, M.A. y GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2015). “Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 301, p. 153.

⁵ Puede consultarse, entre otras, la Ley de Ensanche y Extensión de 26 de junio de 1892, Ley de Saneamiento y Mejora interior de la población de 18 de marzo de 1895.

⁶ Este proceso de industrialización del país “fue uno de los principales inductores de la transformación de las ciudades españolas mediante las técnicas urbanísticas de reforma interior y ensanche de las poblaciones, junto con otros factores que revelaron la necesidad de modernizar el urbanismo de la ciudad, como el incremento poblacional debido a la migración de residentes del campo a la ciudad” GIFREU FONT, J. (2017) “Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística” en *Las Nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje, Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*. Edit. Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 64. Para más información puede consultarse BASSOLS COMA, M. (1973) *Génesis y Evolución del desarrollo Urbanístico Español (1812-1956)*. p. 486. Edit. Montecorvo, Madrid; PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La Ordenación Urbanística. El período 1956-1975*. p. 31. Edit. Montecorvo. Madrid.

los ingresos de la ejecución de la urbanización superen los costes necesarios y, además genere un excedente a distribuir entre los partícipes⁷.

Por tanto, para la LS'56 el análisis económico en el planeamiento no es un concepto innovador puesto que el modelo urbanístico se basa en la transformación de la urbanización en la que los titulares de los terrenos ostentan un rol fundamental, disponiendo la utilización de un documento denominado Estudio Económico-Financiero, que estudiaremos posteriormente.

En este sentido, el legislador estatal para hacer atrayente la participación de la iniciativa privada en el proceso de creación de ciudad, ofrece un valor equivalente al terreno que tendrá una vez se haya terminado la urbanización; en definitiva, un valor ficticio que supone un beneficio potencial de un producto inmobiliario futuro. Esta valoración permite a los titulares de terrenos poder acceder a fuentes de financiación avalado por un terreno cuyo valor irreal o ficticio es atribuido por la propia normativa urbanística.

Esa atribución de valor de terreno se sustenta en el aprovechamiento urbanístico potencial que se le asigna en el planeamiento municipal⁸. En consecuencia, los problemas de financiación quedan totalmente resueltos puesto que la administración actuante no aporta recursos financieros y los propietarios se ven recompensados con los beneficios que les ha atribuido, la propia legislación urbanística, de forma anticipada, todo ello bajo una visión cortoplacista, sin considerar en ningún momento qué implica para el presupuesto de las administraciones locales mantener los servicios, a largo plazo, de las urbanizaciones creadas.

Desde nuestro punto de vista, y desde la óptica de estudio de la normativa mercantil, resulta sorprendente que durante décadas la normativa urbanística haya otorgado valores ficticios al terreno objeto de urbanización que permiten la consideración de beneficios potenciales. De hecho, la legislación mercantil formula el principio de prudencia en el que “se deberá ser prudente en las estimaciones y valoraciones a realizar en condiciones de incertidumbre. La prudencia no justifica que la valoración de los elementos patrimoniales no responda a la imagen fiel que deben reflejar las cuentas anuales. Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 bis del Código de Comercio⁹, únicamente se contabilizarán los beneficios obtenidos hasta la fecha de cierre del ejercicio. Por el contrario, se deberán tener en cuenta todos los riesgos, con origen en el ejercicio o en otro anterior, tan pronto sean conocidos, incluso si sólo se conocieran entre la fecha de cierre de las cuentas anuales y la fecha en que éstas se formulen. En tales casos se dará cumplida información en la memoria, sin perjuicio de su reflejo, cuando se haya generado un pasivo y un gasto, en otros documentos integrantes de las cuentas anuales. Excepcionalmente, si los riesgos se conocieran entre la formulación y

⁷ De hecho, “la existencia de ingresos que garantice la viabilidad económica del plan siempre se ha entendido como la atribución de la edificabilidad por valor económico superior a los costes de la actuación.” CEREZO IBARRONDO, A. Y TEJERINA GONZÁLEZ, J.I. (2018) Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 197, p. 441.

⁸ Los aprovechamientos urbanísticos representan el uso que se le otorga a un terreno pudiendo ser: residencial, terciario o dotacional.

⁹ El artículo 38 bis del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio dispone que:

“1. Los activos y pasivos podrán valorarse por su valor razonable en los términos que reglamentariamente se determinen, dentro de los límites de la normativa europea.

En ambos casos deberá indicarse si la variación de valor originada en el elemento patrimonial como consecuencia de la aplicación de este criterio debe imputarse a la cuenta de pérdidas y ganancias, o debe incluirse directamente en el patrimonio neto.

2. Con carácter general, el valor razonable se calculará con referencia a un valor de mercado fiable. En aquellos elementos para los que no pueda determinarse un valor de mercado fiable, el valor razonable se obtendrá mediante la aplicación de modelos y técnicas de valoración con los requisitos que reglamentariamente se determine.”

antes de la aprobación de las cuentas anuales y afectaran de forma muy significativa a la imagen fiel, las cuentas anuales deberán ser reformuladas.”¹⁰

Como podemos observar en el ámbito mercantil los riesgos y las pérdidas han de reflejarse desde que sean conocidos, sean reales o potenciales; sin embargo, los beneficios solamente cuando sean reales, no permitiéndose reflejar en las cuentas anuales¹¹ beneficios de carácter potencial con el ánimo de proteger a los usuarios de una información económico-financiera poco fiable e irrelevante y, por tanto, no útil para la toma de decisiones económicas. Con la aplicación de este principio, entre otras disposiciones legales, los estados financieros deben mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa, de conformidad con las disposiciones legales, permitiendo a los usuarios de dichas cuentas anuales tomar decisiones económicas acertadas.

A nuestro juicio, resulta incomprensible que el modelo urbanístico convencional haya otorgado, legalmente, un valor irreal al terreno, permitiendo reconocer beneficios potenciales a los propietarios antes de terminar la urbanización de los terrenos, valores ficticios que no responden a la realidad de la urbanización ejecutada en ese momento.

En sentido similar se formula el TRLS’76, en el que se sigue primando a los propietarios de suelo en la ejecución de planes públicos en régimen de monopolio¹². Es de señalar que los propietarios de terrenos, al amparo de esta normativa, pueden no desear participar en el proceso de urbanización puesto que el valor del terreno se incrementa por las expectativas urbanísticas que se van generando y que el régimen jurídico urbanístico va otorgando¹³, lo que incrementa considerablemente la especulación que ha caracterizado al suelo.

Esta situación continua con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aunque intenta corregir la situación generada en la normativa anterior y considera que en caso de expropiación de terrenos se otorga un valor inferior al atribuido inicialmente, con el ánimo de promover la urbanización de terrenos.

En consecuencia, este sistema “de basar el urbanismo sobre la conveniencia de los propietarios en una sociedad moderna, que por sí sola impulsa el movimiento de concentración urbana [...] es un criterio manifiestamente insostenible. Todo sistema hace así crisis ante la conciencia social y se revela insoportable, social, moral y políticamente.”¹⁴

Posteriormente, la liberalización de suelo que provocó la Ley de Suelo de 1998¹⁵, la burbuja inmobiliaria y el desenfreno urbanístico ha provocado que “España posea actualmente, si no

¹⁰ Marco Conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

¹¹ Las cuentas anuales o estados financieros que han de presentar las empresas están configuradas por el Balance, Cuenta de Pérdidas y Ganancias, Memoria, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y Estado de Flujos de Efectivo.

¹² Los propietarios del suelo urbano deben “ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, costear la urbanización y edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale, o, en su defecto, en los plazos fijados en el Capítulo primero del Título cuarto de la presente Ley.” (Artículo 8.3. del TRLS’76).

En esta misma línea también puede consultarse TEJEDOR BIELSA, J. (2017) “El derecho urbanístico en la encrucijada.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, pp. 453-478.

¹³ En este sentido, el propietario puede incorporarse a la Junta de Compensación Urbanística y, por tanto, participar en todo el proceso de urbanización, esperando que el proceso pudiera ser o no rentable económicamente, o bien puede esperar a que su terreno sea expropiado por la administración actuante, donde el terreno es valorado considerando el beneficio potencial, lo que podría desanimar a los titulares de terrenos a ejecutar la urbanización.

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO AFONSO, L. (1981) *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Cívitas, Madrid. p. 621.

¹⁵ Esta normativa ha sido catalogada como la ley que provocó un crecimiento exponencial de las urbanizaciones y edificaciones y una fuerte especulación de suelo. Véase al respecto MENÉNDEZ REXACH, A. (2016)

se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años”¹⁶.

En nuestro país, dichas normativas han contribuido, en cierta medida, a la especulación del terreno, puesto que permitían incrementar el valor del suelo mucho antes de que las operaciones urbanísticas se hubieran realizado, ya que se valoraba el terreno en función de los aprovechamientos urbanísticos dispuestos en el planeamiento, aunque todavía no se hubiese ejecutado la urbanización y, por lo tanto, los aprovechamientos no fuesen más que una expectativa futura de poder obtener plusvalías urbanísticas; se constituía, por tanto, un rendimiento económico potencial pero que en ningún caso se había materializado, repitiéndose durante décadas esta línea de actuación en el marco jurídico urbanístico.

De hecho, “la irrupción de modelos de crecimiento disperso y diseminado generó la aparición de nuevas urbanizaciones residenciales de baja densidad, con un alto consumo de suelo, una evidente separación o zonificación por usos y una elevada dependencia del vehículo privado, con los consiguientes impactos sociales, medioambientales y energéticos. Algunos factores que influyeron decisivamente en el cambio de determinados patrones propios de la ordenación urbanística en nuestro país fueron la aprobación de una legislación que alentaba la liberalización del suelo (aprobada en 1998); las extraordinarias facilidades de acceso al crédito inmobiliario y el abuso en su concesión (lo que tuvo un impacto muy directo en la construcción sobredimensionada de vivienda); la ausencia de estrategias e instrumentos de ordenación territorial en muchas Comunidades Autónomas (únicas competentes para ello) y las dinámicas de financiación de los gobiernos locales, sensiblemente apoyadas en la actividad urbanística y en la generación de plusvalías.”¹⁷

Dado los problemas que estas legislaciones ocasionaron, se produjo un importante cambio con la promulgación del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS’08). El legislador pretende eliminar posibles revalorizaciones de suelo pues “la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores de suelo [...] y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que deberíamos luchar por imperativo legal”¹⁸. En esta misma línea se manifiesta la Constitución Española (1978), en su artículo 47, cuando expone “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Por tanto, es en el año 2008 cuando el urbanismo español deja claro, en la exposición de motivos del TRLS’08, que no abandona el desarrollo de nuevas ciudades, puesto que el crecimiento urbano sigue siendo necesario; sin embargo, y siguiendo los parámetros establecidos por la Unión Europea¹⁹, con el fin de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, propone minimizar un crecimiento disperso de la ciudad y apostar por la regeneración de la ciudad ya existente. Además, por primera vez focaliza su actuación en la búsqueda de un derecho urbanístico sostenible, que, entre otras cuestiones, puede ser alcanzado por la sostenibilidad económica²⁰ del urbanismo, que no contempla la viabilidad

“Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios” *VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fuerteventura*, pp. 1156-1182.

¹⁶ Exposición de Motivos del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

¹⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA (2020) *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030*, p. 47.

¹⁸ Exposición de Motivos del TRLS’08.

¹⁹ Basados en la Estrategia Territorial Europea.

²⁰ El artículo 15.4 del TRLS’08 determina que “la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación

económica sino la sostenibilidad económica, mostrando una visión a largo plazo al considerar el impacto económico en el erario público, y que se plasma en el Informe de Sostenibilidad Económica que analizaremos posteriormente.

Por tanto, “en este nuevo escenario, las políticas públicas persiguen la creación de ciudades más inclusivas, con mejora de las condiciones de habitabilidad del parque residencial y de los espacios urbanos públicos, en detrimento de la secular colonización de espacios vírgenes que ha imperado monopolísticamente hasta hace bien poco, frente al declive urbano del pasado, la ciudad debe poder mostrar su cara más atractiva y contribuir al crecimiento económico.”²¹

En particular, al margen de la propia legislación urbanística, en materia de sostenibilidad económica también es preciso mencionar la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible²², en el que determina por primera vez en el ordenamiento jurídico español que todas las políticas públicas deben establecer objetivos al servicio de la sostenibilidad urbana, tengan o no impacto territorial.

Este mandato ha sido, por tanto, recogido en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR’13), formulada en un escenario económico marcado por una fuerte crisis económica; y que persigue un desarrollo sostenible en la ordenación del territorio y la recuperación económica de unos sectores vitales, constructor e inmobiliario.

Por tanto, después de la fuerte crisis económica producida en nuestro país “es importante plantear en la actividad inmobiliaria nuevos objetivos, que no repitan los esquemas y errores de la fase del boom inmobiliario, que se centró en la construcción de nueva ciudad y olvidó, en general, la mejora y la renovación de la existente.”²³

En este sentido, es importante advertir que la ley LRRR’13 aboga por la rehabilitación y renovación de la ciudad ya consolidada, que estaba en un segundo plano por el crecimiento exponencial de la nueva ciudad, cambiando la forma de intervenir en la ciudad existente, en parte reconociendo la insostenibilidad económica que ha caracterizado el modelo urbanístico español. De tal forma que es imprescindible “la reurbanización, por agotamiento de la vida útil de la urbanización, y la gestión económica de la ciudad que no permite abordar su financiación.”²⁴

deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.” Este texto posteriormente fue modificado por el apartado 4 de la disposición final 12.9 de la Ley 8/2013, de 26 de junio que dispone “la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.”

²¹ GIFREU FONT, J. (2017) “Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística” en *Las Nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje, Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*. Edit. Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 72.

²² A este tenor el artículo 107 de esta normativa dispone que “los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible”. Este texto ha sido derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

²³ MARTÍNEZ CALVO, J. (2014) “Los nuevos instrumentos jurídicos para la transformación urbanística de la ciudad consolidada” *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 879, pp. 1.

²⁴ CERESO IBARRONDO, A. Y TEJERINA GONZÁLEZ, J.I. (2018): Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 197, p. 446.

Este cambio de paradigma en el marco jurídico urbanístico, en el que toma relevancia la sostenibilidad económica, implica la sustitución de la viabilidad económica para los propietarios, tradicionalmente aceptada en el modelo urbanístico convencional, por la necesidad de la realización de un conjunto de urbanizaciones que sea sostenible para la Hacienda Pública, eliminando las pretensiones dictadas por la LS'56 y sucesivas legislaciones que con una visión cortoplacista trasladaban los costes de mantenimiento de las urbanizaciones a futuras generaciones, por lo que este nuevo enfoque propone medidas sociales, económicas y medioambientales que marcan una importante diferencia con el modelo urbanístico convencional y que ponen en evidencia la ineficaz gestión económica de la ciudad.

Es de señalar que actualmente la sostenibilidad económica en el planeamiento urbanístico hay que considerarla como una exigencia añadida al análisis económico-financiero mencionada en las legislaciones anteriores, puesto que actualmente además de ser viable también debe ser sostenible, buscando el impacto económico en las arcas municipales a largo plazo, debiendo no sólo prestar unos servicios públicos adecuados sino también mantener las dotaciones y la urbanización, echando por tierra la visión cortoplacista que promulgaba las legislaciones urbanísticas durante décadas. De hecho, “la pérdida de expectativas en el negocio inmobiliario y en el mercado del suelo puede facilitar que en determinados puntos concretos y momentos puntuales las administraciones saneadas económicamente puedan plantearse una intervención directa en la ciudad. El estado de las finanzas locales no permite liderar transformaciones urbanísticas de grandes dimensiones, pero sí que pueden sacar adelante actuaciones de microcirugía en la ciudad edificada. Esta vertiente del urbanismo de grano pequeño parece que es el urbanismo que se vislumbra como recomendable sostenible y viable en el medio y largo plazo.”²⁵

Posteriormente, se dicta 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 (TRLRSU'15), legislación actualmente en vigor, que aúna el TRLS'08 y la LRRR'13. En este sentido, el TRLRSU'15 dispone que “los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”²⁶.

Como hemos puesto de manifiesto, existe una preocupación real por el legislador estatal en cambiar la línea de actuación que nos había venido caracterizando desde la primera legislación urbanística que se promulgó. Ahora bien, la cuestión que nos planteamos es por qué ese es el momento más idóneo para reconducir la creación de nueva ciudad hacia la rehabilitación o renovación de la ciudad consolidada y considerar la insostenibilidad económica del planeamiento urbanístico que hipoteca a generaciones futuras, revolucionando el marco jurídico urbanístico. Desde nuestro punto de vista, debido, entre otras cuestiones, a la crisis económica, la construcción de urbanizaciones aisladas, difícilmente sostenibles económicamente, los despilfarros derivados de la realización de aeropuertos sin viajeros, etc., obviamente sin olvidar el principio de un desarrollo urbano sostenible.

En consecuencia, es imprescindible cambiar la cultura de los gestores públicos que “apuestan indefectiblemente por el crecimiento urbano, tanto a lo ancho (expansión de la ciudad como fuente de financiación) como a lo alto (reordenación con incrementos de densidad para renovar la urbanización y la edificación) y aspiran a la solución mágica de la *burbuja*

²⁵ MORELL, M. (2014) “Nuevos escenarios económicos y financieros para la intervención en los espacios de oportunidad en la metrópoli.” *Quaderns PDU Metropolit, Nm. 4 Urbanisme i noves dinàmiques socials i productives, VV AA, Rev. Metropolitana de Barcelona.* p. 147.

²⁶ Artículo 3.3 del TRLRSU'15.

inmobiliaria permanente, aun a riesgo de considerar su imposibilidad a una escala supramunicipal²⁷.”

A continuación, analizamos los documentos de contenido económico, comenzando por el Estudio Económico-Financiero, documento económico consagrado en el derecho urbanístico, al objeto de exponer sus características esenciales y analizar qué fines persigue este documento en el marco jurídico urbanístico.

3. Marco normativo del Estudio Económico-Financiero

Previo a definir la esencia del estudio económico de los instrumentos de planeamiento urbanístico, conviene recordar que este documento ha estado regulado en las Leyes del Suelo y Ordenación Urbana que han existido en el marco estatal. De hecho, el estudio económico-financiero del planeamiento durante tiempo fue considerado, jurídicamente, un documento muy importante puesto que debía estar vinculado al programa financiero del plan de inversiones. Así, la LS'56 dispone que en el Plan General de Ordenación Urbana se incorpore un estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento establecido y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio de la población²⁸.

Por tanto, se exige la necesidad de una ponderación entre las previsiones del planeamiento y los recursos económicos para poder llevarlos a cabo. Posteriormente, tanto para los Planes Generales y los Planes Parciales, se requiere una evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización²⁹.

El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana desarrolla el estudio económico-financiero³⁰, devaluando su importancia, pasando a una mayor discrecionalidad administrativa que en el TRLS'76, exigiendo simplemente determinar la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, abandonando la idea de la ponderación entre los criterios de planeamiento y las reales disponibilidades financieras.

En definitiva, el estudio económico-financiero en ese momento no constituye un presupuesto en el que se deban determinar los importes monetarios concretos de ingresos y gastos, siendo suficiente indicar las fuentes de financiación que queden afectas a la ejecución del plan puesto que la evolución económica detallada y exacta de los recursos de financiación del plan son cuestiones que más propias de los instrumentos de desarrollo.

²⁷ CERESO IBARRONDO, A. Y TEJERINA GONZÁLEZ, J.I. (2018): Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 197, p. 446.

²⁸ Artículo 9.2 de la LS'56 dispone que los Planes generales se componen, entre otros documentos, del “estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población.”

²⁹ Artículo 12.2 del TRLS'76 establece que los planes generales deben contener “la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.”

³⁰ El estudio económico y financiero del Plan General contendrá:

1. “La evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida en el artículo 19, 1.b) del presente Reglamento y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los programas cuatrienales correspondientes al suelo urbanizable programado.
2. La misma evaluación referida a las actuaciones que, en su caso, se hayan programado para el suelo urbano.
3. La determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General, expresadas en los apartados anteriores, con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación, en el primer caso, de los Organismos o Entidades públicas que asumen el importe de la inversión.” (Artículo 42 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

De tal forma que, aunque no se especifique la fuente de financiación no se puede declarar la nulidad del planeamiento ya que el estudio económico solo debe contener la evaluación de los costes y el medio de financiación. Esta situación ha provocado que las distintas legislaciones autonómicas hayan sido durante bastantes años laxas en este aspecto, y el estudio económico-financiero se relega a la presentación de un documento sin el mayor rigor económico-financiero³¹, siendo un documento que ha quedado como un requerimiento formal.

Esta misma línea de actuación siguió en el Texto Refundido de 1992 antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que estableció de forma clara que la materia urbanística se reservaba a las Comunidades Autónomas, recogían en su texto normativo la obligación de incorporar el denominado Estudio Económico y Financiero, y que con pequeños matices terminológicos, todas las legislaciones urbanísticas autonómicas han mantenido, pero sin profundizar en un desarrollo de su estructura y contenidos.

Para elaborar el estudio económico financiero, es preciso la realización de, entre otras cuestiones, un análisis socio-económico y territorial, un análisis de la hacienda local y otras administraciones públicas, además es necesario determinar cuáles han de ser las inversiones previstas en el Plan General (vías públicas, servicios urbanos, patrimonios públicos de suelo, etc.) establecer el plan financiero de las inversiones, con el fin de priorizar las actividades a desarrollar, determinar la capacidad financiera del ayuntamiento y la capacidad inversora y financiera de otros agentes públicos³².

Conciliando las sensibilidades de las diferentes normativas y la doctrina jurisprudencial, podemos concretar que el Estudio Económico de los instrumentos de planeamiento urbanístico general (Planes Generales) deben recoger la programación (estableciendo los plazos temporales en los que es posible la ejecución), valoración del coste económico que implica la ejecución de las acciones establecidas en el Plan y la financiación de sus objetivos y propuestas, en especial en cuanto a la ejecución de los sistemas generales (infraestructuras y servicios estructurantes o redes públicas, según la terminología acuñada por cada legislación autonómica) y demás dotaciones urbanísticas públicas, siendo imprescindible además identificar qué agente económico va a ejecutar dichos objetivos, pues puede ser de carácter privado o público. Asimismo, el Estudio Económico de los instrumentos de planeamiento de desarrollo o planeamiento derivado (Estudios de Detalle, Planes Parciales y Planes Especiales) deberá tener un contenido que justifique la viabilidad de la operación urbanística.

A pesar de la importancia que ha tenido este documento durante décadas en la normativa urbanística española resulta incomprensible que la legislación vigente estatal no establezca su obligatoriedad³³, a diferencia del informe de sostenibilidad y memoria de viabilidad económica que son de carácter obligatorio.

Con el ánimo de analizar cómo ha cambiado de rumbo el marco jurídico urbanístico español presentamos diversas sentencias en que la doctrina determina la escasa importancia del estudio económico-financiero, considerando en algunos casos incluso que no es causa de

³¹ Así, la Ley de 20 de diciembre de 2002 de Navarra, el documento que debe contener los planes urbanísticos es el estudio económico-financiero en el que se concrete la viabilidad económica de las propuestas que se realizan. La Ley catalana, 26 de junio de 2005, debe incluir como documentos la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar.

³² Para más información puede consultarse FALCON PEREZ, Y TORROGLOSA MARTÍNEZ, L. y C.E. (2019) "Taller sobre los documentos de análisis económico en el planeamiento urbanístico y la información económico-financiera de la gestión urbanística" *Colegio de Economistas de Murcia*. Mayo

³³ El artículo 95 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana no incluyó entre la documentación de las normas subsidiarias el estudio económico, omisión que ha sido subsanada por la jurisprudencia posteriormente, anulando un número importante de normas subsidiarias que no incluyeron este documento.

anulación del planeamiento urbanístico³⁴. Así, la Sentencia del 15 de febrero de 1983, desde un punto de vista general, determina que el Plan General es documento suficiente para acreditar las posibilidades económico-financieras del territorio y de la población. En esta misma línea, se manifiesta la Sentencia SSTS de 2 de noviembre de 1990 y 5 de febrero de 1991, al establecer que en este documento no es necesario la existencia de un presupuesto de ingresos y gastos, siendo suficiente con indicar las fuentes de financiación. Además, la STS de 26 de mayo de 1992 establece que no es preciso excesivo detalle puesto esa minuciosidad se deja para los planes de desarrollo.

Sin embargo, la Sentencia SSTS 21 de noviembre de 1990 (RJ 1990/8946) y la Sentencia SSTS de 12 de diciembre de 1994 (RJ 1194/9824) establecen que los compromisos que han de asumir las administraciones actuantes en lo referente a las inversiones y a la obtención de los terrenos necesarios ha de indicarse en los Planes Parciales a desarrollar en el futuro, estableciéndose en el Plan General las líneas generales sobre la financiación del mismo.

Desde nuestro punto de vista nos planteamos si este documento de importante contenido económico, tradicional en el marco jurídico del urbanismo, sigue configurándose como la exigencia de un mero trámite a realizar, como así lo ha puesto de manifiesto las sentencias mencionadas o, por el contrario, ha cambiado su situación promovida por un nuevo paradigma en el urbanismo, cuestión que abordaremos posteriormente.

4. La importancia de garantizar la disposición de medios económicos-financieros para la ejecución del planeamiento

El cambio producido en el régimen jurídico urbanístico hace repensar el papel que debe desempeñar tanto las administraciones públicas como el sector privado. En este sentido, los organismos públicos deben formular políticas que persigan un medio urbano sostenible con criterios de cohesión social, territorial y económica, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. La iniciativa privada por su parte debe participar en áreas residenciales, vulnerables o desfavorecidas que desde un punto de vista económico no suelen ser atractivas, por su alto coste económico, sabiendo que con el nuevo enfoque del urbanismo se pretende que las actuaciones de rehabilitación a realizar sean autosuficientes, desligándose paulatinamente de la financiación pública, con la participación de diferentes agentes económicos³⁵, fomentando la cooperación pública-privada que permita una gestión eficiente y eficaz y donde contar con medios económicos-financieros para la ejecución de las actuaciones es fundamental, jugando los dos nuevos documentos jurídico-urbanísticos y económicos, informe de sostenibilidad económica y memoria de viabilidad económica, un rol esencial. Es conveniente destacar que estos documentos “de carácter económico no solo son necesarios para cumplir formalmente una norma, sino que son importantes porque lo están demandado el mercado y sus contenidos deben dar respuesta a todos los agentes intervinientes, desde planificadores a operadores y por supuesto, a los ciudadanos.”³⁶

Por tanto, el urbanismo se debe adaptar a las condiciones actuales, no se debe llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística sin que medie la exigencia de la memoria de viabilidad y el informe de sostenibilidad económica, teniendo en cuenta el horizonte temporal,

³⁴ Las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 y de 8 de octubre de 1998, establecen en sus fundamentos que la ausencia del estudio económico-financiero no conduce a la nulidad del planeamiento si se puede suplir con indicaciones detalladas en el plan sobre las fuentes de financiación para su ejecución.

³⁵ Para más información véase FALCON PÉREZ, C.E. Y FUENTES PERDOMO, J. (2017) “La participación de las cooperativas en el desarrollo urbano sostenible” *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 125, pp. 89-108.

³⁶ TORROGLOSA MARTINEZ, L., MARIN FERREIRO, B. MORELL DELTELL, M. y JOVER ARMENSOL, A. (2015) “La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio”. *Revista Encuentros Multidisciplinares*, 50, p. 4

de tal forma que no sólo se garantiza la viabilidad económica en el momento sino a lo largo del tiempo porque no se puede desplazar las deudas públicas a futuras generaciones, porque la sostenibilidad urbana se impone.

4.1. El Informe de Sostenibilidad Económica

El denominado Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica es un documento innovador en la normativa urbanística española recogido con carácter básico en el vigente TRLSRU'15 y que tiene su origen en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y posteriormente en TRLS'08. Con este instrumento “el legislador estatal lo que pretende es superar las insuficiencias que presentaba el Estudio Económico-Financiero, que se había convertido en un documento puramente descriptivo que debía informar sobre cuánto había que invertir para llevar a cabo la urbanización prevista en el plan, o para llevar a cabo la ejecución de todo lo previsto en el plan -según unas u otra regulaciones autonómicas-, y por quién, esto es, si las inversiones tendrían carácter público o privado, pero sin incorporar análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanizadoras”³⁷.

Este documento, a redactar por la iniciativa pública, suministra información relevante puesto que permite comprobar que la actuación a realizar no altera el equilibrio de las haciendas locales, evitando “la generación de sobreofertas de suelo urbanizado sin edificar, tal como lamentablemente ha ocurrido tras la explosión de la burbuja (ciudades fantasmas) y cuyo mantenimiento y conservación suponen una carga insostenible para las Haciendas Locales”³⁸. Es decir, al fin se podrá programar con la lucidez y también desde la aplicación obligada del principio de prudencia que ofrecen unas expectativas razonables y acotadas del mercado, el desarrollo de las previsiones del planeamiento y dejar de actuar a ciegas, tal como normalmente se ha venido operando con las lamentables consecuencias derivadas de las sobreofertas de suelo urbanizado señaladas.”³⁹

Es un informe que los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deben incluir de forma obligatoria, y que tiene como objeto ponderar “el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.”⁴⁰

Prácticamente la totalidad de la legislación urbanística autonómica, en sus actualizaciones normativas, ha recogido bajo el mismo tenor estatal la descripción del objeto del Informe de Sostenibilidad Económica. Quizás, la mejor claridad expositiva de la finalidad y contenidos el Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, en su vertiente del impacto de la Hacienda Pública, viene recogido en el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1.492/2011, de 24 de octubre, determina “específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los

³⁷ MARTÍNEZ CALVO, J. (2014): “Los nuevos instrumentos jurídicos para la transformación urbanística de la ciudad consolidada” *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 879, p. 3.

³⁸ Puesto que son propias del municipio, correspondiéndole las competencias de “urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.” (Artículo 25.2. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

³⁹ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. (2016) “La memoria de viabilidad económica: virtualidades de un trascendental documento de control económico del urbanismo” *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 138, pp. 70.

⁴⁰ Artículo 22.4 del TRLS'15.

ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial prevista evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta”⁴¹. Los costes de mantenimiento a los que habitualmente debe hacer frente el erario público y que suponen un impacto en la hacienda pública local son, entre otros, gastos de conservación de urbanización (parques, jardines, alumbrado público, telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento, etc.), seguridad ciudadana, mantenimiento del equipamiento y de actividades deportivas, culturales y educativas. Por el contrario, y como corriente positiva, entre las magnitudes de ingresos podemos señalar, entre otros, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto de Actividades Económicas, contribuciones especiales, así como tasas de licencia urbanística, recogida de basuras, ocupación de la vía pública, etc.⁴².

Este documento, por tanto, es una herramienta de política urbanística que ofrece información tanto al planificador como al resto de agentes participes en el sector inmobiliario para la toma de decisiones racionales, considerando el mercado inmobiliario local, la capacidad financiera, la fiscalidad y el endeudamiento de las administraciones locales, analizando posteriormente en este trabajo si esta innovación normativa ha generado los efectos perseguidos o, por el contrario, se ha quedado en meros propósitos.

4.2. La Memoria de Viabilidad Económica

Este documento fue introducido por la normativa urbanística en la ley estatal LRRR’13⁴³, quedando recogido posteriormente en el TRLS’15 en su artículo 22.5, debiendo también ser

⁴¹ Artículo 3 del el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1.492/2011, de 24 de octubre.

⁴² Para más información puede consultarse MARÍN FERREIRO, B. Y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ G.R. (Coord.) (2011) *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*. Edit. Centro de Publicaciones Ministerio de Fomento.

⁴³ El artículo 11 de esta normativa dispone que “la ordenación y ejecución de las actuaciones referidas en el artículo anterior requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

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

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido, en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

consideradas las actuaciones sobre el medio urbano⁴⁴. Se configura como un nuevo instrumento jurídico-urbanístico y económico que, con carácter obligatorio, a redactar por la iniciativa privada, debe estar siempre que se produzca una alteración en los aprovechamientos del planeamiento anterior que comporte cualquier actuación de transformación urbanística ya sea de dotación como de renovación, regeneración y rehabilitación urbana.

De hecho, su principal finalidad es comprobar la rentabilidad económica mediante un análisis coste-beneficio para la actuación de transformación urbanística que se lleve a cabo, considerando todos los agentes partícipes (administración actuante, propietarios y, en caso que hubiese promotor), en el marco jurídico de los deberes urbanísticos surgidos en el nuevo planeamiento. La memoria de viabilidad económica debe analizar la situación originaria que se pretende modificar y también la situación final que derive de la transformación realizada donde es imprescindible tener en cuenta los parámetros urbanísticos de usos y edificabilidad y las cargas y deberes urbanísticos que se imponen en el propio proceso de ejecución.

Actualmente, no es posible la formulación de un plan sin que se evalúe la viabilidad de las actuaciones de urbanización previstas en el mismo, donde se establecen los usos, edificaciones, sistemas dotacionales, de carácter local y general, de tal forma que se evite generar aprovechamientos urbanísticos sin conocer el valor final del suelo que permitan la especulación y, por tanto, el enriquecimiento.

La reputación del urbanismo español “propicia la aparición de lamentables procesos especulativos que suele conllevar la apropiación privada y desproporcionada de una gran parte de las plusvalías que la reclasificación/recalificación genera, cuando no y lo que aún es, peor, posibilitan la generación de indeseables procesos de corrupción por causa de un eventual espurio y delictivo reparto público-privado de las mismas.”⁴⁵ De ahí la importancia de la memoria de viabilidad económica, con exposición al público y sustentada en un pormenorizado estudio de mercado.

El estallido de la burbuja inmobiliaria en España puso de manifiesto la aprobación de proyectos de urbanización en que los valores estimados, precios de ventas y costes, no respondieron a la realidad sobrevenida, no habiéndose realizado un adecuado informe de viabilidad económica. En este escenario, como en cualquier otro mercado, el promotor de la operación debía haber asumido el riesgo del proyecto ejecutado.

No obstante, en nuestro país, los ciudadanos hemos participado de las pérdidas de dichos proyectos que han sido verdaderos despilfarros económicos puesto que se han socializado las pérdidas de aquellos aeropuertos que, prácticamente, no tienen tráfico aéreo⁴⁶ o se han

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.”

⁴⁴ El artículo 24.1 del TRLS’15 establece que “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.”

⁴⁵ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. (2021) “Transparencia y lucidez de los procesos de reclasificación y recalificación de suelo: las memorias de viabilidad económica” en *Jornadas: Los instrumentos de gestión en suelo urbano innovados en la Ley de Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, enero, p. 2.

⁴⁶ Un ejemplo de ello es la crisis económica que tuvo “un efecto general en la demanda de transporte aéreo y algunos aeropuertos en España han terminado sin ningún vuelo. Esta fue la razón del cierre del aeropuerto de Ciudad Real en 2012, y el aeropuerto de Castellón que no empieza a funcionar hasta 2015, con un solo vuelo al día.” CASTILLO, J. PEDREGAL D. Y POZO, R. (2016) “An econometric evaluation of the management of large-scale transport infrastructure in Spain during the great recession: Lessons for infrastructure bubbles”

rescatado empresas que han proyectado autopistas con exceso de capacidad pues no transitan vehículos, cuestionándonos quiénes y cómo se realizaron estos estudios de viabilidad económica, que siendo de carácter privado, han terminado afectando a toda la sociedad. Por tanto, la ciudadanía no ha participado de los beneficios que tales promotores hubieran alcanzado; obviamente, la viabilidad económica de tales proyectos ha quedado en entredicho.

A nuestro juicio, es imprescindible valorar la participación de la iniciativa privada puesto que habitualmente la mayor parte de las actuaciones urbanizadoras diseñadas en los planes se confían a los agentes privados, por tanto, es necesario que estos agentes puedan prever que obtendrán un beneficio razonable, de lo contrario, perdería la sociedad en general porque no se daría respuesta a las demandas sociales de urbanizaciones o rehabilitaciones a ejecutar.

Este documento focaliza su análisis en el proceso de transformación, sobre actuaciones del medio urbano, con el fin de garantizar la viabilidad técnica y económica para los agentes económicos privados que participan en dicho proceso, abarcando tanto las fases de ejecución como de financiación. Por tanto, es un instrumento de índole económico para el inversor o promotor privado, a diferencia del Estudio Económico y del Informe de Sostenibilidad Económica que se centran en el ámbito de la administración pública.

En este sentido, la legislación estatal, determina que “la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”⁴⁷.

De forma simplista podríamos establecer que un proyecto es viable económicamente cuando los ingresos son capaces de cubrir los costes necesarios para llevar a cabo tal proyecto y se obtiene un beneficio, que es el excedente. Por el contrario, la rentabilidad económica viene expresada como el porcentaje que representa el beneficio obtenido sobre los gastos incurridos. La normativa estatal había expuesto con detalle el contenido de la Memoria de Viabilidad Económica hasta la STC de 14 de diciembre de 2017, cuestión que posteriormente pasamos a analizar desde la óptica económica. Al objeto de realizar un estudio detallado de la memoria de viabilidad económica conveniente discernir entre las magnitudes económicas y técnicas.

4.2.1. Determinaciones técnicas

Con respecto a las magnitudes técnicas es preciso realizar “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”⁴⁸.

El estudio comparado que dispone la normativa urbanística constituye un verdadero estudio técnico del proceso a realizar, analizando las modificaciones técnicas que son permitidas, si

Economic Modelling, 53, p. 304. Es más, el aeropuerto de Murcia construido en 2012 se ha abierto al tráfico aéreo en 2019. Para más información véase BEL, G. Y FAGEDA X. (2011): “La Reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión Pública o individual? *Hacienda Pública Española*, 196, pp. 109-130; MARTÍN, J.C.; RODRÍGUEZ-DENIZ, H. Y VOLTES-DORTA, A. (2013) “Determinants of airport cost flexibility in a context of economic recession.” *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 57, pp. 70-84.

⁴⁷ Artículo 22.5 del TRLSRU’15.

⁴⁸ Artículo 22.5.a del TRLSRU’15.

de ello se deriva un incremento de edificabilidad, lo que provoca un mayor número de productos inmobiliarios a vender (incrementa la producción resultante), y obviamente, con la consecuente definición del coste que se ha de incurrir para llevar a cabo las nuevas determinaciones urbanísticas propuestas.

En este caso, es preciso proponer diferentes estudios de rentabilidad económica en los que se analice las distintas posibilidades del desarrollo urbanístico, y su valoración económica. En definitiva, qué usos se les puede dar a la transformación urbanística que sea acorde a la legalidad dentro de los parámetros establecidos, y que sea económicamente rentable, considerando el deber de conservar.

Es de señalar que, a diferencia del resto de procesos de producción en el que la iniciativa privada puede actuar, dentro de un marco legal, con cierta libertad de mercado, el proceso productivo analizado es rígido en el sentido que está fuertemente regulado y ha de cumplir con los parámetros urbanísticos determinados para la zona a desarrollar, uso, vuelo, subsuelo y de ahí que la iniciativa privada se deba adaptar a las exigencias urbanísticas y, en ese entorno jurídico, obtener beneficios.

4.2.2. Determinaciones de las magnitudes económicas

El tipo de producto analizado, la necesidad que satisface y la carencia del mismo explican que esté sujeto a una fuerte regulación, poniendo de relieve un hecho esencial, la necesidad de una correcta planificación y distribución entre todas las demandas solicitadas. Además, estos procesos se caracterizan por no realizar producción en serie, productos repetitivos con características similares, sino una producción heterogénea, producción bajo pedido en el argot económico, con distintos parámetros y usos urbanísticos, de tal forma que el valor básico de repercusión⁴⁹ debe ser acorde a cada uno de ellos. Por tanto, y con el fin de monetarizar las determinaciones técnicas es preciso exponer “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”⁵⁰.

Con el fin de determinar si el proyecto de actuación urbanística a realizar es viable económicamente o no, se debe contraponer la corriente de ingresos derivados de tal actuación y los costes necesarios para poderlo ejecutar correspondientes al ejercicio económico. Esta contraposición se sustenta en la aplicación del principio contable del devengo en que “los efectos de las transacciones o hechos económicos se registrarán cuando ocurran, imputándose al ejercicio al que las cuentas anuales se refieran, los gastos y los ingresos que afecten al mismo, con independencia de la fecha de su pago o de su cobro”⁵¹.

Los ingresos derivados de una transformación urbanística provienen básicamente de la venta de los solares que resulte una vez finalice la ejecución de las obras de urbanización⁵² considerando valores básicos de repercusión, apoyándose en un estudio de mercado.

⁴⁹ Es el valor que el centro de gestión catastral determina al dividir el territorio en áreas económicamente homogéneas y, a cada uno de ellas le otorga un valor diferente, pudiendo existir valores básicos de repercusión para polígonos, calles, parajes, usos, etc. Dicho valor permite monetarizar los aprovechamientos urbanísticos.

⁵⁰ Artículo 22.5.b del TRLSRU'15.

⁵¹ Marco Conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

⁵² El artículo 7.1 del TRLS'15 dispone que “a efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas

Por el contrario, en los costes de producción se incluye la valoración económica de todos los factores productivos precisos para llevar a cabo la ejecución para las actuaciones aisladas u obras de urbanización para las actuaciones integradas tales como saneamiento, ajardinamiento, etc., los costes técnicos derivados de servicios de profesionales, los costes derivados de posibles indemnizaciones en el caso que sea preciso también garantizar el realojo y, por último, los gastos de conservación de la obra hasta que sea recepcionada por el ayuntamiento y los derivados de la administración, promoción y comercialización de la obra ejecutada.

Ahora bien, es necesario contraponer los ingresos y costes, que derivan en cobros y pagos y realizar un análisis dinámico y no un estudio estático⁵³ de la actuación a realizar por lo que planteamos una memoria de viabilidad económica que asegure la rentabilidad económica del proyecto a ejecutar.

Con el ánimo de realizar un estudio dinámico proponemos emplear un método ampliamente aceptado en la disciplina económica conocido como el Valor Actual Neto (VAN) cuya finalidad es evaluar la conveniencia de acometer diferentes proyectos de inversión, esto es, estudiar la viabilidad de distintos proyectos y decidir el inversor antes de acometerlos, en el momento cero o actual, cuál sería más rentable.

De hecho, el valor actual neto es “el valor actual más cualquier flujo de tesorería inmediato”⁵⁴ y se determina, actualizando los valores anualmente al contraponer los ingresos y costes mencionados anteriormente, hasta el momento presente, cero o de valoración.

No obstante, existe una diferencia fundamental que estriba en los valores a actualizar pues en el VAN se denominan Flujos Netos de Caja (FNC) que resultan al contraponer los cobros y los pagos, y no ingresos y costes de explotación, exponiéndose en la figura 1 su formulación matemática.

$VAN = -FNC_0 + \frac{FNC_1}{(1+k)} + \frac{FNC_2}{(1+k)^2} + \dots + \frac{FNC_n}{(1+k)^n}$
<p>K = Tasa de actualización aplicado para cada unidad de tiempo FNC₀ = Desembolso inicial FNC₁ = Estimación del Flujo Neto de Caja año 1 (Cobros₁ – Pagos₁) para cada unidad de tiempo (años, meses, etc.) FNC_n = Estimación del Flujo Neto de Caja año n (Cobros_n – Pagos_n) para cada unidad de tiempo (años, meses, etc.) n = Número de unidades de tiempo estimado para el proyecto de inversión (años, meses, etc.)</p>

Figura 1. Valor Actual Neto

Normalmente el flujo de tesorería, en el momento cero, figura como componente negativo si el flujo de tesorería inmediato es una inversión, es decir, si implica una salida de dinero. La tasa de descuento o de actualización utilizada viene determinada por un tipo de rendimiento que establezca el mercado de capitales. Así, si el flujo de tesorería futuro presenta una total

aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

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

⁵³ El método estático no considera el coste del tiempo y en los proyectos de urbanización se convierte en un factor clave para que el sector privado determine la viabilidad de tales proyectos.

⁵⁴ BREALY, R. AND MYERS, S. (1998) *Fundamentos de financiación empresarial*. Edit. Mc-Graw Hill. Madrid. p. 21.

certeza, entonces el tipo de descuento a emplear es el de un tipo de interés sin riesgo, tal es el caso de la deuda del Tesoro; ahora bien, si el flujo de tesorería futuro es incierto la tasa de descuento a utilizar debería ser un tipo de interés que sea ofrecido por unos títulos de riesgo similar, obteniendo la información en el marco del mercado de capitales.

Así, con diferentes proyectos de inversión que proporcionan distintos importes de VAN se escogerá aquel proyecto que ofrezca el VAN más alto por euro invertido.

El VAN presenta como finalidad trasladar los flujos netos del futuro al presente, es decir, valorar económicamente en el momento cero, analizando la viabilidad de un proyecto de inversión, siendo “el mejor indicador de viabilidad para el sector privado para cualquier proyecto de urbanización [...], teniendo en cuenta el valor temporal del dinero, las entradas y salidas de recursos financieros previstos en el proyecto, y su coste de oportunidad.”⁵⁵

En sentido económico, los valores a actualizar deberían ser los denominados flujos netos de caja que surgen al contraponer los cobros y pagos anuales. Así, los conceptos de cobros y pagos hay que entenderlos como meras transferencias monetarias entre la empresa y el mundo exterior con el que habitualmente comercializa, es decir, al emplear los términos “cobros y pagos” se está hablando en términos monetarios, esto es, entradas y salidas de efectivo. Por el contrario, los conceptos “ingresos y costes” hacen referencia a términos o corrientes reales de las operaciones, con independencia de su correspondiente entrada o salida de dinero.

Por tanto, la principal diferencia entre los conceptos “coste e ingreso” con respecto a “pago y cobro” respectivamente, se basa principalmente en que aquéllos hacen referencia al verdadero sentido económico mientras que los últimos se refieren a meros conceptos de caja y ostentan una estricta significación financiera. Así, la realización de un coste o un ingreso propiciará un pago o cobro que puede ser presente o futuro, pues existe independencia.

Con el fin de analizar detenidamente dichos términos procederemos a definir, desde el punto de vista económico las magnitudes que la normativa urbanística dispone, para determinar la memoria de viabilidad económica, se comienzan por la corriente positiva, realizando además una comparación de las magnitudes empleadas por las disciplinas económica y urbanística.

Con respecto a las ayudas públicas directas o indirectas que dispone la normativa urbanística estatal, nos centramos en las ayudas públicas de carácter directo, sabiendo que, si la iniciativa privada realiza actividades de rehabilitación o de regeneración urbana podría obtener una financiación más ventajosa, tipo de interés más bajo que el establecido en el mercado, alcanzar exenciones fiscales, o ayudas directamente otorgadas por la administración pública⁵⁶.

En lo referente a las ayudas públicas indirectas, obviamente, persiguen promover la transformación urbanística en suelo urbano pero dicha ayuda no será recibida de forma directa por el agente promotor. Al objeto de encontrar similitudes, puede señalarse las ayudas que establece el gobierno español para renovar el parque automovilístico obsoleto, comúnmente conocido como el plan PIVE pues persigue objetivos de carácter medioambiental y económico, promoviendo la adquisición de vehículos nuevos más eficientes y menos contaminantes. Es obvio que la ayuda pública dada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo es una ayuda directa al ciudadano para impulsar la adquisición de un nuevo vehículo, pero, indirectamente, las empresas concesionarias de automóviles están beneficiándose de la decisión tomada en el marco del organismo público pues impulsa las ventas en el sector. Otro ejemplo ha surgido durante la pandemia del COVID-19 donde determinados municipios españoles han dado soporte económico a familias vulnerables o más desfavorecidas para que

⁵⁵ MORELL M. Y JOVER, A. (2016) Technical Guidebook for financing. Planned City Extension and Planned City Infill. Un Habitat, p. 9.

⁵⁶ Concretamente, el Ministerio de Fomento promulga el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Este plan apuesta por promover el acceso a la vivienda en régimen de alquiler y por la rehabilitación y regeneración urbana, estableciendo programas específicos que permiten la financiación de dichas actividades.

utilicen la ayuda pública dada en comercios del municipio, siendo una ayuda pública indirecta a los comercios para fomentar el consumo cercano.

En lo referente al análisis de la inversión es preciso destacar que debe ser “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”⁵⁷.

Es de señalar que este informe se realiza desde la óptica de la empresa privada, y por tanto debe ser rentable no sólo para el promotor que acomete el proyecto sino también para los beneficiarios de las operaciones, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio particular de los propietarios. Por tanto, y a título de ejemplo, en operaciones destinadas a obtener eficiencia energética, aquel particular que invierte en mejorar dicha eficiencia obtendría un rendimiento que se percibe, en un horizonte temporal, porque los recibos asociados al consumo de energía eléctrica serán menores. Por tanto, la expresión “ahorros amortizables en el tiempo”, expresión no utilizada habitualmente en economía, entendemos que implica amortizar la inversión realizada a través de no soportar los costes que habitualmente soportaban.

El horizonte temporal indica el plazo que precisa el proyecto de transformación urbanística para ser rentable económicamente. Habitualmente, los proyectos de inversión, al inicio presentan resultados negativos, precisando, por tanto, indicar cuándo finalmente, los ingresos cubrirán los gastos incurridos en el proyecto, señalando que dichos informes de viabilidad económica son estudios dinámicos y no estáticos, como ya mencionamos.

Por último, la memoria de viabilidad económica también debe realizar una evaluación sobre el mantenimiento de las redes públicas que han de ser financiadas por la administración pública.

La STC de 14 de diciembre de 2017 (Rec. 5493/2013) anula algunos preceptos de la LRRR’13 y también su reproducción en el TRLSRU’15. En lo referente al objeto de este trabajo, declara inconstitucional los contenidos de la Memoria de Viabilidad Económica, puesto que “se trata de una regulación que especifica con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria, en un grado tal que agota la regulación de la materia. Esto es, determina exactamente qué elementos concretos debe incluir la memoria y, además, la forma exacta en que deben ser justificados, eliminando la competencia autonómica para desarrollarlos, de tal manera que el precepto básico es por sí sólo suficiente, sin necesidad de desarrollo alguno, para configurar el contenido de este informe, de manera que cumpla la finalidad pretendida por la norma. Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas”.

Actualmente, las Comunidades Autónomas de Castilla y León⁵⁸ y de Navarra⁵⁹ han establecido en sus normativas urbanísticas cómo se ha de elaborar la Memoria de Viabilidad

⁵⁷ Artículo 22.5.c del TRLSRU’15.

⁵⁸ Artículo 156 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; Artículos. 445, 451 y 459 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Económica, remitiendo otras comunidades autónomas,⁶⁰ a la legislación urbanística estatal, por lo que el estudio presentado podría ser de referencia para el contenido de la Memoria de Viabilidad, pues el documento es de carácter obligatorio.

En cualquier caso, “los nuevos escenarios de financiación de las actividades económicas y de los proyectos de inversión vinculados a la transformación del territorio nos obligan a repensar los instrumentos de planeamiento vigentes hoy. Debemos ser capaces de generar instrumentos que permitan contener el coste económico y financiero del tiempo. Acortar tiempos y plazos, y tener operadores públicos y privados con estructuras de capital configuradas de manera específica para poder soportar mejor el coste del tiempo implícito en cualquier proyecto de inversión vinculado a la transformación del territorio. De ahora en adelante, no cualquier operador podrá asumir cualquier operación de transformación urbanística.”⁶¹

Como ya se ha puesto de manifiesto el legislador estatal ha focalizado sus esfuerzos en promover la sostenibilidad y viabilidad económica en el planeamiento urbanístico, impulsando un cambio de paradigma en el marco jurídico del urbanismo, analizando a continuación si esta innovación normativa va más allá de sus loables intenciones y sirve para el fin que verdaderamente ha sido introducido en el ordenamiento urbanístico.

5. La viabilidad y sostenibilidad económica del planeamiento urbanístico: realidad o ficción

Los documentos de contenido económico en el planeamiento urbanístico son, como ya hemos mencionado, el estudio económico-financiero, el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica. Por tanto, y dado los esfuerzos del legislador estatal por impulsar un nuevo modelo de urbanismo, analizamos si la doctrina jurisprudencial ha dictaminado sentencias recalando su importancia y, por ende, dichas iniciativas legislativas han conseguido los objetivos propuestos para garantizar la viabilidad económica del planeamiento urbanístico o, por el contrario, han quedado en meros propósitos.

Para ello, nos apoyamos en las numerosas y más representativas sentencias que la doctrina ha dictaminado, anulando planeamientos urbanísticos en todo el territorio español, como consecuencia de los documentos económicos analizados en este trabajo, que con carácter obligatorio se precisa en la tramitación del planeamiento urbanístico.

Además, y con el fin de mejorar dicha situación, en este estudio detectamos los errores o problemas más comunes y proponemos cómo poder subsanarlos, con el fin facilitar tanto a la iniciativa privada como a las administraciones públicas la elaboración de los mismos.

En lo referente al Estudio Económico-Financiero hemos de señalar que, considerando la legislación de las Comunidades Autónomas, diferentes Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia avalan la línea jurisprudencial de la importancia de los documentos económicos. Así, la Sentencia de 22 de mayo de 2000 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria declara la nulidad del acto, estableciendo, en su fundamento de derecho cuarto, que “toda vez que no se hace la más mínima alusión a las previsiones y cálculos económicos que posibilitan que aquél pueda llegar a ejecutarse”. La Sentencia de 15 de noviembre de 2001 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su fundamento de derecho tercero determina que “en una valoración conjunta de los mencionados elementos se aprecia una

⁵⁹ Artículo 62.4 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo, que prácticamente reproduce la legislación estatal.

⁶⁰ A título de ejemplo el artículo 305 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

⁶¹ MORELL, M. (2014) “Nuevos escenarios económicos y financieros para la intervención en los espacios de oportunidad en la metrópoli.” *Quaderns PDU Metropolit, Nm. 4 Urbanisme i noves dinàmiques socials i productives, VV AA, Rev. Metropolitana de Barcelona.* p. 158.

insuficiente justificación de las previsiones económicas [...] por lo que necesariamente conduce a la anulación del acuerdo impugnado, al considerar la no idoneidad del Estudio Económico-Financiero realizado y consecuentemente la falta de garantía de la real posibilidad de realización y ejecución del Planeamiento.”

En este sentido se viene pronunciado el Tribunal Supremo en recientes Sentencias⁶² referidas a la exigencia del Estudio Económico Financiero en los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, detectando en este trabajo principalmente los siguientes errores:

- Ausencia de presentación del estudio económico-financiero en los instrumentos de planeamiento urbanístico, por entenderse que puede ser sustituido por el informe de sostenibilidad económica, puesto que ambos documentos económicos son redactados por la administración pública.
- Carencias en el contenido del estudio económico-financiero, ya que no incorpora de forma evidente las previsiones económicas que representen el capital exigido para hacer frente a las actuaciones previstas y sus fuentes de financiación, con una previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización. Además, los valores económicos utilizados deben responder al momento en que se va a realizar la actuación, no debiendo utilizar datos económicos sobrevalorados de épocas pasadas.

En este sentido, y al objeto de solucionar los problemas detectados, señalamos que el estudio económico-financiero persigue fines diferentes al informe de sostenibilidad económica y, por tanto, no pueden ser sustituidos, exponiendo que ambos documentos deben ser realizados por la iniciativa pública.

Con respecto al contenido del estudio económico, a nuestro juicio, el nuevo enfoque del urbanismo se pone de manifiesto en la línea jurisprudencial actual, puesto que anteriormente a este instrumento de control económico no se le exigía grandes detalles económicos; es más, el estudio pormenorizado podía ser presentado en los planes parciales, como ya expusimos anteriormente en las sentencias mencionadas.

Sin embargo, actualmente en el estudio económico-financiero es imprescindible las previsiones económicas que atiendan a los gastos e inversiones que se desarrollen en el planeamiento. En definitiva, en la actualidad ya no se puede presentar cualquier estudio económico carente de una verdadera previsión de cálculos económicos.

⁶² Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2016 con respecto al Plan de ordenación Urbanística Municipal de Mollet del Vallés, que en su fundamento de derecho decimocuarto, expresa “la lectura del estudio económico y financiero que contiene el Plan revela, de forma evidente, la insuficiencia de sus previsiones económicas para atender las necesidades de gasto e inversión que el desarrollo del Plan comporta y que podría quedar frustradas si no se cuenta con un cálculo mínimamente preciso y fiable de las fuentes de financiación y del detalle de los gastos –y su ritmo de asunción y compromiso- que para las arcas públicas representaría la puesta en marcha del Plan impugnado”. En párrafo posterior del fundamento de derecho, resume y concreta que “la extraordinaria vaguedad y laxitud de su contenido equivale, en la práctica a la ausencia de estudio, pues no es racionalmente posible venir en conocimiento, ni aun de manera global y aproximada, de los medios con que cuenta la Administración para afrontar el coste de las distintas previsiones que contiene”.

También señalamos la consideración que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña recoge en su Sentencia de fecha 20 de julio de 2016 sobre el Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Sant Andreu de Llavaneres, cuando de forma expresa hace referencia a la fecha a la que procede referir las valoraciones de la Evaluación Económico-Financiera del POUM. A este respecto subraya que “desde un punto de vista temporal indudablemente para estimar la viabilidad económica de lo ordenado a nivel de la figura de planeamiento general impugnada debe estarse a los factores que concurran a la fecha de su aprobación definitiva (publicación del acuerdo de aprobación definitiva el 5 de marzo de 2013). Así las cosas, sería extravagante pretender sostener ahora la viabilidad económico-financiera trayendo a colación valores de la aprobación inicial de 2006 (es decir, valores o precios propios de una época de euforia económica y pujanza desorbitada del precio de los bienes raíces); y ello, respecto de un ámbito de planeamiento derivado, incorporado al ordenamiento jurídico con notable retraso, en un momento caracterizado por la extrema hondura de la crisis económica y por las secuelas de esta última en sede de precios o valoraciones inmobiliarias”.

En lo referente al informe de sostenibilidad económica, documento muy reforzado con la vigente normativa urbanística, la doctrina jurisprudencial ya se ha pronunciado a este respecto y está marcando una línea demoledora en sus Sentencias⁶³, al declarar nulos diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico. Tras el estudio realizado, los principales problemas detectados en el informe de sostenibilidad económica se derivan, básicamente, de la no inclusión de este informe como documento obligatorio en los instrumentos de planeamiento y, en caso de incorporarlo, el contenido que presenta no está correctamente diferenciado del estudio económico-financiero.

En nuestra opinión, y al objeto de solucionar las carencias detectadas y evitar confusiones sobre los documentos económicos redactados por la administración actuante creemos conveniente señalar que:

- El informe de sostenibilidad económica es un documento exigible conforme al precepto del ordenamiento jurídico estatal, por lo que es de carácter obligatorio, aunque el ordenamiento jurídico propio de la Comunidad Autónoma no lo exija expresamente entre la documentación del Plan.
- El informe de sostenibilidad económica no es un documento sustitutorio del estudio económico-financiero. Así, el estudio económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un sector o ámbito concreto y el informe de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en este sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

Por tanto, revelamos errores de nuevo en el contenido del referido informe de sostenibilidad que realmente debe lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata en definitiva de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos. El informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate.

Es de señalar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/2014 de 11 de septiembre, y ante la impugnación por cuestiones competenciales de las Comunidades Autónomas de Madrid y Canarias, confirmó que el informe de sostenibilidad económica disponía de plena garantías constitucionales, ya que el precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. La norma establece una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en el artículo 149.1. 13ª y 14ª de la Constitución Española de 1978.

Con respecto a la memoria de viabilidad económica, el contenido de la misma debe demostrar que el plan puede ser ejecutado, considerando el sistema de gestión, el carácter privado o público de la financiación y valorando los aprovechamientos urbanísticos y las cargas precisas para su obtención, sabiendo que este documento debe ser redactado por la iniciativa privada.

⁶³ Destacar las siguientes Sentencias: STS de 30 de marzo de 2015, anulando la modificación puntual del PGOU de Logroño; STS de 29 de octubre de 2015, anulando el POU de Marbella (Málaga); STS 1405/2016, de 13 de abril de 2016, anulando el PGU del El Campello (Alicante); STS de 23 de octubre de 2014, anulando un Plan Parcial de Pozuelo de Alarcón (Madrid); y Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 25 de enero de 2018, que anulan los Planes Generales de Ordenación Urbana de Jaén y de Baeza.

Así, la administración actuante debe establecer el destino y los usos del terreno, siendo imprescindible que expliquen las razones que justifiquen el interés público de las decisiones tomadas. En este sentido, podemos señalar la sentencia relativa al estadio Wanda Metropolitano del Atlético de Madrid, donde los intereses que priman son los del equipo de fútbol, dejando poco acreditado las ventajas que proporciona la modificación del plan a los intereses generales de la ciudad⁶⁴.

Además, cada vez se exige a la iniciativa privada que soporte más cargas con el ánimo de concederle aprovechamientos urbanísticos; de hecho, actuaciones que habitualmente eran financiadas por el sector público, actualmente deben ser financiadas por los promotores, sabiendo que en la memoria de viabilidad económica se ha de incluir todos los ingresos generados y los costes a soportar. Por tanto, la financiación de la ejecución de planeamiento en que los particulares deben costear todas las obras de urbanización⁶⁵, incluyendo los sistemas generales, ha dado lugar a diferentes sentencias en las que se señala que “no se excluye [...] el coste correspondiente a las obras de urbanización de los sistemas generales previstos en la actuación correspondiente como ya se había apuntado por esta Sala en la STS de 2 de julio de 2012”⁶⁶.

Por tanto, la línea jurisprudencial enfatiza que la memoria de viabilidad económica debe mostrar razonadamente los ingresos que derivan de las operaciones a ejecutar, los costes necesarios para llevarlo a cabo que implique el menor impacto para el patrimonio del particular, desaprobando los proyectos de viabilidad económica que dieron lugar a los dispendios económicos que tuvieron que ser finalmente asumidos por la sociedad. De hecho, la jurisprudencia ha manifestado que la memoria de viabilidad debe huir “de frases retóricas y sin contenido, es decir, dicho en un lenguaje coloquial no se trata de vestir al santo, sino de explicar de forma detallada los motivos por los que se adoptan esta decisión, las causas que lo justifican y las ventajas que ello implica”⁶⁷.

Las sentencias mencionadas son un claro ejemplo de la importancia que los documentos económicos ostentan en el planeamiento urbanístico y que, introducidos por un cambio de enfoque en el urbanismo, han venido para quedarse dadas las demandas del legislador y de la sociedad en busca de un desarrollo sostenible social, económico y ambiental, promoviendo la calidad de vida de los ciudadanos.

En consecuencia, podemos asegurar que la normativa urbanística y la jurisprudencia abogan por garantizar la viabilidad y sostenibilidad económica en el planeamiento; sin embargo, la realidad es otra bien diferente, muestra de ello son las numerosas sentencias que ponen de

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2018 (Rec. 2272017). En esta misma línea se manifiesta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 2 de febrero de 2015 que anula el plan presentado por el Real Madrid, dado que queda poco probado los intereses generales para la ciudadanía, a diferencia de para el equipo de fútbol.

⁶⁵ El artículo 18.1.c del TRLS'15 dispone que, entre las obligaciones legales, se debe “costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.”

⁶⁶ STS de 28 de abril de 2015 (Rec. 300/2013). En esta misma línea se puede consultar las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012 (Rec. 3439/2012), 5 de diciembre de 2012 (Rec. 1314/2012), de 27 de mayo de 2015 (Rec. 2678/2013) y 18 de enero de 2016 (Rec. 1096/2014).

⁶⁷ RAMOS MEDRANO, J.A. (2018) “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica.” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 85, p. 6. En este sentido, la STS de 4 de diciembre de 2014 (Rec. 1527/2012) exige que las razones aportadas no sean “meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio.”

manifiesto las carencias detectadas en los documentos económicos analizados y que propician la anulación del planeamiento urbanístico; nos cuestionamos, por tanto, ¿cómo se están elaborando estos instrumentos de control económico? puesto que se aprecian importantes y diversas deficiencias en los mismos.

Es obvio que los gestores públicos deben redactar el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica, y los gestores privados la memoria de viabilidad económica, documentos redactados acordes a la realidad económica y urbanística, donde se vea reflejado el cambio de paradigma dispuesto por el marco jurídico urbanístico, cuestión que hasta el momento no ha sucedido, dado los problemas señalados. Por tanto, creemos conveniente a este respecto, dado el contexto multidisciplinar del urbanismo, contar con los profesionales de la arquitectura, de la ingeniería, de la labor jurídica, de la geografía, de la sociología, del medioambiente, del patrimonio y la arqueología y de la economía, para aunar conocimientos y elaborar los informes económicos estudiados de manera rigurosa que cumpla con todos los requisitos exigidos por la normativa urbanística, y donde quede constancia de la viabilidad y sostenibilidad económica del planeamiento, cumpliendo por ende para el fin que fueron creados estos documentos.

A nuestro juicio, estos informes económicos son de vital importancia para la ciudadanía porque permiten a los políticos responsables de la planificación, ejecución y control del modelo urbano y territorial tomar decisiones de una forma eficaz y eficiente, decisiones que afectan a toda la sociedad pues se debe diseñar la ciudad con garantías sociales, económicas y medioambientales.

6. Conclusiones

Existe una preocupación real por el legislador estatal, bajo el principio rector del desarrollo sostenible, en impulsar un cambio de enfoque en el urbanismo, reconduciendo la creación de nueva ciudad hacia la rehabilitación o renovación de la ciudad consolidada e introduciendo instrumentos de control económico que garanticen la viabilidad y la sostenibilidad económica en el planeamiento urbanístico. Desde nuestro punto de vista, la coyuntura económica en nuestro país, los despilfarros económicos que han llevado a la construcción de autopistas sin vehículos, aeropuertos sin viajeros o urbanizaciones aisladas, difícilmente sostenibles económicamente que comprometen las generaciones futuras, abogan por un nuevo modelo de urbanismo donde la sociedad también es parte activa.

Todo ello plantea la necesidad de realizar y presentar de forma obligatoria, un estudio económico-financiero, un informe sostenibilidad económica y una memoria de viabilidad económica que aseguren la viabilidad y sostenibilidad económica de la operación urbanística para los propietarios incluidos en el ámbito y dictamine cuál será el impacto económico para la hacienda pública, por lo que es imprescindible un análisis económico de los instrumentos de planeamiento urbanístico, que no suponga un mero requerimiento de tipo formal, sino todo lo contrario puesto que tiene una importante incidencia ya que lo está demandando la realidad social y de mercado, siendo una cuestión avalada con las sucesivas sentencias que se han ido dictando por diversos tribunales.

Los documentos económicos en el planeamiento urbanístico, como el estudio económico no son nuevos, han existido en el marco estatal desde la Ley de 12 de mayo de 1956. Sin embargo, se disponían como un mero formalismo en el que se cumplía con el requisito de presentar dicho documento, sin prestar excesiva atención al contenido del mismo. Esta situación actualmente ha cambiado, puesto que la falta de este documento en el planeamiento, o la presentación de cualquier estudio carente de verdaderas previsiones de cálculos económicos ha sido causa de anulación del planeamiento.

El informe de sostenibilidad económica debe configurar un urbanismo sostenible más allá de la mera presentación de una documentación, que no altere el equilibrio presupuestario en las haciendas locales, evitando, por ejemplo, sobreofertas de suelo sin edificar o *ciudades fantasma* cuyo coste de mantenimiento y conservación sea insostenible para las administraciones locales, que podría hipotecar las generaciones futuras, buscando la realidad de un entorno urbano que mejore el bienestar de la sociedad. Así, en este trabajo señalamos que los mayores errores cometidos en la redacción de este documento, y que ha dado lugar a que diversas actuaciones urbanísticas hayan sido anuladas por las sentencias dictadas, es la no incorporación de este informe en el planeamiento, y en caso de incluirlo, que el contenido del mismo no sea correcto pues no se diferencia del estudio económico-financiero, señalando que tanto este informe como el estudio económico deben ser redactados por la administración pública.

Las memorias de viabilidad económica, realizadas por los agentes privados, deben garantizar que la operación sea rentable económicamente, de lo contrario puede que la sociedad, en su conjunto, sufrague las pérdidas de un proyecto inviable económicamente, como ya ha sucedido en nuestro país, socializando las pérdidas acontecidas, no así los beneficios que hubieran obtenido si el proyecto hubiese sido exitoso.

A nuestro juicio, las numerosas sentencias dictaminadas por diversos tribunales han puesto en valor los instrumentos de control económico analizados, puesto que deben reflejar la realidad económica y urbanística, abandonando la idea de ratificar documentos económicos que reflejen diseños irreales o que representen meros trámites de tipo formal, puesto que sus contenidos y conclusiones deben dar respuesta a todos los agentes intervinientes, desde planificadores a operadores, y por supuesto, a los ciudadanos.

No obstante, desde nuestro punto de vista, queda mucho por hacer puesto que el marco jurídico urbanístico se ha visto reflejado en la jurisprudencia, pero no en la redacción de los instrumentos de control económico analizados dadas las carencias y deficiencias detectadas. En consecuencia, es necesario que el espíritu de la normativa trascienda a los gestores públicos y privados que están obligados a elaborar, con rigor urbanístico y económico, el estudio económico-financiero, el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica para que en estos documentos verdaderamente quede patente la viabilidad y sostenibilidad económica en el planeamiento urbanístico.

7. Bibliografía

Referencias normativas

Constitución Española de 1978.

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

Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo.

Ley de Ensanche y Extensión de 26 de junio de 1892.

Ley de Saneamiento y Mejora interior de la población de 18 de marzo de 1895.

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.
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.
Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.
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.
Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
Sentencia del Tribunal Supremo del 15 de febrero de 1983.
Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1990.
Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1991.
Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1990 (RJ 1990/8946)
Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1994 (RJ 1194/9824)
Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1992.
Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.
Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997.
Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1998.
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de mayo de 2000.
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 15 de noviembre de 2001.
Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012 (Rec. 3439/2012).
Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2012 (Rec. 1314/2012).
Sentencia del Tribunal Constitucional 141/20 de 14 de 11 de septiembre.
Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2014.
Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2014 (Rec. 1527/2012).
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2015.
Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015 (Rec. 1587/2013).
Sentencia del Tribunal Supremo 28 de abril de 2015 (Rec. 300/2013)
Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2015 (Rec. 2678/2013)
Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2015 (Rec. 2180/2014).
Sentencias del Tribunal Supremo 18 de enero de 2016 (Rec. 1096/2014).
Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2016 (Rec. 1576/2014).
Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2016 (Rec. 3960/2014).
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2016.
Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017 (Rec. 5493/2013).
Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 114/2018 de 25 de enero de 2018 (Rec. 1193/2014)
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2018 (Rec. 227/2017).

Referencias bibliográficas

- BASSOLS COMA, M. (1973) *Génesis y Evolución del desarrollo Urbanístico Español (1812-1956)*. Edit. Montecorvo, Madrid.
- BEL, G. Y FAGEDA X. (2011) “La Reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión Pública o individual?” *Hacienda Pública Española*, 196, pp. 109-130.
- BREALY, R. AND MYERS, S. (1998) *Fundamentos de financiación empresarial*. Edit. McGraw Hill. Madrid.
- CARTA LEIPZIG (2020) *El poder transformador de las ciudades*.
- CASTILLO, J. PEDREGAL D. Y POZO, R. (2016) “An econometric evaluation of the management of large-scale transport infrastructure in Spain during the great recession: Lessons for infrastructure bubbles” *Economic Modelling*, 53, pp. 302-313.
- CEREZO IBARRONDO, A. (2018) “La equidistribución en suelo urbanizado y las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integradas en el País Vasco” *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 152, pp.1-20.
- CEREZO IBARRONDO, A. Y TEJERINA GONZALEZ, J.I. (2018) Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 197, pp. 439-454.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997) *Hacia una Política Urbana*.
- COMISIÓN EUROPEA (1999) *Estrategia Territorial Europea Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES* (2014) *La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE*.
- CONFERENCIA EUROPEA SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES (Carta de Aalborg) (1994).
- FALCON PÉREZ, C.E. Y FUENTES PERDOMO, J. (2017) “La participación de las cooperativas en el desarrollo urbano sostenible” *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 125, pp. 89-108.
- FALCON PÉREZ, C. E. Y TORROGLOSA MARTÍNEZ, L. (2019) “Taller sobre los documentos de análisis económico en el planeamiento urbanístico y la información económico-financiera de la gestión urbanística” *Colegio de Economistas de Murcia*. Mayo.
- FERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, G.R. (2016) “La memoria de viabilidad económica: virtualidades de un trascendental documento de control económico del urbanismo” *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 138, pp. 66-75.
- FERNÁNDEZ, G.R. (2021) “Transparencia y lucidez de los procesos de reclasificación y recalificación de suelo: las memorias de viabilidad económica” en *Jornadas: Los instrumentos de gestión en suelo urbano innovados en la Ley de Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, enero,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO AFONSO, L. (1981) *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Cívitas, Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020) *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030*.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.A. y GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2015) “Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 301, pp. 151-179.

- GIFREU FONT, J. (2017) “Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística” en *Las Nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje, Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*. Edit. Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 59-94.
- MARÍN FERREIRO, B. Y FERNÁNDEZ G.R. (Coord.) (2011) *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*. Edit. Centro de Publicaciones Ministerio de Fomento.
- MARTÍN, J.C.; RODRÍGUEZ-DENIZ, H. Y VOLTES-DORTA, A. (2013) “Determinants of airport cost flexibility in a context of economic recession.” *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 57, pp. 70-84.
- MARTÍNEZ CALVO, J. (2014) “Los nuevos instrumentos jurídicos para la transformación urbanística de la ciudad consolidada” *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 879, pp. 1-3.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2016) Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios, *VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fuerteventura*, pp. 1156-1182.
- MORELL, M. (2014) “Nuevos escenarios económicos y financieros para la intervención en los espacios de oportunidad en la metrópoli.” *Quaderns PDU Metropolit, Nm. 4 Urbanisme i noves dinàmiques socials i productives, VV AA, Rev. Metropolitana de Barcelona*. pp. 146-161.
- MORELL M. Y JOVER, A. (2016) *Technical Guidebook for financing. Planned City Extension and Planned City Infill*. Un Habitat.
- PAREJO AFONSO, L. (1979): *La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975*. Edit. Montecorvo. Madrid.
- PAREJO AFONSO, L. (2014) “Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible.” *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 99-100, pp. 2313-2331.
- RAMOS MEDRANO, J.A. (2018) “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica.” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 85, p. 4-31.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2017): “El derecho urbanístico en la encrucijada.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, pp. 453-478.
- TORROGLOSA MARTINEZ, L., MARIN FERREIRO, B. MORELL DELTELL, M. y JOVER ARMENSOL, A. (2015) “La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio”. *Revista Encuentros Multidisciplinares*, 50, pp. 1-12.